

RANSENIGO  
PASQUALE

## Il sistema di formazione professionale regionale

dagli Accordi tra Governo e Parti Sociali  
al documento Berlinguer

Il percorso indicato nel titolo del presente contributo, senza pretesa di ritagliare spazi originali di analisi, muove prioritariamente dall'esigenza di verificare un'ipotesi di lavoro, peraltro rafforzata nel dibattito attuale, che potrebbe essere così formulata: *il documento presentato dal Ministro Berlinguer sul "riordino dei cicli scolastici", pur richiamandosi formalmente a vari elementi contenuti nell'Accordo per il Lavoro tra Governo e Parti Sociali, non sembra approdare ad una coerenza di integrazione e di pari dignità tra i diversi sottosistemi dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare istituzionalmente un sistema formativo unitario in Italia.*

L'interesse a verificare il raggiungimento di un obiettivo ambizioso e di grande rilevanza istituzionale, qual è *l'integrazione strutturale tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione professionale*, si fonda sulla "legittimazione sociale" acquisita dal documento Berlinguer attraverso l'Accordo con le Parti Sociali del settembre 1996, che segna una significativa differenza rispetto alle passate e ricorrenti proposte di legge sulla riforma del sistema scolastico e sembra offrire un'inedita base di confronti, destinati potenzialmente a perdurare oltre i destini dell'attuale Governo Prodi.

---

Entrando nel merito della formulazione dell'ipotesi, occorre preliminarmente essere avvertiti sui possibili equivoci indotti da un utilizzo terminologico generico riferito alla "formazione professionale", allorché non si precisa la rispettiva collocazione istituzionale che, attualmente in Italia, la distingue dalla "istruzione professionale": la prima (formazione professionale) di competenza delle Regioni e del Ministero del Lavoro; la seconda (istruzione professionale, ossia Istituti Professionali di Stato) di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione.

A superamento di ogni equivoco e in coerenza con la formulazione del titolo del presente contributo, si farà sempre riferimento all'assetto strutturale di "sistema regionale" che la Formazione Professionale ha assunto nel nostro Paese con il trasferimento delle relative competenze alle Amministrazioni Regionali, avviato già nel 1977 con l'emanazione del DPR n. 616 e perfezionato con la successiva Legge-quadro n. 845/78 in materia di formazione professionale.

In realtà, è doveroso rilevare subito che se per un verso, dagli anni '80 in poi, la Formazione Professionale Regionale ha qualificato i propri servizi in non pochi contesti regionali, per altro verso la medesima appare alla generalità degli osservatori ancora sottodimensionata e in difficoltà a reggere le sfide provenienti dalle rapide trasformazioni intervenute nei processi di globalizzazione e competitività dei mercati, dall'innovazione tecnologica, dalla crisi occupazionale che investe soprattutto i giovani e condanna all'emarginazione gli adulti privi di professionalità specifica.

D'altro canto, valutazioni critiche e riserve sono avanzate nei confronti dello stesso sistema scolastico che, lasciato a se stesso per lungo tempo, condanna a dispersione troppe risorse umane.

Sembra pertanto opportuno, nell'attuale fase in cui si stanno mettendo a punto le diverse proposte, concentrare il confronto sulle strategie ordinate a riqualificare l'intero sistema educativo con scelte istituzionali mirate ad azioni sinergiche ed integrate tra le varie filiere del sistema scolastico e quelle della formazione professionale regionale, sulla base dei seguenti documenti:

- *l'Accordo del 23 luglio 1993 tra il Governo Ciampi e le Parti Sociali;*
- *l'Accordo per il Lavoro del 24 settembre 1996 tra Governo Prodi e le Parti Sociali;*
- *la proposta di riordino dei cicli scolastici, presentata dal Ministro Berlinguer il 14 gennaio 1996.*

Per collegare l'analisi prospettata all'attuale dibattito, si farà ricorso anche ad altri documenti più recenti, allo scopo di ricercare opportune implementazioni di strategie e di proposte sulle materie che formano oggetto della nostra indagine, con riferimento particolare:

- *al documento Confap, socializzato il 7 marzo 1997;*
- *al disegno di legge 1918 del Ministro Treu sull'occupazione, approvato dal Senato il 19.03.1997;*
- *al documento di lavoro ISFOL, predisposto per il relativo seminario del 19 marzo 1997;*

- al documento "istruzione scolastica, formazione professionale e lavoro"  
- il punto di vista delle Regioni, seconda bozza del 5 maggio 1997.

## 1 - Il Sistema di Formazione Professionale Regionale nell'Accordo del 23 luglio 1993

L'Accordo "sul costo del lavoro, sulla politica dei redditi ed i provvedimenti per l'occupazione" del 23 luglio 1993, pur non costituendo il punto di riferimento diretto del documento Berlinguer per le intese raggiunte in materia di istruzione e formazione professionale, assume particolare rilevanza culturale e politica per il potenziamento dato al nuovo corso delle relazioni tra Parti Sociali e Governo in ambito formativo.

Ispirandosi al principio della concertazione, l'Accordo 1993 tra Governo e Parti Sociali tende infatti ad instaurare uno stretto collegamento culturale-politico-sociale tra i problemi di natura prettamente economico-occupazionale del mondo del lavoro e la valorizzazione delle risorse umane attraverso interventi strutturali di riforma del sistema formativo complessivo.

Al di là delle legittime riserve nei confronti di queste scelte concertative, giudicate limitative ed insufficienti per garantire un quadro di riferimento rispettoso delle finalità educative da presidiare in ogni riforma con interventi adeguati, bisogna pure rilevare il positivo contributo offerto dagli accordi sottoscritti, che hanno posto al centro dell'attenzione del mondo politico e culturale i gravi problemi educativi e formativi del nostro Paese.

Limitando, quindi, l'analisi su quelle parti dell'Accordo che hanno attinenza alla questione esplicitata nell'ipotesi di lavoro, si possono puntualizzare alcuni significativi elementi-guida, che si ritroveranno anche nei successivi confronti e che sembrano concorrere a delineare un approccio paradigmatico di analisi e valutazione delle scelte di natura istituzionale e strutturale relative all'integrazione tra istruzione e formazione professionale regionale.

1.1 - Sotto l'aspetto **istituzionale-strutturale**, la parte dell'Accordo 1993 dedicata all'istruzione e alla formazione professionale sancisce l'impegno del Governo:

- ad elevare l'obbligo scolastico a 16 anni di età (punto 2, lettera e);
  - a portare a termine la riforma della secondaria superiore nel sistema scolastico (punto 2, lettera f);
  - a procedere alla pronta revisione della Legge quadro 845/78, che regola l'attuale sistema della formazione professionale regionale (punto 2, lettera d);
  - a promuovere un assetto strutturale "integrato e flessibile tra sistema scolastico nazionale e formazione professionale" (punto 2, lettera f).
- ad assicurare un ruolo di coordinamento attivo "all'istituendo organismo interistituzionale paritario tra Ministero P.I., Lavoro, Università-Ricerca Scientifica, Regioni al fine di garantire una effettiva gestione integrata del sistema" (punto 2, lettera b).

1.2 - Sotto l'aspetto **culturale-politico**, l'adempimento dei suddetti impegni dovrà essere realizzato rispettando alcuni criteri prioritari:

— l'apposita legge di elevazione dell'obbligo dovrà *valorizzare gli apporti che al sistema scolastico possono essere offerti da interventi di formazione professionale;*

— la revisione della Legge quadro 845/78 dovrà *tenere conto dell'apporto che può essere fornito dal sistema scolastico ... (e garantire) un sistema gestionale pluralistico e flessibile;*

— la riforma della scuola secondaria superiore dovrà essere condotta a termine *nell'ottica di un sistema... integrato e flessibile tra sistema scolastico nazionale e formazione professionale ed esperienze formative sul lavoro sino a 18 anni di età.*

1.3 - Sotto l'aspetto **sistemico**, gli interventi e gli impegni concordati mirano al riassetto interno, nonché al riposizionamento interattivo dell'istruzione scolastica e, in modo particolare, della formazione professionale regionale:

— *il riassetto interno del sistema scolastico dell'istruzione* riguarderà il prolungamento della fascia dell'obbligo e la riforma del segmento della scuola secondaria superiore, rimanendo invariata l'articolazione specifica e complessiva dei relativi ordini e gradi del sottosistema scolastico, della ricerca e università;

— *il riassetto interno del sistema della formazione professionale* è collegato alla revisione della Legge quadro 845/78, secondo alcune linee esplicitate nell'accordo stesso che, tra l'altro, indicano un rafforzamento del sistema attraverso l'avvio della formazione continua e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni *"al fine di ricondurre ad un processo unitario di programmazione e valutazione le politiche formative"*.

— *il riposizionamento di entrambi i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale* dovrà essere realizzato dando vita ad un sistema unitario integrato e sarà rafforzato, tra l'altro, con *"un piano straordinario triennale di riqualificazione ed aggiornamento del personale, ivi compreso i docenti della scuola e della formazione professionale"*.

In sintesi, l'Accordo sottoscritto evidenzia, soprattutto con espliciti riferimenti alla Legge quadro 845/78, la **identità e il ruolo** del sistema di Formazione Professionale, in particolare:

a) il sistema di formazione professionale di riferimento è quello "regionale", articolato nei rispettivi segmenti della formazione iniziale, della formazione superiore, della formazione in alternanza da prolungare fino a 18 anni di età e della formazione continua;

b) il "raccordo sistematico" tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro, è assicurato attraverso un coordinamento istituzionale tra i rispettivi soggetti protagonisti;

c) la "integrazione" tra il canale scolastico dell'istruzione e quello della formazione professionale è realizzato attraverso "reciproci apporti" nel seg-

mento dell'obbligo prolungato, nel segmento della secondaria, nel nuovo segmento di esperienze lavorative sino a 18 anni di età e nel nuovo segmento della formazione continua.

Tuttavia, prima di procedere al confronto con quanto sottoscritto nel successivo Accordo del settembre 1996, non deve passare sotto silenzio il mancato superamento di enunciazioni di principio in relazione soprattutto ai contenuti specifici e reali con cui sostanziare i cosiddetti interventi di "apporto" per la reciproca interazione tra istruzione scolastica e formazione professionale, specie nei percorsi formativi relativi alla fascia dell'obbligo e post-obbligo.

La forma ellittica del termine "apporto" — di contenuto generico ed indefinito — già presente nei precedenti progetti di riforma della scuola secondaria superiore e utilizzata pattiziamente dai soggetti contraenti quale mediazione per ottenere il consenso alla firma, risulta quantomeno improduttiva per radicare l'avvio del sistema educativo-formativo integrato non su ambiguità e su riserve, ma sull'esplicito riconoscimento di identità, di pari dignità e non subalternità tra percorsi formativi differenziati, in grado di rispondere alle specifiche e libere opzioni del cittadino.

Tale rilievo se, da un lato, evidenzia una importante questione attinente l'ipotesi di lavoro assunta dalla nostra indagine, dall'altro, costituisce purtroppo l'elemento costante e ricorrente da cui prendono "legittimazione" le posizioni differenziate ed autonome, che i medesimi soggetti firmatari dell'Accordo manterranno anche nelle fasi successive di confronto su tale materia, come si avrà modo di riscontrare nel prosieguo dell'indagine.

## **2 - Il Sistema di Formazione Professionale nel successivo Accordo del 24 settembre 1996**

Come è noto, la inaspettata crisi del Governo firmatario dell'Accordo 1993 e la breve durata dei Governi immediatamente succedutisi, nonché l'interruzione della stessa legislatura a poco più di due anni di vita, non hanno certo contribuito ad avviare una dinamica declinazione operativa dei principi e degli impegni concordati.

Alle insistenti sollecitazioni all'operatività avanzate dalle Parti Sociali, sempre più determinate a presidiare gli obiettivi precedentemente concordati e a ricercare soluzioni strutturali ai gravi problemi della crescente disoccupazione, dava un qualche segnale di risposta il Ministro del Lavoro Treu istituendo a fine 1994 una apposita Commissione di studio, presieduta dal Prof. Varesi, con l'incarico di approfondire l'analisi di particolari carenze rilevate nell'applicare le normative di alcuni istituti della vigente Legge quadro 845/78 alle evoluzioni dell'attuale mercato del lavoro e di avanzare proposte di specifici interventi correttivi ed urgenti, senza attendere i prevedibili tempi lunghi necessari per portare a termine una riforma complessiva del sistema formativo.

Al di là di apprezzamenti o riserve circa la strategia adottata, da più parti è stato però rilevato il sostanziale inutilizzo dei risultati raggiunti dalla Commissione Varesi che, socializzati nel settembre 1995, avrebbero potuto offrire elementi significativi per ridefinire, nel successivo Accordo del settembre 1996, non solo il quadro dei principi condivisi in materia di istruzione e di formazione professionale, ma anche precise posizioni nei confronti di coerenti percorsi e strumenti da ordinare per rendere operative le intese generali sull'interazione-integrazione del sistema formativo.

Sulla scorta anche di tale avvertimento e facendo ampio riferimento ad analisi già condotte da esperti in materia (cfr. P.G. Bresciani, *L'accordo per il lavoro tra governo e parti sociali: una lettura attiva sulla formazione*, pubblicato anche in "Rassegna Cnos", n.1, gennaio-aprile 1997, pgg. 15-27), si può disporre di ulteriori criteri per analizzare i contenuti di continuità, di discontinuità, di novità, di strategie di sistema e di alcune questioni aperte, presenti nell'Accordo in esame.

2.1 - *Nella linea della continuità* col precedente Accordo 1993, le intese sottoscritte nell'Accordo 1996 portano a nuova sintesi alcuni obiettivi già concertati, quali:

— il ruolo "di coordinamento delle politiche formative" attribuito all'istituendo "organismo interistituzionale paritario" (Ministeri P.L., Lavoro, Università-Ricerca, Industria e Conferenza delle Regioni) nell'ambito della Presidenza del Consiglio;

— le funzioni di interazione fra i soggetti istituzionali coinvolti nei processi di ristrutturazione e di riforma degli interventi formativi ai rispettivi livelli centrali e locali;

— la "interconnessione" tra i diversi sistemi (Istruzione, Formazione Professionale, Università), da assicurare attraverso l'adozione di interventi modulari nei percorsi formativi e l'avvio di un sistema di crediti e di certificazione delle competenze professionali acquisite;

— la valorizzazione degli accordi di programma e della dimensione "territoriale" della programmazione;

— il ruolo attivo, a tutti i livelli, delle Parti Sociali sia nell'indagine "concertata" con Ministeri e Regioni sui fabbisogni formativi, sia attraverso l'elaborazione di "piani annuali di formazione a livello di impresa e di territorio";

— la generalizzazione del ricorso agli stage "a carattere fortemente orientativo e formativo";

— la strutturazione di reali percorsi in alternanza, dove l'apprendistato e i contratti di formazione-lavoro dovranno essere "riformati" e recuperati "a piena dignità formativa".

2.2 - *Nella linea della discontinuità*, rispetto al quadro di riferimento delineato nel precedente Accordo, si deve evidenziare:

— lo spostamento del baricentro di interesse privilegiato nell'intesa: da un'ottica prevalentemente rivolta alla razionalizzazione ed innovazione del

sistema di formazione professionale attraverso la revisione della relativa Legge quadro (Accordo 1993), si passa all'opzione di strategie di "insieme", ritenute necessarie per fondare *urgentemente* il "complessivo ed unitario sistema formativo" di cui abbisogna il nostro Paese per competere con gli altri Paesi dell'Unione Europea;

- la prospettiva della ridefinizione e del decentramento delle competenze, specie per il sistema dell'istruzione che dovrà muoversi verso il riconoscimento dell'autonomia degli istituti scolastici;

- la prefigurazione di "poli integrati" tra Ricerca - Formazione - Associazioni - PMI;

- il prolungamento a 10 anni della durata dell'obbligo scolastico, "ristrutturato nei cicli e innovato nei curricula", rinunciando al ricorso di un'apposita legge (prevista nell'Accordo 1993 per l'elevazione dell'obbligo a 16 anni di età);

- la rinuncia a riformare il segmento della secondaria superiore, optando invece per una complessiva ristrutturazione e riordino dei cicli scolastici nel sistema dell'istruzione;

- l'affermazione del diritto alla formazione fino 18 anni di età.

2.3 - *Nella linea delle novità*, anche se non risulta sempre agevole rilevarne la connotazione specifica rispetto ad implementazioni correlate, si possono annotare:

- la individuazione di una autonoma filiera di formazione superiore "non in continuità" rispetto alla scuola secondaria superiore e orientata a soddisfare esigenze di professionalità medio-alte, a forte valenza culturale, programmata dalle Regioni e gestita da una pluralità di soggetti (mutuando tale proposta tra quelle elaborate dalla citata Commissione di studio presieduta dal Prof. Varesi);

- la predisposizione di percorsi strutturati di formazione continua, trasferendo gradualmente ed integralmente a questa "prospettiva strategica" il contributo dello 0,30% già a carico delle aziende;

- l'adozione di un sistema di certificazione e di riconoscimento dei crediti formativi, quale strumento "trasversale" per realizzare una effettiva integrazione-passaggi reciproci tra le varie filiere della formazione professionale e l'articolazione dei cicli e percorsi dell'istruzione scolastica (proposta già presente nei risultati della Commissione Varesi);

- l'istituzionalizzazione di un sistema nazionale di valutazione degli interventi formativi;

- il ripensamento "della collocazione e delle finalità" del segmento dell'istruzione professionale del sistema scolastico (IPS), "in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale".

2.4 - *Sulle strategie di sistema*, il quadro che emerge dalla visione di insieme fatta propria dall'Accordo indica, in particolare:

- l'avvio di un marcato processo di decentramento soprattutto ammini-

strativo e funzionale del sottosistema dell'istruzione, riconoscendo alle istituzioni scolastiche l'auspicata autonomia;

— l'impegno all'innovazione e alla flessibilità degli interventi nel sottosistema della formazione professionale, trasformando i Centri di formazione professionale nelle cosiddette "agenzie formative";

— il riconoscimento della differenziazione "verticale" ed "orizzontale" tra i due sottosistemi dell'istruzione e della formazione professionale regionale, nelle rispettive filiere e percorsi formativi dell'obbligo, del post-obbligo, dell'alternanza, dei contratti di formazione/lavoro e di apprendistato, nonché del percorso universitario e della formazione superiore non universitaria, della formazione continua e della formazione per gli adulti;

— l'interazione strutturale tra i due sottosistemi, quale condizione essenziale ai fini della loro efficace integrazione, da assicurare attraverso l'esplicitazione coerente dei rispettivi obiettivi specifici, di certificazioni e valutazioni dei risultati intermedi e finali conseguiti, nonché del reciproco riconoscimento dei crediti acquisiti in ciascun percorso.

2.5 - *Sulle questioni lasciate aperte nell'Accordo circa le materie in esame, non si può preliminarmente non concordare con quanti, pur avvertiti dai limiti intrinseci di un documento di concertazione, hanno rilevato come alcune posizioni problematiche presenti nel documento sottoscritto — non risolte o non mediabili — costringono altri soggetti a farsi carico dell'oneroso compito di operare scelte certamente non secondarie nelle necessarie fasi di messa in atto dell'Accordo.*

Al fine dei successivi approfondimenti, alcune di queste questioni problematiche assumono particolare rilevanza e spessore.

2.5.1 - Una prima questione, peraltro già sollevata in precedenza, è costituita dall'ambivalente posizione, assunta nell'Accordo 1996 rispetto al precedente Accordo, circa il "ruolo" del sistema di formazione professionale regionale nell'ambito del sistema formativo complessivo.

Infatti, "da un lato vi si delineano spazi nuovi di grande interesse per la f.p. (diritto alla formazione fino a 18 anni, trasformazione dei cfp in agenzie formative, finalizzazione specifica al lavoro e "territorializzazione", presenza attiva e "legittimata" nella filiera della formazione post-diploma); dall'altro lato, contemporaneamente, vi si configura per la stessa (formazione professionale) un ruolo sostanzialmente "residuale", definito più in negativo ("non scolastica") che in positivo e il cui apporto all'integrazione appare alquanto "debole", più "complementare" che "costitutivo" (cfr. P.G. Bresciani, citato, pag. 23).

"Ciò è tanto più curioso — *continua il medesimo autore* — quanto più si possa (come si può e si deve) serenamente riconoscere che nella filiera della f.p. si sono sviluppate in questi anni, anche se certo non in maniera uniforme sul territorio nazionale, esperienze "esemplari" proprio sul piano di quei requisiti che l'accordo evoca come desiderabili per l'innovazione della for-

mazione post-diploma (collegamento con il mondo del lavoro e alternanza, coinvolgimento con più soggetti, utilizzo di docenti esterni, tecniche di didattica attiva)".

Né la curiosità viene meno — *aggiungiamo noi* — se si volesse raffrontare l'assetto pluralistico istituzionale, culturale, pedagogico e didattico di cui si è dotato il sistema di formazione professionale rispetto alle rivendicazioni di maggior autonomia delle istituzioni scolastiche, alla progettualità e alle valutazioni dei percorsi ciclici e modulari, contenute nell'Accordo stesso.

Come si può notare, la questione sollevata non è di poco conto e non può essere elusa o aggirata mantenendo riserve o posizioni equivocate, specie quando si devono fare scelte strategiche e strutturali riguardanti l'uno o l'altro sottosistema: la conseguenza sarebbe negativa e condannerebbe inevitabilmente al fallimento qualsiasi sforzo per costruire l'assetto istituzionale di sistema formativo unitario e integrato, ribadito più volte nell'Accordo stesso.

2.5.2 - Una seconda questione concerne la determinazione esatta dell'inizio e fine della fascia dell'obbligo scolastico, che viene prolungato "per dieci anni"; nonché la configurazione da dare alla "ristrutturazione nei cicli" e alla relativa "innovazione nei curricula", previste nel documento con specifico riferimento al sistema scolastico dell'istruzione.

2.5.3 - Una terza questione, intimamente collegata a quelle appena accennate, riguarda il ruolo assegnato alla formazione professionale nella fascia dell'obbligo prolungato, dove il documento in esame (trascrivendo letteralmente la formulazione ellittica utilizzata nell'Accordo 1993 e già da noi commentata) sancisce la necessità che il prolungamento dell'obbligo scolastico "valorizzi gli apporti che il sistema di formazione professionale può recare".

Al di là delle riserve già espresse, è comunque da sottolineare la collocazione strutturale e non meramente strumentale della formazione professionale, che deve concorrere a garantire una "ricaduta sociale" dell'efficacia del prolungamento dell'obbligo scolastico.

2.5.4 - La quarta questione tocca il "il ripensamento della collocazione e delle finalità dell'Istruzione professionale in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale".

Anche questa formulazione lascia campo aperto a soluzioni diverse di un problema (la collocazione e il destino, in particolare, degli IPS), che ha sempre costituito il maggior ostacolo ad instaurare un proficuo dialogo tra sistema scolastico e sistema di formazione professionale regionale; né è impresa facile dedurre se la "dimensione regionale da valorizzare" rimandi all'impianto istituzionale e strutturale del "sistema" regionale di formazione professionale o alluda semplicemente ad altro (programmazione, coordinamento, intese, accordi di programma, ecc.).

Il rilievo appare in tutta la sua portata se si pone attenzione al dibattito

attuale circa le scelte e le richieste sempre più forti in ordine al federalismo regionale e delle autonomie locali.

2.5.5 - Infine, non può passare sotto silenzio la posizione che le Regioni non hanno potuto esprimere soprattutto in riferimento al loro ruolo istituzionale nei confronti del sistema di formazione professionale, non essendo le Regioni e le Autonomie Locali firmatarie dell'Accordo.

Che l'allargare il tavolo della concertazione potesse creare qualche difficoltà ai lavori non sembra ragione da far valere più di tanto, allorché si concertano strategie e scelte che non possono essere realizzate senza il concorso determinante di soggetti a cui competono precise responsabilità istituzionali, specie in materia di formazione professionale.

### **3 - Il Sistema di Formazione Professionale Regionale nel Documento Berlinguer**

In coerenza con la metodologia assunta nella ipotesi di lavoro, dobbiamo ora compiere l'ultimo tratto del nostro percorso, che comporta l'impegno di *rileggere* il documento del Ministro Berlinguer sul "riordino dei cicli scolastici", alla luce degli elementi evidenziati nelle precedenti analisi, nell'intento di approdare a risultati valutativi circa *il grado di coerenza o di scostamento sull'obiettivo di integrazione paritaria tra i sistemi dell'istruzione scolastica e della formazione professionale.*

L'ottica di verifica — vale la pena ribadire — non è tanto focalizzata sul raffronto esaustivo dei due documenti nelle materie oggetto dell'indagine, quanto su quegli aspetti di interconnessione e di confine tra i due sottosistemi formativi sui quali si intende intervenire con strategie di riforma o di innovazione orientate particolarmente a valorizzare *il sistema della formazione professionale* quale offerta formativa qualificante ed indispensabile per costruire un sistema educativo unitario ed integrato, *capace di attuare il pieno diritto di cittadinanza* nella società attuale.

Assumendo queste coordinate di percorso non si vuole, ovviamente, disconoscere o sottovalutare l'importanza e la necessità di approfondite analisi e valutazioni su altre rilevanti scelte prospettate nel documento Berlinguer, specie se concernenti la configurazione e i contenuti da riconoscere all'interno dell'uno o dell'altro sistema, su cui peraltro è tuttora aperto un vasto e acceso confronto; il nostro modesto contributo al dibattito, pur consapevole delle difficoltà che ogni raffronto comporta, vorrebbe concorrere a ridurre i rischi (non infrequenti) di costruire analisi e valutazioni del documento Berlinguer ricorrendo a rimandi impropri o addirittura distorti rispetto ai contenuti dell'Accordo del settembre 1996.

D'altra parte, al là di mere esigenze metodologiche, il sottrarsi ad un adeguato confronto tra i contenuti generali e specifici dei due documenti sembra condannare quantomeno al disinteresse del dibattito attuale analisi e va-

lutazioni che si collocano al di fuori del quadro di riferimento dell'Accordo 1996, della cui *attuazione* — insieme alle implementazioni derivanti dal programma di Governo — intende legittimamente e politicamente farsi carico il documento Berlinguer (cfr. comunicato del Ministero della P.I. del 14 gennaio 1997 per la Conferenza Stampa di socializzazione del documento “sul riordino dei cicli scolastici”).

Con questo, non si vuole certo riconoscere dogmatici e intangibili i contenuti dell'Accordo stesso; soltanto si vuole richiamare l'attenzione sul contesto operativo e strategico entro il quale si colloca non solo il documento Berlinguer, relativo alla riforma del sistema scolastico, ma anche altri interventi attuativi del medesimo Accordo (cfr. art. 17 del disegno di legge 1918 del Ministro Treu, riguardante aree specifiche di riforma del sistema di formazione professionale; l'art. 21, della legge 59/97 del Ministro Bassanini, relativo all'autonomia delle istituzioni scolastiche), che costituiscono un'area complessa per raffronti comparati, che sono al centro dell'attenzione di non pochi soggetti interessati al dibattito sul documento Berlinguer (Coordinamento delle Regioni, Cnel, Isfol, Confap), ad alcuni dei quali sarà opportuno fare cenno anche nel prosieguo della nostra indagine.

Sulla scorta di tali puntualizzazioni, il percorso di *rilettura* del documento Berlinguer, nell'ottica della nostra indagine, può svilupparsi sul tracciato utilizzato nelle precedenti analisi, prendendo preliminarmente in esame la collocazione dell'Accordo 1996 nel riordino complessivo dei cicli scolastici e, successivamente, le conseguenti modalità di attuazione nei cicli riguardanti la fascia dell'obbligo, del post-obbligo e della scuola secondaria, della scuola post-secondaria e formazione tecnica superiore.

### **3.1 - Collocazione dell'Accordo 1996 nel documento Berlinguer**

Come già accennato, il riferimento ai contenuti dell'Accordo 1996 non solo costituisce l'ancoraggio politico e culturale di *“legittimazione sociale”* su cui poggia il documento ministeriale, ma soprattutto diventa base di riferimento per puntualizzare e rafforzare il conseguente impegno di *attuazione* in ordine a specifiche scelte operative di rilevanza innovativa e strategica.

Ciò è formalmente riscontrabile allorché nel documento ministeriale si fa riferimento diretto all'Accordo del 24 settembre 1996, in merito:

— *all'apporto che il sistema di formazione professionale potrebbe dare nell'ambito del nuovo obbligo scolastico* (punto 2, lettera A);

— *alle condizioni create dall'Accordo (nell'istruzione post-secondaria) per un sistematico sviluppo delle iniziative di integrazione del sistema scolastico e produttivo e di quello regionale* (punto 3);

— *alle premesse (poste nell'Accordo) per lo sviluppo dell'offerta formativa post-obbligo* (punto 4).

Oltre a questi riferimenti formali e puntuali, risulta agevole individuare rimandi più generali al medesimo Accordo sia in ordine agli obiettivi di fondo fatti propri dal documento ministeriale, sia per quanto concerne le scelte

relative alle interconnessioni tra il sistema dell'istruzione scolastica con quello della formazione professionale, che potremmo così richiamare schematicamente:

— articolare l'offerta formativa del Paese, quale strumento essenziale per le politiche di sviluppo sociale, culturale, economico e dell'occupazione, nonché fattore indispensabile per garantire la crescita e la competitività del Paese;

— prolungare a dieci anni 10 la durata del percorso scolastico obbligatorio;

— assicurare il diritto alla formazione fino al diciottesimo anno di età;

— superare la posizione di marginalità e discriminazione della formazione professionale, favorendo la crescita di una moderna cultura professionale;

— integrare in un unico sistema formativo la scuola e la formazione professionale;

— elevare la qualità e la produttività dell'istruzione scolastica e della formazione professionale;

— prevedere nell'unico sistema formativo gli spazi per le politiche attive del lavoro e rimediare, in particolare, alla mancanza di una solida componente formativa nell'apprendistato;

— stimolare il raccordo tra formazione e professionalità riconosciute dalle Parti Sociali, per l'ottimale spendibilità delle competenze acquisite.

Tuttavia, il richiamo a generali o puntuali contenuti formali risulterebbe quantomeno improduttivo se non fosse rinvenibile un conseguente e adeguato riscontro di coerenza rispetto all'insieme degli obiettivi e dei contenuti definiti nell'Accordo a cui rimanda il documento ministeriale, pur tenendo in debito conto altri impegni attuativi collegati al programma di Governo (altro campo di analisi e di raffronto che non è assente dal dibattito in corso).

E' questo l'atteggiamento con cui intendiamo contribuire al dibattito richiesto dallo stesso Ministro della Pubblica Istruzione, prima di procedere ai programmati interventi legislativi e ai conseguenti regolamenti attuativi.

### **3.2 - Il ruolo della formazione professionale regionale nella scuola dell'obbligo**

Nella parte introduttiva, il documento ministeriale afferma che *"la necessità di elevare istituzionalmente l'età della scolarizzazione obbligatoria, da tutti riconosciuta come ineludibile, ha avuto come esito principale quello di suscitare una riflessione sull'efficacia e la funzionalità dell'intero sistema"*.

Viene così riconosciuto formalmente che l'obiettivo dell'elevazione dell'obbligo assume una collocazione istituzionale e strategica di rilevanza fondamentale da cui intende partire la riflessione per una riforma *"efficace e funzionale"* dell'intero sistema; riforma che (secondo quanto affermato nella stessa parte introduttiva del medesimo documento) riguarda in modo particolare *"i cicli dell'istruzione e la realizzazione di un sistema integrato di istruzione e di formazione"*.

3.2.1 - La proposta attuativa del *prolungamento dell'obbligo all'interno della ristrutturazione dei cicli dell'istruzione* (obiettivo già rilevato presente nell'Accordo 1996, pur non precisandone l'età di inizio e di fine) viene formulata nella parte del documento dedicata alla Scuola di Base.

La scuola di base o dell'obbligo prefigurata dal Ministro si estende a 10 anni di frequenza, con inizio a 5 anni e termine a 15 anni di età; tale percorso obbligatorio comprende: un anno di prescolarità; sei anni di scuola primaria, articolati in tre cicli biennali; tre anni di un primo ciclo della scuola secondaria, che viene denominato *ciclo orientativo o dell'orientamento*.

Nel primo ciclo triennale della secondaria o ciclo dell'orientamento (13-15 anni), la proposta ministeriale distingue il progressivo sviluppo della dimensione orientativa, indicando:

— *un primo anno (13-14) di orientamento generale*, dove "accanto allo studio di alcune materie definite fondamentali (*che tali restino per tutta la durata della scuola secondaria*)..., sia offerto un ventaglio più allargato di grandi opzioni e dei corrispondenti percorsi";

— *un secondo anno (14-15) e un terzo anno (15-16), di orientamento "più mirato"*, dove i giovani sarebbero invitati a "*scegliere tra diversi indirizzi (ad esempio: artistico, classico, scientifico, tecnico, professionale) già nettamente caratterizzati*", superando eventuali rischi di errori di scelta con ipotesi di ricorso a meccanismi di transizione da un percorso all'altro (segmenti quadrimestrali, debito scolastico) e ricorrendo al sostegno del "tutor" e prevedendo "figure di sistema".

In questo contesto, il documento ministeriale ipotizza pure "*l'apporto che il sistema della formazione professionale potrebbe dare alla realizzazione degli obiettivi della riforma*", con rimando esplicito (come già da noi rilevato) all'Accordo sul lavoro del 24 settembre 1996.

Il riferimento ci obbliga, quindi, ad entrare nel merito del raffronto su entrambi i documenti per verificare se e in quale misura questo "*elemento di grande novità*" (l'apporto del sistema della formazione professionale) concorra sostanzialmente a "*realizzare gli obiettivi della riforma*", obiettivi che (lo ribadiamo) comportano una riforma complessiva del sistema a partire dalla collocazione istituzionale e strutturale dell'elevazione dell'obbligo.

3.2.2 - A tale riguardo, la proposta attuativa elaborata nel documento ministeriale esplicita la natura degli "*apporti*", che il sistema di formazione professionale potrebbe offrire nei due anni terminali del ciclo dell'orientamento "mirato": "*moduli improntati al "fare" e al "saper fare", percorsi integrativi a quelli scolastici, ferma restando la frequenza degli insegnamenti scolastici fondamentali*".

Su queste indicazioni di "*apporto*", che configurano una sostanziale "separazione" tra formazione "scolastica-accademica" e formazione "professionale", si sono sollevate fondate critiche di merito, che formano anche aree di alcuni contributi ospitati nel presente numero di questa rivista (cfr. contributo del Prof. Pelerey; documento Confap).

Nell'economia della nostra indagine, la declinazione operativa in questione sembra quantomeno discutibile sia sotto il profilo della coerenza interna del documento ministeriale, sia nel confronto della parte specifica dell'Accordo, a cui rimanda lo stesso documento.

a) Per quanto attiene la coerenza interna, è lo stesso documento ministeriale a richiedere (poche pagine prima) di abbandonare definitivamente un *"modello (formativo) italiano rimasto sostanzialmente l'unico in Europa che non si è adattato allo sviluppo industriale"*; (e dove) *"il concetto di formazione professionale ha stentato e stenta a decollare ed è comunque considerato inferiore al concetto di formazione culturale"*.

Sembra, quindi, alquanto lontana la modalità operativa ipotizzata dal documento ministeriale, dove *"la frequenza degli insegnamenti scolastici fondamentali"* non punta a superare un percorso disciplinare tradizionale "riservato" alle discipline scolastiche, senza che queste concorrano in sinergia ad offrire ai giovani dell'età dell'obbligo un progetto unitario non solo attraverso *"il fare"* e *"il saper fare"*, ma soprattutto con il *"saper essere"* (cfr. documento Confap, citato).

b) Per quanto riguarda il confronto con i contenuti relativi dell'Accordo 1996 (pur tenendo conto della già rilevata genericità della locuzione utilizzata), è certamente agevole constatare la sostanziale distanza che separa la proposta operativa del documento Berlinguer dalla prospettiva (precedentemente illustrata) entro la quale è stato collocato l'obiettivo istituzionale e culturale-sociale del prolungamento dell'obbligo, allorché si afferma nell'Accordo stesso che *"perché il prolungamento dell'obbligo scolastico abbia una vera ricaduta sociale, è necessario che si fondi su un modello organizzativo flessibile, in cui sia strutturale la possibilità di interventi di sostegno a percorsi individuali di apprendimento, e che valorizzi gli apporti che il sistema di formazione professionale può recare"*.

La declinazione operativa prospettata nell'Accordo, anche se espressa con una formulazione alquanto contorta, tende a superare *la via del parallelismo e quella* (pure evocata) *della flessibilità*, prefigurando un percorso innovativo di *integrazione*, dove divenga *"strutturale"* l'apporto del sistema di formazione professionale.

In tale percorso integrato, al giovane che si appresta a frequentare il secondo anno del ciclo di orientamento "mirato" (che nella proposta Berlinguer coincide con l'ultimo anno 14-15 dell'obbligo scolastico) verrebbe effettivamente data la possibilità di optare per un percorso integrato presso un Centro di formazione professionale regionale o presso un Istituto professionale di Stato, se questi permarranno nel riordino dei cicli scolastici.

In questa prospettiva, il ricorso a *"convenzioni con Centri di formazione che abbiano requisiti predeterminati e diano anche le necessarie garanzie culturali"*, indicato dal documento del Ministro potrebbe, già di per sé, offrire elementi sufficienti per valutare l'affidabilità del percorso integrato, senza

dover ricorrere alla presenza del "tutor" impegnato "a seguire gli alunni" per conto della scuola.

Dal confronto operato, sembra doversi riscontrare — per quanto riguarda le scelte di strategie operative per l'assolvimento dell'obbligo prolungato — "una duplicità delle posizioni prospettate, da un lato dall'Accordo e dall'altro dal Documento Berlinguer" (cfr. Documento Confap, citato).

Questo rilievo valutativo costituisce un punto di arrivo dell'ipotesi di lavoro da cui ha preso avvio la presente indagine.

### **3.3 - Il ruolo della formazione professionale regionale nella scuola post-obbligo**

Sia l'Accordo 1996, sia il documento ministeriale prevedono, per i percorsi formativi dopo l'obbligo scolastico prolungato a 15 anni di età, una pluralità di offerte che devono assicurare il diritto alla formazione e a una formazione professionale fino a 18 anni di età, con il conseguente coinvolgimento del sistema scolastico dell'istruzione e quello della formazione professionale regionale di competenza del Ministero del Lavoro e delle Regioni.

**3.3.1 - L'Accordo 1996**, come già menzionato, configura "i percorsi formativi successivi all'istruzione obbligatoria...secondo una pluralità di opzioni tra loro collegate in una logica di sistema e raccordati attraverso la possibilità di passaggio da un'opzione all'altra", assegnando al segmento scolastico dell'istruzione e a quello non scolastico della formazione professionale regionale specifici e differenziati compiti.

a) Il segmento scolastico, "finalizzato a fornire una formazione culturale idonea al proseguimento degli studi a livello universitario o al conseguimento di un diploma preprofessionalizzante, dovrà assicurare, tra l'altro:

- l'arricchimento in itinere dei piani di studio mediante brevi e specifici moduli aggiuntivi di formazione professionale;
- il raccordo tra scuola e lavoro da realizzarsi anche attraverso la generalizzazione di stage a carattere fortemente orientativo e formativo".

b) Il segmento non scolastico (così denominato per indicare il sistema di formazione professionale regionale, come già evidenziato) sarà "costituito in sistema flessibile di opportunità" e si caratterizzerà per:

- una finalizzazione specifica al lavoro attraverso un forte legame con la realtà produttiva, economica e professionale;
- diverse modalità formative (a tempo pieno, a tempo parziale, alternanza);
- un ripensamento della collocazione e delle finalità della istruzione professionale in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale, nonché dell'apprendistato e dei contratti di formazione lavoro".

La trascrizione letterale del testo dell'Accordo permette, senza ombra di dubbio, di individuare quantomeno le caratteristiche sostanziali di "sistema"

(soggetti-ruoli-funzioni-compiti propri e distinti) che la formazione professionale regionale deve sviluppare nel segmento del percorso formativo post-obbligo (entro il quale si deve collocare quanto l'Accordo prevede successivamente per la formazione da assicurare nei contratti di apprendistato e di formazione-lavoro) per garantire il diritto alla formazione e alla formazione professionale fino ai 18 anni di età.

**3.3.2 - La proposta del Ministro Berlinguer**, nel descrivere il secondo triennio di scuola secondaria (15-18 anni) afferma che questo dovrà:

- *“offrire agli studenti indirizzi corrispondenti a grandi aggregazioni culturali-professionali (secondo le ricerche sulle professioni da 7 a 11)”*;
- assicurare *“una vera novità nell'avvicinamento progressivo al mondo del lavoro, nella possibilità di cominciare ad esercitare talune capacità, ad esplorare talune vocazioni, a compiere talune esperienze lavorative”*.

Dal confronto tra l'analisi conclusiva di questa parte dell'Accordo e quanto appena trascritto dalla proposta Berlinguer non sembrano emergere discrepanze sostanziali tra le due strategie operative indicate: flessibilità e integrazione sembrano obiettivi comuni ad entrambi i sottosistemi.

Ma la valutazione di coerenza appena espressa non può permanere, anzi sembra da rivedere, allorché al n. 4 del medesimo documento ministeriale si pone attenzione su alcune rilevanti posizioni assunte nei confronti del *“sistema di formazione professionale”*, che sembrano mutare radicalmente lo scenario del confronto, come — per esempio:

— *“occorre ... superare la concezione, finora dominante ..., che la formazione professionale sia una scelta riservata agli espulsi dal sistema scolastico, ai disadattati, a coloro che trovano difficile inserimento nel mondo del lavoro”*;

— *“solo in Italia il concetto di formazione professionale è stato posto strumentalmente in alternativa a quello scolastico”*;

— *“questa immagine unilaterale e assai riduttiva della formazione professionale era già da più di un secolo in contrasto con la creazione di istituti di formazione professionale ... ed è ora in contrasto con la realtà stessa delle politiche di formazione dell'Unione europea ... (dove) si parla di formazione professionale iniziale per i giovani e dei suoi nessi con la scuola, di formazione di livello intermedio e superiore ..., di riqualificazione professionale ...”*.

Di fronte a simili affermazioni, sembra obiettivamente difficile superare la critica di fondo avanzata da non pochi addetti ai lavori quando rilevano “che la finalità ultima cui tende la proposta di riforma del Ministro Berlinguer sia quella di affidare al sottosistema scolastico il ruolo di farsi carico di ogni bisogno di professionalizzazione, saltando il sottosistema della formazione professionale regionale, che risulterebbe così confinato alla sola formazione continua ed alle iniziative meramente di supporto e di carattere ancillare al sottosistema scolastico” (cfr. documento Confap, citato).

In questo radicale cambiamento di scenario, non solo verrebbe consegnata alla scuola la prima formazione professionale, ma anche tutti gli altri interventi di formazione, soprattutto quelli di secondo livello e di livelli superiori.

In tale prospettiva verrebbero valutate le affermazioni contenute nello stesso documento ministeriale, dove si prevede: un *“protagonismo nel segmento formativo post-secondario di nuovi soggetti istituzionali e, prima di tutti, della scuola[...] ferma restando la competenza delle Regioni a individuare i requisiti perché un percorso formativo possa comportare il rilascio di una vera e propria qualifica professionale”*.

Un'altra questione viene sollevata circa la collocazione, che il documento di lavoro del Ministro assegna all'istruzione professionale e in particolare ai ruoli e funzioni degli Istituti Professionali di Stato che, insieme alla riforma dell'Apprendistato e dei contratti di formazione lavoro, permangono come *“aspetti cruciali”* di tutta la riforma (cfr. documento Isfol, citato).

L'Accordo, come già rilevato, lasciava tra le *“questioni aperte”* tutta la relativa problematica, da affrontare in *“un ripensamento della collocazione e delle finalità ... in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale”*.

La proposta Berlinguer, pur non entrando nel merito della rispettiva articolazione interna, assegna un ruolo strutturale e strategico all'istruzione professionale (IPS), che dovrebbe svolgere le proprie funzioni nella scuola terminale dell'obbligo, nel post-obbligo, nel post-diploma e anche (insieme ad altri soggetti) nel nuovo segmento della *“formazione tecnico-professionale superiore”*.

*“Alle Regioni, secondo tale proposta, rimarrebbero competenze programmatiche generali, amministrative, organizzative e di finanziamento, mentre la scuola assumerebbe in gran parte il ruolo di soggetto forte del sistema di formazione professionale”* (Pellerey, citato).

Al di là dell'esito del dibattito in corso su questo aspetto *“cruciale”* della riforma, che il Coordinamento delle Regioni intende contrastare mettendo in campo le proprie competenze istituzionali, culturali, politiche (cfr. documento delle Regioni, citato), è importante rilevare come le scelte prospettate nel documento ministeriale — anche per i percorsi formativi del segmento post-obbligo — delineano uno scenario quantomeno diverso, se non contrario, rispetto a quello tracciato nell'Accordo, scenario entro il quale non si configura una *integrazione tra due sottosistemi distinti, ma una integrazione del sottosistema della formazione professionale in quello dell'istruzione scolastica*.

### **3.4 - Il ruolo della formazione professionale regionale nel post-diploma**

Nell'attività formativa post-diploma, l'Accordo per il lavoro impegna a istituire, accanto all'offerta universitaria, in autonomo segmento di *“formazione superiore”*, non in continuità rispetto alla scuola secondaria, con caratteristiche specificate.

Inoltre, l'Accordo assegna alle Regioni la funzione di programmazione e coordinamento delle esperienze presenti nel territorio; la gestione delle attività dovrà vedere la partecipazione di tutti i soggetti presenti sul territorio (formazione professionale, università, scuola, mondo del lavoro e delle professioni ecc.).

La proposta ministeriale (che rimanda formalmente ancora una volta All'accordo del 24 settembre 1996) adombra la possibilità di utilizzare anche per questo segmento di "formazione tecnico-professionale superiore" la scuola *"che specialmente attraverso l'istruzione professionale ha accumulato esperienze meritevoli di essere valorizzate"*.

"In realtà, l'Accordo apre lo spazio ad una offerta formativa post-secondaria completamente nuova, particolarmente rivolta ad una formazione professionale più *"pesante"* rispetto a quella che caratterizza i corsi di secondo livello regionali, ma che d'altra parte eviti i rischi di accademia insiti nei D.U., senza d'altra parte trascurare il necessario collegamento con l'Università, allo scopo di mantenere elevata la qualità degli standard" (cfr. documento Isfol, citato).

Rispetto anche a questo segmento "nuovo", la proposta ministeriale puntualizza invece, con coerenza, la validità dello strumento *del credito*, individuato anche nell'Accordo, per dare adeguato riconoscimento ai diversi percorsi formativi scelti dalla persona in tutto il corso della propria vita.

Dal confronto tra Accordo e documento ministeriale, anche in questo segmento dei percorsi formativi, si rileva la difficoltà della proposta Berlinguer a realizzare un *sistema integrato dove è definita la distinzione chiara dei ruoli, senza alcuna invasione nell'ambito di competenze altrui*.

#### **4 - Conclusione**

La ipotesi di lavoro, che ha fatto da punto di riferimento durante tutto il percorso dell'indagine, ha permesso di approdare a verifiche specifiche nella varie parti dello svolgimento delle analisi elaborate, pur con i limiti che ogni confronto comporta.

Contribuire anche con questa indagine al dibattito in corso per qualificare professionalmente e integrare socialmente ogni cittadino, perché concorra secondo le proprie capacità e possibilità allo sviluppo complessivo della nostra società, ci sembra possa essere una risposta effettiva per assicurare al nostro Paese quella "scuola della seconda chance", auspicata e sollecitata dal Libro Bianco della Commissione Europea *"Insegnare e apprendere. Verso una società cognitiva"*.