

## Alcune proposte degli Enti di FP per la Conferenza Nazionale sulla Formazione Professionale

(Roma, 5-6-7 febbraio '92)

1. Nei sistemi sociali vi sono due tipi di cambiamento: l'uno è pervasivo, non facilmente identificabile, con cicli lenti di trasformazione; l'altro è mirato e si consuma in tempi piuttosto brevi. Coinvolgono attori ed oggetti diversi: il primo muove scenari culturali, sistemi sociali e modelli di comportamento; il secondo attiva processi e procedure, si sviluppa lungo percorsi prevedibili.

I seminari preparatori e la stessa Conferenza Nazionale testimoniano la compresenza di questi cambiamenti: sono luoghi di confronto tra mondi culturali diversi, tra ottiche contrapposte o complementari ed evidenziano l'esigenza di cambiamenti puntuali, formulando proposte percorribili di trasformazione.

La Conferenza Nazionale è già un prodotto di cambiamento perché dalla segmentazione di esigenze, di analisi e di proposte è emersa l'esigenza forte, e da tutti condivisa, della concertazione, della negoziazione, della contrattazione di decisioni tra le parti sociali. È un modello di comportamento referenziale che può e deve essere adottato — secondo gli auspici di quasi tutti gli operatori che si sono espressi — per risolvere grandi e piccole questioni: dalla riagggregazione della domanda formativa, al coordinamento della diversità della risposta, dall'intreccio dei sistemi formativi alla scelta di criteri e procedure di valutazione dei processi, dei prodotti e delle strutture formative.

La concertazione, per diventare modello culturale, ha bisogno di luoghi

e procedure che ne sostanzino la funzione e la distinguono dai suoi derivati deboli, che sono la consultazione ed il dibattito; ha bisogno di tempi adeguati di sviluppo, di obiettivi da perseguire.

Un risultato auspicato di questa presa di coscienza è che le istituzioni di governo del sistema di FP, in primo luogo Ministero del Lavoro e Regioni, si devono fare promotori di concertazione, adottare la prassi della negoziazione per risolvere i nodi del sistema indicati nella Conferenza.

Sarebbe un fatto significativo se, su sollecitazione delle istituzioni, si addivenisse ad una «*Carta delle Priorità*», tipo quella proposta dall'ISFOL, sulla quale negoziare le linee di lavoro da percorrere in tempi riavvicinati.

È sulle priorità che gli Enti di FP intendono impegnarsi per negoziarne la rilevanza e le soluzioni.

E la *priorità*, sulla quale vi è stata la netta convergenza di tutti gli operatori, è il *fare della formazione* nelle sue articolazioni *un sistema integrato*. È questo — crediamo — il primo prodotto della concertazione implicita ed esplicita che ha animato i seminari e la Conferenza. È più che un'esigenza diffusa; è un obiettivo condiviso che ha la sua ragion d'essere in un'altra verità paradigmatica, acquisita dalle parti sociali: il concetto di formazione come servizio alla collettività e, perciò, come intreccio di opportunità fruibili dall'utente secondo un proprio progetto, in una logica di integrazione.

*La priorità delle priorità* è dunque creare le *condizioni* perché i *molteplici canali formativi* siano tra loro *interconnessi*. Perché ciò sia possibile, occorre che vengano sciolti i *nodi cruciali del sistema*: *l'integrazione* tra le *diverse sedi di rilevazione della domanda*, *la definizione dei confini del sistema*, *la creazione di percorsi formativi interconnessi e percorribili* attraverso il riconoscimento di *crediti formativi*, *la creazione di luoghi istituzionali per il coordinamento tra i percorsi e di concertazione delle soluzioni* tra le parti sociali, *l'attivazione di nuclei regionali di valutazione*, *la definizione di sistemi di valutazione e di certificazione delle strutture formative*, dei processi e di prodotti, *il superamento delle diseconomie attuali*.

Le proposte che qui saranno presentate attengono a questi nodi, che sono — secondo gli Enti di FP — le questioni prioritarie da risolvere.

2. Le modalità di soluzione non possono prescindere dalla questione della normativa nazionale che disciplina la FP e che oggi rappresenta un fattore di resistenza al cambiamento o una risorsa povera, che, invece, opportunamente

trasformata, può diventare strumento per orientare la nebulosa della FP verso una trasparenza organizzata.

Chi ha vissuto le vicende sofferte e conflittuali dell'elaborazione della legge 845/78 non crediamo che possa avere il coraggio e la lucidità di *proporre una riforma radicale* della legge attuale: la riforma globale della normativa quadro aprirebbe un periodo di turbolenza culturale e di instabilità procedurale che nuocerebbe profondamente alla volontà di ricercare soluzioni urgenti ed operative. Sappiamo anche che la lentezza delle riforme-quadro favorisce il proliferare di sperimentazioni spontanee e di innovazioni sotterranee, mortificando la trasparenza delle decisioni istituzionali e delegittimando — dal punto di vista culturale — l'iniziativa, già rallentata, delle sedi istituzionali.

Perciò la proposta che formuliamo si ispira ai seguenti criteri:

- \* *un primo criterio è di risolvere per via amministrativa, e quindi secondo le procedure dettate dalle norme oggi in vigore, quei problemi che attengono alla funzionalità del sistema di FP, la riforma dei Centri di FP, l'adeguamento della professionalità degli operatori, l'attivazione di sperimentazioni di intreccio tra formazione professionale di base e biennio della Scuola Secondaria Superiore, la funzionalità e la sinergia tra osservatori del mercato del lavoro, Agenzie del lavoro e luoghi istituzionali di programmazione dell'offerta, il superamento delle diseconomie attuali, ecc, sono questi alcuni dei punti forti di una mini-riforma amministrativa, sostenibile, comunque, con una volontà riformatrice che si anima nei luoghi di concertazione-pattuizione delle soluzioni tra le parti sociali;*
- \* *un secondo criterio è di prevedere una riforma legislativa mirata di alcuni nodi che oggi sono del tutto fuori dalla 845/78 o, addirittura, sono da essa prodotti. Si tratta di legiferare sulle sinergie tra i sistemi formativi (orientamento, FP, Secondaria Superiore), sulle certificazioni e sulla dispersione dei finanziamenti, tra l'altro ancora attestati sulle modalità corsuali. La normativa dovrebbe avere le caratteristiche del quadro di riferimento, demandando alla disciplina amministrativa ed agli accordi sociali le soluzioni operative;*
- \* *un terzo criterio è di stilare dei protocolli di accordo tra le parti sociali sia sui nodi, strategicamente rilevanti che vengono affrontati amministrativamente, sia sulle questioni oggetto di riforma legislativa. Lo strumento dei protocolli di intesa è da considerarsi autonomo, ma interconnesso rispetto ai precedenti, perché appartiene all'ambito sociale e non legislativo. Anzi,*

potrebbe essere questo lo strumento di eccellenza per la strategia della concertazione tra le parti.

Si tratta pertanto di *tre criteri di riforma che non sono tra loro alternativi*; anzi, la loro attivazione configura un'azione a tenaglia su tutto il sistema formativo. In questo caso la regia del Ministero del Lavoro diventa una condizione essenziale di riuscita.

3. Abbiamo detto che *la priorità delle priorità è la creazione della formazione in quanto sistema*.

Ciò è vero, perché il referente centrale di tutte le iniziative ed opportunità è l'utente: su di lui devono convergere i servizi offerti; attorno a lui occorre creare la rete delle opportunità formative. Tra le molteplici tipologie di utenza che accedono alla formazione vi è quella dei giovani tra i 14 ed i 20 anni; essi rappresentano oggi una fascia di popolazione ad alta problematicità sociale e culturale e pongono una delle questioni più gravi del nostro Paese, come risulta anche dal graduale abbassamento dell'età di coloro che sono coinvolti in episodi sempre più frequenti di violenza e di delinquenza, ma anche — in un'ottica più positiva — dalla criticità di questa fase dello sviluppo psico-fisico e culturale della persona, in cui avvengono in genere le grandi scelte di vita.

Oggi, lo sappiamo, non vi è una strategia unitaria di sostegno formativo per questa popolazione che si trova a vivere — ed è la sua caratteristica — all'incrocio di sistemi sociali diversi, senza appartenere a nessuno di essi: sistema scuola, FP, orientamento, collocamento, produzione, famiglia, mercato occupazionale.

Esigenza di accesso al mercato del lavoro, di continuazione del ciclo di formazione, di ridefinizione del proprio progetto di vita si sommano tra loro, superando i confini tra adattamento, marginalità sociale ed esclusione; la prevenzione si intreccia e si confonde con azioni di normalizzazione e di inserimento sociale.

Se questo è vero, ridiventa *centrale la questione della Formazione Professionale di base* e del suo intreccio con tutte le opportunità formative disponibili per questa fascia di età.

Di qui *la necessità e l'urgenza di una riforma, i cui criteri ispiratori per un cambiamento mirato potrebbero essere i seguenti*:

\* *un primo criterio è il superamento delle barriere istituzionali tra le diverse opportunità formative*: ciò significa anzitutto attrezzare la formazione pro-

fessionale di base per affrontare i problemi collegati con l'elevamento dell'obbligo di istruzione a 16 anni, presumibilmente rivedendone il monte ore complessivo, trovando soluzioni di compatibilità tra formazione generale e formazione tecnico-professionale; e poi significa prevedere un sistema di crediti formativi che consentano la mobilità tra percorsi formativi diversi;

- \* *un secondo criterio è l'arricchimento della valenza formativa delle opportunità di formazione sul lavoro, specialmente se si attuano nelle piccole e medie imprese; occorre riaffermare, accanto al ruolo centrale del lavoro, il ruolo cruciale degli Enti di FP nei contratti di formazione e lavoro e nell'apprendistato. A questa condizione è possibile applicare il criterio di riforma che prevede l'attivazione di un sistema di crediti di formazione;*
- \* *un terzo criterio è la diffusione di risposte personalizzate di formazione per l'inserimento nel circuito formativo o nel lavoro. Non possiamo dimenticare i 300.000 giovani che ogni anno stanno ai margini dei circuiti sociali e che rappresentano il criterio per misurare la qualità del nostro sistema di formazione: la soluzione del problema comporta che si abbandoni la centralità del corso, caratteristica esclusiva della cultura attuale della formazione;*
- \* *un quarto criterio è la ridistribuzione equilibrata sul territorio delle diverse opportunità di formazione, sia FP che biennio unificato; non dimentichiamo che spesso il diritto alla formazione si gioca sulle condizioni territoriali di accesso ai circuiti delle opportunità;*
- \* *un quinto criterio è l'attuazione di uno stretto collegamento tra tutte le iniziative formative e sociali rivolte a questa fascia di età: occorre creare una rete di servizi che stabilisca un circuito virtuale tra prevenzione, recupero e normalizzazione. La frantumazione attuale delle opportunità è essa stessa fonte di marginalizzazione sociale e culturale, specialmente in ambiente ad alto tasso di urbanizzazione. Ribadiamo: un elevato indice di marginalità sociale è la misura della qualità del sistema delle opportunità formative e sociali.*

*L'applicazione di questi criteri potrebbe produrre almeno due effetti altamente significativi:*

- *un primo effetto è di costituire un microsistema di opportunità indirizzate ai giovani, microsistema che potrebbe rappresentare una zona di eccellenza del più ampio sistema formativo;*

— un secondo effetto è di indicare le soluzioni possibili per l'offerta di opportunità ai giovani adulti, a quelli, cioè, che escono dalla Secondaria Superiore e si immettono nel mercato del lavoro con uno status altrettanto precario.

4. Un'altra delle questioni prioritarie da affrontare per porre in esame la formazione come sistema è quella della valutazione e della certificazione.

È stato un punto forte dei seminari preparatori alla Conferenza Nazionale, che ha prodotto una massa notevole di analisi e proposte. Non c'è che da rallegrarsi, perché è la prima volta che nel sistema formativo (scuola compresa) si affronta a livello nazionale il tema della valutazione della qualità dei servizi resi e della validazione degli esiti.

Auspichiamo che questo entusiasmo non si vanifichi in atteggiamenti di attendismo e in decisioni inappropriate.

È opportuno ribadire qui il valore strategico della valutazione di qualità per tutto il sistema formativo: adottando soluzioni in merito ai dispositivi di valutazione, si introducono quasi automaticamente dei meccanismi di riforma in tutto il sistema. E ciò per almeno tre ragioni:

- \* la prima ragione è che l'introduzione della valutazione obbliga a definire gli obiettivi del sistema, a pianificare le risorse, ad individuare i punti di ancoraggio del sistema;
- \* la seconda ragione è che per valutare occorre mettere in atto un adeguato sistema informativo che, se da un lato rende trasparente la formazione, dall'altro crea un patrimonio disponibile per la circolazione e la diffusione;
- \* la terza ragione è che la valutazione costituisce la base per prendere decisioni consapevoli da parte delle Istituzioni.

Ma non dobbiamo peccare di ingenuità: ogni realtà è bipolare ed anche la valutazione può provocare danni, perché è già essa stessa decisione, oltre ad essere strumento per le decisioni.

E le decisioni che la valutazione deve prendere durante il suo sviluppo non hanno sempre caratteristiche tecniche; anzi sovente, sotto l'apparenza della dimensione tecnica si nasconde la discrezionalità politica, vedi per esempio la stessa applicazione dei parametri valutativi.

Dobbiamo essere consapevoli che le procedure valutative non sono un atto amministrativo ma culturale e, il più delle volte, politico.

Perciò se vogliamo mettere in atto un processo di valutazione di qualità, dobbiamo creare le condizioni adeguate per la sua gestione perché è proprio nella gestione del processo valutativo che si creano i presupposti fuorvianti. Le condizioni possono essere le seguenti:

- \* *vivere anzitutto una fase sperimentale* — che sia convenzionalmente ritenuta tale da tutti gli attori della formazione — in cui si osservino gli esiti relazionali, organizzativi, culturali della valutazione;
- \* *creare un comitato di garanti*, composto dalle diverse parti sociali, che osservi e controlli gli sviluppi dei processi valutativi messi in atto;
- \* *mettere in concorrenza dispositivi diversi* di valutazione per favorire la ricerca valutativa ed il pluralismo delle soluzioni;
- \* *avviare una fase di riorganizzazione degli apparati istituzionali*, regionali e nazionali, per dotarli di competenze adeguate.

Analogamente, il problema delle certificazioni è uno di quei nodi prioritari che devono essere affrontati con un accordo, una convenzione operativa tra le parti sociali in causa; istituzioni di governo della formazione, mondo del lavoro, mondo dell'utenza e mondo degli operatori privati e privato-sociali.

Occorre distinguere i problemi di riconoscimento delle certificazioni per il circuito formativo da quelli per il circuito lavorativo.

Relativamente al circuito formativo, non è pensabile arrivare in tempi brevi ad una certificazione unificata tra formazione professionale e sistema scolastico. Si può, però, introdurre anziché il riconoscimento legale delle certificazioni rilasciate dalla FP, il riconoscimento funzionale, una sorta di equivalenza o di definizione di criteri di ammissibilità per coloro che sono in possesso di qualifiche di livelli diversi, conseguite nella FP o sul lavoro, e che intendano accedere al triennio della Secondaria Superiore.

Relativamente al circuito lavorativo, occorrerebbe evitare di lasciare alla libera contrattazione di mercato il riconoscimento del valore delle certificazioni rilasciate dal circuito formativo; sarebbe utile, invece, istaurare un regime di riconoscimento convenzionato, ispirato a criteri di flessibilità che, comunque, possa rappresentare un referente sociale, piuttosto che un automatismo contrattuale o legale.

In ogni caso alla base di qualsiasi innovazione in questo ambito, vi è la creazione di un sistema di crediti di formazione, accumulati attraverso le varie esperienze formative e lavorative; un sistema di crediti reso visibile da un

libretto di percorso, corredato di un portafoglio di competenze, sul modello francese.

5. Esplicite sono state le indicazioni emerse nel dibattito preparatorio su *un'altra questione prioritaria, quella dei finanziamenti*, indicazioni che gli Enti di FP si sentono di condividere nella sostanza.

Tutte le proposte di cambiamento hanno sottolineato la *necessità di un forte legame tra qualità degli interventi e finanziamenti*, trasformando questi in uno strumento a reale supporto della programmazione e governo del sistema e, pertanto, *utilizzandoli in modo mirato sulle priorità, sulle urgenze*.

*Tre possono essere — secondo gli Enti di FP — i punti forti di una riforma della funzionalità dei finanziamenti.*

*Un primo punto*, su cui intervenire da subito e con gli strumenti amministrativi a disposizione, *riguarda le diseconomie*, ossia gli sprechi causati dalle piccole e grandi disfunzionalità: dai ritardi nell'erogazione dei fondi alla non utilizzazione delle disponibilità finanziarie, dai costi elevatissimi inerenti la gestione della mobilità del personale (pensiamo al mantenimento di personale pagato a zero ore), al finanziamento di attività poco orientate all'inserimento al lavoro, dall'applicazione non tempestiva e faraginoso delle procedure amministrative, al non coordinamento di tutte le fonti finanziarie (pensiamo agli squilibri finanziari che si creano).

È necessario, per fare ciò, riordinare, omogeneizzare e coordinare all'interno delle varie Regioni e nello Stato Centrale, le attuali procedure di erogazione finanziaria, con la volontà di superare queste diseconomie.

*Un secondo punto di riforma riguarda la revisione degli attuali criteri di alimentazione e di costituzione dei fondi*. Senza giungere, per ora, a definire proposte precise, si può affermare la necessità che vi sia un allargamento della base contributiva, nel senso che il concorso finanziario sia offerto da tutti i reali beneficiari di un servizio che, come si afferma nella Legge 845/78, è di interesse pubblico e concerne l'intera collettività. Se da una parte vi è un dovere di giustizia sociale, per cui tutte le componenti produttive contribuiscano alla creazione di una risorsa considerata strategicamente significativa, dall'altra vi è un atto di giustizia distributiva, per cui la parte collettiva, che fruisce dei benefici della formazione professionale, debba concorrervi in modo diversificato. Si tratta, allora, di adottare un criterio di fiscalizzazione dei

costi della formazione, estendendolo a tutti i cittadini che sono in condizione di produrre beni e servizi.

Infine, *il punto forte dei criteri di erogazione dei finanziamenti*. Si potrebbero sottolineare e proporre numerose e significative modifiche, senza le quali — come succede oggi — i contributi finanziari perseguono logiche proprie, non finalizzate alla dinamicità delle risposte formative. Un aspetto, in particolare, sembra avere una rilevanza cruciale ed è quello della centralità del corso: le risposte formative sono oggi finanziabili, se si configurano come attività corsuali. È inutile spendere argomentazioni per *demolire questo assunto*: tutti gli operatori ne sono consapevoli.

*Occorre passare*, come del resto è stato previsto in alcune proposte di Legge regionale in materia di formazione professionale, *alle soluzioni operative e creare le condizioni perché l'affermazione della centralità dell'utenza possa diventare un criterio di operatività finanziaria*. In tal senso allora il criterio da adottare è legato al posto-formazione (e quindi ai progetti personalizzati di formazione) ed al Centro di FP, ossia alla sede che eroga il servizio.

Questi nuovi criteri consentirebbero di superare i parametri globali che comporterebbero il controllo della spesa sulla qualità del servizio reso.

6. Le questioni prioritarie da affrontare sono numerose ed anche per questo *occorre un soggetto che si faccia promotore e sostenga la linea delle riforme e del riordino delle disfunzionalità anche per via amministrativa*.

Questo soggetto istituzionale non può che essere il Ministero del Lavoro nelle vesti che lo hanno visto impegnato nei seminari preparatori e nella Conferenza Nazionale.

È da auspicare che *questo lavoro venga portato avanti con il contributo delle parti sociali e degli Enti di FP, con il concorso delle rappresentanze istituzionali direttamente ed indirettamente interessate*.

*Due* potrebbero essere, infine, *i punti di attacco al treno delle riforme: un luogo di elaborazione operativa e concertata della linea di riforma e di realizzazione della formazione in quanto sistema; questo luogo potrebbe avere le caratteristiche sociali tipo quelle del CNEL*.

*Il secondo punto* di attacco potrebbe essere un *Comitato Interministeriale* coordinato dalla Presidenza del Consiglio, con lo scopo di tracciare i confini della formazione e definire le sinergie, gli scambi tra i vari sottosistemi che concorrono a diverso titolo a produrre la risorsa formazione.

I due organismi dovrebbero lavorare di comune accordo ed alimentarsi reciprocamente.

Non si può concludere senza una nota a favore del problema del *pluralismo culturale*. Oggi sempre di più si afferma che il diritto ad erogare la formazione viene riconosciuto a chi ha i requisiti di funzionalità ex ante e di efficacia-efficienza ex post. La legittimazione verrebbe data dalla verifica di qualità sulle condizioni iniziali e sugli esiti del servizio erogato.

È sicuramente una soluzione funzionale del problema del pluralismo, ma potrebbe essere parziale, se venisse considerata sostitutiva dei principi indicati nell'art. 5 della Legge 845/78, principi che concernono la natura di chi eroga la formazione.

Il problema del pluralismo oggi dovrebbe essere affrontato con un'ottica globale: considerando la sensibilità culturale, ossia la dimensione associativa di chi eroga formazione e la validità funzionale del servizio erogato.

Le Istituzioni di governo della Formazione Professionale devono essere i garanti — come detta la Legge Quadro — di una politica formativa che offra possibilità di scelta culturale all'utente; specialmente se giovane.

La produzione di una *proposta formativa* diventa oggi una delle condizioni necessarie per fare della formazione una funzione sociale di senso.