

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

XIV LEGISLATURA

---

N. 5311/4  
ALLEGATO

## RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2004)

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
**(MARONI)**

---

Allegata alla tabella n. 4, stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2005, del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007

*(Articolo 20 della legge 21 dicembre 1978, n. 845)*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 25 novembre 2004*

---

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE**  
**SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE**  
**ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE**

(Anno 2004)

PAGINA BIANCA

**INDICE**

Introduzione .....	<i>Pag.</i>	15
Sezione I – EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE .....	»	17
Cap. 1. Lo sviluppo quantitativo del sistema di formazione professionale: i principali indicatori .....	»	19
Cap. 2. La domanda e l'offerta di formazione professionale .....	»	27
1. La domanda di formazione professionale		
2. Le caratteristiche strutturali dell'offerta di formazione professionale .....	»	39
Cap. 3. Verso il nuovo sistema di istruzione e formazione: dall'obbligo formativo al diritto-dovere alla formazione .....	»	47
1. Lo stato di avanzamento del sistema .....	»	47
2. Lo sviluppo delle anagrafi sui giovani in obbligo formativo .....	»	51
3. L'attività dei Servizi per l'impiego .....	»	53
4. La sperimentazione dei percorsi di Istruzione e Formazione professionale .....	»	57
Cap. 4. L'Apprendistato .....	»	63
1. L'evoluzione dell'occupazione e dell'offerta formativa .	»	63
2. Le sperimentazioni come strumento per dar vita ad un apprendistato alto .....	»	67
3. Il cammino verso l'attuazione del decreto legislativo 276/03 .....	»	68
Cap. 5. La formazione superiore non universitaria .....	»	71
1. L'evoluzione della filiera IFTS .....	»	71
1.1. <i>Le principali innovazioni della filiera</i> .....	»	72
2. La formazione professionale regionale di II livello ..	»	73
Cap. 6. La formazione permanente .....	»	77
1. Gli scenari .....	»	77
2. L'attività dei Centri Territoriali Permanenti .....	»	80
3. Gli insegnanti dell'EDA: il caso dei Centri Territoriali Permanenti .....	»	84
3.1. <i>Il profilo socio-anagrafico</i> .....	»	85

3.2. <i>La carriera professionale</i> .....	Pag.	87
3.3. <i>L'aggiornamento ricevuto e la domanda di formazione</i> .....	»	88
3.4. <i>Motivazione e livello di soddisfazione professionale</i> .	»	91
4. Nuovi strumenti e modelli per la promozione della formazione degli adulti nelle esperienze della rete europea ELAP .....	»	93
Cap. 7. La formazione continua .....	»	97
1. L'evoluzione nel periodo 2000-2003 .....	»	99
1.1. <i>La formazione continua nelle grandi imprese italiane</i> .....	»	102
1.2. <i>La formazione continua nelle Piccole e Medie Imprese del Centro-Nord nel 2003</i> .....	»	104
1.3. <i>La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno nel 2003</i> .....	»	106
2. La domanda di formazione espressa dai lavoratori .	»	108
3. Le politiche pubbliche a sostegno della formazione dei lavoratori .....	»	108
3.1. <i>Gli interventi sostenuti con il cofinanziamento del FSE</i> .....	»	111
3.2. <i>Gli interventi per le piccole imprese e per la difesa dei lavoratori a rischio nell'intervento della legge 236/93</i> .....	»	112
3.3. <i>Evoluzione dei progetti di formazione contrattata e dei congedi formativi promossi dalla legge 53/00</i> .	»	114
3.4. <i>Promozione di modelli e metodi innovativi di formazione Continua</i> .....	»	115
3.5. <i>Il sostegno al Dialogo sociale attraverso l'investimento in nuove competenze dei quadri e degli operatori delle Parti sociali</i> .....	»	117
4. Il processo di attivazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua .....	»	122
4.1. <i>Le dinamiche organizzative</i> .....	»	125
4.2. <i>Le caratteristiche dei provvedimenti per il finanziamento dei Piani formativi emanati dai Fondi Paritetici Interprofessionali</i> .....	»	125
5. La formazione continua a domanda individuale: caratteristiche e modelli di offerta .....	»	129
Cap. 8. La spesa per la formazione .....	»	129
1. Tendenze generali della spesa per l'istruzione e la formazione .....	»	133
2. La spesa regionale per la formazione professionale .	»	134
2.1. <i>I bilanci consuntivi</i> .....	»	140
2.2. <i>I bilanci di previsione</i> .....	»	141
Cap. 9. L'utilizzazione delle risorse del FSE .....	»	141
1. Le priorità di <i>policy</i> emergenti dai contesti regionali .....	»	141
1.1. <i>L'analisi della programmazione attuativa del Fse</i> .	»	141
1.2. <i>Le strategie di intervento</i> .....	»	142
1.3. <i>L'ampliamento dei target-group</i> .....	»	143

1.4. <i>Le priorità trasversali</i> .....	Pag.	144
1.5. <i>L'utilizzo dei voucher</i> .....	»	145
2. Gli esiti occupazionali delle azioni cofinanziate: un primo approfondimento in chiave di genere .....	»	146
Sezione II – LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE .....	»	155
Cap. 10. Gli indicatori ed i modelli europei per la qualità .....	»	155
1. Gli indicatori dello <i>Standing Group on Indicators and Benchmarks</i> .....	»	155
2. Gli indicatori del <i>Technical Working Group on Quality in Vet</i> .....	»	159
3. I modelli e i dispositivi europei per la qualità .....	»	161
Cap. 11. Certificazione e riconoscimento delle competenze .....	»	165
1. La strategia europea per la trasparenza .....	»	165
2. L'evoluzione del sistema di certificazione delle competenze tra indirizzi nazionali e dispositivi regionali .	»	169
Cap. 12. Accreditemento delle strutture orientative e formative .....	»	193
1. Il quadro regolamentare .....	»	193
2. Aspetti quantitativi .....	»	194
3. Profili normativo-regolamentari delle Regioni e Province Autonome .....	»	197
Cap. 13. Il personale della formazione professionale ...	»	207
1. La crescita quantitativa .....	»	207
2. Le caratteristiche socioculturali .....	»	210
3. Formatori tipici e formatori atipici .....	»	212
4. Il dualismo pubblico-privato .....	»	213
Cap. 14. La costruzione di un sistema di <i>e-learning</i> ....	»	217
1. Il contesto di riferimento .....	»	217
2. Il dispositivo nazionale del CNIPA .....	»	220
3. I modelli di <i>governance</i> locale dello sviluppo dell' <i>e-learning</i> , due tipologie a confronto: Lombardia e Toscana .....	»	221
Cap. 15. L'orientamento tra mercato del lavoro-istruzione-formazione: modelli e categorie di analisi per lo sviluppo di un sistema .....	»	225
1. Orientamento, formazione e lavoro: verso un modello di integrazione .....	»	225
2. Indicatori e prospettive di analisi dell'orientamento .	»	226
3. Mappatura del fenomeno orientamento in Italia .....	»	228
4. Sviluppi futuri .....	»	232

Cap. 16. Valutazione di qualità dei sistemi formativi: una priorità europea .....	Pag.	235
1. Finalità ed elementi costitutivi del modello di valu- tazione elaborato dall'Isfol .....	»	235
2. Le analisi di caso: Valle d'Aosta, Trento e Lombardia ...	»	237
3. Analisi comparativa e considerazioni finali .....	»	240

## INDICE DELLE TABELLE

Sezione I – EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMA- ZIONE PROFESSIONALE .....	»	17
Tab. I. 1. Popolazione che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore secondo le classi di età – anno 2001 (val. %) .....	»	19
Tab. I. 2. Indicatori di diretto riferimento ai <i>benchmarks</i> su istruzione e formazione. Europa e Italia .....	»	20
Tab. I. 3. Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione ....	»	21
Tab. I. 4. Tasso di scolarità popolazione 14-18enne. Anno scolastico 2001-02 .....	»	23
Tab. I. 5. Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a) ....	»	24
Tab. I. 6. Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 2001-2003 .....	»	25
Tab. II. 1. Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2002/03, valori assoluti .....	»	29
Tab. II. 2. Corsi per tipologia formativa e ripartizione <i>territor</i> .....	»	30
Tab. II. 3. Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2002/03, valori assoluti .....	»	31
Tab. II. 4. Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale .....	»	32
Tab. II. 5. Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale ....	»	32
Tab. II. 6. Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2002/03 .....	»	33
Tab. II. 7. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « giovani »; anno formativo 2002/03 .....	»	34
Tab. II. 8. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti occupati »; anno forma- tivo 2002/03 .....	»	35
Tab. II. 9. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti disoccupati »; anno for- mativo 2002/03 .....	»	36
Tab. II. 10. Allievi formati sul bacino d'utenza – Valori percentuali .....	»	37



Tab. II. 11. I soggetti erogatori nel 2003 .....	<i>Pag.</i>	39
Tab. II. 12. I soggetti erogatori ed il loro campo di attività .....	»	40
Tab. II. 13. Gli interlocutori sul territorio .....	»	41
Tab. II. 14. Le Sedi formative come Agenzie di Servizi .	»	41
Tab. II. 15. Funzioni attive presso le Sedi formative ...	»	42
Tab. II. 16. Le strutture a disposizione della formazione per le attività teoriche .....	»	43
Tab. II. 17. La certificazione delle Sedi formative .....	»	44
Tab. III. 1. Canale formativo in cui sono inseriti i giovani 15-17enni. Anno scolastico e formativo 2001-02 .....	»	49
Tab. III. 2. Ripartizione percentuale dei 15-17enni nei canali formativi per gli anni scolastici e formativi 2000-01 e 2001-02 .....	»	49
Tab. III. 3. Cpi che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo valori % anni 2001-2003 e variazione .....	»	54
Tab. III. 4. Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per area geografica – valori % .....	»	54
Tab. III. 5. Evoluzione del livello qualitativo dei servizi erogati dai Cpi per l'obbligo formativo. Variazione % sul 2002 .....	»	56
Tab. III. 6. Livello qualitativo dei servizi offerti dai Cpi sull'obbligo formativo per area geografica – val. % .....	»	56
Tab. III. 7. I percorsi triennali di qualifica professionale avviati nell'a.f. 2002/03 (I e II annualità) .....	»	58
Tab. III. 8. I percorsi sperimentali avviati nell'a.s./a.f. 2003-04 ai sensi dell'Accordo quadro del 19 giugno 2003 .....	»	59
Tab. III. 9. Durata dei percorsi di formazione professionale .....	»	60
Tab. III. 10. Articolazione oraria dei percorsi di formazione professionale .....	»	61
Tab. IV. 1. Apprendisti per regione (stock medio annuo). Anni dal 1998 al 2003 .....	»	64
Tab. IV. 2. Attività di formazione esterna per apprendisti realizzata e programmata – anni 2001-04 .....	»	65
Tab. IV. 3. Formazione per operatori dell'apprendistato e per i <i>tutor</i> aziendali .....	»	66
Tab. V. 1. Il quadro dell'offerta IFTS – annualità di programmazione 2000/2003 .....	»	72
Tab. V. 2. Durata dei corsi di formazione professionale di II livello presi in esame, per ripartizione geografica (val. % e valori medi) .....	»	74

Tab. V. 3. Media delle ore di <i>stage</i> e rapporto percentuale rispetto alla durata media dell'intera attività formativa, per ripartizione geografica (valori medi e valori percentuali) .....	Pag.	74
Tab. V. 4. Titoli di studio posseduti dai corsisti, per ripartizione geografica (v.a. e val. %) .....	»	75
Tab. V. 5. Corsisti iscritti a percorsi accademici e impegnati in attività lavorative (v.a. e val. %) .....	»	75
Tab. VI. 1. Corsi realizzati nell'a.s. 2001/2002 e 2002/2003 per tipologia di intervento e ripartizione geografica (v.a. e val. %) .....	»	81
Tab. VI. 2. Corsi realizzati nell'a.s. 2002-2003 per ripartizione geografica e tipologia di intervento (v.a. e val. %) .....	»	81
Tab. VI. 3. Iscritti ai corsi realizzati nell'a.s. 2001-2002 e 2002-2003 per tipologia di intervento (v.a. e val. %) .....	»	82
Tab. VI. 4. Caratteristiche degli iscritti ai corsi per tipologia di intervento e ripartizione geografica (v.a. e val. %) .....	»	84
Tab. VI. 5. La classe d'età degli insegnanti dei CTP distinti per genere e ripartizione geografica. Valori % .....	»	85
Tab. VI. 6. Titolo di studio distinto per genere, classe di età e ripartizione geografica. Valori % .....	»	86
Tab. VI. 7. Auto-aggiornamento dei docenti dei CTP. Valori % .....	»	90
Tab. VI. 8. Il livello di soddisfazione della propria attività professionale. Valori % .....	»	91
Tab. VII. 1. Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali e per anno (%) .....	»	97
Tab. VII. 2. Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per ripartizioni territoriali e per anno (%) .....	»	98
Tab. VII. 3. Dipendenti formati per classe dimensionale dell'unità produttiva e ripartizione territoriale (anno 2003, %) .....	»	98
Tab. VII. 4. Dipendenti formati per inquadramento professionale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2003, %) .....	»	99
Tab. VII. 5. Le ore di formazione per addetto e la percentuale di addetti formati nel 2002: un'analisi della varianza rispetto al settore .....	»	100
Tab. VII. 6. Imprese i cui dipendenti hanno partecipato a corsi di formazione esterna, per settore produttivo e numero di dipendenti (anni 2002 e 2003, % e var. %) .....	»	104

Tab. VII. 7. Distribuzione delle imprese per numero di dipendenti che hanno partecipato a corsi di formazione esterna; settore produttivo e numero di dipendenti (anno 2003, %) .....	Pag.	105
Tab. VII. 8. Modalità di svolgimento della formazione per settore produttivo e numero di dipendenti delle imprese (anno 2003, %) .....	»	105
Tab. VII. 9. FSE Obiettivo 3. Dati finanziari delle Misure D1 e D2, per Autorità di Gestione, al 31 dicembre 2003 (migliaia di euro) .....	»	109
Tab. VII. 10. Stato di avanzamento fisico delle Misure D1 e D2 Obiettivo 3, per Autorità di Gestione, al 31 dicembre 2003 .....	»	110
Tab. VII. 11. Esiti attuativi legge 53/2000 .....	»	114
Tab. VII. 12. Adesioni ai Fondi in termini di imprese e lavoratori (aggiornamento al febbraio 2004) .....	»	119
Tab. VII. 13. Adesione ai fondi di imprese e lavoratori per regione. Valori assoluti e percentuali .....	»	119
Tab. VII. 14. Spese di gestione, spese per attività propedeutiche e per il finanziamento dei Piani Formativi – Risorse di <i>start up</i> più risorse derivanti dalle adesioni secondo le stime avanzate dai Fondi (valori percentuali) .....	»	124
Tab. VIII. 1. Andamento della spesa pubblica per l'istruzione-formazione (Scuola, Formazione professionale regionale-Università). Anni 1991-2002 .....	»	129
Tab. VIII. 2. Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione in rapporto al PIL e per soggetto erogatore .....	»	132
Tab. VIII. 3. Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia. Anni 2000-2004 .....	»	134
Tab. VIII. 4. Spesa effettiva per la formazione professionale per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente .....	»	135
Tab. VIII. 5. Spesa media per la formazione professionale rispetto alle forze di lavoro. Anni 2000-2002. V.a. in euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente .....	»	135
Tab. VIII. 6. Impegni di spesa per la formazione per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente .....	»	136
Tab. VIII. 7. Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 2001-2002 (Valori percentuali) .....	»	137
Tab. VIII. 8. Efficienza realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1999-2002 .....	»	138

Tab. VIII. 9. Bilanci regionali di previsione iniziale 2004 e 2003 e variazioni percentuali (mln. di euro) .....	Pag.	140
Tab. IX. 1. Tassi di inserimento occupazionale e di occupazione coerente per genere (condizione ad un anno di distanza dall'intervento) .....	»	147
Tab. IX. 2. Tassi lordi di inserimento occupazionale per genere, tipologia di intervento, classi di età e titolo di studio .....	»	149
Sezione II – LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE .....	»	155
Tab. XI. 1. Dispositivi di trasparenza e modalità di utilizzo prevalenti nelle Regioni .....	»	174
Tab. XI. 2. Utilizzo dell'attestato di qualifica nelle Regioni .....	»	177
Tab. XI. 3. Utilizzo del certificato di competenze nelle Regioni .....	»	185
Tab. XI. 4. Utilizzo della Dichiarazione di competenze nelle Regioni .....	»	188

#### INDICE DELLE FIGURE

Sezione I – EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE .....	»	17
Fig. II. 1. Allievi formati sul bacino d'utenza. Valori percentuali .....	»	38
Fig. III. 1. Presenza e tipologia delle Anagrafi presenti presso le Amministrazioni provinciali (%) .....	»	52
Fig. III. 2. Livello qualitativo dei servizi offerti dai Cpi sull'obbligo formativo – valori % – anni 2001-2003 .	»	55
Fig. VI. 1. I docenti dei CTP distinti per genere e ripartizione territoriale. Valori % .....	»	86
Fig. VI. 2. Il contratto di lavoro dei docenti dei CTP secondo il genere. Valori % .....	»	87
Fig. VI. 3. Formazione ricevuta (offerta) e aggiornamento futuro (domanda) dei docenti dei CTP. Valori % ....	»	89
Fig. VI. 4. Livello di soddisfazione professionale dei docenti dei CTP. Valori medi .....	»	92
Fig. VII. 1. Distribuzione delle Pmi in relazione all'adozione della modalità di formazione (anno 2003, %) .	»	103
Fig. VII. 2. Profilo dei lavoratori dipendenti e indipendenti formati nel 2003 (Italia, %) .....	»	107
Fig. VIII. 1. Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL – Anni 1991-2002 .....	»	130
Fig. VIII. 2. Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e del PIL Indice base 1991 = 100 ....	»	130

Fig. VIII. 3. Spesa pubblica per l'istruzione-formazione in % della spesa pubblica totale. Anni 1991-2002 .....	Pag.	131
Fig. VIII. 4. Composizione percentuale della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione secondo le aree formative. Anni 1995-2002 .....	»	133
Fig. VIII. 5. Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2002 .....	»	139
Fig. IX. 1. Distribuzione (%) per genere degli occupati a 12 mesi nei settori di attività economica (sez. Ateco 2001) .....	»	152
Sezione II - LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE .....	»	155
Fig. XI. 1. Dispositivi certificati in contesti di apprendimento formale .....	»	173
Fig. XIII. 1. Serie storica del totale degli addetti alla FP in Italia. Anni 1974-2001 Valori assoluti .....	»	208
Fig. XIII. 2. Serie storica delle fasi di reclutamento degli addetti ai servizi formativi della FP in Italia. Anni: 1971-2001. Valori % .....	»	209
Fig. XIII. 3. La composizione di genere dei formatori. Anni: 1975, 1990, 2002. Valori % .....	»	210
Fig. XIII. 4. La composizione per classi d'età dei formatori. Anni: 1975 e 2002. Valori % .....	»	211
Fig. XIII. 5. Il livello d'istruzione dei formatori. Anni 1990 e 2002. Valori % .....	»	212
Fig. XIII. 6. Numero di formatori distinti per tipo di rapporto di lavoro. Anni: 1975, 1987, 2001 .....	»	213
Fig. XIII. 7. Serie storica del reclutamento dei formatori distinti per natura giuridica dell'ente. Valori % .....	»	214
Fig. XIV. 1. Crescita dei diversi segmenti del mercato <i>e-learning</i> .....	»	219
Fig. XVI. 1. Sintesi dei punteggi attribuiti alle aree di approfondimento in ciascuna Regione/Provincia autonoma .....	»	241
Fig. XVI. 2. Pesi assegnati dagli esperti ai fattori/indicatori relativi a ciascuna area di approfondimento (media aritmetica) .....	»	242

PAGINA BIANCA

## INTRODUZIONE

Nel 2003-04 si assiste ad un significativo sviluppo quantitativo del sistema di formazione professionale, sia come numero di corsi e di allievi, sia come risorse investite.

I dati pongono in rilievo l'incremento del volume dell'attività corsuale, che fa registrare oltre 72.000 corsi (26.000 in più rispetto alla precedente annualità), per un totale di oltre 900.000 allievi coinvolti, con una preponderanza dei corsi per gli occupati, seguita da una considerevole presenza di corsi per gli apprendisti; consistente risulta anche l'offerta corsuale per la formazione professionale di primo e secondo livello.

L'incremento della partecipazione delle giovani generazioni si riscontra anche nel sistema scolastico ed universitario, dove si evidenziano miglioramenti relativi al conseguimento dei titoli di studio ai diversi gradi e livelli dei percorsi educativi.

Anche per quanto attiene l'articolazione dell'offerta formativa i dati fanno registrare una crescita: accanto ai tradizionali enti di formazione si affiancano nuovi soggetti, tra cui scuole ed università che cominciano ad avere un peso significativo; in particolare si evidenzia con maggiore rilevanza il rapporto con la scuola da parte degli erogatori di formazione professionale, a dimostrazione di una sempre maggiore ricerca di sinergie tra i due sistemi.

Per quanto riguarda i formatori, i dati testimoniano, oltre che una espansione quantitativa della risorsa docente, anche un'accelerazione del mutamento del profilo strutturale che vede accanto ad una più marcata presenza di fasce di età più elevate e ad una composizione di genere a favore della componente femminile, anche un aumento della qualificazione di base.

L'analisi dei differenti segmenti e filiere del sistema di formazione evidenzia in particolare gli aspetti di seguito evidenziati.

L'evoluzione dell'obbligo formativo pone in rilievo un momento di stasi nella organizzazione dei diversi interventi sul territorio, in particolare per quanto riguarda l'anagrafe, dovuto al passaggio dalla vecchia alla nuova normativa; sono state però avviate le sperimentazioni dei nuovi percorsi triennali, previsti dalla legge 53/03, che hanno coinvolto oltre 15.000 allievi per quanto riguarda i percorsi triennali di formazione professionale e quasi 10.000 allievi per quanto riguarda i percorsi integrati con la scuola.

Per l'implementazione della nuova disciplina dell'apprendistato disegnata dal decreto legislativo 276/2003, si sottolinea l'avvio della terza tipologia dello strumento, ossia l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Trattandosi di una fattispecie del tutto innovativa nel panorama italiano, sono state avviate iniziative sperimentali in quelle Regioni che hanno dichiarato la propria disponibilità sulla base delle esigenze del sistema produttivo, anche grazie alla messa a disposizione delle risorse del PON del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Il denominatore comune di tutte le iniziative sperimentali sarà quello di progettare e verificare un modello di formazione in alternanza, basato su una forte integrazione fra esperienza in azienda e percorso formativo realizzato presso un'università o altra struttura formativa, secondo un approccio olistico che può rendere più efficace il percorso formativo per il conseguimento di un titolo di livello secondario, di un certificato IFTS o di un titolo universitario (laurea di primo e secondo livello, master).

Un ulteriore elemento significativo delle sperimentazioni è la definizione di modelli e procedure per realizzare una formazione formale all'interno delle imprese e quindi valorizzarne le potenzialità formative, che vengono poi riconosciute dal sistema universitario.

Per quanto riguarda l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, da uno sguardo d'insieme al primo triennio di sperimentazione appena conclusosi emerge un incremento dell'offerta formativa, che passa dai poco più dei 200 corsi del primo anno sperimentale, agli oltre 600 programmati per l'annualità 2000/2001. Il quadro generale che emerge dalla lettura dei dati e delle informazioni relative a questa prima fase di sperimentazione dei percorsi IFTS mette in luce la presenza di evidenti punti di forza che contraddistinguono la filiera. Tra questi si sottolinea l'elevato indice di gradimento espresso dai corsisti, che propendono a voler reiterare l'esperienza perché in grado di assicurare l'acquisizione di competenze tecnico-professionali altamente spendibili. In termini generali, va rilevata anche la buona capacità della filiera di rispondere ad una pluralità di obiettivi, testimoniata dall'intento di soddisfare i fabbisogni formativi di un'utenza estremamente diversificata, composta da neodiplomati, da adulti interessati ad entrare nel mercato del lavoro anche dopo un periodo di disoccupazione e da occupati interessati all'aggiornamento professionale o a sviluppare un percorso di carriera. A questo si aggiunge la testimonianza di un discreto impatto occupazionale dei percorsi IFTS che ha dato luogo ad inquadramenti piuttosto elevati e ad un percorso professionale coerente con la formazione acquisita.

Complessivamente, nonostante l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'offerta e la sensibilizzazione della domanda, il sistema formativo italiano si trova ancora distante dagli obiettivi fissati dalla Unione europea, ed in particolare da quello che richiede che entro il 2010 in ogni Stato membro il 12,5% della popolazione adulta prenda parte ad attività di formazione permanente.

Per il nostro Paese, attualmente posizionato sul 4,6%, questo significa attrezzarsi fin d'ora per triplicare la capacità di partecipazione, passando dal coinvolgimento di circa un milione di adulti, all'interessamento di quattro milioni di persone. In sintesi, benché si rilevi negli ultimi anni una costante attenzione del sistema formativo italiano al tema del lifelong learning, appaiono chiari gli snodi attorno ai quali occorre intensificare il lavoro comune tra i soggetti istituzionali e sociali coinvolti per affrontare:

- la predisposizione di azioni di informazione e di orientamento, di sostegno della domanda, per favorire la partecipazione di tutti i cittadini, ed in particolare, dei cittadini a rischio di esclusione sociale e lavorativa, con bassi livelli di qualificazione
- la previsione di finanziamenti dedicati e di formule differenziate di distribuzione delle risorse, anche attraverso una implementazione delle forme di investimento e coinvestimento economico individuale del finanziamento alle attività formative
- la realizzazione di dispositivi condivisi di crediti e certificazione, tenendo in considerazione le esperienze di apprendimento non formali e quelle relative alle esperienze lavorative
- l'istituzione di supporti alla fruizione di un processo di apprendimento maggiormente strutturato sui tempi e le necessità della popolazione adulta.

Il presente Rapporto, che delinea il quadro dello e delle prospettive della formazione professionale in Italia, si articola in due sezioni.

Nella prima sezione si esamina l'evoluzione delle diverse filiere di formazione professionale, anche con il supporto di dati ed analisi quali-quantitativi.

La seconda sezione, invece, analizza gli strumenti resi attivi per migliorare la qualità del sistema formativo; l'accREDITamento, che ormai è diventato operativo in tutte le Regioni; i nuovi sistemi di certificazione; la formazione dei formatori; l'orientamento; l'apprendimento sostenuto dalle nuove tecnologie informatiche.



## **Sezione I**

# **EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE**

PAGINA BIANCA

**CAPITOLO 1****Lo sviluppo quantitativo del sistema di formazione professionale:  
i principali indicatori**

Il complessivo grado di partecipazione della popolazione italiana alle attività del sistema educativo e formativo è in crescita ormai da oltre un decennio, soprattutto grazie ad un intenso processo di scolarizzazione delle generazioni più giovani avviatosi all'inizio degli anni novanta.

Negli ultimi anni, inoltre, il processo riformatore culminato con l'introduzione del diritto-dovere ad istruzione o formazione sino al compimento del diciottesimo anno di età ha ulteriormente accresciuto, tra i giovani, il numero di quanti permangono nei canali formativi.

I raffronti internazionali, nondimeno, vedono ancora oggi l'Italia posizionarsi nelle ultime posizioni delle differenti graduatorie e, in ogni caso, sotto la media dei Paesi Comunitari e di quelli dell'Ocse nel loro insieme a causa di un gap formativo che ha caratterizzato il nostro Paese per decenni.

Quando detto si evidenzia nella tab. I.1, che mostra sia il minor grado di qualificazione della popolazione italiana rispetto alla media dei Paesi Ocse, sia il forte grado di disparità, nel nostro Paese, fra i livelli di qualificazione delle generazioni più giovani e quelli della popolazione più anziana, appunto a seguito del deciso incremento della partecipazione della popolazione più giovane alle attività del sistema educativo e formativo.

Tab. I.1 - Popolazione che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore secondo le classi di età - anno 2001 (val.%)

	Classe di età				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Belgio	59	76	64	53	39
Francia (1)	64	78	67	58	46
Germania	83	85	86	83	76
<b>Italia</b>	<b>43</b>	<b>57</b>	<b>49</b>	<b>39</b>	<b>22</b>
Paesi Bassi	65	75	69	61	50
Portogallo	20	32	20	14	9
Regno Unito (1)	63	68	65	61	55
Spagna	40	57	45	29	17
Stati Uniti	88	88	89	89	83
<b>Media Paesi OCSE (2)</b>	<b>64</b>	<b>74</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>49</b>

(1) Non tutti i percorsi corrispondenti al livello ISCED 3 hanno i requisiti corrispondenti ai programmi di lunga durata afferenti al livello ISCED 3C.

(2) I valori si riferiscono a tutti i percorsi corrispondenti all'ISCED 3, ad esclusione dei percorsi professionalizzanti di breve durata  
Fonte: OCSE - Education at a glance - 2003

Il retaggio dei bassi livelli di qualificazione della popolazione italiana in raffronto a quelli registrati negli altri Paesi evoluti si ripresenta anche nello studio comparato dei cinque benchmarks europei di riferimento per il monitoraggio degli obiettivi SEO, da conseguire entro il 2010, sulla base di quanto deciso a Lisbona nel 2000:

1. Entro il 2010 gli abbandoni scolastici prematuri dovranno pervenire ad una percentuale media non superiore al 10%;

2. Il numero totale di laureati in matematica, scienze e tecnologia nell'Unione Europea dovrebbe crescere almeno del 15% entro il 2010, riducendo al tempo stesso la disparità fra i sessi<sup>1</sup>;
3. Entro il 2010, almeno l'85% della popolazione 22enne nell'Unione Europea dovrebbe aver completato la scuola secondaria superiore;
4. Entro il 2010 la percentuale di 15enni con basse capacità di lettura dovrebbe essere ridotta almeno del 20% rispetto al 2000<sup>2</sup>;
5. Entro il 2010, Nell'Unione europea il livello medio di partecipazione alle attività di lifelong learning dovrebbe essere pari almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (25-64anni).

Ognuno di questi benchmarks, approvati da un apposito gruppo di lavoro<sup>3</sup> istituito dalla Commissione Europea a seguito del Consiglio Europeo di Barcellona del 2002, è legato ad uno specifico indicatore, che si riporta di seguito in tab. I.2.

Tab. I.2 – Indicatori di diretto riferimento ai benchmarks su istruzione e formazione. Europa e Italia

Indicatori	Europa		Italia
	EU15	EU25	
1) Percent. di popolazione 18-24enne che ha concluso al massimo la scuola secondaria inferiore non impegnata in attività di istruzione e formazione - 2002	18,8	16,4	24,3
2) Percent. di laureati in matematica, scienze e tecnologia sul totale dei laureati - 2000	26,1	-	23,1
3) Percent. di 22enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore (Isced 3) - 2002	75,4	78,7	72,9
4) Percent. di alunni con basse competenze di lettura (fino al livello 1 nella scala PISA) - 2000	17,2	-	18,9
5) Percent. di popolazione 25-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane antecedenti l'intervista - 2002	8,5	7,9	4,6

Fonte: Commissione Europea. SEC (2004) 73. Commission Staff Working Paper. "Progress Towards the common objectives in education and training - Indicators and benchmarks"

Come si può osservare, in ognuno dei casi sopra riportati l'Italia è sempre impegnata a recuperare da posizioni di oggettivo svantaggio, pur se con differenti sfumature e prospettive.

Nel caso dell'indicatore 1 relativo agli abbandoni precoci del sistema scolastico, ad esempio, pur se l'Italia nel 2002 fa registrare un valore del 24,3% a fronte del 18,8% dell'Europa a 15 Stati Membri e del 16,4% dell'Europa a 25 Soggetti, il fenomeno si sta ridimensionando.

Più difficile è invece ipotizzare, nonostante i grandi progressi in atto, che nel 2010 l'85% dei 22enni italiani avrà effettivamente concluso positivamente almeno la scuola secondaria superiore, come pure sembra irraggiungibile, allo stato attuale dei fatti, l'obiettivo fissato per le attività di lifelong learning rivolte alla popolazione 25-64enne.

Passando a considerare l'evoluzione degli indicatori di scolarizzazione nel nostro Paese (tab. I.3), si vede che sono ormai generalizzati, fra le giovani generazioni, sia il conseguimento della licenza di scuola media che il passaggio alla scuola secondaria superiore.

<sup>1</sup> L'analisi dei tassi di crescita europei nel periodo 1998-2000 porta a stimare attualmente la crescita media a livello europeo al 2,7 per anno, ma permangono significative disparità di genere.

<sup>2</sup> Nel 2000, sulla base dell'indagine PISA, sino al livello 1 si situarono il 17,2% degli alunni europei (15 Stati), quindi per il 2010 tale livello non dovrà essere superiore al 13,7%.

<sup>3</sup> Standing Group on Indicators and Benchmarks.

Si tratta, in entrambi i casi, di una tendenza che si era già ampiamente consolidata prima dell'introduzione delle riforme nel sistema scolastico. L'adozione di tali riforme, semmai, ha trattenuto (oppure ha richiamato) nel sistema scolastico quote aggiuntive di giovani, come suggeriscono gli indicatori che assumono valori superiori al 100%.

Così, ad esempio, nel 2001-02 il numero dei licenziati della scuola media è stato superiore a quello della teorica leva di riferimento: la popolazione 14enne, determinando un valore del tasso di licenziati per 100 giovani 14enni pari al 100,5%.

Tab. I.3 - Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione.

Indicatori	1990/91	1999/00	2000/01 (l)	2001/02 (l)	2002/03 (l)	2003/04 (l)
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	99,0	98,3	98,8	100,5	n.d.	n.d.
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	85,9	94,4	100,5	104,1	104,8	n.d.
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	68,3	83,6	86,3	89,8	91,5	94,8
Tasso di qualifica (d)	11,2	12,1	12,6	14,4	n.d.	n.d.
Tasso di maturità (e)	51,7	70,5	72,7	75,7	n.d.	n.d.
Tasso di passaggio all'università (b)	71,3	63,2	66,5	71,8	70,9	n.d.
Immatricolati per 100 coetanei (f)	35,6	43,2	45,6	51,6	53,0	58,0
Tasso di iscrizione all'università (g)	30,6	47,6	49,6	51,8	55,2	58,1
Tasso di laurea (h)	9,4	19,5	20,5	24,8	29,6	n.d.
Tasso di laureati a 7 anni dall'immatricolazione	n.d.	41,6	45,2	51,7	52,8	n.d.
Tasso di partecipazione alla F.p. iniziale (i)	21,0	20,6	25,4	26,0	39,1	n.d.

(a) Licenziati su giovani 14enni.

(b) L'anno scolastico/accademico indicato nella testata della relativa colonna è l'anno di arrivo

(c) Frequentanti in totale su giovani 14-18enni

(d) Qualificati degli istituti professionali su media giovani 16-17enni

(e) Maturi su giovani 19enni

(f) Immatricolati in totale su media giovani 19-21enni

(g) Iscritti in totale su giovani 19-23enni

(h) Laureati su media popolazione 24-30enne. A partire dall'anno 2001-02 sono conteggiate anche le lauree di 1° livello; per mantenere una coerenza fra i vari dati, a partire dall'anno 1999-00 sono state conteggiate anche i diplomi universitari.

(i) Iscritti ai corsi di primo e secondo livello su giovani 15-24enni in cerca di occupazione

(l) Scuola secondaria superiore: dati provvisori del Miur

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Non solo, ma a partire dall'anno scolastico 2000-01 i dati di fonte Miur registrano un numero di iscritti al primo anno di scuola secondaria superiore al netto delle ripetenze più alto rispetto a quello dei licenziati della scuola media al termine dell'anno scolastico precedente.

Sono dati anomali, destinati a rientrare nel tempo, ma sono anche al tempo stesso la riprova di un sistema scolastico che, attualmente, attrae pressoché per intero le giovani generazioni, almeno sino al primo anno di scuola secondaria superiore.

In virtù di questo è anche sensibilmente cresciuto il tasso di scolarità secondaria superiore, che nel 1999-00 era all'83,6% mentre attualmente è ormai sopra al 90% da almeno un biennio.

Qui giunti, però, è opportuno fermarsi su un aspetto tecnico.

La crescita in termini percentuali di giovani in età compresa fra 14 e 18 anni iscritti alla scuola secondaria superiore in rapporto alle loro leve demografiche di appartenenza è indiscutibile, ma i valori relativi espressi dal tasso di scolarità sono sovradimensionati soprattutto a causa delle ripetenze. Nondimeno, rimane valida l'informazione generale resa da questo indicatore, ovvero una crescente propensione da parte dei giovani a continuare il percorso scolastico fino alla sua conclusione.

Quanto detto è confermato anche dalla crescita del tasso di maturi in rapporto alla popolazione 19enne, passata dal 70,5% del 1999-00 al 75,7% nel 2001-02, ad ulteriore riprova della continua crescita di qualificazione tra le generazioni più giovani, con una maggior percentuale di studenti che arrivano a conseguire un titolo di scuola secondaria superiore.

Nell'anno scolastico 2001-02 il 55,5% dei giovani ha ottenuto un diploma di maturità nelle filiere tecnica e professionale, il 32,0% ha ottenuto una maturità liceale, l'8,9% ha studiato nei licei e negli istituti psico-pedagogici, mentre il 3,6% dei giovani ha una maturità in campo artistico.

Il tasso di passaggio all'università dalla scuola secondaria superiore ed il tasso di immatricolati sulla media della popolazione compresa fra 19 e 21 anni indicano che alta si mantiene anche la ritrovata propensione dei giovani neomaturi nel proseguire gli studi all'università, almeno immatricolandosi al primo anno di corso.

In uno studio recentemente reso pubblico dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario<sup>4</sup> si osserva che l'incremento di ingressi registrato negli ultimi anni è dovuto principalmente all'aumento della percentuale di neomaturi che si immatricolano all'università, ma nella costruzione del fenomeno ha un peso anche la crescita degli immatricolati "adulti", ovvero di quanti entrano nel sistema universitario dopo aver compiuto 22 anni. Questi ultimi non di rado sono già impegnati in un'attività lavorativa e la loro percentuale sul totale delle immatricolazioni è passata dal 16% nell'ultimo anno del vecchio ordinamento (2000-01) al 21% rilevato nell'ultimo anno accademico per il quale il dato circa le iscrizioni per età è attualmente disponibile (2002-03).

In crescita è anche il tasso di iscritti all'università in rapporto alla popolazione compresa fra 19 e 23 anni, giunto nel 2003-04 al 58,1%. Come noto, la composizione di questo indicatore è influenzata dai lunghi tempi medi di permanenza nel sistema universitario da parte degli studenti italiani, quindi fra gli iscritti sono conteggiati anche coloro che hanno un'età maggiore rispetto a quella teorica di riferimento e che non hanno ancora completato gli studi.

Negli ultimi anni si è registrato un deciso miglioramento nella produttività universitaria; infatti, anche se gli abbandoni continuano ad essere piuttosto frequenti<sup>5</sup>, è calato il numero degli studenti che non sostengono nemmeno un esame l'anno e si è ridotto il peso percentuale sul totale degli iscritti degli studenti in ritardo sul percorso di studi.

Inoltre, è aumentato il numero di quanti conseguono la laurea entro la durata legale del corso di studi e, complessivamente, è aumentato il numero di quanti conseguono un titolo di studi universitario.

Infatti, nel corso dell'anno solare 2003 i titoli conseguiti all'università sono stati 232.835, con un incremento del 15,8% rispetto all'anno precedente. Di questi, il 70,5% sono lauree del vecchio ordinamento di studi, cui si aggiunge un ulteriore 2,3% di lauree specialistiche a ciclo unico (di durata quinquennale o sessennale e pertanto pienamente comparabili con le lauree del vecchio ordinamento). Le lauree di 1° livello rappresentano il 22,4% dei titoli rilasciati, il 3,5% sono diplomi universitari e l'1,4% lauree di 2° livello. Tali risultati portano al 29,6%, per il 2003, il tasso di laurea calcolato in rapporto al valore medio della popolazione compresa fra i 24 ed i 30 anni.

Questo dato conferma ulteriormente la migliorata produttività del sistema universitario italiano, che qui si è scelto di registrare sulla base del rapporto fra il numero di laureati (in

<sup>4</sup> CNVSU – Quinto Rapporto sullo stato del sistema universitario

<sup>5</sup> Nel 2002-03 circa il 20% degli studenti non si è riscritto all'università

corsi di lunga durata) in un determinato anno ed il numero di immatricolati sette anni prima<sup>6</sup>. Come si può notare, tale indicatore nell'anno solare 2003 si è attestato al 52,8% a fronte del 45,2% nel 2001 e del 51,7% nel 2002. In altri termini, assumendo i tempi medi di permanenza degli studenti nel sistema come una costante, questo vuol dire che arriva alla laurea ormai uno studente su due tra quanti avevano iniziato gli studi sette anni addietro; pochi anni or sono, sulla base dello stesso parametro arrivava a laurearsi all'incirca uno studente su tre.

Cresce anche la partecipazione dei giovani alle attività di formazione professionale. Infatti, sulla base dei dati forniti dalle Amministrazioni di Regioni e Province Autonome, nel 2002-03 gli iscritti ai corsi di formazione iniziale e a quelli post-diploma sono stati il 39,1% della popolazione 15-24enne in cerca di occupazione, con un incremento di tredici punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Un altro indicatore di grande efficacia in grado di rendere con maggior dettaglio il quadro della scolarizzazione nel Paese è rappresentato dal tasso di scolarità per età e per aree geografiche, così come riportato nella tab. I.4, relativamente all'anno scolastico 2001-02.

Tab. I.4 - Tasso di scolarità popolazione 14-18enne. Anno scolastico 2001-02

Area geografica	Età					14-18enni
	14	15	16	17	18	
Nord Ovest	101,6	90,4	82,5	74,5	67,4	82,9
Nord Est	98,5	90,5	83,7	77,9	71,0	84,0
Totale Nord	100,3	90,4	83,0	75,9	68,9	83,3
Centro	107,0	99,6	92,9	85,6	77,3	92,1
Sud	101,9	92,3	83,2	75,2	63,5	82,8
Italia	102,2	92,9	84,8	77,3	68,0	84,6

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Analizzando i dati sulla scolarità di fonte Miur in rapporto a quelli Istat sulla struttura della popolazione, l'84,6%<sup>7</sup> dei 14-18enni risulta inserito nelle attività del sistema scolastico. Unica area che si posiziona al di sopra del dato nazionale è quella dell'Italia centrale, in cui il tasso di scolarità è pari al 92,1%.

Analizzando le singole classi di età si segnala, in primo luogo, come il tasso relativo ai 14enni arriva a superare pressoché ovunque il 100%, attestandosi su scala nazionale al 102,2%. Tale fenomeno è dovuto alla pressoché generalizzata presenza a scuola dei 14enni italiani, cui vanno ad aggiungersi i coetanei immigrati da altri Paesi (nella quasi totalità extracomunitari).

Poi, al crescere dell'età diminuisce la percentuale di giovani che rimangono nel sistema scolastico, sino ad attestarsi su un valore nazionale pari al 68% per quanto riguarda i 18enni.

<sup>6</sup> L'indicatore è stato così costruito poiché, in media, tradizionalmente gli studenti italiani arrivano al conseguimento di una laurea quinquennale in sette anni, ovvero con due anni di ritardo rispetto alla durata legale del proprio corso di studi.

<sup>7</sup> Il valore del tasso di scolarità dei 14-18enni per età si differenzia dal tasso di scolarità generale (ottenuto rapportando il totale degli iscritti alla popolazione 14-18enne) poiché tra gli iscritti si conteggiano solo gli studenti effettivamente in età compresa fra i 14 ed i 18 anni di età, annullando in tal modo l'effetto prodotto dalle ripetenze. Il tasso di scolarità generale, comunque, rimane uno degli indicatori più utilizzati per le comparazioni a livello internazionale.

L'area del Paese in cui maggiore è la propensione dei giovani 14-18enni a rimanere nel sistema scolastico è quella centrale, unica a presentare valori superiori alla media nazionale in tutte le classi di età e, quindi, nella somma complessiva.

Nel Nord Ovest si segnala il divario più consistente fra 14enni e 15enni inseriti nel sistema scolastico, mentre nel Sud si ha la caduta più consistente tra 17enni e 18enni.

Il Meridione, inoltre, sembra essere l'area territoriale che, complessivamente, trattiene con più difficoltà i giovani a scuola, senza peraltro che questi vengano assorbiti velocemente nel mercato del lavoro, come testimoniato dagli elevati tassi di disoccupazione giovanile, sensibilmente più alti che nel resto del Paese.

Gli esiti del processo di scolarizzazione in atto fra le giovani generazioni ormai da un decennio sono visibili analizzando la popolazione in base al titolo di studio posseduto ed operando un raffronto delle risultanze in serie storica (tab. I.5).

Tab. I.5 – Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a).

	1981	1991	2001	2002	2003
Popolazione per titolo di studio					
- senza titolo e con licenza elementare	55,6	39,9	30,9	30,0	27,9
- con licenza media	28,6	35,3	32,8	32,9	33,0
- con titolo di studio di s. s. s.	12,9	20,6	29,1	29,6	31,4
- con titolo di studio universitario	2,9	4,2	7,2	7,5	7,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Forze di lavoro per titolo di studio					
- senza titolo e con licenza elementare	48,5	24,8	12,0	11,2	10,1
- con licenza media	30,1	40,1	36,0	36,0	35,1
- con titolo di studio di s. s. s.	16,5	28,0	40,1	40,5	42,3
- con titolo di studio universitario	4,9	7,1	11,9	12,3	12,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre  
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Come si può osservare, per la prima volta nel 2003 la quota di quanti posseggono al massimo la licenza elementare è scesa al di sotto del 30%, attestandosi al 27,9% sul totale della popolazione italiana. I possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono il 39,1% della popolazione con oltre 15 anni di età; fra questi, il 7,7% ha conseguito un titolo universitario.

Si tratta di dati non certo in linea con quelli degli altri Paesi economicamente evoluti, nondimeno si ha il senso dello sforzo intrapreso per superare il deficit formativo che storicamente caratterizza l'Italia non appena questi dati vengono raffrontati con quelli relativi al passato.

I progressi sin qui ottenuti si evidenziano meglio operando l'identico confronto sulle forze di lavoro, dalle quali sono escluse le generazioni più anziane (quelle meno qualificate).

Nel 2003 i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono risultati il 54,8% della forza lavoro a fronte del 21,4% nel 1981 e del 35,1% nel 1991. La percentuale di laureati è al 12,5% a fronte del 4,9% nel 1981 e del 7,1% nel 1991.

Per contro, la quota di forza lavoro in possesso al massimo della licenza elementare si è costantemente contratta sino al 10,1% registrato nel 2003.



Il progressivo innalzamento di qualificazione della popolazione italiana indotto dalle generazioni più giovani è ancor meglio fotografato dall'analisi, per l'ultimo triennio disponibile, della ripartizione della popolazione in base al titolo di studio più elevato conseguito (tab. I.6).

In primo luogo, si contrae la quota percentuale, in tutte le fasce di età, dei possessori al massimo della licenza elementare, mentre per converso cresce la percentuale dei possessori di un titolo secondario superiore. Come già negli anni passati, si rileva che il maggior peso percentuale di possessori di un titolo di scuola secondaria superiore e di laureati è da ascrivere alla classe di età compresa fra i 25 ed i 34 anni: i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore rappresentano complessivamente il 61,3% di questa classe di età, mentre i laureati sono il 12,7%.

Tab. I.6 - *Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 2001-2003*

Classi di età	Senza titolo/licenza elem.			Licenza media			Scuola second. sup.			Titolo universitario		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
15-24	3,9	3,5	3,4	53,2	52,6	50,7	42,2	43,1	45,0	0,7	0,8	0,9
25-34	5,2	4,4	4,5	37,5	36,4	34,2	46,0	47,0	48,6	11,4	12,2	12,7
35-44	8,9	8,3	7,5	42,3	43,0	42,2	38,0	37,9	39,4	10,8	10,8	11,0
45-54	28,2	25,9	22,4	33,3	34,9	35,3	28,2	28,9	31,9	10,3	10,3	10,4
55-64	54,7	52,2	47,3	23,6	24,4	26,6	15,7	16,9	19,3	6,0	6,5	6,8
65 e oltre	75,8	75,3	71,9	13,0	13,2	15,8	7,9	8,0	9,0	3,3	3,4	3,3
<i>Totale</i>	<i>30,9</i>	<i>30,0</i>	<i>27,9</i>	<i>32,8</i>	<i>32,9</i>	<i>33,0</i>	<i>29,1</i>	<i>29,6</i>	<i>31,4</i>	<i>7,2</i>	<i>7,5</i>	<i>7,7</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Un dato che, invece, va assunto con preoccupazione è rappresentato da quel 3,4% di 15-24enni che, ancora nel 2003, risulta possedere al massimo la licenza elementare.

Si tratta, in valori assoluti, di circa 220.000 giovani inseriti in situazioni di estremo disagio sociale ed economico, terreno fertile per fenomeni di devianza giovanile per lo più concentrati in specifiche aree del Paese.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 2

### La domanda e l'offerta di formazione professionale

#### 2.1 La domanda di formazione professionale

I dati relativi all'offerta formativa realizzata dalle Regioni nell'anno formativo 2002/03 sono stati ricavati sulla base dell'indagine effettuata dal Ministero del lavoro e dall'Isfol prevista dalla legge 845/78.

Da questa emerge un livello di partecipazione alle attività di formazione professionale abbastanza consistente ed in aumento rispetto al volume registrato negli anni passati.

Il numero di corsi realizzati, nell'anno formativo 2002/2003, è di 72.300 circa; in aumento rispetto all'annualità passata di 26.600 unità.

Il notevole volume delle attività messe in campo dalle Regioni evidenzia da un lato la volontà di allargare il più possibile l'offerta formativa e dall'altro la necessità di raggiungere determinati obiettivi che consentano la disponibilità di nuove risorse per le programmazioni future.

Nella tabella II.1 viene rappresentata l'offerta corsuale realizzata in ciascuna Regione suddivisa per la tipologia di utenza cui è destinato il corso. Come si è detto in numero di corsi è aumentato rispetto al valore registrato l'anno scorso e altrettanto è aumentato l'utilizzo di fondi comunitari all'interno del totale dei finanziamenti. Infatti il 61,8 % delle risorse della formazione professionale proviene da fondi comunitari; l'aumento si concentra principalmente nelle Regioni dell'Area Nord mentre al contrario le Regioni del Centro e del Sud riducono l'utilizzo di Fondi comunitari rispettivamente di nove e tre punti percentuali.

Osservando la classificazione delle attività corsuali risulta evidente come l'offerta di formazione destinata ad adulti occupati sia la più sostanziosa registrando un numero di corsi pari a 26.256.

Anche i corsi per Apprendisti fanno registrare una quota rilevante di attività realizzata: 23.865 corsi, 16.300 in più del dato emerso dall'ultima rilevazione, tuttavia si deve considerare che in alcune regioni il dato fornito si riferisce a percorsi di formazione individuali.

Nella formazione di secondo livello si registrano 8.000 corsi circa, mentre in quella di primo livello i corsi realizzati sono circa 6.200.

Nella tabella II.2 sono riportate le stesse attività corsuali già analizzate confrontate con una piccola serie storica; dato interessante si rileva nella tipologia occupazione critica dove emerge un brusco calo di offerta formativa. In questa tipologia di utenza sono compresi anche i corsi per lavoratori in mobilità.

L'incremento nel volume delle attività già evidenziato a livello nazionale in realtà è concentrato principalmente nelle Regioni del Nord e Sud Italia.

L'aumento dei corsi, già osservato, corrisponde, come prevedibile, ad un aumento degli allievi che entrano in formazione; nell'anno formativo 2002/03 questi raggiungono quota 916.140, 194.000 iscritti in più dell'anno precedente (tab. II.3).

In particolare si possono individuare tre Regioni in cui il numero di allievi iscritti è davvero consistente: la Lombardia dove si registrano 189.000 iscritti, il Piemonte con 142.983 e l'Emilia Romagna con 139.804 unità.

E' evidente inoltre come il maggior numero di iscrizioni ai corsi avvenga nelle Regioni del Nord Italia dove è concentrato il 75% degli allievi in formazione.

Analizzando, i dati raccolti, per tipologia si evidenzia una proporzione nella distribuzione delle iscrizioni che ricalca le precedenti rilevazioni; si registrano 372.687 iscrizioni nei corsi destinati all'utenza adulti occupati, a seguire 184.602 iscritti nei corsi di formazione di II° livello che però comprende anche l'istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs).

La serie storica rappresentata nella tabella II.4 mostra come, in leggero contrasto con l'andamento generale che evidenzia un aumento delle iscrizioni, nelle Regioni del Centro Italia queste siano in lieve flessione rispetto al passato.

Inoltre risulta evidente come le varie tipologie di utenza vengono coinvolte nelle attività formative in proporzione diversa nelle tre Aree territoriali individuate; nelle Regioni del Nord e in quelle del Centro la maggior parte delle iscrizioni si concentrano nei corsi destinati agli adulti occupati, nel Sud invece l'utenza maggiore è iscritta a corsi di formazione di I° e di II° livello.

L'aggregazione dei dati per grandi categorie di utenza rappresentata nella tabella II.6 mostra come la maggior parte degli allievi che si iscrivono alla formazione professionale sia costituito da giovani; infatti in questa categoria si rilevano 428.336 unità, per lo più concentrate nelle Regioni del Nord Italia. All'interno di questa categoria sono state inserite le attività di formazione di I° livello, II° livello, il raccordo formazione istruzione, i corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) ed i corsi per gli Apprendisti.

La seconda categoria individuata, che come la prima risulta rappresentativa della realtà formativa italiana, riguarda gli adulti occupati, 372.687 iscritti in larghissima maggioranza utenti delle Regioni del Nord; all'interno di questa categoria sono stati compresi i contratti di formazione lavoro e i corsi per lavoratori occupati.

L'ultima categoria riguarda la formazione destinata agli adulti disoccupati alla quale risultano iscritti circa 100.874 utenti. All'interno di questa categoria si comprendono: i soggetti a rischio di esclusione, i disoccupati, promozione dell'occupazione femminile e i lavoratori in mobilità.

Un dato interessante emerge dal confronto della rilevazione attuale con la precedente; ad un incremento nel numero delle iscrizioni ai corsi per Apprendisti corrisponde una riduzione rilevante nelle iscrizioni ai corsi compresi nella tipologia Contratti di formazione lavoro (Cfl).

I dati analizzati fin ora danno un'idea in senso assoluto delle dimensioni del sistema di formazione professionale italiano, ma per valutare correttamente quanto questa struttura sia adeguata effettivamente alle necessità del Paese, risulta molto utile rapportare i valori assoluti rilevati con i corrispondenti bacini di utenza potenziale, ovvero con quelle categorie di utenti che teoricamente potrebbero essere interessati alle attività formative. Questo rapporto fornisce una dimensione del grado di copertura dell'attuale sistema di formazione professionale (tab. II.10).

Complessivamente la formazione professionale coinvolge il 3,8% del totale della forza lavoro nazionale, risultato positivo che incrementa il dato dell'anno scorso.

Nelle tre categorie individuate si registrano gradi di copertura notevolmente diversi; nella formazione per giovani la percentuale raggiunge il 39,1%, nella formazione destinata ad adulti occupati viene formato l'1,8 del bacino d'utenza e nella formazione diretta ad adulti disoccupati la percentuale sale a 6,7 % anche se in leggero calo rispetto al passato.

Dall'analisi dei valori nelle diverse ripartizioni geografiche emerge, come era prevedibile, un grado di copertura più alto nelle Regioni del Nord (5,8%); in particolare si può notare che nella formazione rivolta ai giovani l'utenza raggiunta è la totalità dell'utenza potenziale, ovvero si rileva un valore di copertura del 100%.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.1 - Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2002/03, valori assoluti

Regioni	Attività commesse alla Legge 9/99 (1° e 1° annualità)		1° livello o di base <sup>(a)</sup>		2° livello e Ifts <sup>(b)</sup>		Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Fondi comunitari sul totale dei finanziamenti (val %)
	410	435	470	0	2.205	10.803								
Piemonte	2	1	25	0	67	203	12	0	312	100,0				
Valle d'Aosta	0	695	1.644	30	505	4.309	838	0	8.590	53,1				
Lombardia	57	118	36	7	76	34	150	88	609	8,9				
Prov. Aut. Trento	0	166	66	0	320	1.528	37	121	2.239	7,9				
Prov. Aut. Bolzano	92	647	1.811	0	909	1.095	354	184	5.092	37,5				
Veneto	0	191	537	3	7.009 <sup>(d)</sup>	2.262	454	53	10.865	77,3				
Friuli-Venezia-Giulia	80	545	227	63	147	1.632	221	11	3.075	90,9				
Liguria	207	266	222	6	3.788	1.418	444	0	6.485	78,6				
Emilia Romagna	0	172	540	8	8.199 <sup>(d)</sup>	1.067	273	15	10.440	19,9				
Toscana	0	43	273	0	4	216	96	404	1.047	75,0				
Umbria	0	9	53	0	53	101	73	0	340	97,4				
Marche	0	247	117	9	4	68	114	0	561	93,0				
Lazio	0	95	195	0	97	156	79	15	637	48,2				
Abruzzo	0	5	12	0	292 <sup>(d)</sup>	32	10	0	365	100,0				
Molise	0	264	213	0	110	0	160	0	819	45,5				
Campania	0	155	107	0	0	64	56	0	482	100,0				
Puglia	0	6	171	0	22	106	78	0	519	80,2				
Basilicata	0	0	245	0	0	303	42	0	720	94,2				
Calabria <sup>(c)</sup>	0	1.376	949	0	0	781	0	0	3.187	100,0				
Sicilia <sup>(c)</sup>	0	758	153	0	58	78	15	0	1.062	35,1				
Sardegna	848	3.064	5.038	109	15.026	23.284	2.979	508	52.110	66,7				
Nord	0	471	983	17	8.260	1.452	556	419	12.388	30,0				
Centro	0	2.659	2.045	0	579	1.520	440	15	7.791	79,3				
Sud	848	6.194	8.066	126	23.865	26.256	3.975	942	72.289	61,8				
Totale														

<sup>(a)</sup> Formazione rivolta ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo<sup>(b)</sup> Formazione rivolta ai ragazzi diplomati, laureati e con qualifiche professionali. Comprende il Raccordo formazione - istruzione<sup>(c)</sup> Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale<sup>(d)</sup> Il dato si riferisce a percorsi individuali

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.2 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale			Corsi finanziati con fondi comunitari
	2000/01			2000/01			2000/01			2000/01			
	2001/02	2002/03	2002/03	2001/02	2002/03	2002/03	2001/02	2002/03	2002/03	2001/02	2002/03	2002/03	
1° livello o di base	3.771	3.734	3.912	800	827	471	2.428	1.932	2.659	6.999	6.493	7.042	3.760
2° livello	3.081	3.208	5.038	975	1.210	983	2.131	1.772	2.045	6.187	6.190	8.066	6.000
Disoccupati	743	1.200	1.254	227	250	230	731	787	533	1.701	2.237	2.017	1.742
Occupazione critica	669	1.007	109	30	1.089	17	100	176	0	799	2.272	126	123
Occupati	11.819	14.385	38.310	1.601	8.361	9.712	1.514	887	2.099	14.934	23.633	50.121	29.581
Sogg. a rischio di esclusione	1.919	2.885	2.979	497	1.084	556	437	352	440	2.853	4.321	3.975	3.243
Altri	866	473	508	57	13	419	41	17	15	964	503	942	208
<b>Totale</b>	<b>22.868</b>	<b>26.892</b>	<b>52.110</b>	<b>4.187</b>	<b>12.834</b>	<b>12.388</b>	<b>7.382</b>	<b>5.923</b>	<b>7.791</b>	<b>34.437</b>	<b>45.649</b>	<b>72.289</b>	<b>44.657</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.3 - Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2002/03, valori assoluti

Regioni	Attività connesse alla Legge 9/99	1° livello o di base <sup>(a)</sup>		2° livello e Iffs <sup>(b)</sup>		Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
		I° e II° annualità	Legge 9/99	Iffs <sup>(b)</sup>	Disoccupati						
Piemonte	6.702	5.125	7.250	0	27.158	92.298	4.003	447	142.983		
Valle d'Aosta	259	46	337	0	671	2.981	129	0	4.427		
Lombardia	0	10.103	61.158	977	7.858	89.667	10.122	0	189.000		
Prov. Aut. Trento	1.231	2.214	156	32	1.103	663	154	3.961	10.463		
Prov. Aut. Bolzano	0	3.379	2.162	0	4.377	25.025	592	2.773	38.320		
Veneto	1.806	9.542	26.991	0	12.981	16.718	5.056	3.896	76.990		
Friuli-Venezia-Giulia	0	2.798	8.429	3	7.009	29.650	4.659	1.008	54.902		
Liguria	726	5.297	2.491	385	2.155	14.486	3.386	228	31.114		
Emilia Romagna	27.166	13.290	5.547	173	26.758	53.408	11.250	0	139.804		
Toscana	0	5.911	19.630	358	8.199	21.367	7.677	287	77.461		
Umbria	0	467	1.842	0	45	1.676	2.737	1.279	8.232		
Marche	0	121	1.386	0	829	2.793	1.499	0	8.262		
Lazio	0	1.880	2.515	119	69	1.479	2.194	0	8.313		
Abruzzo	0	1.690	4.436	0	1.750	2.127	1.034	364	11.401		
Molise	0	63	182	278	292	981	150	0	1.946		
Campania	0	3.979	3.810	1.080	2.216	0	1.375	0	12.460		
Puglia	0	2.790	1.928	1.800	0	2.658	672	0	9.848		
Basilicata	0	103	1.924	309	199	1.086	691	0	4.312		
Calabria <sup>(c)</sup>	0	0	4.838	3.308	0	3.210	702	0	12.058		
Sicilia <sup>(c)</sup>	0	22.179	25.199	2.260	0	9.029	0	0	58.667		
Sardegna	0	10.328	2.391	0	870	1.385	203	0	15.177		
Nord	37.890	51.794	114.521	15.598	90.070	324.896	39.351	12.313	688.003		
Centro	0	8.379	25.373	15.909	9.142	27.315	14.107	1.566	102.268		
Sud	0	41.132	44.708	9.035	5.327	20.476	4.827	364	125.869		
<b>Totale</b>	<b>37.890</b>	<b>101.305</b>	<b>184.602</b>	<b>40.542</b>	<b>104.539</b>	<b>372.687</b>	<b>58.285</b>	<b>14.243</b>	<b>916.140</b>		

<sup>(a)</sup>Formazione rivolta ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo<sup>(b)</sup>Formazione rivolta ai ragazzi diplomati, laureati e con qualifiche professionali. Comprende il Raccordo formazione - istruzione<sup>(c)</sup>Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.4 - Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03
1° livello o di base	98.969	91.823	89.684	13.430	12.272	8.379	41.507	37.354	41.132	153.906	141.449	139.195
2° livello	47.371	53.927	114.521	15.478	22.652	25.373	34.651	30.920	44.708	97.500	107.499	184.602
Disoccupati	10.008	12.537	15.598	3.778	6.530	15.909	9.037	8.792	9.035	22.823	27.859	40.542
Occupazione critica	10.081	16.727	1.570	510	1.232	477	1.829	2.618	0	12.420	20.577	2.047
Occupati	221.142	290.442	414.966	26.344	46.025	36.457	22.676	14.974	25.803	270.162	351.441	477.226
Sogg. a rischio di esclusione	22.277	34.043	39.351	6.765	23.977	14.107	5.937	4.469	4.827	34.979	62.489	58.285
Altri	18.869	9.826	12.313	1.054	154	1.566	767	412	364	20.690	10.392	14.243
<b>Totale</b>	<b>428.717</b>	<b>509.325</b>	<b>688.003</b>	<b>67.359</b>	<b>112.842</b>	<b>102.268</b>	<b>116.404</b>	<b>99.539</b>	<b>125.869</b>	<b>612.480</b>	<b>721.706</b>	<b>916.140</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.5 - Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03	2000/01	2001/02	2002/03
1° livello o di base	23	23	23	18	15	20	23	23	23	20	20	20
2° livello	12	12	12	69	17	20	28	0	16	10	10	15
Disoccupati	11	11	11	4	12	11	25	11	15	15	15	15
Occupazione critica	13	13	13	4	4	4	4	24	24	15	15	15
Occupati	24	24	24	8	16	13	8	16	13	13	13	13
Sogg. a rischio di esclusione	13	13	13	8	16	13	8	16	13	13	13	13
Altri	13	13	13	8	16	13	8	16	13	13	13	13
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Tab. II.6 - Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2002/03*

Regioni	Formazione giovani		Formazione adulti		Altri	Totale
	Formazione giovani occupati	Formazione adulti disoccupati	Formazione giovani occupati	Formazione adulti disoccupati		
Piemonte	46.235	92.298	4.003	447	142.983	
Valle d'Aosta	1.313	2.981	133	0	4.427	
Lombardia	79.119	89.667	20.214	0	189.000	
Prov. Aut. Trento	4.704	663	1.135	3.961	10.463	
Prov. Aut. Bolzano	9.918	25.025	604	2.773	38.320	
Veneto	51.320	16.718	5.056	3.896	76.990	
Friuli-Venezia-Giulia	18.236	29.650	6.008	1.008	54.902	
Liguria	10.669	14.486	5.731	228	31.114	
Emilia Romagna	72.761	53.408	13.635	0	139.804	
Toscana	33.740	21.367	22.067	287	77.461	
Umbria	2.354	1.676	2.923	1.279	8.232	
Marche	2.336	2.793	3.133	0	8.262	
Lazio	4.464	1.479	2.370	0	8.313	
Abruzzo	7.876	2.127	1.034	364	11.401	
Molise	537	981	428	0	1.946	
Campania	10.005	0	2.455	0	12.460	
Puglia	4.718	2.658	2.472	0	9.848	
Basilicata	2.226	1.086	1.000	0	4.312	
Calabria <sup>(a)</sup>	4.838	3.210	4.010	0	12.058	
Sicilia <sup>(a)</sup>	47.378	9.029	2.260	0	58.667	
Sardegna	13.589	1.385	203	0	15.177	
Nord	294.275	324.896	56.519	12.313	688.003	
Centro	42.894	27.315	30.493	1.566	102.268	
Sud	91.167	20.476	13.862	364	125.869	
<b>Totale</b>	<b>428.336</b>	<b>372.687</b>	<b>100.874</b>	<b>14.243</b>	<b>916.140</b>	

<sup>(a)</sup>Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale  
Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. II.7 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 2002/03

Regioni	I° livello o di base (I° e II° annualità) e attività commesse alla Legge 9/99	2° livello, Ifts e corsi per disoccupati con meno di 25 anni	Raccordo formazione- istruzione	Apprendisti (I° e II° annualità)	Totale
Piemonte	11.827	4.159	3.091	27.158	46.235
Valle d'Aosta	305	130	207	671	1.313
Lombardia	10.103	55.927	5.231	7.858	79.119
Prov. Aut. Trento	3.445	111	45	1.103	4.704
Prov. Aut. Bolzano	3.379	1.722	440	4.377	9.918
Veneto	11.348	26.991	0	12.981	51.320
Friuli-Venezia-Giulia	2.798	2.607	5.822	7.009	18.236
Liguria	6.023	2.491	0	2.155	10.669
Emilia Romagna	40.456	4.480	1.067	26.758	72.761
Toscana	5.911	14.494	5.136	8.199	33.740
Umbria	467	1.586	256	45	2.354
Marche	121	1.386	0	829	2.336
Lazio	1.880	2.323	192	69	4.464
Abruzzo	1.690	3.598	838	1.750	7.876
Molise	63	182	0	292	537
Campania	3.979	3.810	0	2.216	10.005
Puglia	2.790	1.928	0	0	4.718
Basilicata	103	1.924	0	199	2.226
Calabria <sup>(a)</sup>	0	4.838	0	0	4.838
Sicilia <sup>(a)</sup>	22.179	25.199	0	0	47.378
Sardegna	10.328	2.391	0	870	13.589
Nord	89.684	98.618	15.903	90.070	294.275
Centro	8.379	19.789	5.584	9.142	42.894
Sud	41.132	43.870	838	5.327	91.167
<b>Totale</b>	<b>139.195</b>	<b>162.277</b>	<b>22.325</b>	<b>104.539</b>	<b>428.336</b>

<sup>(a)</sup>Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. II.8 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati"; anno formativo 2002/03

Regioni	Contratti di formazione lavoro (Cfl)	Lavoratori occupati	Totale
Piemonte	0	92.298	92.298
Valle d'Aosta	0	2.981	2.981
Lombardia	0	89.667	89.667
Prov. Aut. Trento	75	588	663
Prov. Aut. Bolzano	48	24.977	25.025
Veneto	0	16.718	16.718
Friuli-Venezia-Giulia	114	29.536	29.650
Liguria	0	14.486	14.486
Emilia Romagna	126	53.282	53.408
Toscana	54	21.313	21.367
Umbria	0	1.676	1.676
Marche	0	2.793	2.793
Lazio	0	1.479	1.479
Abruzzo	0	2.127	2.127
Molise	0	981	981
Campania	0	0	0
Puglia	0	2.658	2.658
Basilicata	39	1.047	1.086
Calabria <sup>(a)</sup>	0	3.210	3.210
Sicilia <sup>(a)</sup>	0	9.029	9.029
Sardegna	0	1.385	1.385
Nord	363	324.533	324.896
Centro	54	27.261	27.315
Sud	39	20.437	20.476
<i>Totale</i>	<i>456</i>	<i>372.231</i>	<i>372.687</i>

<sup>(a)</sup>Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.9 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 2002/03

Regioni	Soggetti a rischio di esclusione	Disoccupati	Promozione occupazione femminile	Lavoratori in mobilità	Totale
Piemonte	2.218	0	1.785	0	4.003
Valle d'Aosta	41	4	88	0	133
Lombardia	3.694	9.115	6.428	977	20.214
Prov. Aut. Trento	154	949	0	32	1.135
Prov. Aut. Bolzano	465	12	127	0	604
Veneto	1.600	0	3.456	0	5.056
Friuli-Venezia-Giulia	3.094	1.346	1.565	3	6.008
Liguria	118	1.960	3.268	385	5.731
Emilia Romagna	9.051	2.212	2.199	173	13.635
Toscana	2.568	14.032	5.109	358	22.067
Umbria	2.646	186	91	0	2.923
Marche	878	1.634	621	0	3.133
Lazio	628	57	1.566	119	2.370
Abruzzo	482	0	552	0	1.034
Molise	0	278	150	0	428
Campania	1.000	1.080	375	0	2.455
Puglia	672	1.800	0	0	2.472
Basilicata	268	309	423	0	1.000
Calabria <sup>(a)</sup>	246	3.308	456	0	4.010
Sicilia <sup>(a)</sup>	0	2.260	0	0	2.260
Sardegna	203	0	0	0	203
Nord	20.435	15.598	18.916	1.570	56.519
Centro	6.720	15.909	7.387	477	30.493
Sud	2.871	9.035	1.956	0	13.862
<b>Totale</b>	<b>30.026</b>	<b>40.542</b>	<b>28.259</b>	<b>2.047</b>	<b>100.874</b>

<sup>(a)</sup>Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.10 - Allievi formati sul bacino d'utenza - Valori percentuali

Regioni	Formazione giovani <sup>(a)</sup>		Formazione adulti occupati <sup>(b)</sup>		Formazione adulti disoccupati <sup>(c)</sup>		Totale	
	01-02	02-03	01-02	02-03	01-02	02-03	01-02	02-03
Piemonte	23,9	29,6	0,2	5,4	26,2	6,2	2,1	7,4
Valle d'Aosta	27,4	33,2	8,8	5,8	68,1	6,8	11,1	7,7
Lombardia	47,8	100,0	2,7	2,4	15,3	18,5	3,4	4,5
Prov. Aut. Trento	100,0	100,0	0,4	0,4	35,2	24,7	7,1	5,0
Prov. Aut. Bolzano	100,0	100,0	9,0	12,6	18,8	14,9	13,0	16,5
Veneto	100,0	100,0	0,4	0,9	7,3	9,5	3,3	3,7
Friuli-Venezia-Giulia	91,9	88,2	4,2	6,3	22,9	40,0	6,5	10,5
Liguria	34,8	72,3	1,6	2,5	7,5	19,5	2,7	4,7
Emilia Romagna	100,0	100,0	4,5	3,1	28,0	30,5	8,5	7,3
Toscana	52,5	54,5	1,5	1,6	43,9	40,5	4,5	5,0
Umbria	38,5	46,4	2,4	0,5	19,9	21,3	4,1	2,4
Marche	17,8	9,3	0,9	0,5	9,9	16,9	1,5	1,3
Lazio	12,5	3,6	0,3	0,1	1,9	1,7	0,9	0,4
Abruzzo	100,0	71,3	0,0	0,5	16,7	4,8	2,9	2,3
Molise	0,0	4,2	0,0	1,0	0,2	3,9	0,1	1,6
Campania	6,1	3,7	0,2	0,0	1,9	0,9	1,1	0,6
Puglia	0,3	4,3	0,1	0,2	1,1	1,8	0,3	0,7
Basilicata	48,5	23,0	0,0	0,6	0,9	3,8	2,3	2,0
Calabria	1,5	5,1	0,4	0,6	2,2	3,1	1,0	1,6
Sicilia	35,0	45,7	0,4	0,7	0,6	0,9	2,4	3,3
Sardegna	7,6	42,2	0,0	0,3	0,2	0,3	0,5	2,3
Nord	68,1	100,0	2,3	3,1	18,3	17,3	4,4	5,8
Centro	24,0	17,7	0,9	0,6	13,8	13,3	2,4	2,1
Sud	14,8	19,2	0,2	0,4	1,6	1,5	1,3	1,7
Totale	26,0	39,1	1,4	1,8	7,2	6,7	3,0	3,8

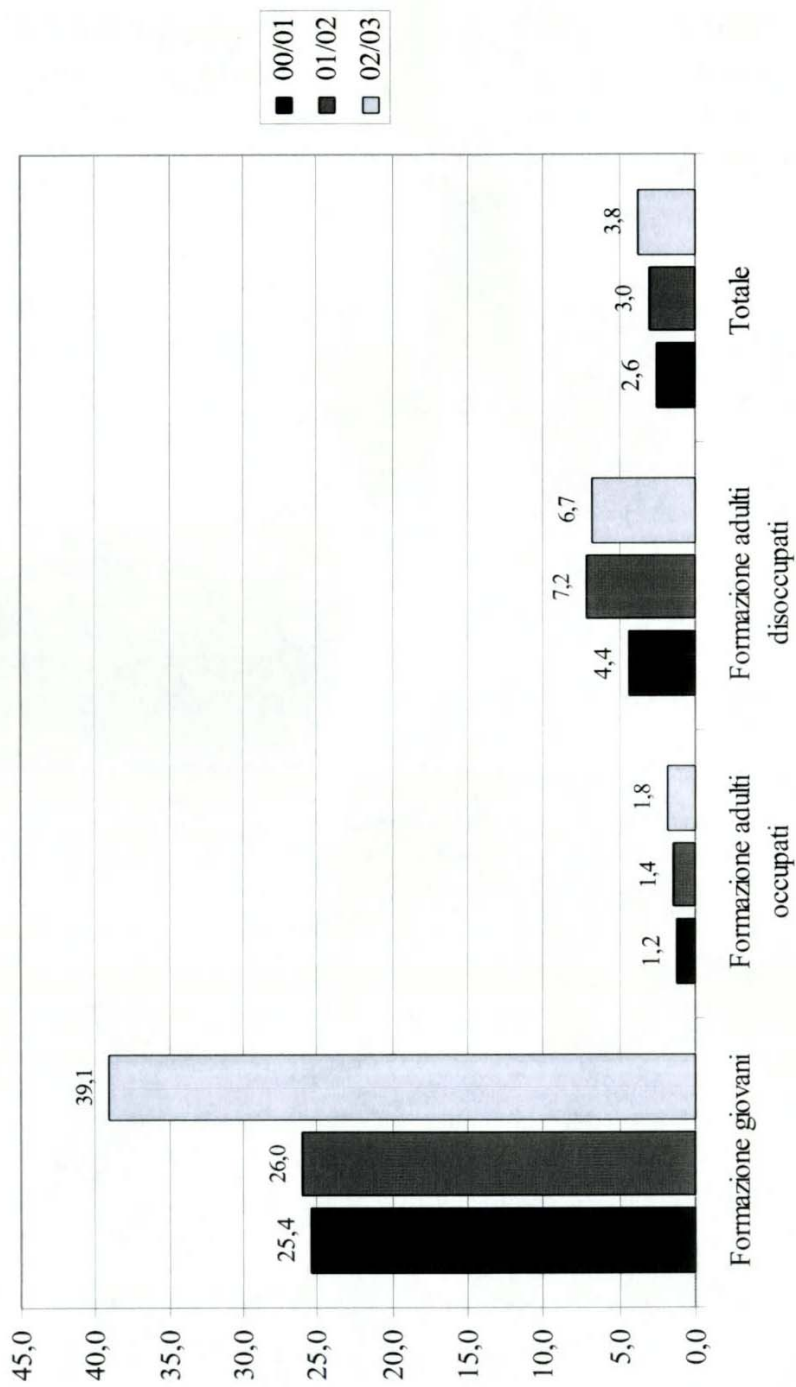
<sup>(a)</sup>Rapporto tra allievi dei corsi di 1° e 2° livello e giovani di età compresa tra 15 e 24 anni in cerca di occupazione

<sup>(b)</sup>Rapporto tra allievi di corsi per adulti occupati e occupati di età superiore ai 25 anni

<sup>(c)</sup>Rapporto tra allievi di corsi per disoccupati e disoccupati di età superiore ai 25 anni

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e regionali

Fig. II.1 - Allievi formati sul bacino d'utenza. Valori percentuali



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e regionali

## 2.2 Le caratteristiche strutturali dell'offerta di formazione professionale

Definito l'ordine di grandezza del sistema formativo per il 2002-03 in 72.289 corsi rivolti a 916.140 allievi, si può ora procedere alla contestualizzazione dell'offerta formativa attraverso la descrizione dei principali elementi strutturali del sistema, sulla base dei dati rilevati ogni anno dall'Isfol su mandato del Ministero del Lavoro a partire dal 2000, con un'indagine censuale sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico.

Con questa attività sono state censite mediamente ogni anno circa 1.400 sedi formative presenti su tutto il territorio nazionale e, in particolare, i dati qui utilizzati sono quelli derivanti dalla quarta tornata di rilevazione (l'ultima in ordine di tempo), riferiti all'intervallo di tempo compreso tra il settembre 2002 e l'agosto 2003.

Dopo quattro anni di rilevazioni, sulla base di opportuni raffronti, si stima che ogni anno siano mediamente tra 1.500 e 1.600 le sedi che in Italia erogano attività formative finanziate con fondi pubblici.

Il che, tuttavia, non sta a significare che i soggetti della formazione professionale a finanziamento pubblico attivi sul territorio sono sempre gli stessi; infatti, un quadriennio di analisi su scala nazionale ripetute con cadenza regolare ha permesso di rilevare un tasso di ricambio annuale che oscilla attorno al 25%.

Nel corso degli anni si è confermata una certa preminenza relativa degli Enti di formazione e dei loro consorzi; nel 2003 essi rappresentavano il 36,0% dei soggetti erogatori presenti nel Paese, ma è un dato che fotografa la realtà per difetto, in quanto gran parte delle voci raccolte nella variabile "altro" sono attribuibili a loro volta, in vario modo, ad enti di formazione. Pertanto non è forzato supporre che, nella ripartizione per natura giuridica dei soggetti erogatori in tab. II.11, il peso effettivo degli Enti formazione e dei loro consorzi possa situarsi su valori prossimi al 50%.

Tab. II.11 - I soggetti erogatori nel 2003

Tipologia	Val. %
Enti di formazione e loro consorzi	36,0
Associazioni, cooperative non profit	15,8
Regioni; Province, Comuni e loro consorzi	12,1
Istituti scolastici e Università	9,5
Associazioni e consorzi di imprese	5,3
Enti/Associazioni/Organismi riferibili a Parti Sociali	2,5
C.C.I.A.	0,3
Altro	18,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Non trascurabile è anche l'incidenza di Associazioni e forme cooperative e quella degli Enti locali, mentre nel corso degli anni è costantemente cresciuta nel sistema formativo la presenza di Scuola ed Università. La prima rilevazione, relativa all'anno formativo 1999-00, attribuiva loro un peso pari al 2,6%, salito al 9,5% attuale.

Come noto, quanti operano nel campo della formazione professionale ne fanno in larga parte il proprio settore di attività principale. Nell'anno formativo 2002-03 il 75,5% dei soggetti erogatori hanno individuato nella formazione professionale il proprio campo

prioritario di attività prevalente, con un terzo dei soggetti per cui la formazione è l'attività unica.

Al tempo stesso, tuttavia, la quota di soggetti per cui le attività formative non rappresentano la sfera di azione principale è tutt'altro che residuale: appartiene a questa categoria circa un soggetto erogatore su quattro, a riprova che quello della formazione professionale non è comunque un settore cristallizzato in schemi precostituiti.

*Tab. II.12 – I soggetti erogatori ed il loro campo di attività*

<i>Campo di attività</i>	<i>Val. %</i>
Solo nel campo della formazione professionale	33,2
Prevalentemente nel campo della formazione	42,1
Prevalentemente in altri campi	24,7
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Accanto a questa capacità di aprirsi all'esterno, il sistema formativo si caratterizza per un nucleo di soggetti con tradizioni consolidate, che vi operano da lungo tempo e ne hanno vissuto le trasformazioni nel corso degli anni; infatti, il 51,4% delle Sedi formative che ha partecipato alla quarta rilevazione è attivo in modo stabile da oltre dieci anni.

Il 18,3% delle Sedi ha iniziato la propria attività tra sei e dieci anni or sono, mentre è attivo da non oltre cinque anni il 30,3% dei partecipanti alla rilevazione.

Uno dei dati emersi con costanza nel corso degli anni è la capacità della gran parte delle Sedi formative di essere soggetti propositivi rispetto al territorio di appartenenza, non limitando le proprie funzioni unicamente alla didattica.

Si consideri, ad esempio, che ogni anno circa il 70% delle Sedi censite ha dichiarato di partecipare direttamente o per delega ad attività consultive, formali ed informali, avviate da altri soggetti presenti sul territorio allo scopo di strutturare, proporre o progettare piani formativi. Come si può osservare dalla tab. II.13, nel corso degli anni le Sedi hanno incrementato i propri contatti in modo sensibile con le Province (ma anche con i Comuni) e con le scuole, di fatto mostrando di sapersi rapportare con i cambiamenti strutturali e strategici del sistema formativo derivanti delle riforme che lo stanno interessando.

Dalla tab. II.13 emerge anche qualche differenza territoriale. Il rapporto con le Province, ad esempio, è molto più intenso nel Centro-Nord del Paese (e particolarmente nelle aree del Nord Ovest) che nel Meridione, dove sono ancora le Regioni il soggetto con cui le Sedi formative si rapportano più di frequente. Il che non è casuale, perché è proprio nel Sud del Paese che il processo di trasferimento di funzioni dalle Regioni alle Province sta trasformandosi in prassi con più lentezza.

Il dialogo con la scuola, pur se intensificatosi ovunque, è invece più evidente nell'Italia settentrionale che nel Centro-Sud.

Nel complesso, comunque, le Regioni e le Province del Centro-Nord mostrano sistemi formativi meglio attrezzati ad interagire con i soggetti terzi nel, mentre nel Sud tale propensione è ancora oggi meno pronunciata e, quindi, in quest'ultima area del Paese prevale una certa autoreferenzialità del sistema della formazione professionale.



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. II.13 — Gli interlocutori sul territorio

*Gli organismi con i quali le Sedi interagiscono a livello consultivo*

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Regione	43,2	43,0	42,7	42,4
Provincia	42,6	49,1	51,6	53,9
Comune	24,0	27,6	29,6	31,8
Scuole	29,0	33,8	37,9	40,1
Organizzazioni datoriali	24,4	29,2	31,2	29,9
Organizzazioni sindacali	21,8	21,1	25,4	25,0

*E questo è il dettaglio per aree geografiche nel 2002-03*

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
Regione	47,5	47,5	33,6	38,3
Provincia	61,8	57,9	54,6	36,9
Comune	31,6	32,7	29,5	33,6
Scuole	40,5	47,2	35,6	36,6
Organizzazioni datoriali	32,7	35,8	24,8	24,4
Organizzazioni sindacali	23,9	29,2	21,2	26,1

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Altro versante su cui si misura la capacità delle Sedi formative di interpretare un ruolo dinamico rispetto al contesto in cui lavorano è la loro propensione nel fornire servizi ad alto contenuto di professionalità a soggetti terzi, prescindendo dalle attività formative. In altre parole, si tratta di stabilire se (e quanto) il modello di Sede formativa stia trasformandosi da centro esclusivamente didattico ad agenzia in grado di operare sul territorio con attività diversificate e ad alto contenuto di professionalità.

I dati riportati nella tab. II.14 non permettono di arrivare a conclusioni definitive. Infatti, per un verso si può notare che le Sedi stanno in qualche modo muovendosi verso il modello agenziale, ma al tempo stesso la fornitura stabile a soggetti terzi di servizi disgiunti dalle attività di formazione è ancora un'attività tutto sommato collaterale.

Tab. II.14 - Le Sedi formative come Agenzie di Servizi

*Servizi stabilmente erogati al di fuori delle attività corsuali ad altri soggetti*

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Progettazione di percorsi formativi	41,0	44,4	45,5	41,7
Sportello informativo	33,8	41,3	41,0	41,2
Orientamento	24,0	29,7	29,8	33,6
Tutoring	20,5	21,0	21,1	27,5
Incontro domanda/offerta	20,3	21,4	24,2	19,7
Bilancio di competenze	11,5	14,6	16,3	17,8
Counselling	16,9	15,4	15,2	16,3
Analisi del contesto organizzativo d'impresa	12,1	12,9	14,6	14,7
Elaborazione dati sul Mercato del lavoro	12,0	14,6	16,7	13,8
Inserimento lavorativo dei soggetti disabili	7,2	7,4	8,6	9,3
Outplacement	6,5	9,8	10,0	8,8

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Parziale eccezione sono la progettazione di percorsi formativi, fornita dal 41,7% delle Sedi censite e lo sportello informativo (41,2%). Crescente attenzione ricevono anche attività di orientamento e tutoring, ma con frequenze decisamente più contenute.

Tuttavia, nelle Sedi formative non manca l'abitudine a gestire funzioni complesse come si può desumere dalla tab. II.15, pur se con delle variazioni a volte significative nelle diverse aree territoriali e, ancora una volta, con il Meridione spesso abbondantemente sotto la media nazionale.

Un dato su cui si richiama l'attenzione è la necessità di potenziare le attività connesse alla qualità, che sono presenti complessivamente solo in una Sede ogni tre fra quelle censite, ma con un valore decisamente ancora più contenuto nel Sud (16,9%).

Le Sedi formative hanno, dunque, un loro ruolo all'interno del contesto in cui sono inserite e, sulla base di un quadriennio di rilevazioni, si può affermare che spesso esse sono risorse attive degli scenari sociali, economici e produttivi in cui operano.

Tab. II.15 – Funzioni attive presso le Sedi formative

Funzioni	Nord	Nord	Centro	Sud	Totale Italia
	Ovest	Est			
Diagnosi dei bisogni e della domanda individuale di formazione	73,5	78,6	67,0	62,4	70,8
Analisi della domanda sociale e di formazione	62,2	70,4	62,9	64,1	64,6
Progettazione di azioni di formazione	87,6	88,7	88,6	84,4	87,4
Progettazione e produzione di strumenti per l'apprendimento	34,5	42,8	35,2	41,0	38,0
Counselling e/o tutoring all'inserimento lavorativo	56,0	67,3	46,7	51,9	55,6
Valutazione e monitoraggio delle azioni formative	85,4	87,4	83,2	80,7	84,3
Ricerca e sviluppo del servizio (innovazione)	60,8	63,5	55,6	37,6	55,3
Gestione del sistema qualità e identificazione delle azioni di miglioramento	32,1	46,5	36,5	16,9	33,2
Promozione e marketing del servizio	71,2	75,5	64,4	42,7	64,6
Gestione delle relazioni esterne con imprese, organismi e attori locali	73,5	78,3	66,0	60,0	70,0

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia

Un aspetto mai indagato in precedenza e per la prima volta affrontato con la quarta rilevazione è invece se le Sedi ricevono dalle rispettive organizzazioni di appartenenza un qualche tipo di supporto e, in caso affermativo, di che tipo.

Innanzitutto, l'84,1% delle Sedi censite ha risposto di ricevere con continuità servizi di supporto da parte della propria struttura di riferimento. Tale tipo di intervento è più marcato nel Sud, mentre è in Italia centrale che si è registrato il tasso più elevato di Sedi formative che hanno risposto negativamente.

I servizi di supporto più frequentemente segnalati sono relativi alle attività gestionali ed alla progettazione. Il contributo delle organizzazioni sembra essere elevato anche per quanto riguarda la formazione del personale delle singole Sedi e le dotazioni informatiche. Anche in questo caso gli stili e le modalità di intervento da parte degli organismi di appartenenza variano nelle diverse aree del Paese, compatibilmente con l'organizzazione ed il radicamento territoriale del sistema di formazione professionale a finanziamento pubblico.

Le 1.380 Sedi formative censite nell'anno formativo 2002-03 hanno contato sull'attività di 51.558 unità di personale. Il valore medio di unità di personale è di 37,4 per Sede, mentre le risorse espressamente preposte ad attività formative per Sede sono state 28,7 per Sede.

Il 38,8% delle risorse complessivamente impegnate nelle Sedi formative nel 2002-03 aveva un contratto di dipendenza ed il 61,2% era rappresentato da consulenti e collaboratori esterni.

Il 76,9% delle risorse si è dedicato a servizi formativi, il 12,6% a quelli amministrativi, il 6,1% ai servizi logistici ed il restante 4,4% ai servizi direttivi.

Complessivamente, per ogni risorsa assunta con contratto dipendente ha operato 1,6 risorsa con contratto di collaborazione o di consulenza.

Tra le risorse impiegate nei servizi formativi (39.662 unità) il rapporto è di 2,6 unità di collaboratori/consulenti per ogni dipendente interno. Ai due estremi, nel Nord Ovest sono stati registrati 3 formatori esterni per ogni formatore interno, al Sud il rapporto scende ad 1,9 formatori esterni per ogni formatore con contratto di dipendenza.

Il Contratto Collettivo Nazionale della formazione professionale è stato applicato integralmente oppure in parte al 59,1% dei lavoratori, mentre al 40,9% sono state applicate altre formule contrattuali, quali ad esempio, quello della scuola.

Il sistema formativo è caratterizzato dalla prevalenza di Sedi di piccole dimensioni. Il 59,9% di quelle censite con l'ultima rilevazione può essere addirittura considerata una microstruttura, non avendo a disposizione più di cinque aule; un ulteriore 21,9% può utilizzare al massimo dieci aule.

Analogo è ovviamente il discorso per quanto riguarda le postazioni. Circa una Sede su tre può erogare attività teoriche al massimo a cinquanta allievi contemporaneamente. Il 30,1% può farlo per un massimo di cento allievi. All'opposto della scala dimensionale, solo il 9,1% delle Sedi ha oltre trecento postazioni per attività teoriche.

*Tab. II.16 - Le strutture a disposizione della formazione per le attività teoriche*

	Numero di aule			
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Da 1 a 5	57,3	57,3	55,9	59,9
Da 6 a 10	24,1	24,2	25,3	21,9
Da 11 a 15	7,7	7,1	8,3	7,5
Da 16 a 20	2,8	3,7	3,7	3,3
Da 21 a 25	1,2	1,3	1,4	1,7
Da 26 a 30	0,8	0,7	1,3	1,0
Oltre 30	2,3	2,2	2,6	4,3
	Numero di postazioni			
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Fino a 50	29,5	29,1	28,6	32,8
Da 51 a 100	29,3	29,3	30,7	30,1
Da 101 a 150	12,9	14,4	14,8	11,6
Da 151 a 200	8,0	7,2	7,4	7,0
Da 201 a 250	4,8	5,2	5,2	4,6
Da 251 a 300	3,2	3,1	3,5	3,4
Oltre 300	7,5	9,0	8,0	9,1

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Per quanto attiene invece alle esercitazioni pratiche, risulta che il 90,9% delle Sedi ha tra le proprie disponibilità un laboratorio di informatica. Questo tipo di dotazione è, di fatto, la

più semplice da attivare e, dato l'ormai ampio ventaglio di attività formative che necessitano l'utilizzo di computer, e quella che garantisce il più veloce ammortamento degli investimenti sostenuti.

Gli altri tipi di laboratorio che le Sedi hanno indicato rispondono a necessità più specialistiche e, quindi, risultano meno frequentemente dichiarati. Tra di essi si segnalano laboratori di audiovisivi (29,6% delle Sedi), di elettronica (22,6%), di meccanica (22,0%), di disegno (20,8%).

Solitamente i laboratori sono di proprietà delle Sedi, anche se la formula della disponibilità condivisa tra differenti soggetti sul territorio non è un caso infrequente.

Il 30,1% delle Sedi censite ha segnalato di disporre di biblioteche o sale di lettura, mentre il 10,4% ha fra le proprie dotazioni mense, palestre o centri sportivi.

Uno dei temi che negli ultimi anni è stato recepito con maggior intensità nel sistema formativo è quello dell'accreditamento, ormai espletato dal 93,4% delle Sedi formative, con un massimo al 96,9% nel Nord Ovest del Paese ed un minimo all'87,1% nel Sud. La Regione in cui risulta accreditato il maggior numero di Sedi è l'Emilia Romagna (99,1%), seguita da Sicilia (98,6%) e Lombardia (98,2%).

Anche sotto il versante della certificazione si è assistito ad un forte incremento delle Sedi che dichiarano di esserne in possesso.

Concentrando il discorso sulle certificazioni di classe ISO, nel 1999-00 risultava certificato il 17,8% delle Sedi a fronte del 56,7% registrato con la quarta rilevazione, riferita come detto al 2002-03. Complessivamente, nel 1999-00 il 54,1% delle Sedi aveva dichiarato di essersi confrontato con la tematica delle certificazioni (ottenendone una o avendo avviato le procedure necessarie); nel 2002-03 la percentuale è salita al 79,5%.

Tab. II.17 - La certificazione delle Sedi formative

<i>Le Sedi formative e la certificazione di classe ISO</i>				
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Dichiarano di essere certificate	17,8	31,0	46,3	56,7
Hanno avviato le procedure necessarie	36,3	35,4	26,6	22,8
<b>Totale</b>	<b>54,1</b>	<b>66,4</b>	<b>72,9</b>	<b>79,5</b>

<i>La ripartizione territoriale nel 2002-03 delle Sedi certificate</i>			
	Certificate	Procedure avviate	Totale
Nord Ovest	81,9	4,9	86,8
Nord Est	55,7	19,8	75,5
Centro	30,2	49,8	80,0
Sud	47,5	24,4	71,9

<i>Tipo di certificazione di classe ISO ottenuta</i>			
	9001 - 1994	9001 - 2000	9002
Nord Ovest	3,4	94,2	2,4
Nord Est	6,7	90,5	2,8
Centro	2,8	92,6	4,6
Sud	8,5	87,2	4,3
<b>Totale</b>	<b>4,9</b>	<b>92,0</b>	<b>3,1</b>

Fonte: Isfol - Quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

La certificazione di classe ISO più frequentemente dichiarata è ormai la 9001-2000, che sostituisce la precedente 9001-1994 (comunque confermata ancora dal 4,9% delle Sedi). Il 3,1% delle Sedi, invece, ha una certificazione ISO 9002.

Nel periodo compreso tra il settembre 2002 e l'agosto 2003, in 1.172 Sedi, pari all'84,9% del totale, sono state erogate attività formative di formazione al lavoro. Si tratta di corsi rivolti a giovani (70,4% delle Sedi), a soggetti a rischio di esclusione sociale (23,8%) e attività destinate ad altre categorie socialmente svantaggiate (33,8%).

Più in particolare, fra le attività rivolte a giovani, il 40,6% delle Sedi formative ha tenuto corsi di formazione professionale iniziale, il 18,3% corsi in integrazione con la scuola. Le attività per Ifts si sono svolte in 145 Sedi formative, pari al 10,6% del totale censito, ma l'offerta più diffusa è stata relativa ai corsi di formazione professionale post-secondaria superiore o di 2° livello, erogati in 624 Sedi, ovvero il 45,2% del totale.

In 654 fra le 1.380 Sedi che hanno risposto alla rilevazione (47,4%) si sono tenuti corsi connessi con la formazione professionale sul lavoro. In questa filiera formativa, nel 35,9% delle Sedi si sono svolti corsi per lavoratori dipendenti dei settori pubblico e privato e nel 21,7% delle Sedi corsi per apprendisti.

Infine, corsi di formazione ex lege sono stati svolti nel 10,8% delle Sedi censite.

Rispetto alla ripartizione per aree alcune tipologie mostrano significative differenziazioni.

E' complessivamente, il caso della formazione sul lavoro, presente nel 25,4% delle Sedi del Sud contro il 57,7% dell'Italia settentrionale. All'interno di questa macrocategoria spicca poi la concentrazione dell'attività corsuale per apprendisti; infatti, nel Nord i corsi di formazione per apprendisti sono stati erogati nel 29,9% delle Sedi a fronte del 4,7% del Sud.

Per contro, invece, per quanto riguarda formazione professionale iniziale e quella in raccordo con la scuola, l'offerta formativa è stata più frequente presso le Sedi formative del Sud.

Anche dalla quarta rilevazione sull'offerta di formazione professionale, dunque, sono confermate la complessità e le articolazioni del sistema formativo italiano, che accanto ad aspetti consolidati e presenti con continuità mostra di recepire novità e trasformazioni.

PAGINA BIANCA

### CAPITOLO 3

#### **Verso il nuovo sistema di istruzione e formazione: dall'obbligo formativo al diritto-dovere alla formazione**

##### **3.1 Lo stato di avanzamento del sistema**

La fase di transizione dal sistema dell'obbligo formativo al nuovo diritto-dovere all'istruzione e formazione, previsto dalla riforma Moratti (legge 53/2003), prosegue, per l'anno 2003 e nella prima fase del 2004, il suo cammino attraverso la più puntuale definizione della normativa che regola il sistema. In tal senso si esprimono sia gli accordi sulla sperimentazione dei percorsi triennali di formazione professionale (accordo tra Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e Regioni del 19 giugno 2003 e successivi protocolli di intesa tra le Regioni, MIUR e Ministero del Lavoro) che gli schemi di decreto sui temi del diritto-dovere e dell'alternanza scuola-lavoro.

In effetti il periodo di riferimento del presente rapporto è stato caratterizzato, come avviene sempre nelle fasi di transizione che accompagnano le riforme, dalla dicotomia aperta tra la normativa, che definisce a livello teorico sistemi e processi, e le attività realizzate sul territorio, che, fino alla esaustiva definizione del quadro di riferimento, continuano a ricalcare le linee del sistema precedente, anticipando tuttavia quanto possibile del nuovo scenario.

In tal senso, se le sperimentazioni triennali hanno di fatto già voltato pagina nei modelli e nei percorsi di formazione iniziale per i giovani minorenni, gli altri segmenti dei sistemi regionali di obbligo formativo (sistemi di anagrafe, attività dei Centri per l'impiego, formazione per gli apprendisti in obbligo formativo) hanno proseguito nella loro corsa, sia pure con significativi aggiustamenti di rotta. Tra questi l'inclusione dei giovani quattordicenni fra l'utenza post obbligo scolastico chiamata a scegliere il percorso da seguire per l'adempimento dell'obbligo di frequenza formativa, con il conseguente richiamo alla necessità di inserire nelle anagrafi anche questi giovanissimi. Nel solco tracciato dalla legge Moratti, ed in linea con l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), si inseriscono anche ulteriori operazioni volte a definire il quadro di riferimento, quali la promulgazione di leggi regionali che rivedono l'articolazione dei percorsi formativi (come nel caso dell'Emilia-Romagna e della Toscana).

A livello nazionale, lo schema di decreto sul diritto-dovere (Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53") afferma che l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo sono ridefiniti ed ampliati come diritto-dovere all'istruzione e formazione, che prevede la permanenza nei canali dell'istruzione e formazione o dell'apprendistato per dodici anni o fino al compimento del diciottesimo anno d'età, ai fini del conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica professionale almeno triennale.

Una delle novità principali introdotte dallo schema di decreto consiste nella definizione di una anagrafe nazionale degli studenti presso il MIUR, con la raccolta dei dati sui percorsi scolastici, formativi ed in apprendistato dei singoli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria.

Il decreto appare in parte ridimensionare il ruolo dei Centri per l'impiego, ai quali viene meno la responsabilità di gestire i flussi informativi dei dati sui giovani in obbligo (che

farebbero teoricamente capo all'anagrafe nazionale) nonché il primato delle azioni di orientamento alla scelta del percorso, che l'art.2 assegna alle scuole secondarie di primo grado. Inoltre il MIUR è chiamato, di concerto con il Ministero del Lavoro, ad adottare linee guida per la realizzazione di piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni.

Il decreto ribadisce come la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporti l'acquisizione di crediti certificati validi, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi del sistema dei licei, del sistema dell'istruzione e della formazione professionale nonché dell'apprendistato.

Per quanto concerne uno dei nodi critici che hanno animato il dibattito politico e tecnico intorno alla riforma, ovvero i passaggi tra i diversi percorsi del sistema, il decreto afferma che le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione assicurano ed assistono gli studenti nella possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei nonché di passare dal sistema dei licei a quello dell'istruzione e formazione professionale e all'apprendistato, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche, anche con modalità di integrazione dei percorsi. Infine, i responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione vengono individuati nei genitori dei minori, a carico dei quali si applicano le sanzioni previste dalle norme vigenti in caso di mancata iscrizione dei ragazzi alle istituzioni scolastiche o formative.

Sul piano delle attività realizzate sul territorio, le rilevanti evoluzioni normative (va ricordato che il 2003, oltre che della legge Moratti è anche l'anno della riforma Biagi, con le sue significative ricadute sia sulle attività dei CPI che sugli apprendisti in obbligo) hanno determinato un rallentamento dello sviluppo dei sistemi regionali per l'obbligo formativo, riconducibile non tanto ad una ridotta efficienza dei sistemi e degli apparati burocratico-amministrativi quanto ad un momento di stasi delle amministrazioni, in attesa di poter interpretare i segnali politico-strategici derivanti prima dalle annunciate riforme e poi dall'emanazione delle relative leggi. In tal senso è ipotizzabile che, in attesa di capire quale sarebbe stato il futuro dell'obbligo formativo, si sia preferito non intraprendere impegni consistenti in attività che rischiavano di essere ridimensionate.

L'aspetto maggiormente critico che emerge dalla lettura delle informazioni quantitative e qualitative fornite dalle Regioni in merito alle proprie attività, fa riferimento ad un problema storico del sistema formativo italiano, ovvero il consistente dislivello che si registra tra le circoscrizioni del centro-nord e quella del sud. Il fenomeno più preoccupante in questo caso non consiste soltanto nel minore stato di avanzamento delle azioni e dei servizi, o nell'elevato numero di drop-out che caratterizza queste Regioni. Ancor prima, il dato più grave si riferisce alla quasi completa assenza di informazioni su tale fenomeno. Infatti, se è vero che le Regioni del sud hanno compiuto passi avanti sul fronte delle strutture, dei servizi e delle azioni a favore dei giovani in obbligo, quasi nessuna Regione del Meridione è in grado di quantificare l'entità della dispersione.

Se dunque la grande maggioranza dei ragazzi fuoriusciti dal sistema è assente perfino dalle basi informative, non è certamente ipotizzabile che si conosca l'anagrafica né tantomeno la storia formativa dei singoli giovani. Tale problematica, accanto ad un più lento sviluppo delle attività inerenti l'obbligo formativo, non fa altro che accentuare la spaccatura: le Regioni che non vivono un problema di abbandono particolarmente grave migliorano la loro capacità di intervenire sui giovani a rischio; nelle Regioni maggiormente afflitte dal problema della dispersione invece le azioni di lotta vanno ad impattare sui drop-out solo in maniera episodica, in assenza di un sistema che sia in grado di indicare



chiaramente quanti e soprattutto chi sono coloro che non si trovano in nessuno dei canali previsti per l'assolvimento dell'obbligo.

La gravità del problema rende inoltre particolarmente difficile gestire un vero "sistema di obbligo formativo" e, in prospettiva, di diritto-dovere. Tanto più che l'Unione Europea, attraverso gli indicatori di Lisbona, chiede di limitare entro il 2010 la percentuale di giovani che sono fuori dai sistemi formativi al 10% del totale della classe d'età 18-24 anni, risultato che non potrà certamente essere raggiunto in assenza di informazioni esaustive in merito al numero dei giovani che devono essere "recuperati".

D'altro canto, sotto il profilo del successo formativo dei giovani compresi tra i 15 e i 17 anni, il dato numerico appare incoraggiante (tabb. III.1 e III.2): cresce ancora una volta il tasso di scolarità dei giovani in obbligo, che passa dal 82,1% del 2000-2001 al 84,8% dell'anno formativo 2001-2002. Cresce la percentuale dei giovani in formazione professionale che passa da 1,9 a 3,3% e cresce la percentuale di apprendisti in obbligo formativo, passando dal 2,3 al 3,4%.

Tab. III.1 - Canale formativo in cui sono inseriti i giovani 15-17enni. Anno scolastico e formativo 2001-02

Canale formativo	Nord	Centro	Sud	Italia
Scuola	533.287	275.397	653.307	1.461.991
Formazione professionale	36.497	8.932	11.548	56.977
Apprendistato	50.659	6.702	1.828	59.189
Totale	620.443	291.031	666.683	1.578.157
Nessun percorso	22.256	6.471	116.423	145.150
Totale 15-17enni	642.699	297.502	783.106	1.723.307

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, Miur, Amministrazioni di Regioni e Province Autonome

Tab. III.2 - Ripartizione percentuale dei 15-17enni nei canali formativi per gli anni scolastici e formativi 2000-01 e 2001-02

Canale formativo	Nord		Centro		Sud		Italia	
	2000-01	2001-02	2000-01	2001-02	2000-01	2001-02	2000-01	2001-02
Scuola	81,0	83,0	90,0	92,6	79,9	83,4	82,1	84,8
Formazione professionale	4,3	5,7	0,5	3,0	0,6	1,5	1,9	3,3
Apprendistato	5,3	7,9	1,7	2,3	0,1	0,2	2,3	3,4
Nessun percorso	9,4	3,5	7,8	2,2	19,3	14,9	13,7	8,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, Miur, Amministrazioni di Regioni e Province Autonome

In totale i giovani che non risultano inseriti in alcun percorso scendono per i due anni considerati dal 13,7% al 8,4%, con una riduzione pari a 5,3 punti percentuali. Questo risultato, certamente legato a molti fattori, e non dipendente soltanto dalle azioni sviluppate a supporto dell'obbligo formativo, è comunque un indicatore molto importante del crescente peso assunto nella cultura del nostro Paese dal livello di istruzione come mezzo di promozione sociale da un lato e come strumento di occupabilità dall'altro.

Tuttavia, l'esigenza di rafforzare le attività che favoriscono il successo formativo appare evidente dal valore assoluto di giovani che ancora sono al di fuori dei tre canali nei quali è possibile assolvere all'obbligo formativo o adempiere al diritto-dovere (scuola, formazione, apprendistato), che, per l'anno formativo 2001-02 è pari ad oltre 145.000 ragazzi. Va inoltre tenuto presente che, tra i giovani in obbligo che scelgono il canale

dell'apprendistato, solo una ridotta percentuale partecipa al percorso formativo previsto per gli apprendisti in obbligo, concernente 120 ore aggiuntive di formazione rispetto a quelle svolte da tutti gli apprendisti occupati.

Le tabelle evidenziano una articolazione complessa nel fenomeno della dispersione nelle tre aree geografiche di riferimento: prima di tutto, essa si manifesta in grande prevalenza al Sud, dove sono presenti 80 dispersi su 100 (pari a quasi il 15% dei giovani residenti nelle Regioni meridionali), in misura molto minore al Nord (15,3% sul totale nazionale, pari al 3,5% di tutti i giovani del Nord) e in ridotta percentuale al Centro (solo il 4,5% del totale dei dispersi, pari al 2,2% dei ragazzi residenti al Centro).

Se consideriamo la marcata attrattiva esercitata al Nord da parte della formazione professionale e dall'apprendistato, possiamo concludere che in quest'area la dispersione è legata alla scelta di iniziare molto presto l'attività lavorativa, resa possibile dall'elevata capacità di assorbimento di manodopera giovane espressa dal tessuto produttivo settentrionale. Viceversa la dispersione del Sud appare legata alla mancanza di alternative oltreché dal lavoro sommerso, dato che solo una ridottissima percentuale di giovani frequentano la formazione professionale (compagine che raggiunge comunque la cifra di oltre 11.500 unità) e l'istituto dell'apprendistato è praticamente assente.

Il confronto con l'anno scolastico e formativo 2000-01 (tab. III.2) evidenzia comunque la crescita del sistema, laddove la riduzione della dispersione non è data solo dall'aumento del tasso di scolarità, ma anche dall'aumento dei giovani inseriti nei percorsi di formazione professionale (da 1,9 a 3,3% a livello nazionale) e dell'apprendistato (da 2,3 a 3,4% per l'anno 2001-02).

Da tali considerazione emerge l'esigenza di potenziare ulteriormente i dispositivi volti a favorire la permanenza nei canali formativi dei giovani fino al raggiungimento di un titolo di studio o di una qualifica spendibile sul mercato del lavoro, in particolar modo nelle Regioni del Sud, per garantire a tutti i giovani la possibilità di intraprendere la strada più consona al proprio progetto di vita favorendo una scelta consapevole e reversibile allo stesso tempo. Ciò appare tanto più necessario in virtù dell'anticipo della scelta dai 15 ai 14 anni prefigurato dal nuovo assetto dei percorsi formativi della legge 53/2003.

Infine appare opportuno fare un'annotazione terminologico-concettuale: il passaggio dall'obbligo formativo al diritto-dovere comporta un ampliamento della classe d'età di riferimento, non soltanto nell'inclusione dei quattordicenni nel novero delle persone in diritto-dovere. Mentre infatti parlando di obbligo formativo ci si riferiva alla classe d'età 15-17 anni, (cioè ai giovani che avevano assolto o erano prosciolti dall'obbligo scolastico e non avevano ancora compiuto il diciottesimo anno d'età o raggiunta una qualifica) con il diritto-dovere si fa riferimento a tutti i ragazzi che entrano nel canale dell'istruzione, a partire dal primo anno della scuola primaria, cioè dai bambini di 6 anni fino ai ragazzi di 18. Sarà allora opportuno non perdere di vista che gli adolescenti che sono chiamati a scegliere la strada da intraprendere costituiscono un target che va approcciato tenendo presente le sue peculiarità e che tali giovani vivono una fase in cui sono già in grado di fare delle scelte ma per le quali necessitano di essere supportati. Tutto ciò nell'auspicio di mettere a regime un sistema che non conduca alcun giovane ad essere prosciolto dal diritto-dovere per raggiunti limiti d'età ma che permetta a ognuno di essi di trovare una propria strada utile a completare con successo il proprio percorso scolastico e formativo.

### 3.2 Lo sviluppo delle anagrafi sui giovani in obbligo formativo

La normativa sull'obbligo formativo (art.68 della legge 144/99) poneva l'esigenza di individuare con precisione gli utenti delle azioni di informazione, orientamento e tutorato che i Centri per l'Impiego erano chiamati ad attivare a favore dei giovani compresi tra 15 e 17 anni. A tal fine, a partire dal 2000, erano stati avviati i lavori di costruzione di sistemi locali di anagrafe dell'obbligo formativo. La strutturazione di tali sistemi di banche dati ha spesso richiesto un lungo ed impegnativo lavoro di creazione di flussi informativi tra il soggetto gestore dell'anagrafe e gli altri organismi implicati (Centri per l'Impiego, scuole, enti di formazione, ecc.), rendendo talvolta necessario attivare o sistematizzare rapporti istituzionali che al momento dell'emanazione della normativa sull'obbligo formativo erano episodici o del tutto assenti.

Con lo schema di decreto sul diritto-dovere, come si diceva, si avvia la definizione di una anagrafe nazionale degli studenti presso il MIUR, relativa questa volta non alla sola fascia d'età del vecchio obbligo formativo, ma a tutti i ragazzi in diritto-dovere, a partire, quindi, dal primo anno della scuola primaria. Il documento afferma che l'anagrafe nazionale dovrà prevedere l'integrazione con quelle territoriali della popolazione, nonché il coordinamento con le funzioni svolte dai servizi per l'impiego in materia di orientamento, informazione e tutorato. Si pone dunque il problema del rapporto tra la nascente anagrafe nazionale del diritto-dovere e le anagrafi per l'obbligo formativo presenti sul territorio a livello regionale e provinciale. Una delle ipotesi possibili per capitalizzare lo sforzo fatto, evitando di vanificare il lavoro compiuto fino a questo momento a livello locale, consiste nella costruzione di un sistema nazionale a partire dai *data base* già realizzati territorialmente.

Nel frattempo, è ovviamente proseguita l'operazione di costruzione delle anagrafi regionali e provinciali dell'obbligo formativo: nel corso dell'anno 2003 e della prima parte del 2004, si è proceduto con l'acquisizione o l'aggiornamento delle informazioni concernenti i ragazzi in obbligo e con il progressivo inserimento (laddove possibile) dei dati relativi ai quattordicenni, come previsto dai singoli protocolli di intesa sottoscritti dalle diverse Regioni e dai relativi Uffici Scolastici Regionali, dal MIUR e dal Ministero del lavoro.

Il panorama che si viene a disegnare sul territorio nazionale evidenzia ancora una volta un differente stato di attuazione al Nord, al Centro ed al Sud. L'indicatore principale dello stato di avanzamento delle anagrafi è costituito dalla quantità di informazioni disponibili, anche se va considerato che molte Regioni, in assenza di sistemi di anagrafe a regime, si sono comunque attrezzate per fornire, attraverso procedure transitorie, le informazioni relative ai giovani in obbligo formativo. La lettura dei rapporti di monitoraggio redatti dalle singole amministrazioni regionali permette di suddividere le Regioni in tre gruppi:

— Regioni e Province Autonome che dispongono della grande maggioranza delle informazioni sia a livello regionale che provinciale (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Bolzano, Trento, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise);

— Regioni che dispongono di una parte delle informazioni (Veneto, Lazio, Abruzzo, Campania, Basilicata, Sardegna) in termini di dati parziali o presenti solo per alcune province;

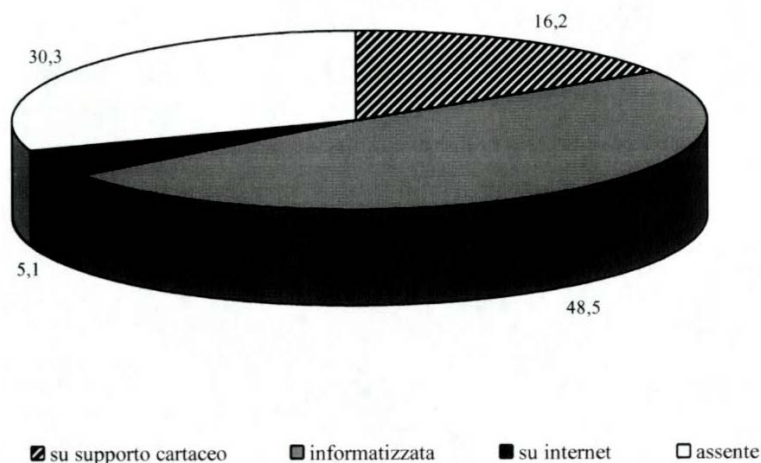
— Regioni che non dispongono delle informazioni (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Calabria e Sicilia).

Una discriminante interessante tra i vari sistemi adottati per realizzare l'anagrafe concerne il soggetto scelto quale gestore dell'impianto, incaricato di amministrare

l'archivio centrale e di acquisire le informazioni dalle scuole e dagli enti di formazione ridistribuendole ai CPI ed agli altri attori istituzionali. Le scelte fatte riconducono a quattro differenti modelli. Nel primo caso la raccolta dei dati avviene a livello provinciale (come nel caso di Toscana e Liguria). Nell'ambito del secondo modello (Piemonte, Campania e Basilicata) l'archivio centrale si trova a livello regionale. Il terzo modello si riferisce ai casi in cui la gestione dell'archivio centrale è affidata all'ente strumentale della Regione (Veneto, Valle d'Aosta, Abruzzo e Molise). Esiste poi un modello "misto" la cui architettura lascia sostanzialmente alle Province la gestione dell'anagrafe ed il passaggio delle informazioni ai CPI, ma che prevede anche l'accentramento di tutte le informazioni presso un data base regionale in grado di interfacciarsi con quelli provinciali. I flussi informativi sono dunque configurabili come una sorta di stella dove intorno all'anagrafe regionale, situata al centro, ruotano le diverse anagrafi provinciali.

In virtù di tali ragionamenti, appare di particolare interesse l'esame della presenza o meno dell'anagrafe presso le singole Province. Il 70% dispone di un sistema di anagrafe. Di queste il 48,5% utilizza banche dati informatizzate, il 5,1% fa leva sulla piattaforma Internet mentre il 16,2% si avvale solo del supporto cartaceo. Il restante 30,3% delle Province non è in possesso di alcun sistema di anagrafe. Se consideriamo che l'uso del supporto cartaceo può difficilmente permettere di gestire un sistema con molti nominativi, quali quelli relativi ai giovani in obbligo formativo, dobbiamo ipotizzare che le Province che utilizzano tale strumento possano, al massimo, ricostruire un quadro statistico dei soggetti in obbligo o, in alternativa, avviare progetti di recupero su aree territoriali molto ridotte (il singolo Cpl può individuare la propria utenza) senza essere in condizione di tenere sotto controllo le dinamiche (entrate/uscite, abbandoni) dei diversi percorsi formativi del territorio.

Fig.III.1 - Presenza e tipologia delle Anagrafi presenti presso le Amministrazioni provinciali (%)



Pur essendo difficile dare un giudizio sulla maggiore o minore funzionalità di un modello rispetto agli altri, anche in relazione alla diversa complessità territoriale delle varie Regioni, il modello misto appare particolarmente funzionale, specie nel caso di Regioni che hanno un elevato numero di Province. Il vantaggio di tale modello, che si è andato affermando in Emilia-Romagna, Lombardia ed Umbria, consiste nel lasciare buona parte della complessità di gestione ai sistemi provinciali, connotati da una dimensione più agile e nei quali i rapporti tra gli attori istituzionali risultano essere più diretti e frequenti. D'altra parte tale sistema consente la ricomposizione di un quadro informativo regionale necessario alla migliore programmazione e realizzazione delle azioni svolte dai diversi CPI, soprattutto in virtù della mobilità territoriale degli utenti (quel fenomeno che potremmo chiamare "pendolarismo formativo"), i quali si spostano copiosamente all'interno delle differenti province e talvolta anche tra diverse Regioni per frequentare percorsi formativi in aree territoriali limitrofe ad alto potenziale attrattivo. Per evitare dunque il rischio che gli utenti, transitando da una Provincia all'altra, fuoriescano dai sistemi informativi, appare necessario essere in possesso di una visione d'insieme a livello regionale. Ma se, come abbiamo detto, il pendolarismo formativo investe anche la mobilità tra differenti Regioni, l'ipotesi di realizzare un sistema nazionale in grado di ricostruire non solo il fenomeno numerico della dispersione ma anche i dati anagrafici di ciascun singolo giovane su tutto il territorio nazionale, appare tanto interessante quanto impegnativa.

Un'ultima considerazione riguarda la struttura del *data base* nazionale, che difficilmente potrà discostarsi dal modello classico dell'anagrafe dell'obbligo formativo. Quest'ultimo prevede il confronto tra i dati relativi ai residenti ed i nominativi presenti a scuola, nei percorsi di formazione professionale e nell'apprendistato, al fine di estrapolare i giovani al di fuori dei circuiti formativi. Soltanto, infatti, un archivio che si basi sulle banche dati comunali (le uniche in possesso di un archivio anagrafico completo dei residenti) può essere certo di includere, in partenza, tutti i giovani in obbligo, scongiurando il pericolo di perdere a priori alcuni soggetti, mai entrati nei percorsi formativi e quindi non presenti nemmeno nelle banche dati scolastiche.

### **3.3 L'attività dei Servizi per l'impiego**

Fra i cambiamenti promossi dalla nuova normativa sul Diritto-Dovere all'istruzione ed alla formazione, alcuni risultano maggiormente e più immediatamente incidenti sull'attività degli Spi e sembrano dunque richiedere una nuova riflessione sia sul ruolo svolto dalle strutture territoriali nel percorso di accompagnamento dei giovani verso il successo formativo, sia sul loro riposizionamento all'interno della rete dei soggetti che operano nella fascia di istruzione e formazione obbligatoria.

Esemplificativa, in tal senso, è la modificazione introdotta mediante la ridefinizione degli obblighi di legge per quanto concerne la frequenza delle attività di istruzione, da cui consegue la necessità per i giovani di scegliere la prosecuzione del proprio percorso formativo al termine della scuola secondaria di primo grado. Alla luce delle nuove norme, in effetti, si pone la questione se le attività direttamente rivolte all'utenza, ovvero l'informazione, l'orientamento ed il tutoraggio, e quelle di supporto al sistema, cioè la predisposizione delle banche dati sulla base di nominativi dei giovani, debbano interessare anche gli utenti quattordicenni.

E' evidente che tale cambiamento interesserà l'attività degli Spi in modo crescente nell'immediato futuro più di quanto non sia successo fin ad ora, ma è comunque importante fare ad esso riferimento per almeno due ragioni: da un lato, ipotizzare con quale grado di livello organizzativo e di capacità operativa il sistema di accompagnamento ai giovani sarà all'appuntamento con la messa a regime del nuovo sistema; dall'altro, considerare che proprio la pubblicazione delle nuove norme, il successivo dibattito sul processo di innovazione, le prospettive di cambiamento, hanno di fatto determinato un clima operativo meno stabile, ma piuttosto già in parte finalizzato a prevedere nuovi comportamenti e nuove modalità di organizzazione e di operatività.

In questo quadro, per quel che riguarda la specifica attività svolta dai Centri per l'impiego, il primo dato da mettere in evidenza riguarda la positiva crescita di servizi attivati per l'obbligo formativo, crescita che conferma la tendenza già registrata nel corso degli anni precedenti.

Tab. III.3 – Cpi che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo valori % - anni 2001 – 2003 e variazione

Servizio	Dati 2001	Dati 2002	Dati 2003	Variaz.% 2003/2001
Non attivato	37,0	15,9	13,8	-23,2
Attivato	61,9	79,3	83,0	+21,1
Esternalizzato	1,1	4,8	3,2	+2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Isfol, monitoraggi 2001, 2002, 2003

L'analisi dei dati mette infatti in luce una crescita di oltre il 20%, nel triennio 2001-2003 di Centri per l'impiego che hanno dato vita ad almeno uno dei servizi previsti per i giovani utenti. Considerando l'insieme di coloro che hanno attivato servizi *in proprio* e di coloro che hanno affidato l'erogazione a strutture esterne ai Centri, si registra dunque una quota pari all'86% di strutture che hanno avviato un percorso di sostegno ed accompagnamento all'utenza giovanile.

Tab. III.4. – Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per area geografica - valori %

Area geografica	Non attivato	Attivato	Esternalizzato	Totale
Nord-Ovest	10,8	84,7	4,5	100,0
Nord-Est	7,8	84,3	7,8	100,0
Centro	6,9	92,0	1,1	100,0
Sud	21,2	77,9	0,9	100,0
Totale	13,8	83,0	3,2	100,0

Fonte: Isfol, monitoraggio 2003

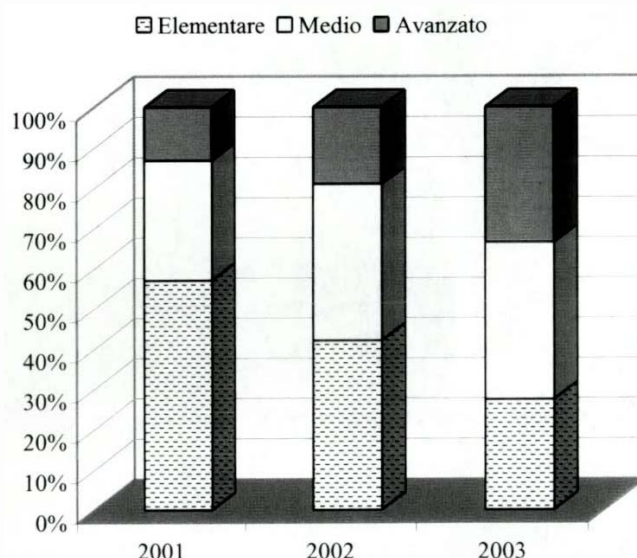
A livello di area geografica, il maggiore incremento si è registrato nell'area nord-occidentale, nella quale la quota di Centri che hanno attivato servizi per l'obbligo formativo cresce dell'8%. All'opposto, nelle regioni meridionali subisce un forte

rallentamento quella spinta evolutiva che aveva consentito al Sud di avvicinarsi al livello di attività delle altre ripartizioni territoriali. Un valore di crescita estremamente contenuto (+1,4%), infatti, divarica la distanza di questa area dalle altre, tutte con valori ampiamente sopra l'80% di Centri che erogano servizi specifici.

Particolarmente positiva è anche la crescita del livello *qualitativo* dei servizi, che già si era evidenziata nel corso del precedente monitoraggio.

Come si può chiaramente vedere dalla successiva figura III.2, nel corso del triennio considerato è progressivamente e significativamente diminuita la percentuale di strutture territoriali che riescono ad erogare all'utenza giovanile solo i servizi *elementari*, quelli cioè corrispondenti alla prima informazione: tale quota di Centri, pari al 57% nel corso del 2001, risulta oggi essere al 27,3%.

Fig. III.2 - Livello qualitativo dei servizi offerti dai Cpi sull'obbligo formativo - valori % - anni 2001 - 2003



Fonte: Isfol, monitoraggi 2001, 2002, 2003

Va inoltre considerato che, a differenza dei risultati che evidenziavano le variazioni registrate in passato, i dati odierni descrivono una nuova e più positiva dinamica di cambiamento: mentre nel primo caso si era messa in luce una *progressiva* crescita qualitativa dei servizi (riduzione di quelli elementari particolarmente a favore di quelli intermedi), questa volta il cambiamento appare più netto.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

A livello nazionale, infatti, i Centri che riescono a promuovere fino ai servizi di orientamento individuali rimangono percentualmente stabili, mentre la crescita qualitativa si concentra soprattutto a vantaggio del numero di strutture che hanno attivato anche servizi di tutoraggio.

Tab. III.5 – Evoluzione del livello qualitativo dei servizi erogati dai Cpi per l'obbligo formativo. Variazione % sul 2002

Area geografica	Livello dei servizi erogati		
	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (tutoraggio)
Nord-Ovest	-14,5	5,7	8,8
Nord-Est	-6,3	-12,5	18,8
Centro	-0,8	-16,2	17,1
Sud	-24,9	11,9	13,0
<i>Totale</i>	<i>-14,7</i>	<i>0,2</i>	<i>14,5</i>

Fonte: Isfol, monitoraggi 2002 e 2003

Tale evoluzione di risultati appare trainata soprattutto dalla crescita della qualità dei servizi avvenuta in due delle quattro ripartizioni territoriali: quella centrale (che già in precedenza aveva espresso il miglior livello di performance) e quella nord-orientale. L'analisi dei dati centrata sulle aree territoriali mette comunque in evidenza che in tutto il Paese vi è stata una positiva dinamica di predisposizione di servizi evoluti che tuttavia non consente di colmare le forti differenziazioni registrabili su base geografica.

Osservando la successiva distribuzione dei dati, anzi, si nota come la diversificazione dell'offerta di servizi sia particolarmente evidente sul piano territoriale e tale differenza si è peraltro ampliata rispetto all'anno precedente.

Tab. III.6 – Livello qualitativo dei servizi offerti dai Cpi sull'obbligo formativo per area geografica – val. %

Area geografica	Livello dei servizi erogati			Totale
	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (tutoraggio)	
Nord-Ovest	23,7	47,3	29,0	100,0
Nord-Est	29,9	36,1	34,0	100,0
Centro	7,5	33,8	58,8	100,0
Sud	37,0	38,7	24,3	100,0
<i>Totale</i>	<i>27,3</i>	<i>39,1</i>	<i>33,6</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol, monitoraggio 2003



### 3.4 La sperimentazione dei percorsi di Istruzione e Formazione professionale<sup>8</sup>

La riforma del sistema di istruzione e formazione (L. n.53/03) ha comportato, come già evidenziato, la ridefinizione dell'obbligo formativo con l'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica professionale. Nella logica di fornire agli allievi interessati al canale dell'istruzione e formazione un bagaglio ancor più ricco di competenze culturali e tecnico-professionali e in relazione all'uscita anticipata a 14 anni dalla scuola del primo ciclo (dopo l'abrogazione della legge n. 9/99 sull'obbligo scolastico), sono stati attivati percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale. Questi percorsi intendono garantire un più fluido passaggio dalla formazione professionale alla scuola e viceversa, nell'ottica dell'integrazione dei sistemi e della reversibilità delle scelte effettuate dagli allievi.

Come è noto, tali interventi formativi a carattere sperimentale sono stati realizzati a partire dall'a.s./a.f. 2003/04, in seguito all'Accordo quadro del 19 giugno 2003 e ai Protocolli di intesa stipulati tra le Regioni e Province Autonome, il Ministero dell'istruzione e il Ministero del lavoro.

Tuttavia, già dall'a.f. 2002/03, alcune amministrazioni regionali, anticipando la legge di riforma, avevano dato avvio alla sperimentazione di percorsi triennali di qualifica professionale, sulla base di specifici Protocolli d'intesa con il Ministero dell'istruzione e il Ministero del lavoro. Tali protocolli prevedevano, congiuntamente alla sperimentazione di percorsi triennali, la realizzazione di progetti in alternanza scuola lavoro e la possibilità dell'assolvimento dell'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale.

In questo paragrafo, si darà conto brevemente sia di queste prime sperimentazioni (a.f. 2002/03), che sono ovviamente proseguite con la seconda annualità nell'anno successivo, sia dei percorsi formativi sperimentali avviati nell'a.s./a.f. 2003/04, dopo l'Accordo del 19 giugno 2003.

Le Regioni che hanno avviato la sperimentazione dei percorsi triennali di formazione professionale già a partire dall'a.f. 2002/03 sono state *Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio e Puglia*. Un discorso a parte merita la *Provincia Autonoma di Trento* che avendo già anticipato la realizzazione di percorsi triennali finalizzati al raggiungimento della qualifica professionale, ha sperimentato, a partire dal 2002/03, la transizione al quarto anno dell'istruzione secondaria superiore degli allievi qualificati nella formazione professionale.

Come si rileva dalla Tab. III.7 sotto riportata, i percorsi formativi complessivamente avviati sono stati 108, per un totale di 1.819 allievi iscritti. Gli iscritti alla seconda annualità, realizzata nell'a.f. 2003/04, sono in totale 1.718, con una flessione, rispetto all'anno precedente, di -5,6 punti (101 allievi in meno).

Il monte ore di formazione relativo ai tre anni varia da un minimo di 3.150 ad un massimo di 3.600 ore (per un monte ore annuo che va da 1.000 a 1.200 ore), dedicate all'acquisizione delle competenze di base e trasversali, di quelle tecnico professionali, ai moduli di personalizzazione e allo stage.

<sup>8</sup> Il presente contributo nasce dall'attività di monitoraggio sulle sperimentazioni triennali, i cui risultati sono contenuti nel Primo rapporto di monitoraggio, *Le sperimentazioni di nuovi modelli di istruzione e formazione professionale*, settembre 2004. Le informazioni contenute nel rapporto derivano dalla documentazione inviata dalle Regioni al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e all'Isfol; da una prima rilevazione dei percorsi avviati ai sensi dell'Accordo quadro del 19.06.03 a cura del Ministero dell'istruzione, con la collaborazione delle Direzioni scolastiche regionali; da approfondimenti diretti realizzati dall'Isfol in collaborazione con i referenti regionali (ivi inclusa la *P.A. di Trento*) per le sperimentazioni dei percorsi triennali; dall'analisi di ulteriore materiale documentale reperito dall'Isfol.

Tab. III.7. - I percorsi triennali di qualifica professionale avviati nell'a.f. 2002/03 (I e II annualità)

Regione	2002-03 (I anno)		2003-04 (II anno)	
	Percorsi	Allievi	Percorsi	Allievi
Piemonte	8	163	8	138
Lombardia	35	624	35	565
Veneto	20	432	20	392
Lazio	30	325	30	389
Puglia	15	275	15	234
<b>Totali</b>	<b>108</b>	<b>1.819</b>	<b>108</b>	<b>1.718</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali

Per quanto riguarda, invece, la sperimentazione dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, ai sensi dell'Accordo quadro del 19 giugno 2003, la situazione all'ottobre dello stesso anno vedeva la totalità delle Regioni e la Provincia Autonoma di Trento firmatarie di nuovi Protocolli di intesa con il Ministero dell'istruzione e il Ministero del lavoro. L'Accordo, recepito nei diversi Protocolli, prevede che i percorsi formativi debbano avere una durata almeno triennale, contengano discipline e attività attinenti sia alla formazione culturale generale sia alle aree professionali interessate e consentano il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo.

L'Accordo quadro e i Protocolli d'intesa rimandano poi a successivi accordi tra Regioni/Province autonome e gli Uffici scolastici regionali, nonché a specifici accordi territoriali e/o interistituzionali relativi alla fattiva realizzazione degli interventi formativi.

Le amministrazioni che hanno attivato l'offerta formativa a partire dall'a.s./a.f. 2003/04 sono le seguenti: *Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna*. La Provincia Autonoma di Trento, nello stesso anno formativo, ha invece sperimentato il quarto anno di formazione professionale, successivo alla qualifica e realizzato in alternanza scuola/lavoro, con la realizzazione di 7 percorsi pilota che hanno visto il coinvolgimento di 70 allievi e 65 imprese.

A partire dai Protocolli d'intesa, l'analisi delle modalità con cui le Amministrazioni hanno organizzato l'offerta formativa ci permette di rintracciare due principali tipologie di percorso:

- percorsi di formazione professionale finalizzati al conseguimento di un attestato di qualifica professionale previsto dalla normativa in materia, valido per l'iscrizione ai Centri per l'Impiego, nonché per l'acquisizione dei crediti per l'eventuale rientro nel sistema di istruzione. A questa tipologia si può riportare l'offerta formativa organizzata nelle seguenti Regioni: *Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna*;

- percorsi di istruzione integrati da moduli di formazione professionale finalizzati, oltre alla progressione ed ai titoli di studio previsti dagli ordinamenti scolastici, al conseguimento di un attestato di qualifica professionale, valido per l'iscrizione ai Centri per l'Impiego o per l'acquisizione di crediti utili ai fini del passaggio nel sistema della

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

formazione professionale. A questa tipologia si indirizza l'offerta formativa delle seguenti Regioni: *Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Campania*.

Risultano 865 (tab. III.8.) i percorsi di formazione professionale avviati a partire dall'a.f. 2003/04, con il coinvolgimento di 14.509 allievi; 464 sono invece i percorsi di istruzione integrati, con 9.053 allievi. Il totale complessivo di percorsi realizzati è di 1.329, per un totale di 23.562 allievi.

Tab. III.8 - I percorsi sperimentali avviati nell'a.s./a.f. 2003-04 ai sensi dell'Accordo quadro del 19 giugno 2003

Regione <sup>1</sup>	Percorsi di formazione professionale			Percorsi di istruzione integrati		
	Inizio percorsi	N° percorsi	N° allievi (di cui 14enni)	Inizio percorsi	N° percorsi	N° allievi (di cui 14enni)
Piemonte	sett/ott-03	23	445 (82)	--	--	--
Lombardia	ott-03	99	1.794 (1.380)	--	--	--
Liguria	ott-03	27	453 (130)	--	--	--
Veneto	sett-03	230	3.563 (n.d.)	--	--	--
Friuli Venezia Giulia	--	--	--	sett-03/mar-04	9	179 (176)
Emilia Romagna	--	--	--	ott-03	72	1.941 (n.d.)
Toscana <sup>2</sup>	--	--	--	sett-03/mar-04	178 <sup>3</sup>	4.002 <sup>4</sup> (n.d.)
Umbria	--	--	--	sett-03	7	26 (26)
Lazio	ott-03	91	1.697 (n.d.)	--	--	--
Abruzzo	ott-03	11	177 (39)	--	--	--
Molise	nov-03	1	20 (4)	--	--	--
Campania <sup>6</sup>	--	--	--	mag-04	182	2.585 <sup>5</sup> (n.d.)
Puglia <sup>7</sup>	n.d.	40	752 (63)	--	--	--
Basilicata	feb-04	18	192 (43)	--	--	--
Sicilia	nov-03	1	20 (n.d.)	feb-04	16	320 (n.d.)
Sardegna	sett/ott-03	324	5.396 (947)	--	--	--
<b>Totale</b>		<b>865</b>	<b>14.509</b>		<b>464</b>	<b>9.053</b>

<sup>1</sup> Non fanno parte di quest'elenco le due Province Autonome che hanno già avviato istituzionalmente in passato percorsi triennali; la Val D'Aosta, che nel periodo oggetto del monitoraggio non aveva, di fatto, giovani al di fuori dei percorsi scolastici; le Marche, che ha voluto ribadire anche per l'a.f. 2003/4 le scelte di sistema preesistenti al protocollo e la Calabria, che ha istituito autonomamente percorsi triennali, ancora al di fuori delle intese previste nel protocollo.

<sup>2</sup> I percorsi integrati sono riconducibili a 19 progetti che comprendono almeno un corso per ognuna delle tipologie previste.

<sup>3</sup> Il totale percorsi attivati è composto da interventi di formazione professionale integrativi dei corsi di istruzione professionale od artistica relativi al I anno (82), denominati IF, e relativi al II e III anno (56), denominati IP; interventi di formazione professionale al massimo biennali (40), denominati PF, destinati a giovani che abbiano frequentato almeno un anno della scuola secondaria superiore o abbiano compiuto il 16° anno d'età.

<sup>4</sup> Nello specifico: 2.717 allievi frequentano i percorsi IF; 922 allievi frequentano i percorsi IP e 363 allievi frequentano i percorsi PF.

<sup>5</sup> La stima del totale allievi è calcolata su 156 corsi.

<sup>6</sup> La Regione Campania ha istituito percorsi triennali, a titolarità delle scuole, che portano con successive azioni di recupero, ad un diploma di istruzione oppure ad un attestato di qualifica regionale.

<sup>7</sup> Sono inclusi 6 corsi (con 132 allievi) a titolarità delle scuole che portano ad un attestato di qualifica regionale.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali e delle Direzioni scolastiche regionali

L'analisi delle attività afferenti alla progettazione, organizzazione ed erogazione dell'offerta formativa ha evidenziato l'alto grado di complessità che caratterizza i percorsi sperimentali triennali, al quale, nella quasi totalità delle Regioni, si è risposto attivando organismi che presiedono l'intero processo e/o parti di esso, sia a livello regionale sia a livello locale. A tal fine, quasi ovunque, sono stati costituiti organismi paritetici di governo a livello regionale, tavoli di tipo tecnico che lavorano a specifiche tematiche e comitati di progetto per il supporto a livello locale delle sperimentazioni.

Per quanto riguarda le modalità di collaborazione tra le istituzioni scolastiche e le agenzie formative, si evidenziano linee di tendenza che esprimono, da parte delle Regioni che hanno scelto il modello della formazione professionale, la preferenza verso i centri di formazione professionale come sede di svolgimento delle attività formative. In tali Regioni, in genere, le competenze professionali e quelle di base vengono insegnate dai formatori dei centri di formazione professionale, sebbene per le seconde siano possibili anche interazioni con i docenti della scuola o esperti esterni. Nelle Regioni in cui invece è stato adottato il modello dell'integrazione, la preferenza della sede si sposta per lo più verso l'istituzione scolastica e i docenti delle competenze di base provengono prevalentemente dalla scuola, con la presenza di una situazione variegata relativamente alle docenze afferenti l'area delle competenze tecnico-professionali.

Rispetto alla durata dei percorsi, la situazione risulta piuttosto differenziata.

Tab. III.9 — Durata dei percorsi di formazione professionale

Regione	Durata dei percorsi dopo la licenza media			
	I anno	II anno	III anno	Triennio
Piemonte	1.200	1.200	1.200	3.600
Lombardia	1.050	1.050	1.050	3.150
Liguria	1.050	1.050	1.050	3.150
Veneto	1.000	1.100	1.100	3.200
Emilia Romagna	-	600/900 <sup>1</sup>	600/900 <sup>1</sup> 900/1200 <sup>2</sup>	1.200/1.800 <sup>1</sup> 900/1200 <sup>2</sup>
Toscana	-	1.000 <sup>3</sup>	1.000 <sup>3</sup>	2.000 <sup>3</sup>
Umbria	-	1200	1200	2400
Lazio	1.200	1.200	1.200	3.600
Abruzzo	1.000	1.000	1.000	3.000
Molise	1.000	1.200	1.200	3.400
Campania	1.000 <sup>4</sup>	1.000	1.000	3.000
Puglia	1.200	1.200	1.200	3.600
Basilicata	700	1.200	1.000	2.900
Sicilia	1.050	1.050	1.050	3.150
Sardegna	1.050	1.050	1.050	3.150

<sup>1</sup> Percorso biennale tradizionale di formazione professionale.

<sup>2</sup> Percorso annuale intensivo di formazione professionale.

<sup>3</sup> Monte ore medio stimato, di cui la formazione generale per il conseguimento dei crediti di istruzione non può avere durata inferiore al 20% del monte orario. La qualifica può essere conseguita dai drop out diciassetenni della scuola secondaria superiore, previo accertamento crediti, anche in un anno.

<sup>4</sup> La Regione Campania ha istituito percorsi triennali, che portano ad un attestato di qualifica regionale con crediti per il rientro in istruzione: tali corsi sono a titolarità delle scuole, con la presenza nel triennio di un'integrazione con i centri di formazione professionale accreditati.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali e delle Direzioni scolastiche regionali

I percorsi avviati nelle Regioni che hanno adottato il modello della formazione professionale triennale contengono un monte orario complessivo che può andare dalle 2.000 alle 3.600 ore. Relativamente alle Regioni che hanno scelto di istituire nei primi anni percorsi integrati, queste prevedono comunque di norma il completamento della triennalità con percorsi di formazione professionale di 1 o 2 anni. In questo caso i percorsi di formazione professionale, se annuali, possono prevedere una durata che va dalle 900 alle 1.200 ore, se biennali possono variare dalle 1.200 alle 2.400 ore. Per quanto riguarda i

primi anni svolti in integrazione, il percorso si svolge all'interno dell'orario normale di istituto, utilizzando il monte orario dedicato alla flessibilità scolastica (15%) e le eventuali ore afferenti l'area di approfondimento, per un massimo di 310 ore annue.

Se consideriamo la variabile dell'articolazione oraria, i percorsi triennali di formazione professionale sono ripartiti, in linea di massima, in competenze di base e trasversali (a cui sono dedicate dal 19% al 50% del monte orario complessivo relativo ai tre anni) e in competenze tecnico-professionali (dal 33% al 55%); prevedono, in genere, la realizzazione di moduli dedicati alle attività di personalizzazione (dal 10 al 15%) e, di norma, lo svolgimento dello *stage* (dal 5% al 32% del monte orario complessivo).

Tab. III.10 – Articolazione oraria dei percorsi di formazione professionale

Regione	Comp. di base e trasversali	Articolazione oraria		
		Comp. tecnico-professionali	Personalizzazione <sup>1</sup>	Stage
Piemonte	1.270 (35%)	1.470 (41%) <sup>2</sup>	460 (13%)	400 (11%)
Lombardia	1.084 (34%) / 1.400 (44%)	1.273 (40%) / 1.589 (50%)	477 (15%)	560 (18%) <sup>3</sup>
Liguria	1.134 (36%)	1.040 (33%)	441 (14%)	535 (17%)
Veneto	1.350 (42%)	1.850 (58%)	320 (10%) <sup>3</sup>	150 (5%) <sup>3</sup>
Lazio	860 (24%)	1.600 (44%) <sup>4</sup>	540 (15%)	600 (17%)
Molise	900 (26%)	1.420 (42%)	--	1.080 (32%)
Puglia	1.800 (50%)	1.200 (33%)	--	600 (17%)
Basilicata	550 (19%)	1.600 (55%)	--	750 (26%)
Sardegna	1.230 (39%)	1.360 (43%)	300 (10%)	260 (8%)

<sup>1</sup> I percorsi personalizzati possono comprendere: accoglienza, orientamento, bilancio personale, gestione crediti/passaggi, recuperi/approfondimenti (in funzione dell'andamento del corso o per gruppi più dotati), supporto (per extracomunitari), accompagnamento all'inserimento lavorativo, ecc.

<sup>2</sup> Includo 35 ore (1% del monte ore complessivo) destinate alla valutazione degli apprendimenti.

<sup>3</sup> Compreso nel monte ore complessivo.

<sup>4</sup> Includo 180 ore (5% del monte ore complessivo) destinate alla valutazione degli apprendimenti.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali e delle Direzioni scolastiche regionali

Le esperienze significative realizzate in questi anni nella sperimentazione di nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale rappresentano dunque una sfida per tutti i soggetti coinvolti, a partire dalle Amministrazioni regionali e provinciali e dagli Uffici scolastici regionali. Gran parte del loro impegno è di fatto destinato a supportare di continuo il dialogo richiesto tra due sistemi, quello della scuola e della formazione professionale, profondamente diversi, tradizionalmente lontani e che hanno lavorato per anni all'insegna dell'autoreferenzialità.

Per rendere la loro interazione più autentica e sistematica sarà dunque necessario lavorare sulla capacità dei sistemi di dialogare in modo tale da rendere coerenti e condivise le modalità progettuali, gli approcci, le metodologie e gli strumenti didattici, affinché la relazione tra le due parti, lontana dall'esprimersi nella mera combinazione o semplice scambio di elementi e procedure, comporti un lavoro fattivo e condiviso a tutti i livelli e i cui risultati diventino un unico patrimonio comune.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 4

### L'apprendistato

#### *4.1 L'evoluzione dell'occupazione e dell'offerta formativa*

In un contesto di mercato del lavoro che procede con un trend di continua crescita ormai da otto anni, e che anche nel 2003 ha fatto registrare un incremento del totale degli occupati pari al +1% a livello nazionale, i dati al momento disponibili sull'andamento dell'occupazione in apprendistato fanno invece registrare nell'ultimo anno una leggera contrazione nel numero di contratti esistenti: la variazione percentuale registrata fra 2002 e 2003 è infatti pari a -2,1%. Sembrerebbe quindi che si sia interrotto quel trend di crescita che l'apprendistato ha fatto registrare a partire dalle prime modifiche introdotte con la legge 196/97.

Tale risultato, che come si è detto farebbe rilevare una tendenza di senso inverso a quella registrata per l'occupazione nel complesso (+1% nel 2003), risulterebbe invece in linea con il trend dell'occupazione nella particolare fascia d'età degli apprendisti; infatti, l'occupazione dei giovani di età compresa fra 15 e 24 anni (quella interessata dall'apprendistato, in particolare nelle Regioni del Centro Nord) nel 2003 ha fatto registrare una riduzione pari all'1,5%, confermando un trend che dura da circa un triennio.

La cautela è d'obbligo nell'analisi di un dato che, viste le modalità con cui è prodotto, necessita di tempi lunghi per il suo consolidamento. Infatti, la banca dati INPS (fonte utilizzata per verificare l'andamento dell'occupazione in apprendistato) è alimentata dai dati inviati dalle sedi periferiche, che vengono continuamente aggiornati man mano che arrivano le comunicazioni, anche a distanza di tempo; pertanto, il valore dell'occupazione in apprendistato riferito al 2003, che pure riguarda solo i primi otto mesi dell'anno, può subire ulteriori implementazioni e quindi ridurre il divario con l'anno precedente o anche riportarsi in linea con l'andamento dell'occupazione nel complesso.

Con le cautele del caso, si rileva comunque che le variazioni registrate negli ultimi anni nell'occupazione in apprendistato sono di modesta entità, tanto che sembra si sia raggiunta una dimensione "fisiologica" del fenomeno rispetto alle condizioni attuali del sistema economico. La stessa "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003" spiega la riduzione dell'occupazione nella fascia di età 15-24 anni che dura ormai da un triennio con «la graduale maggior permanenza media nel sistema di istruzione e formazione», che determinerebbe una contrazione dell'offerta di lavoro disponibile.

Le attese per una variazione significativa nell'andamento dell'occupazione in apprendistato sono legate alla definizione delle regolamentazioni regionali che renderanno operative le innovazioni apportate dal decreto legislativo 276/03: infatti, la possibilità di assumere giovani fino a 29 anni con contratto di apprendistato professionalizzante sicuramente è destinata ad avere un impatto significativo sui numeri dell'istituto, soprattutto in considerazione del più complessivo quadro di riforma degli strumenti di accesso al lavoro, con la scomparsa dei contratti di formazione e lavoro e delle collaborazioni coordinate e continuative, solo in parte sostituiti dai nuovi contratti di inserimento e di lavoro a progetto.

Soprattutto l'analisi dei dati al momento disponibili fa rilevare, sicuramente in controtendenza rispetto all'andamento dell'occupazione complessiva, che l'apprendistato cresce nelle regioni meridionali (+4,1%), laddove invece nella stessa macroarea

l'occupazione complessiva è cresciuta nell'ultimo anno appena dello 0,2%. In questo caso, vista la maggiore propensione delle aziende del meridione ad utilizzare i contratti di formazione e lavoro, potrebbe trattarsi dei primi effetti di quel processo di riorientamento nell'utilizzo dei contratti per l'ingresso dei giovani determinato dalla "censura" dell'Unione europea, che ha poi portato alla abolizione dello strumento dei CFL.

Tab. IV.1. - *Apprendisti per regione (stock medio annuo). Anni dal 1998 al 2003*

Regione	2000	2001	2002	2003 (*)
Piemonte	44.571	45.872	45.378	42.675
Valle d'Aosta	1.624	1.697	1.702	1.740
Lombardia	87.136	88.727	89.309	86.222
Trentino Alto Adige	12.035	12.285	12.597	12.406
Veneto	69.362	71.482	70.126	67.413
Friuli Venezia Giulia	13.768	13.472	13.044	12.406
Liguria	13.155	14.005	15.135	15.395
Emilia Romagna	55.853	56.142	54.390	51.974
Toscana	42.337	43.937	43.467	41.424
Umbria	10.583	11.286	11.696	11.759
Marche	22.930	23.553	23.838	23.386
Lazio	19.742	22.872	25.658	26.178
Abruzzo	9.681	10.355	10.946	10.880
Molise	1.329	1.451	1.486	1.352
Campania	11.478	11.509	11.926	12.432
Puglia	25.231	25.114	26.181	26.969
Basilicata	1.709	1.747	1.689	1.681
Calabria	2.980	3.305	3.701	4.291
Sicilia	15.016	16.252	18.086	19.158
Sardegna	6.646	7.071	7.765	8.350
Nord	297.504	303.682	301.680	290.231
Centro	95.592	101.648	104.659	102.748
Sud	74.070	76.804	81.780	85.113
<i>Italia</i>	<i>467.166</i>	<i>482.134</i>	<i>488.119</i>	<i>478.092</i>

(\*) Dati provvisori, riferiti al periodo Gennaio - Agosto 2003, secondo l'aggiornamento della banca dati INPS di agosto 2004

Fonte: *elaborazione Isfol su dati Inps*

In un trend di continuità con gli anni precedenti appare invece collocarsi chiaramente l'andamento dell'offerta di formazione esterna. L'attività realizzata dalle Regioni nel 2003 ha coinvolto oltre 105.000 apprendisti, con una crescita media del 7,4% rispetto all'anno precedente. La variazione è stata particolarmente significativa al Centro (+33,4% rispetto al 2002) e nel Mezzogiorno (+48%), anche se il dato finale sulla copertura dell'utenza potenziale del totale degli apprendisti mediamente occupati nella Regione rimane modesto: le Regioni del Nord hanno coinvolto quasi un terzo dell'utenza potenziale (31,1%), contro appena l'8,8% del Centro e il 6,3% del Sud.

Quindi l'offerta di formazione esterna per l'apprendistato viene a configurarsi come una realtà in via di consolidamento in tutte le Regioni settentrionali del Paese e in qualche altra Regione del Centro e del Sud, dove invece conserva per lo più un carattere di episodicità, quando non di avvio: solo recentemente risultano attivati i primi corsi per apprendisti in Calabria, mentre in Puglia le attività sono riprese nel 2004 dopo quasi due anni di interruzione; in Sicilia manda ancora la definizione di un modello di sistema per



l'apprendistato: nell'ambito del piano regionale dell'offerta formativa gli enti possono presentare anche proposte per l'attivazione di corsi per apprendisti, ma non è stata definita alcuna procedura per l'incrocio domanda-offerta, per la comunicazione dell'offerta formale, per la registrazione delle attività svolte. Unica fra le Regioni del Centro e nonostante la crescita quantitativa dello strumento registrata negli ultimi anni, il Lazio ha "sospeso" le attività formative per l'apprendistato.

Tab. IV.2. - Attività di formazione esterna per apprendisti realizzata e programmata - anni 2001-04

Regioni	Realizzato 2001	Realizzato 2002	Realizzato 2003	Programmato 2004
Piemonte	8.499	15.726	27.158	22.000
Valle d'Aosta	53	544	671	n.d.
Lombardia (a)	8.131	15.387	8.825	14.709
Prov. Bolzano	4.576	4.374	4.377	4.250
Prov. Trento	756	1.060	1.103	1.600
Veneto	6.000	9.910	12.981	14.363
Friuli V.G.	3.347	7.268	7.009	7.500
Liguria	1.055	1.260	2.155	6.554
Emilia Romagna	8.800	31.376	26.758	21.000
Toscana	8.973	5.108	8.199	9.850
Umbria	624	671	45	1.561
Marche	3.174	470	829	10.410
Lazio	1.272	553	n.p.	n.p.
Abruzzo	2.008	-	1.750	2.251
Molise	436	22	292	652
Campania	318	2.010	2.216	3.600
Puglia	-	-	-	1.834
Basilicata	130	352	199	266
Calabria	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Sicilia	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Sardegna	180	1.215	870	1.950
Nord	41.217	86.905	91.037	91.976
Centro	14.043	6.802	9.073	21.821
Sud	3.072	3.599	5.327	10.553
<b>Totale</b>	<b>58.332</b>	<b>97.306</b>	<b>105.437</b>	<b>124.350</b>

(a) Dato parziale, relativo solo ad alcune province  
Fonte: rapporti regionali di monitoraggio

Pertanto, sul totale degli apprendisti coinvolti nel 2003 o che si intende coinvolgere nel 2004, la quota più ampia è quella delle Regioni settentrionali dove l'ulteriore sviluppo dell'offerta formativa è condizionato all'individuazione di un canale stabile ed adeguato di finanziamento. Infatti, fino ad ora l'accantonamento di risorse per l'apprendistato a valere sul bilancio dello Stato (per l'esattezza, a valere del Fondo per l'occupazione) è avvenuto con periodicità più o meno costante, ma con un carattere di intervento "una tantum" legato all'approvazione della legge finanziaria. Se alcune Regioni hanno almeno in parte compensato con risorse reperite sui POR, la dipendenza dell'offerta formativa per l'apprendistato dai finanziamenti statali resta ancora elevatissima: sul totale delle risorse impegnate per l'apprendistato nel 2003, pari a 158 milioni di euro, appena il 16,6% è di

provenienza POR e al 28,4% assommano le risorse proprie delle regioni (circa la metà di tali risorse proprie sono state impegnate dalla provincia di Bolzano).

Nonostante le previsioni di crescita derivanti dalla programmazione per il 2004 (+19%), le prospettive di messa a regime della formazione in apprendistato restano legate all'individuazione di un canale strutturato di finanziamento di tali attività formative, che potrebbe prevedere anche una partecipazione delle imprese, ad esempio attraverso i Fondi Interprofessionali, secondo una proposta che è già stata avanzata in qualche territorio. In ogni caso, al di là del finanziamento, c'è sicuramente un problema di raccordo fra interventi dei Fondi Interprofessionali e azioni per gli apprendisti, di cui si dovrà tener conto a livello territoriale, per far sì che queste linee di attività operino in forma sinergica.

Tab. IV.3. — *Formazione per operatori dell'apprendistato e per i tutor aziendali*

Regioni	2002		2003	
	Formazione tutor aziendali	Formazione operatori	Formazione operatori	Formazione tutor aziendali
Piemonte	10.270	4.703		12.268
Valle d'Aosta	384	-		121
Lombardia (a)	8.837	35		3.717
Prov. Bolzano	35	90		67
Prov. Trento	119	127		215
Veneto	4.576	-		6.000
Friuli V.G.	951	161		917
Liguria	91	-		1.111
Emilia Romagna	9.325	379		2.628
Toscana	-	119		1.235
Umbria	167	-		6
Marche	444	-		1.078
Lazio	-	-		-
Abruzzo	-	-		-
Molise	-	32		147
Campania	210	440		320
Puglia	-	-		-
Basilicata	-	-		-
Calabria	-	-		-
Sicilia	-	-		-
Sardegna	30	-		-
Nord	34.588	5.495		27.044
Centro	611	119		2.319
Sud	240	472		467
<b>Totale</b>	<b>35.439</b>	<b>6.086</b>		<b>29.830</b>

(a) dato parziale per l'anno 2003

Fonte: rapporti regionali di monitoraggio

Nell'ambito dello sviluppo dell'offerta di formazione esterna per gli apprendisti non ha ancora ricevuto il dovuto risalto quell'insieme di interventi attivati sul territorio per facilitare l'avvio di questo nuovo canale formativo. Grazie alla disponibilità di una quota di risorse riservata alle azioni di sistema pressoché tutte le Regioni che hanno attivato l'offerta formativa per l'apprendistato hanno anche realizzato interventi formativi rivolti agli operatori del sistema, inteso latu sensu: non solo operatori dei centri di formazione ai diversi livelli (formatori, coordinatori, tutor, personale amministrativo) e tutor aziendali,

ma anche soggetti diversi che potevano in qualche modo favorire la crescita di questo segmento di offerta formativa: operatori dei centri per l'impiego, rappresentanti delle parti sociali, consulenti del lavoro.

In particolare significativa è stata l'attività per i tutor aziendali. Infatti, secondo le previsioni del Decreto 22/2000, l'attivazione dell'offerta per gli apprendisti ha comportato l'avvio di un canale parallelo di formazione per i tutor. Grazie a questa offerta formativa, nel 2002 oltre 35.000 tutor aziendali hanno partecipato agli interventi realizzati dalle Regioni, mentre nel 2003 il numero dei partecipanti è stato di circa 30.000. Si tratta quindi di un processo di ampia portata che, se anche non può essere definito propriamente "formativo" data la brevità degli interventi, ha avuto l'indubbio merito di aver fatto avvicinare al sistema formativo pubblico numeri importanti di lavoratori e imprenditori che ricoprono il ruolo di tutor.

#### **4.2. Le sperimentazioni come strumento per dar vita ad un apprendistato alto**

Per l'implementazione della nuova disciplina dell'apprendistato disegnata dal decreto legislativo 276/2003, il Ministero del Lavoro sta puntando sull'avvio della terza tipologia dello strumento, ossia l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Trattandosi di una fattispecie del tutto innovativa nel panorama italiano, il Ministero del Lavoro ha voluto promuovere l'avvio di iniziative sperimentali in quelle Regioni che hanno dichiarato la propria disponibilità sulla base delle esigenze del sistema produttivo, mettendo a disposizione le risorse del PON.

La via delle iniziative sperimentali si è già rivelata in passato come una strada adeguata alla individuazione di modelli e procedure per un'offerta formativa del tutto innovativa, ma anche per la costruzione di un sistema di regole in grado di valorizzare le potenzialità dello strumento per diventare volano dello sviluppo locale. Inoltre, le prime iniziative sperimentali si configurano anche come occasione per avviare interventi promozionali del nuovo dispositivo sul territorio, presso le imprese e le famiglie.

La Regione Veneto è la prima che, dopo la stipula di un Protocollo d'intesa, ha emanato un bando per la promozione di 5 percorsi sperimentali che prevedono di coinvolgere circa 100 giovani assunti con contratto di apprendisti che, al termine del contratto, conseguiranno un titolo universitario di master di primo livello. Risultano inoltre in dirittura d'arrivo il protocollo delle Regioni Piemonte ed Emilia Romagna, mentre hanno dichiarato la propria disponibilità e stanno mettendo a punto un'idea progettuale le Regioni Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia e le due Province Autonome di Bolzano e Trento.

Il denominatore comune di tutte le iniziative sperimentali sarà quello di progettare e verificare un modello di formazione in alternanza, basato su una forte integrazione fra esperienza in azienda e percorso formativo realizzato presso un'università o altra struttura formativa, secondo un approccio olistico che può rendere più efficace il percorso formativo per il conseguimento di un titolo di livello secondario, di un certificato IFTS o di un titolo universitario (laurea di primo e secondo livello, master). Pertanto, accanto alla definizione concordata di un monte ore della formazione esterna, delle adeguate modalità organizzative, nonché delle figure a supporto dell'apprendimento (tutor aziendali, tutor accademici, tutor formativi), è importante che in tali progetti venga strutturato il percorso di apprendimento che si realizza all'interno dell'azienda, che deve consentire l'acquisizione di crediti validi al conseguimento del titolo di studio finale. Ad esempio, il

protocollo MLPS - Regione Veneto prevede che l'apprendimento in azienda consenta di conseguire almeno il 30% dei crediti formativi necessari per conseguire il titolo di master universitario.

Un ulteriore elemento significativo delle sperimentazioni è quindi la definizione di modelli e procedure per realizzare una formazione formale all'interno delle imprese e quindi valorizzarne le potenzialità formative, che vengono poi riconosciute dal sistema universitario.

Nel bando emanato dalla Regione Veneto - che si rivolge a raggruppamenti che devono prevedere almeno la presenza di un'Università, di un Ente o Organismo bilaterale e di un'associazione di categoria - si è proceduto ad una prima individuazione di profili professionali che possono essere formati nelle iniziative sperimentali, lasciando aperta la possibilità che il territorio esprima ulteriori proposte. Inoltre, sono state identificate alcune caratteristiche minime dei percorsi:

- impegno complessivo di 300 ore di formazione formale distribuite nell'arco di un massimo di 24 mesi;
- almeno il 20% del monte ore complessivo di formazione formale (60 ore) deve essere realizzato all'interno dell'azienda, con modalità di docenza "itinerante" e di docenza personalizzata e/o attraverso altre modalità di erogazione da individuare in sede di presentazione della proposta progettuale.

La sfida delle sperimentazioni è quindi quella di definire modalità di integrazione fra aziende e università, e nella progettazione di tali percorsi può essere utile l'esperienza dell'apprendistato francese, che da oltre un decennio realizza interventi che consentono di conseguire attraverso l'apprendistato la laurea di primo e secondo livello, o la prima sperimentazione già avviata nella Provincia Autonoma di Trento, che ha previsto la definizione di progetti fatta congiuntamente tra tutor aziendale e docente universitario nella disciplina per la quale verranno poi riconosciuti i crediti. In questi percorsi un ruolo strategico è affidato al nuovo dispositivo del piano formativo individuale, introdotto dal decreto legislativo 276/03 per tutte le tipologie di apprendistato, che viene sperimentato per la prima volta sui nuovi interventi.

#### **4.3. Il cammino verso l'attuazione del decreto legislativo 276/03**

Nel rispetto della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni, il decreto legislativo 276/03 affida alle Regioni il completamento della disciplina del nuovo apprendistato per tutte quelle parti che riguardano la formazione che, viste le specificità di questa tipologia contrattuale, hanno un peso rilevante nel determinare la fisionomia definitiva dell'istituto. Pertanto, la regolamentazione rimessa alle regioni non è un momento di definizione di aspetti di dettaglio o meramente applicativi, ma si configura come co-progettazione dell'istituto.

Consapevoli di questo ruolo, le Regioni hanno stabilito di pervenire alla definizione di una proposta regolamentare da sottoporre poi al confronto con le Parti sociali attraverso un percorso comune: il Coordinamento delle Regioni ha promosso la costituzione di un tavolo tecnico che, a partire dall'approfondimento del dettato del decreto legislativo 276/03, ha il compito di favorire il dialogo fra le varie amministrazioni, l'elaborazione di proposte, la definizione di alcuni "orientamenti". In esito a tale lavoro dovrebbe essere predisposto, in accordo con il Ministero del Lavoro, un documento di sintesi, che possa rappresentare il minimo denominatore comune delle successive normative regionali.

La nuova disciplina per l'apprendistato prefigurata dal decreto legislativo 276/03 propone infatti un disegno riformatore a trecentosessanta gradi, che presenta elementi di indubbia complessità. Le innovazioni non si limitano alla definizione di tre tipologie di apprendistato, secondo le caratteristiche dell'utenza e le finalità di imprese e giovani, ma riguardano l'introduzione di una pluralità di dispositivi per i quali occorre individuare modelli, procedure, strumenti.

Si pensi ai profili formativi, al piano formativo individuale, al concetto di formazione formale con la possibilità di realizzare parte della formazione formale all'interno dell'azienda, al repertorio delle professioni, al libretto formativo: tutti questi dispositivi necessitano di una riflessione e di un confronto che non si esauriscono al solo ambito dell'apprendistato, ma che "impattano" in senso più ampio su tutto il sistema della formazione professionale. Basti pensare alle implicazioni della istituzione di un Repertorio delle professioni: per quanto limitato al momento al solo apprendistato - secondo il dettato del decreto legislativo -, le scelte metodologiche e di contenuto che si faranno per la costruzione di tale Repertorio sono fortemente legate al più ampio discorso della definizione degli standard delle competenze per tutto il sistema formativo.

Il tavolo tecnico delle Regioni, che si è riunito più volte nel primo semestre 2004, si sta quindi muovendo alla ricerca di proposte metodologiche, procedurali e organizzative che consentano di dare attuazione agli "stimoli" del decreto legislativo 276/03 per la riforma dell'apprendistato.

Occorre sottolineare la prospettiva in cui tale tavolo tecnico, si sta muovendo. La riflessione si è concentrata sull'apprendistato professionalizzante, quale tipologia considerata più "immediatamente cantierabile", visto che è quella che risulta più vicina all'attuale disegno dell'apprendistato.

Rispetto all'apprendistato per il diritto dovere all'istruzione e formazione, considerando la necessità di definire tale strumento in relazione al sistema dei percorsi triennali del secondo ciclo e sulla base degli standard individuati per questi percorsi, l'avvio del confronto è stato rinviato al momento in cui verrà emanata la regolamentazione sul secondo ciclo in attuazione della legge 53/03. Pertanto, rimane la possibilità di assumere apprendisti dai quindici ai diciassette anni, per i quali gli impegni formativi sono quelli che fanno capo alla legge 196/97 e al DPR 257/00, che stabiliscono un impegno di formazione esterna pari a 240 ore medie annue.

Per quanto riguarda, invece, l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, la strada delle sperimentazioni proposta dal Ministero del Lavoro è considerata l'unica percorribile per "dare vita" ad uno strumento del tutto innovativo nel panorama italiano.

Questo lavoro tecnico avviato dalle Regioni è la base su cui è stato poi predisposto il Protocollo d'intesa siglato fra Regione Liguria e le principali organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori nello scorso luglio 2004. Il Protocollo costituisce il punto di riferimento per l'avvio di un ampio programma di sperimentazione che vuole verificare le modalità attuative dell'apprendistato professionalizzante secondo la disciplina del decreto legislativo 276/03. A tal fine vengono concordati alcuni riferimenti iniziali per la progettazione degli interventi:

- il *Piano Formativo Individuale* definisce il percorso formativo dell'apprendista, per tutta la durata del contratto di apprendistato, sia per la formazione formale che per la formazione sul lavoro, ed in questa definizione è contenuto l'assunto che la formazione in apprendistato non si esaurisce nella componente formativa formale, ma rimane un percorso informale sul lavoro;

- il *Profilo formativo* è definito tenendo conto delle indagini nazionali e regionali sui fabbisogni formativi svolte dagli Enti Bilaterali, degli standard formativi regolamentati dalla Regione Liguria e del Repertorio nazionale delle professioni; pertanto il Repertorio si configura come elemento di raccordo nazionale, ma anche punto di riferimento imprescindibile per la definizione dei profili formativi;
- la *Formazione per il tutor aziendale* ha durata non inferiore a 12 ore e non superiore a 24 ore, per cui si incrementa la previsione minima di otto ore del DM 22/2000, ed è finalizzata all'approfondimento di compiti specifici, in particolare la definizione e la gestione del Piano formativo individuale.

Al programma di sperimentazione di durata triennale viene invece affidato il compito di individuare un modello di Piano Formativo Individuale, di definire modalità e criteri per la certificazione dei percorsi, di stabilire criteri e requisiti per la realizzazione della formazione formale all'interno delle imprese

## **CAPITOLO 5**

### **La Formazione Superiore non universitaria**

#### **5.1 L'evoluzione della filiera IFTS**

Da uno sguardo d'insieme al primo triennio di sperimentazione appena conclusosi, emerge un deciso incremento dell'offerta formativa IFTS, che passa dai poco più dei 200 corsi del primo anno sperimentale, agli oltre 600 programmati per l'annualità 2000/2001. Si tratta, peraltro, di un'offerta che continua a riscuotere il consenso di tutti gli attori coinvolti nei corsi (allievi, docenti, rappresentanti del partenariato, o altre figure interessate). In particolare, positive sono le valutazioni che i corsisti esprimono riguardo allo staff formativo e ai corsi, che continuano ad essere ritenuti spendibili nel mondo del lavoro, così come le aspettative rispetto alla possibilità di incrementare le proprie *chances* occupazionali.

Il quadro generale che emerge dalla lettura dei dati e delle informazioni relative a questa prima fase di sperimentazione dei percorsi IFTS mette in luce la presenza di evidenti punti di forza che contraddistinguono la filiera. Tra questi si sottolinea l'elevato indice di gradimento espresso dai corsisti, che propendono a voler reiterare l'esperienza perché in grado di assicurare l'acquisizione di competenze tecnico-professionali altamente spendibili. In termini generali, va rilevata con soddisfazione anche la buona capacità della filiera di rispondere ad una pluralità di obiettivi, testimoniata dall'intento di soddisfare i fabbisogni formativi di un'utenza estremamente diversificata, composta da neodiplomati, da adulti interessati ad entrare nel mercato del lavoro anche dopo un periodo di disoccupazione e da occupati interessati all'aggiornamento professionale o a sviluppare un percorso di carriera. A questo si aggiunge la testimonianza di un discreto impatto occupazionale dei percorsi IFTS che ha dato luogo ad inquadramenti piuttosto elevati e ad un percorso professionale coerente con la formazione acquisita.

Accanto agli aspetti positivi, non mancano tuttavia anche alcuni elementi di criticità, riscontrabili soprattutto nel ridotto volume dell'offerta, che connota la filiera come un canale ancora sperimentale e dalla sua caratterizzazione quale "seconda scelta" rispetto ai percorsi accademici, nonché dall'ancora consistente tasso di abbandono, pari al 26%, rilevato nei primi due mesi dell'attività corsale, che colpisce soprattutto i giovanissimi non occupati.

Emerge, dunque, la necessità di rafforzare ulteriormente il segmento della formazione tecnica superiore, soprattutto alla luce della nuova normativa e, in particolare, della riforma del sistema di Istruzione e Formazione professionale, introdotta con la legge 53/2003,.

La riforma prevede, infatti, l'accesso alla formazione superiore non accademica direttamente al termine del quarto anno dei percorsi di Istruzione e Formazione professionale. Tale disegno determina un'apertura in senso verticale dell'opzione formativa professionalizzante, si muove in una logica di apprendimento permanente e può contribuire alla percezione di tale filiera quale valida alternativa ai percorsi scolastici.

Per quanto riguarda il presente, il volume dell'offerta IFTS per l'annualità di programmazione 2002/2003 risulta pari ad un totale di 520 corsi, comprensivi di quelli da avviare, quelli in corso di realizzazione e quelli già conclusi (Tab.V.1).

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab.V.1 - Il quadro dell'offerta IFTS - annualità di programmazione 2000/2003

Regione	2000/2001				Potenziamento 2000/2001				2002/2003				
	Totale	Da iniziare	In Corso	Conclusi	Totale	Da iniziare	In Corso	Conclusi	Totale	Da iniziare	In Corso	Conclusi	Totale
Piemonte	117	0	0	32	32	0	41	0	41	0	44	0	44
Valle d'Aosta	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	1	0	1
Lombardia	192	0	23	40	63	0	3	50	53	0	76	0	76
Prov. Aut. Bolzano	14	0	0	0	0	0	7	0	7	0	7	0	7
Prov. Aut. Trento	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Veneto	76	0	23	11	34	1	11	0	12	12	18	0	30
Friuli Venezia Giulia	28	0	0	9	9	0	7	0	7	0	12	0	12
Liguria	35	0	0	9	9	0	12	0	12	14	0	0	14
Emilia Romagna	77	0	0	34	34	0	0	25	25	0	0	18	18
Toscana	84	0	4	27	31	0	24	2	26	0	27	0	27
Umbria	17	0	1	7	8	0	3	0	3	0	6	0	6
Marche	47	0	0	15	15	0	16	0	16	16	0	0	16
Lazio	91	0	2	37	39	0	52	0	52	0	0	0	0
Abruzzo	43	0	0	17	17	0	25	1	26	0	0	0	0
Molise	10	0	0	0	0	2	8	0	10	0	0	0	0
Campania	278	0	121	1	122	0	78	0	78	78	0	0	78
Basilicata	16	0	1	6	7	2	2	0	4	5	0	0	5
Calabria	90	40	0	0	40	0	0	0	0	50	0	0	50
Sicilia	208	0	125	0	125	0	0	0	0	83	0	0	83
Sardegna	93	0	27	4	31	0	11	0	11	0	51	0	51
<b>Totali generali</b>	<b>1521</b>	<b>40</b>	<b>327</b>	<b>251</b>	<b>618</b>	<b>5</b>	<b>300</b>	<b>78</b>	<b>383</b>	<b>258</b>	<b>244</b>	<b>18</b>	<b>520</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Indire

Va però sottolineato che tale dato, emerso da un primo *screening* effettuato a luglio 2004 a partire dalle informazioni fornite da ciascuna Regione e raccolte nella Banca Dati dell'Indire, è comunque destinato a crescere, in ragione delle differenti velocità di programmazione e realizzazione dei percorsi che ancora caratterizzano le diverse Amministrazioni regionali.

Al fine di rendere la filiera IFTS un canale formativo stabile e realmente alternativo a quello accademico, sarà necessario che per il futuro sia supportata da linee di indirizzo e strategie che si muovano nell'ottica di una maggiore stabilità e visibilità dell'offerta che ne garantiscano anche una più diffusa conoscenza delle caratteristiche e della spendibilità.

### 5.1.1 Le principali innovazioni della filiera

Per quel che concerne le principali innovazioni che hanno caratterizzato la filiera IFTS nell'ultimo anno, si pone in evidenza l'individuazione degli standard minimi delle competenze di base e trasversali e di quelle tecnico professionali. Si tratta di un passaggio importante in quanto viene perseguito l'obiettivo comune di assicurare agli utenti di ciascun sistema regionale l'acquisizione delle medesime competenze in uscita dai percorsi di formazione. Ciò testimonia l'intenzione di promuovere sempre più la mobilità dei



lavoratori a livello nazionale e internazionale, grazie alla possibilità di vedere riconosciuto su tutto il territorio il Certificato di Tecnico Superiore.

A livello di sistema, inoltre, tale innovazione va nella direzione della messa a regime della Istruzione e Formazione Professionale, in linea con quanto previsto dai processi di riforma in atto, poiché i livelli in esito ai percorsi di istruzione e formazione iniziale dovranno corrispondere ai livelli in ingresso già definiti per i percorsi IFTS.

Dal punto di vista dello stato di attuazione, è stata effettuata una prima sperimentazione relativa agli standard minimi delle competenze di base e trasversali che ha interessato tutti i percorsi IFTS programmati per l'anno 2002-2003, incidendo tanto sulla progettazione, quanto sulla organizzazione e realizzazione dei percorsi formativi; gli esiti della sperimentazione sono attualmente oggetto di una specifica attività di rilevazione nell'ambito dell'azione di monitoraggio e valutazione effettuate dall'Isfol.

Un ulteriore passo avanti sul tema degli standard è costituito dall'approvazione, da parte della Conferenza Unificata Stato-Regioni del 29 aprile 2004, anche dei documenti prodotti in seno al Comitato Nazionale IFTS, relativi agli standard minimi delle competenze tecnico professionali in uscita dai percorsi della filiera. Gli standard minimi si riferiscono alle 37 figure professionali individuate a livello nazionale nell'Allegato A del documento del primo agosto 2002, che afferiscono ai settori dell'Agricoltura, dell'Ambiente, dell'Edilizia, dell'ICT, delle Manifatture, dei Trasporti e del Turismo. L'individuazione di tali standard ha impegnato i Comitati di Settore costituiti in seno al Comitato Nazionale come gruppi di esperti coinvolti nel sistema e rappresentativi di tutti gli ambiti istituzionali, professionali, sociali e scientifici di livello nazionale e regionale. Il modello di riferimento è stato il medesimo adottato per l'elaborazione degli standard minimi delle competenze di base e trasversali, la cui metodologia prevedeva l'assunzione dell'Unità Capitalizzabile quale standard minimo nazionale delle competenze in esito ai percorsi IFTS, articolata in due diverse sezioni: la prima, che racchiude la declinazione e la descrizione delle competenze da acquisire a fine percorso e la seconda, che prevede una declinazione di livello e contiene descrittori ed indicatori utili alla valutazione delle competenze stesse. Allo stesso modo, gli standard minimi delle competenze tecnico professionali prevedono, per ognuno dei sette settori individuati, la descrizione di ciascuna figura e delle attività professionali fondamentali, a partire dalle 37 figure precedentemente individuate a livello nazionale.

### ***5.2 La formazione professionale regionale di II livello***

Per ampliare il quadro delle conoscenze relative ai processi e agli impatti che caratterizzano il sistema di formazione post secondario, nell'ambito dell'Azione di Sistema Formazione Superiore del PON del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Isfol ha condotto alcune attività di ricerca finalizzate all'analisi quali-quantitativa del segmento della formazione professionale regionale di II livello, ivi compresa l'analisi degli esiti formativi ed occupazionali.

Mediante un campionamento a più stratificazioni sono state individuate 437 sedi formative che avevano erogato formazione professionale regionale di II livello nell'anno 2001-2002. L'attività di ricerca ha dunque coinvolto un responsabile delle attività didattiche per ciascuna sede e oltre 2.700 corsisti impegnati nelle attività d'aula.

Le attività monitorate erano rivolte a giovani e adulti intenzionati a maturare competenze di tipo tecnico-professionali di medio alto livello immediatamente spendibili nel mercato del lavoro.

Il primo dato da mettere in evidenza riguarda l'interazione tra agenzie formative e imprese, che si configura come una prassi condivisa, non più sperimentale e necessaria alla formazione di profili professionali che sappiano rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro locale. Il 65,7% dei percorsi, infatti, è stato progettato in modo congiunto dall'agenzia formativa e almeno da un'impresa. In fase di realizzazione e pianificazione dello stage i corsi che hanno visto una proficua collaborazione tra agenzia formativa ed impresa arrivano a rappresentare oltre l'82% del campione individuato.

Oltre il 70% dei corsi monitorati propone profili attinenti al comparto dell'informatica rispetto al quale risulta ancora forte l'esigenza di formare figure e specializzazioni sempre nuove.

La *durata dei corsi* risulta in media di circa 800 ore (Tab.V.2). Più di un corso su tre ha una durata compresa tra le 500 e le 700 ore, mentre soltanto il 17,9% dei corsi, prevalentemente nel Nord, prevede un percorso di oltre 1000 ore. Da questo punto di vista, i percorsi di formazione professionale di II livello si differenziano in maniera sostanziale dai percorsi IFTS che hanno invece una durata di almeno 1200 ore.

Tab. V.2 - Durata dei corsi di formazione professionale di II livello presi in esame, per ripartizione geografica (val.% e valori medi)

Ore del corso	Ripartizione geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Fino a 300	5,7	15,8	8,6	7,8
Da 301 a 500	5,3	40,4	12,1	11,7
Da 501 a 700	32,2	15,8	55,2	36,2
Da 1001 a 1400	19,7	5,3	5,2	14,0
Oltre 1400	4,5	1,8	3,4	3,9
Media	854,6	590,9	778,1	800,7

Fonte: Indagine Isfol-Selecta, 2002

Tab.V.3 - Media delle ore di stage e rapporto percentuale rispetto alla durata media dell'intera attività formativa, per ripartizione geografica (valori medi e valori percentuali)

	Ripartizione geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Durata media dell'attività formativa (in ore)	854,6	590,9	778,1	800,7
- Di cui: durata media stage per attività formativa (in ore)	295,6	194,0	166,4	253,4
Incidenza percentuale dello stage sull'intera attività formativa	34,5%	32,9%	21,3%	31,6%

Fonte: Indagine Isfol-Selecta, 2002

Pur in assenza di vincoli specifici, quasi il 90% dei percorsi di formazione ha previsto la realizzazione di uno stage quale strumento privilegiato per l'apprendimento in situazione e per la facilitazione dei nuovi inserimenti professionali. Lo stage ha un peso percentuale pari al 31% del monte ore complessivo per una durata media di poco superiore alle 253 ore (Tab.V.3). La disaggregazione del dato per ripartizione geografica mostra che i corsi del

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nord prevedono stage più lunghi (oltre 295 ore in media). Al Sud, dove si è riscontrata una oggettiva difficoltà da parte delle agenzie formative ad attivare collaborazioni con le imprese, lo stage ha un peso minore anche in percorsi mediamente corposi.

In media si contano 21,5 iscritti ai corsi; più basso è il numero di frequentanti, pari in media a 15,3 per corso, senza significative differenze tra diverse ripartizioni geografiche.

Si tratta in quasi il 58% dei casi di giovani fino ai 24 anni. Gli ultra 35enni rappresentano l'8,6% del campione. L'utenza più giovane caratterizza i corsi del Nord, mentre i più adulti partecipano ai corsi organizzati nelle regioni del Centro.

Tab.V.4 - Titoli di studio posseduti dai corsisti, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Ripartizione geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Licenza media	1,3	1,1	0,5	1,0
Qualifica professionale conseguita presso un Istituto Professionale	4,3	4,4	2,0	3,6
Qualifica professionale conseguita presso un CFP	9,2	2,2	0,9	5,7
Diploma di maturità classica, scientifica, magistrale	19,8	24,5	33,4	24,6
Diploma di maturità tecnica/professionale	45,3	39,4	46,9	45,1
Diploma di maturità artistica	8,1	4,7	4,7	6,6
Certificato di Istruzione e formazione tecnica superiore	1,3	0,8	0,7	1,1
Diploma universitario	0,7	1,1	0,4	0,7
Diploma di laurea	7,2	20,1	9,2	9,5
Specializzazione post laurea	0,5	0,6	0,6	0,5
Altro	1,4	0,6	0,5	1,0
Non risponde	0,7	0,6	0,4	0,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
v.a.	1.524	363	851	2.739

Fonte: Indagine Isfol-Selecta, 2002

Tab.V.5 - Corsisti iscritti a percorsi accademici e impegnati in attività lavorative (v.a. e val.%)

	Ripartizione geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Iscritti all'università	10,3	24,6	16,5	13,9
Impegnati in attività lavorativa	25,3	24,6	18,0	23,0
Frequenta solo il corso	66,6	53,4	67,4	65,3
v.a.	594	121	322	1037

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: Indagine Isfol-Selecta, 2002

Tra i corsisti prevalgono i diplomati provenienti da istituti tecnici e professionali, che intendono rafforzare le competenze acquisite già nel corso dei propri studi secondari (45,1%). Seguono i diplomati presso i licei classici, scientifici e magistrali (24,6%).

La presenza dei laureati risulta decisamente significativa e superiore alle attese: i laureati rappresentano oltre il 10% dell'utenza. Si tratta per lo più di giovani che hanno conseguito la laurea in discipline umanistiche e che hanno sperimentato la scarsa spendibilità del titolo di studio nel mercato del lavoro. La più alta percentuale di laureati si rileva nelle regioni del Centro (Tab.V.4). Ridotta risulta invece la presenza di giovani con al massimo la qualifica professionale di I livello (10,3%) che trovano nei percorsi di II livello uno dei canali prioritari per il rafforzamento e lo sviluppo delle competenze acquisite.

I corsisti lavoratori rappresentano il 23% del campione complessivo. E' inoltre da sottolineare che il 3,2% dei rispondenti studia all'università, frequenta il corso di formazione e lavora contemporaneamente (Tab.V.5).

Si delinea, dunque, il quadro di una utenza piuttosto composita, capace di costruire un percorso di studio e di lavoro in modo più che autonomo. Si tratta di giovani e adulti, comunque, che hanno sperimentato diversi percorsi e che solo successivamente si sono rivolti alla formazione professionale quale occasione per completare la propria preparazione e acquisire le competenze ritenute necessarie per posizionarsi in maniera adeguata nel mercato del lavoro.

## CAPITOLO 6

### La formazione permanente

#### 6.1 Gli scenari

Le attuali strategie comunitarie in favore dell'apprendimento permanente degli adulti sottolineano la necessità di sviluppare in ciascuno Stato membro le opportunità di istruzione e formazione, per rendere effettivamente realizzabile l'obiettivo prioritario dell'acquisizione e manutenzione delle conoscenze e competenze da parte di tutti i cittadini, nelle varie fasi della vita, per fronteggiare esigenze connesse sia con la tenuta e il miglioramento delle condizioni professionali, sia con la partecipazione alla cittadinanza e la crescita culturale.

Perseguire l'obiettivo dello sviluppo dell'apprendimento permanente è per l'Europa una questione vitale; nel 2000, dei 150 milioni di persone a rischio di esclusione per la inadeguatezza della formazione di base solo l'8% risultava aver avuto accesso ad opportunità formative.

L'invecchiamento della popolazione e il conseguente rischio di esclusione sociale e lavorativa da un lato e l'aumento dei livelli d'istruzione e le aspettative e motivazioni a ciò connesse dall'altro, rendono pressante un ragionamento a tuttotondo sullo sviluppo concreto di sistemi- ovvero di risorse, strutture e strumenti - per la realizzazione di opportunità di apprendimento per tutti, indipendentemente dal livello di qualificazione, dall'età, dal genere e dalla condizione professionale.

Nel nostro Paese tale orientamento non coglie del tutto impreparato il sistema educativo e formativo; esso infatti presenta al riguardo una tradizione di tutto rispetto che va dalla istituzione di organismi dedicati alla lotta contro l'analfabetismo, allo sviluppo dell'alfabetizzazione primaria e alla promozione culturale e sociale dei cittadini, fino all'introduzione nella normativa contrattuale della possibilità per gli occupati di acquisire titoli di studio fruendo di congedi retribuiti (150 ore ed altri dispositivi). Inoltre, il tema dei congedi, sia per la formazione continua di iniziativa aziendale, sia per la formazione scelta autonomamente dai lavoratori, è stato recentemente introdotto nell'ordinamento con la legge 53/2000.

Oltre a ciò, è attualmente presente sul territorio nazionale un'offerta considerevole di istruzione e formazione per l'età adulta, alla quale concorrono:

- il sistema scolastico, attraverso la rete degli oltre 500 Centri territoriali permanenti (CTP) e le scuole serali
- le università, con i master e le specializzazioni *post lauream*
- il sistema regionale dell'offerta, attraverso i cataloghi per la formazione a domanda individuale, le attività formative finanziate dal Fse, a valere sui POR, per la misura dedicata specificamente alla formazione permanente ed i percorsi dell'istruzione e formazione tecnica superiore non accademica
- l'offerta delle Province e dei Comuni
- l'offerta corsuale e di opportunità di apprendimento di tipo informale, con le strutture del privato e del privato sociale (associazionismo, volontariato, università popolari e della terza età, ecc).

Parallelamente, la domanda di apprendimento permanente da parte degli adulti appare in espansione, stimolata anche dal proliferare dell'offerta. Nel sistema scolastico, i dati mostrano infatti un aumento dell'utenza dei CTP, con oltre 400.000 iscritti nel 2002-03 e

sul versante regionale cresce il peso della richiesta di formazione continua a domanda individuale; nei percorsi IFTS è presente una considerevole quota di iscritti occupati, pari al 33% del totale, e al contempo, si assiste ad un aumento della partecipazione di corsisti ultratrentenni, pari al 16% del totale degli iscritti del 2000-01. Infine, si stima essere consistente, anche se di difficile quantificazione data la estrema diversificazione delle strutture partecipanti, la quota degli iscritti ai corsi promossi dal Terzo settore, mentre un ruolo di non scarso rilievo è giocato dall'autoformazione.

Nonostante si rilevi un quadro dell'offerta sufficientemente significativo ed una importante crescita della domanda, il sistema italiano di formazione permanente presenta alcune aree di problematicità, riguardanti, in particolare, la programmazione dell'offerta e l'intercettazione della domanda implicita.

Per quanto attiene all'articolazione dell'offerta, essa si avvale di strutture ed organismi diversi e risponde a richieste formative di un'utenza sempre meno interessata ad attività di alfabetizzazione primaria e sempre più propensa alla partecipazione ad attività di alfabetizzazione funzionale, nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e nell'apprendimento delle lingue straniere.

Tuttavia essa risente della mancanza di una configurazione a rete che faciliti l'erogazione della formazione stessa ed eviti la concorrenzialità tra le agenzie formative.

Si evidenzia infatti una sostanziale sovrapposizione dei cataloghi e delle tipologie cursuali ed una notevole uniformità delle proposte formative, anche in termini di durata, modalità di realizzazione ed, ovviamente, target di utenti cui si rivolgono. In sintesi, prevalgono i corsi brevi di informatica e di lingua straniera, rivolti a soggetti di età media e diplomati.

L'assenza di una regia nella programmazione ha comportato che l'offerta prendesse la forma suggerita dalla domanda più esplicita, fatto che ha anche contribuito a modificare gli obiettivi principali e le originarie missioni delle strutture dell'offerta. La scuola offre sempre di meno corsi per il conseguimento del titolo di studio e per il recupero dei saperi di base, le università per la terza età rispondono ai bisogni formativi di persone più giovani e la formazione continua a domanda individuale propone cataloghi che hanno caratteristiche simili a quelli di altre tipologie formative, almeno per quanto riguarda l'informatica e l'inglese.

Un altro punto problematico è rappresentato dalla carenza di orientamento e di informazione sulle tipologie dell'offerta e sulle opportunità messe a disposizione dal territorio in favore dei cittadini adulti. Tale carenza influisce negativamente soprattutto sulla individuazione dei bisogni di formazione delle fasce svantaggiate, con bassi livelli di qualificazione e di età avanzata.

Dai dati di una recente ricerca Isfol sulla domanda di formazione permanente emerge infatti che più della metà del campione che non ha svolto attività formative negli ultimi due anni si dichiara potenzialmente propensa a partecipare alla formazione, ma il 57% degli intervistati afferma di non essere a conoscenza delle opportunità presenti nel proprio territorio.

Di conseguenza la domanda intercettata è rappresentata dalle esigenze degli utenti più giovani e maggiormente istruiti, in grado di autopromuovere la propria partecipazione e di orientarsi nella scelta in modo autonomo. Anche la formazione per gli occupati promossa dalle aziende tende a privilegiare il personale più giovane ed in possesso di titoli di studio medio- alti.

Non vi è dubbio che l'apprendimento in età adulta abbia riguardato, in particolare in questi ultimi anni, le persone maggiormente acculturate. E' infatti proprio dal 40% della

popolazione che possiede titoli di studio oltre l'obbligo (il 30% della popolazione italiana è diplomata e meno del 10% è laureata) che proviene la domanda più consistente, fenomeno rintracciabile in quasi tutte le tipologie di offerta pubblica e privata.

Nonostante l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'offerta e la sensibilizzazione della domanda, il sistema formativo italiano si trova ancora molto distante dall'obiettivo fissato dalla Unione europea, secondo cui entro il 2010 in ogni Stato membro il 12,5% della popolazione adulta dovrà essere raggiunto da attività di apprendimento permanente.

Per il nostro Paese, attualmente posizionato sul 4,6%, significa attrezzarsi fin d'ora per triplicare la capacità di partecipazione, passando dal coinvolgimento di circa un milione di adulti, dato risultante da stime attendibili, all'interessamento di quattro milioni di persone. Il gap esistente tra l'altro non è da considerarsi solo in relazione al target comunitario, ma anche in relazione alla finalità di rendere l'output formativo più vicino ai posizionamenti di alcuni altri Paesi membri, particolarmente sensibili al tema della formazione in età adulta, tra i quali si annoverano il Regno Unito, la Germania, i Paesi Scandinavi e la Francia.

Per contribuire ad orientare il sistema formativo italiano verso il superamento del delta esistente rispetto agli obiettivi prima richiamati occorre partire da una analisi delle politiche formative nazionali e regionali in materia e da una disamina del loro stato di avanzamento.

La prima annotazione che emerge con chiarezza riguarda il modello di governance, in cui si evidenzia un deficit di regia nazionale e locale, in grado di accompagnare con adeguate linee guida la crescita di un sistema caratterizzato da una pluralità di competenze istituzionali e dall'intervento attivo di diversi attori. La complessa partita dell'apprendimento permanente degli adulti si gioca infatti su una molteplicità di tavoli istituzionali, di livello nazionale, regionale e locale e necessita di partenariati interistituzionali e di raccordi con le forze sociali.

Al noto Accordo sancito in Conferenza Unificata nel marzo 2000 tra le rappresentanze coinvolte in quest'ambito non ha fatto seguito alcuna normativa quadro che regolasse con indicazioni d'indirizzo, concordate da tutti gli attori istituzionali e sociali coinvolti, l'insieme delle iniziative, anche al fine di favorire la creazione di una rete dell'offerta.

Risulta parziale l'attivazione dei Comitati regionali ed ancor più ridotto e difficoltoso appare l'avvio dei Comitati locali, individuati dall'Accordo quali luoghi strategici e funzionali per la programmazione. Il sistema scolastico è regolamentato dalle Direttive ministeriali in materia ed i Centri territoriali permanenti sono normati da un'Ordinanza ministeriale, la 455 del 1997, con conseguenti difficoltà sia sul piano della disponibilità di personale stabile dedicato, sia sul fronte delle risorse finanziarie, che risultano esigue in relazione all'impatto positivo sulla domanda ottenuto da tali strutture a partire dalla loro istituzione.

La programmazione regionale delle attività di formazione permanente ha potuto contare su una misura prevista dai POR specificamente dedicata alla formazione degli adulti; la quasi totalità delle Regioni ha messo a bando sia "azioni di sistema", quali progetti per il riconoscimento dei crediti e per la certificazione, monitoraggio, formazione dei formatori, sia attività formative specifiche, in particolare nelle aree dell'informatica e delle lingue straniere.

Per alcune realtà regionali, il tema dell'apprendimento permanente è stato oggetto di specifici riferimenti riportati nelle recente normativa regionale (tra esse la Toscana e l'Emilia-Romagna), in cui l'offerta formativa è assicurata dalla rete degli attori: enti locali, scuole, università, organismi di formazione professionale accreditati e strutture e organismi

che erogano attività educative per gli adulti nel segmento non formale, nell'intento della valorizzazione di tutte le risorse presenti sul territorio e di un raccordo tra le tipologie di offerta, in modo da rispondere, anche con modalità differenziate, ai differenti bisogni espressi dalla domanda educativa e formativa. In altre Regioni e Province Autonome, le attività si basano su indirizzi e normative precedentemente adottate.

In sintesi, benché si rilevi negli ultimi anni una costante attenzione del sistema formativo italiano al tema del lifelong learning, appaiono chiari gli snodi attorno ai quali occorre intensificare il lavoro comune tra i soggetti istituzionali e sociali interessati per affrontare:

- la predisposizione di azioni di informazione e di orientamento, di sostegno della domanda, per favorire la partecipazione di tutti i cittadini, ed in particolare, dei cittadini a rischio di esclusione sociale e lavorativa, con bassi livelli di qualificazione
- la previsione di finanziamenti dedicati e di formule differenziate di distribuzione delle risorse, anche attraverso una implementazione delle forme di investimento e coinvestimento economico individuale del finanziamento alle attività formative
- la realizzazione di dispositivi condivisi di crediti e certificazione, tenendo in considerazione le esperienze di apprendimento non formali e quelle relative alle esperienze lavorative
- l'istituzione di supporti alla fruizione di un processo di apprendimento maggiormente strutturato sui tempi e le necessità della popolazione adulta.

## **6.2 L'attività dei Centri Territoriali Permanenti**

Istituiti con Ordinanza ministeriale nel 1977, i Centri Territoriali Permanenti (CTP) sono il solo segmento dell'offerta che, nell'ambito dell'istruzione formale, sia specificamente dedicato agli adulti.

Sempre nell'ambito della istruzione formale il sistema dell'offerta prevede, inoltre, corsi serali erogati dalla scuola secondaria di II grado, anch'essi frequentati da adulti. Nonostante siano state emanate, fin dagli anni novanta, ordinanze ministeriali che promuovessero modalità e forme di flessibilizzazione e modularizzazione di tali percorsi, essi presentano soluzioni ancora poco aderenti alle peculiarità dell'utenza e risultano ancora troppo simili ai corsi diurni.

In relazione allo sviluppo dell'offerta realizzata dai Centri Territoriali Permanenti, si osserva in pochissimi anni il costante incremento dei corsi e delle iscrizioni, il moltiplicarsi di partenariati con altre istituzioni di promozione culturale e con il mondo del lavoro, con la formazione professionale, con il terzo settore ed altri soggetti attivi nel territorio, a conferma sia della vitalità di questo settore formativo, sia della crescita della domanda di formazione in alcuni comparti della popolazione adulta.

Il monitoraggio realizzato dal Ministero dell'Istruzione per l'anno scolastico 2002-2003 segnala, rispetto al 2001-2002, una situazione stabile per quello che riguarda il numero dei Centri, ma aumenti significativi del numero dei corsi e degli iscritti. Se i CTP funzionanti sono 546, come nell'anno precedente, il numero dei corsi passa infatti da 17.068 a 20.124 unità e quello degli iscritti da 387.007 a 414.663 individui adulti (tab. VI.1 e tab. VI.3).



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VI.1. - Corsi realizzati nell'a.s. 2001/2002 e 2002/2003 per tipologia di intervento e ripartizione geografica (v.a. e val.%)

Tipologia di intervento	2001-2002		2002-2003				
	Totale		Ripartizione geografica				Totale
			Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	
Corsi per il conseguimento di titoli	15,0		14,3	10,1	7,7	19,8	13,3
Corsi brevi o modulari	72,0		66,1	66,0	78,7	76,5	72,0
Corsi per stranieri	13,0		19,6	24,0	13,5	3,7	14,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
v.a.	17.068		5.352	4.329	4.922	5.521	20.124

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur, Monitoraggio sui CTP - a.s. 2002-2003

Tab. VI.2 - Corsi realizzati nell'a.s. 2002-2003 per ripartizione geografica e tipologia di intervento (v.a. e val.%)

	Corsi per il conseguimento di titoli di studio						Corsi per stranieri		Corsi brevi		Totale corsi	
	licenza elementare		licenza media		Totale		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%						
Nord Ovest	363	37,6	402	23,6	803	29,0	1.049	35,5	3.538	24,4	5.352	26,6
Nord Est	240	24,9	195	11,4	460	16,6	1.037	35,1	2.857	19,7	4.329	21,5
Centro	99	10,3	282	16,5	391	14,1	666	22,5	3.875	26,7	4.922	24,5
Sud e Isole	263	27,3	828	48,5	1.118	40,3	206	7,0	4.224	29,1	5.521	27,4
<b>Totale</b>	<b>965</b>	<b>100,0</b>	<b>1.707</b>	<b>100,0</b>	<b>2.772</b>	<b>100,0</b>	<b>2.958</b>	<b>100,0</b>	<b>14.497</b>	<b>100,0</b>	<b>20.124</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur, Monitoraggio sui CTP - a.s. 2002-2003

I Centri sono diffusi in tutte le aree del territorio nazionale, con una concentrazione particolarmente alta in Lombardia, Campania e Sicilia. Per il fatto che vengono promossi in ambito provinciale, il numero dei CTP è solitamente maggiore nelle regioni con più alto numero di province; su tale fenomeno incidono anche altri fattori che riguardano la specificità dei bisogni formativi del territorio e i diversi indici di sviluppo e di tenuta dei precedenti "corsi sperimentali per lavoratori" realizzati negli anni ottanta e novanta, a cui inizialmente si sono collegate le nuove istituzioni formative.

Poiché i CTP sono articolati su base geografica provinciale, ovviamente le regioni con un maggior numero di province evidenziano una maggiore presenza di CTP, tanto che in Lombardia e in Sicilia operano rispettivamente 66 e 67 CTP. Nel complesso, la distribuzione media nazionale è di cinque CTP per provincia ma, mentre la Campania ha una media di 11 CTP, in Toscana la media è di 3 CTP, in Piemonte di 4, in Emilia Romagna di 3,5.

Le istituzioni scolastiche sedi del coordinamento amministrativo e organizzativo dei CTP sono prevalentemente scuole secondarie di I grado (2/3 circa del totale); per la prima volta vengono rilevati anche CTP istituiti in scuole secondarie di II grado, fatto che potrebbe essere indicativo di un auspicabile sviluppo dell'educazione degli adulti anche in direzione del conseguimento di diplomi e qualifiche professionali. Tra le funzioni dei CTP contenute nell'Ordinanza istitutiva e nell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie Locali del 2 marzo

2000 c'è anche infatti la promozione e la valorizzazione di percorsi formativi formali di livello superiore.

Tale prospettiva è di evidente interesse nel quadro del conseguimento di uno degli obiettivi comunitari da realizzare entro il 2010, relativamente all'aumento fino all'85% della quota di ventiduenni diplomati.

In molti Centri le attività si svolgono su più sedi, scolastiche e non, oltre a quelle proprie. L'utilizzo di sedi diverse da quelle scolastiche è solitamente ottenuto - come risulta da diverse indagini - attraverso convenzioni con le Autonomie Locali e accordi di rete con diversi soggetti anche privati e del privato sociale operanti nel territorio.

Una parte significativa dei corsi finalizzati al conseguimento dei titoli di studio (licenza elementare e media) si svolgono nelle carceri: in totale 537, di cui 247 per la licenza elementare e 290 per la licenza media.

Tab. VI.3 – Iscritti ai corsi realizzati nell'a.s. 2001-2002 e 2002-2003 per tipologia di intervento (v.a. e val.%)

	2001-2002	2002-2003				
	Totale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Corsi per il conseguimento di titoli	15,3	17,4	12,2	6,9	22,5	15,1
Corsi brevi o modulari	73,6	61,9	60,4	81,9	74,4	70,5
Corsi per stranieri	11,1	20,7	27,5	11,1	3,1	14,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
v.a.	387.007	109.604	77.930	111.027	116.102	414.663

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur, Monitoraggio sui CTP - a.s. 2002-2003

Con riferimento alle tre tipologie di intervento formativo organizzato dai CTP - corsi finalizzati al conseguimento dei titoli di studio; corsi per l'integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri; corsi brevi e modulari di alfabetizzazione funzionale - nel 2002-2003 si conferma e si accentua ulteriormente il quadro rilevato negli anni precedenti. I corsi brevi e modulari rappresentano da soli il 72% dell'intera offerta, mentre i corsi dedicati alle fasce di utenza più problematica costituiscono il restante 28% (tab.VI.2). I corsi per il conseguimento dei titoli di studio rappresentano il 13,3% dell'offerta complessiva, quelli per l'integrazione linguistica e sociale degli stranieri il 14,7%. Tale distribuzione presenta però valori significativamente diversi nelle differenti macroaree territoriali: i corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio sono più presenti nel Nord (14,3% nel Nord Ovest e 10,1% del Nord Est) e nel Sud (19,8%) piuttosto che nel Centro (7,7%). Variazioni ancora più significative si verificano per i corsi destinati ai cittadini stranieri con oscillazioni che variano dal 23,9% nel Nord Est fino al 4% nel Sud, probabilmente in ragione delle caratteristiche di minore stabilità che l'immigrazione straniera presenta nelle aree meridionali.

In valori assoluti nel 2002-2003 sono stati oltre 2.600 i corsi di istruzione finalizzati al conseguimento del titolo di studio (di cui 1.707 per il conseguimento della licenza media) e 2.958 i corsi per l'integrazione degli stranieri. La maggioranza dei corsi, pari a 14.494 unità è rappresentata dai corsi brevi e modulari a testimonianza del maggiore e crescente gradimento dell'utenza.

Non è però da escludere che anche nei CTP, che pure hanno ereditato dalla "scuola delle 150 ore" una specifica attenzione alle fasce più deboli - riconfermata peraltro nella direttiva ministeriale 22 del 2001 - prevalgano logiche analoghe a quelle che si riscontrano

diffusamente in pressoché tutta l'offerta di natura pubblica e privata di formazione per adulti: in sintesi, la tendenza a privilegiare i bisogni formativi più espliciti e quindi più facili da leggere ed intercettare, piuttosto che quelli che richiedono interventi più complessi in termini sia di promozione della domanda che di progettazione formativa e gestione didattica.

Ad ogni modo, i corsi brevi e modulari, frequentati prevalentemente da soggetti con livelli più o meno alti di scolarizzazione, si riferiscono ad una gamma piuttosto ampia di bisogni formativi e vedono una presenza maggioritaria di corsi di informatica e multimedialità (più di 6.000) e di lingua straniera (più di 4.000). Entrambe le tipologie sono spesso organizzate su due livelli di apprendimento, di base ed intermedio.

Per quanto riguarda i corsi di lingua straniera, le scelte dell'utenza si indirizzano anche verso lingue diverse dall'inglese (tedesco, francese, russo, arabo, giapponese, cinese e portoghese). Sono inoltre diffusi corsi di educazione ambientale e alla salute, di diversi campi di interesse culturale (discipline artistiche, letterarie, scientifiche) ed espressivo, hobbistico (musica, fotografia e ceramica).

E' inoltre da segnalare che, nell'ambito dei corsi brevi e modulari, si stanno sviluppando attività formative, per lo più rivolte a giovani non occupati o in situazione di difficile rapporto con il mercato del lavoro, di orientamento al lavoro e di avvio alla formazione professionale: gli allievi coinvolti sono stati nel 2002-2003, 12.490 di cui la metà circa nel Sud. In diversi casi le attività sono organizzate d'intesa con settori imprenditoriali e prevedono stage in azienda.

Nel 2002-2003, gli iscritti sono stati in totale 414.663: 62.451 gli iscritti ai corsi per il conseguimento di titoli di studio (di cui 8.026 nelle istituzioni carcerarie); 59.996 gli iscritti ai corsi d'integrazione per stranieri e 292.216 gli iscritti ai corsi brevi e modulari (tab. VII.3).

Prevalgono gli adulti tra i 25 e i 40 anni di età (47% dell'utenza complessiva), il cui peso percentuale sale sino al 52% nei corsi di integrazione per stranieri (tab. VI.4).

I più giovani, tra i 16 e i 24 anni, costituiscono il 32% del complesso dell'utenza ma nei corsi brevi e modulari non superano una quota pari al 18%. Gli ultraquarantenni, pari al 21% circa degli iscritti, sono per lo più presenti nei corsi brevi e modulari (36,3%) e nei corsi finalizzati al conseguimento dei titoli di studio (22%).

Quanto al genere, nei corsi finalizzati al conseguimento di titoli di studio prevale la componente maschile con il 56,2% contro 44% delle donne; un maggiore equilibrio si rileva nei corsi finalizzati all'integrazione degli stranieri dove gli uomini rappresentano il 49,7% dell'utenza, mentre, in ultimo, una preponderanza femminile si riscontra nei corsi brevi o modulari (64,3%).

Rispetto alla condizione lavorativa è necessario sottolineare che gli occupati prevalgono nei corsi brevi o modulari e nei corsi per l'integrazione degli stranieri (54,4%). Al contrario, nei corsi finalizzati al conseguimento di titoli di studio i non occupati rappresentano il 59,3% dell'utenza. A questo proposito i dati evidenziano che la Sicilia è la regione dove si riscontra il più alto numero di iscritti non occupati (3.651 uomini e 2.923 donne), seguita dal Piemonte (1.787 uomini e 2.290 donne) e dalla Campania (4.057 in totale).

Rispetto ai livelli di scolarizzazione è interessante notare che oltre il 40% degli utenti è in possesso di diploma o di laurea. Nei corsi brevi e modulari, il valore risulta decisamente superiore tanto che si riscontra una quota pari al 50,1% di diplomati e una quota pari all'11,4% di laureati. Significativa risulta anche la partecipazione di diplomati e laureati nei corsi di integrazione per stranieri dove il valore si assesta complessivamente sul 40,3%.

In questi ultimi corsi, il 26,1% è in possesso al massimo della licenza elementare, mentre un ulteriore 32,7% risulta in possesso della licenza media.

Tab. VI.4 – Caratteristiche degli iscritti ai corsi per tipologia di intervento e ripartizione geografica (v.a. e val.%)

	Sesso		Età			Condizione occupazionale		Totale
	maschi	femmine	fino a 24	25-40	oltre 40	Non		
			anni	anni	anni	Occupato	occupato	
<b>corsi per il conseguimento di titoli</b>								
Nord ovest	29,0	32,6	31,7	32,8	24,7	37,9	25,6	30,6
Nord Est	14,8	15,6	15,7	16,0	12,8	18,4	13,0	15,2
Centro	12,6	12,0	13,2	11,2	13,2	10,9	13,3	12,3
Sud	43,6	39,7	39,4	40,0	49,3	32,8	48,1	41,9
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
v.a.	35.112	27.339	20.861	27.531	14.059	25.396	37.055	62.451
<b>Corsi brevi o modulari</b>								
Nord ovest	24,1	22,7	20,4	22,1	22,2	26,7	18,8	23,2
Nord Est	17,3	15,4	12,3	15,2	16,2	20,6	10,5	16,1
Centro	29,8	31,9	28,1	28,7	30,5	31,5	30,6	31,1
Sud	28,8	30,0	39,2	34,0	31,2	21,2	40,1	29,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
v.a.	104.635	187.851	54.233	79.631	131.852	162.483	129.733	292.216
<b>corsi per stranieri</b>								
Nord ovest	39,5	36,1	38,7	38,1	34,9	36,7	39,2	37,8
Nord Est	37,0	34,4	34,6	37,2	32,7	40,0	30,5	35,7
Centro	17,5	23,7	21,4	18,9	24,8	18,1	23,6	20,6
Sud	6,0	5,9	5,3	5,8	7,6	5,2	6,7	5,9
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
v.a.	29.799	30.197	19.486	31.533	8.995	32.625	27.371	59.996

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur, Monitoraggio sui CTP – a.s. 2002-2003

### 6.3 Gli insegnanti dell'EDA: il caso dei Centri Territoriali Permanenti

A partire dalla metà degli anni '90, il panorama dell'Educazione degli Adulti e dell'Educazione Permanente è radicalmente cambiato in seguito alla quantità degli indirizzi culturali e politici emersi ed alla qualità delle iniziative messe in campo per favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Attualmente, infatti, l'educazione degli adulti va strutturandosi sempre più nell'ambito della prospettiva del *lifelong learning*, con tutto ciò che comporta in termini di approcci per l'apprendimento, di gruppi target (tutti gli adulti, e non solo quelli con problemi di scolarizzazione e/o di alfabetizzazione) e, soprattutto, di figure professionali implicate (docenti, consulenti, progettisti, valutatori, ecc.) e conseguenti esigenze di specifica qualificazione. Ne consegue l'esigenza di acquisire adeguati livelli di conoscenza degli insegnanti impegnati nell'ambito dell'EdA e,

in particolare, nei Centri Territoriali Permanenti<sup>9</sup>, che rappresentano il più importante segmento dell'offerta di istruzione formale dedicato agli adulti.

### 6.3.1 Il profilo socio-anagrafico

Sul piano delle caratteristiche socio-anagrafiche e culturali di base, gli insegnanti che lavorano presso i CTP, non sembrano presentare differenze significative rispetto a coloro che operano in altri ordini di scuola<sup>10</sup>. In primo luogo, questa tipologia di insegnanti presenta un'età piuttosto avanzata (47.3 anni di media), analoga all'età media del corpo docente italiano<sup>11</sup>. Inoltre, circa la metà dei docenti dei CTP (47.6%) ha più di 50 anni, a cui si aggiunge un 42.7% collocato nella fascia intermedia (36-49 anni), mentre circa un insegnante su dieci (9.8%) ha meno di 35 anni (Tab.VI.5).

Tab.VI.5 - La classe d'età degli insegnanti dei CTP distinti per genere e ripartizione geografica. Valori %

	Sesso		Ripartizione		Totale
	M	F	Centro-nord	Mezzogiorno	
<35	5.3	12.1	10.1	9.4	9.8
36-49	38.5	44.8	44.8	40.3	42.7
>50	56.3	43.1	45.1	50.3	47.6
(base)	208	406	326	288	614

Fonte: Isfol

Dai dati disponibili riguardanti i docenti dei CTP emerge anche la tipica composizione di genere del corpo insegnante italiano, in cui, da tempo, prevale la componente femminile (66.1% contro il 33.9% di maschi)<sup>12</sup>. Tale composizione di genere appare distribuita in maniera piuttosto omogenea sull'intero territorio nazionale (Fig.VI.1), benché l'incidenza

<sup>9</sup> I dati su cui si basano le riflessioni seguenti sono stati rilevati nell'ambito della prima indagine nazionale sugli insegnanti dei centri territoriali permanenti condotta dall'Isfol nel periodo ottobre 2002 - aprile 2003. La ricerca, volta a mettere a punto un quadro descrittivo delle caratteristiche principali e dei fabbisogni formativi e professionali degli insegnanti dei CTP, è stata effettuata previa definizione di un questionario elaborato *ad hoc* somministrato con metodologia CATI. L'indagine ha interessato l'Universo dei centri territoriali permanenti (540 sedi) benché alla rilevazione abbiano concretamente aderito 187 CTP (ossia il 34,63% delle sedi contattate) distribuiti su tutto il territorio nazionale. I dati riportati sono relativi a 614 insegnanti (ossia il 15,6% del totale di 3943 insegnanti dei CTP censiti dal MIUR nell'anno scolastico 2001-'02) inseriti stabilmente nell'organico professionale dei CTP. Non sono state, dunque, contemplate figure potenzialmente transitorie quali insegnanti inquadrati con contratti temporanei, che rappresentano una parte considerevole della risorsa docente dei CTP. Per i dati di carattere generale sull'universo dei docenti utilizzati in attività formative dei CTP nell'anno scolastico 2001-2002 si veda: Miur - Direzione Generale per l'Istruzione post-secondaria e degli adulti e per i percorsi integrati, *L'offerta formativa dei Centri Territoriali Permanenti*, aprile 2003.

<sup>10</sup> Si veda: A. Cavalli (a cura di), *Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000; Isfol, *La condizione dei docenti dell'Istruzione Professionale*, Il Sole 24Ore Scuola, n° 17 del 23 Ottobre 2003.

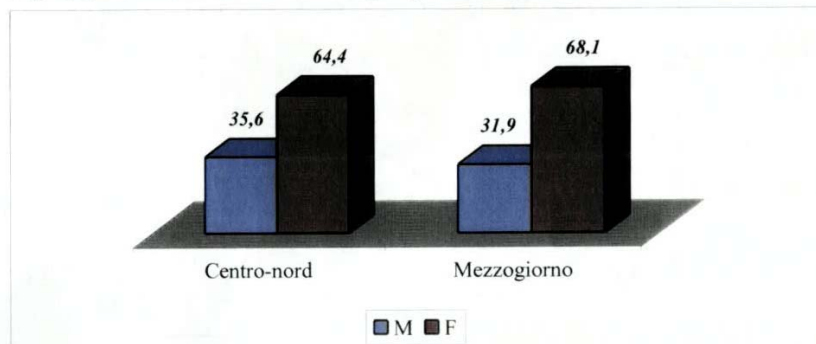
<sup>11</sup> Si veda: A. Cavalli, *op.cit.*, pp. 30-33

<sup>12</sup> Si veda: A. Cavalli *op. cit.* pp. 30-33; Isfol, *La condizione dei docenti dell'Istruzione Professionale*, *op.cit.* pp.8-9.

femminile risulta relativamente più accentuata al Mezzogiorno (68.1% contro il 64.4% delle regioni del Centro-Nord).

Fra i docenti dei CTP, sono i maschi a presentare un'età più avanzata, soprattutto a causa dell'elevata incidenza degli ultra-cinquantenni in questo gruppo. Di converso, la presenza femminile risulta maggiore tra gli insegnanti che appartengono alle componenti più giovani della popolazione in oggetto, dove le femmine sono circa il doppio dei colleghi di sesso maschile. Ciò appare sintomatico del ricambio generazionale in atto da tempo nel corpo insegnante italiano, che attesta un ribaltamento della antica composizione di genere in cui prevaleva largamente la componente maschile. A livello territoriale, infine, non si rilevano differenze particolarmente significative per quanto riguarda la composizione anagrafica dei docenti dei CTP, benché questi ultimi, nel Mezzogiorno, risultino leggermente più "anziani" della norma.

Fig.VI.1. - I docenti dei CTP distinti per genere e ripartizione territoriale. Valori %



Fonte: Isfol

Il grado di scolarizzazione degli insegnanti dei CTP risulta essere particolarmente qualificato (Tab.VI.6.): il 74.5% dei docenti - con una sostanziale omogeneità tra maschi e femmine - risulta disporre di una laurea, mentre poco meno di un quarto (24.2%) possiede un diploma tecnico-industriale o magistrale. Nelle regioni del Centro-Nord si concentra la maggior parte dei docenti laureati (76.9%), mentre al Mezzogiorno è presente la percentuale più alta di diplomati nel settore tecnico-industriale.

Tab.VI.6. - Titolo di studio distinto per genere, classe di età e ripartizione geografica. Valori %

Titolo di studio	M	F	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
Diploma tecnico-industriale	16.4	3.0	3.4	12.2	7.5
Diploma magistrale	9.7	20.3	18.8	14.3	16.7
Laurea	73.9	74.8	76.9	71.7	74.5
Altro	0.0	2.0	0.9	1.7	1.3
(base)	207	404	325	286	611

Fonte: Isfol

Per ciò che concerne la tipologia di laurea maggiormente diffusa si evidenzia, soprattutto tra le insegnanti, una prevalenza di percorsi umanistico-letterari: Lettere e Filosofia (34.3%), Lingue e Letterature Straniere (21.3%), Pedagogia (10.8 %). Tra le facoltà

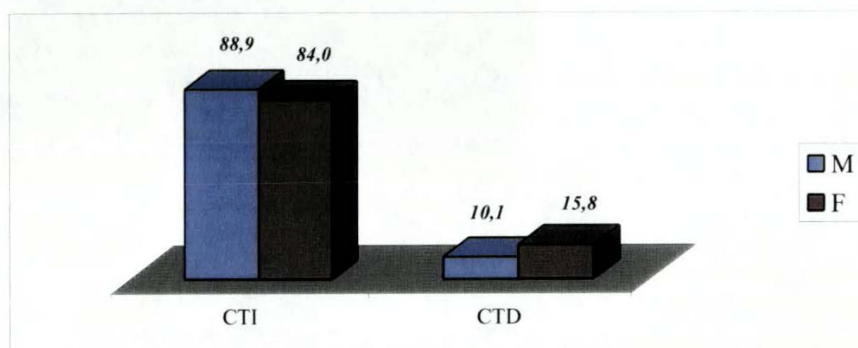
scientifiche, è da segnalare un 13% di docenti laureati in Biologia. La tipologia di diploma più diffusa è quella magistrale (16.7%), presente prevalentemente nella componente femminile (circa il 20% delle femmine, contro il 9.7% dei maschi). Al contrario, i maschi possiedono, nel 16.4% dei casi, un diploma tecnico-industriale.

Sempre restando nell'ambito della formazione iniziale, una percentuale relativamente alta di docenti (il 78.2%) non ha conseguito alcun tipo di specializzazione post-lauream (l'84.3% dei maschi e il 75.2% delle femmine), mentre la quasi totalità dei docenti (97.4%) risulta abilitata all'insegnamento.

### 6.3.2 La carriera professionale

In un quadro generale di cambiamenti del mercato del lavoro, il comparto della scuola non sembra aver subito variazioni importanti. Le fasi iniziali della carriera di insegnante sono, generalmente, caratterizzate da rapporti di lavoro precari (supplenze e incarichi) che, in un arco temporale eterogeneo, approdano ad un'immissione definitiva in ruolo. Un processo analogo si rileva nel caso degli insegnanti dei CTP, dove l'85.7% ha un contratto a tempo indeterminato<sup>13</sup>, mentre circa il 13.8% ha un contratto a tempo determinato, di cui solo una quota marginale (1.5%) di durata inferiore ad un anno (supplenze brevi).

Fig.VI.2. - Il contratto di lavoro dei docenti dei CTP secondo il genere. Valori %



Fonte: Isfol

Il dato appare tendenzialmente omogeneo nel campione. Tuttavia, in corrispondenza delle differenze di genere (Fig.VI.2), si nota una certa prevalenza dei maschi nel gruppo degli insegnanti di ruolo, mentre le insegnanti risultano prevalenti nella componente con contratti a termine. In questo senso, le docenti dei CTP, largamente maggioritarie e normalmente più giovani della media, presentano un livello superiore di precarietà occupazionale.

<sup>13</sup> Secondo la sopra citata indagine MIUR, poco più dei tre quarti dei docenti utilizzati nei CTP ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato (75,62%). La situazione non è uniforme tra gli ordini di scuola, essendo i docenti di elementare con contratto a tempo indeterminato attestati a di sopra dell'80%, mentre quelli della scuola media sono al 73,56% (MIUR, aprile 2003, cit.)



Circa il 57.8% degli intervistati dichiara, inoltre, di non aver mai svolto professioni diverse da quella dell'insegnamento prima dell'ingresso nel mondo della scuola e/o nel settore dell'educazione degli adulti. Tra coloro i quali dichiarano altre esperienze lavorative (circa il 32.9% dei casi), il 52.4% ha svolto un lavoro come dipendente privato, il 28.6% è stato un lavoratore autonomo, mentre il 23.8% ha lavorato nella Pubblica Amministrazione con mansioni diverse dalla docenza. Di un certo interesse è il dato di chi dichiara di aver svolto, prima dell'entrata nel mondo della scuola, la professione di formatore nell'ambito della formazione professionale (il 5.3%).

La quasi totalità dei docenti dei CTP è passata ad occuparsi di educazione degli adulti in virtù di una scelta successiva all'ingresso nel mondo della Scuola e, spesso, dopo diversi anni di insegnamento nelle scuole medie o nelle scuole elementari, da cui provengono generalmente i docenti dei CTP<sup>14</sup>. L'ingresso nel settore dell'educazione degli adulti è avvenuto, quindi, dopo una discreta esperienza effettuata in scuole di altro ordine, per una durata mediamente doppia rispetto a quella maturata nell'ambito dell'EdA. La durata media di tali esperienze si attesta, infatti, sui 12.7 anni, con una sostanziale omogeneità tra i generi.

In riferimento alle esperienze lavorative precedenti a quella nei CTP, bisogna evidenziare che coloro i quali hanno prestato servizio nell'ambito dei corsi delle 150 ore per i lavoratori sono più di un terzo del totale degli intervistati (34.7%); questi ultimi hanno, generalmente, un'età superiore ai 50 anni ed operano soprattutto nel Mezzogiorno. Una piccola percentuale di docenti (6.5%) ha lavorato, inoltre, anche nei corsi di richiamo e aggiornamento culturale di istruzione secondaria (CRACIS), rivolti a coloro che, pur avendo superato l'età dell'obbligo scolastico, non hanno conseguito la licenza di scuola media inferiore.

Pertanto, dall'analisi dei dati, sembrano delinearsi in prima approssimazione, tre tipologie di docenti che caratterizzano le fasi più importanti della storia dell'educazione degli adulti in Italia<sup>15</sup>, dagli anni cinquanta fino alla recente istituzione dei centri territoriali permanenti nel 1997:

- docenti che hanno insegnato per periodi di tempo più o meno lunghi nei corsi delle 150 ore e/o nei corsi CRACIS;
- docenti che hanno cominciato ad occuparsi di educazione degli adulti per la prima volta con l'istituzione dei CTP;
- docenti "vocazionali" che hanno insegnato nel settore dell'EdA nelle principali varianti storiche (CRACIS, 150 h., CTP).

### **6.3.3 L'aggiornamento ricevuto e la domanda di formazione**

Com'è noto, l'aggiornamento professionale dei docenti costituisce, da tempo, una delle principali criticità della scuola italiana. La carenza di incentivi, accanto all'offerta formativa frammentata e poco visibile, fanno degli insegnanti un gruppo professionale apparentemente poco incline ad aderire a proposte formalizzate di formazione<sup>16</sup>. Gli insegnanti dei CTP non sembrano esenti da tali problematiche: oltre un quarto dei docenti

<sup>14</sup> Secondo i dati MIUR, il 28,5% degli insegnanti dei CTP proviene dalla scuola elementare, ed il 71,5% dalla scuola media (Cfr. MIUR, aprile 2003, cit., p. 15)

<sup>15</sup> Per una descrizione più approfondita dei periodi storici dell'EdA in Italia, si veda: Isfol, *Primo rapporto nazionale. Politiche regionali per la formazione permanente*, Libri del FSE, pp.103-129, 2003

<sup>16</sup> Si veda: A. Cavalli, op.cit., pp. 63-74.



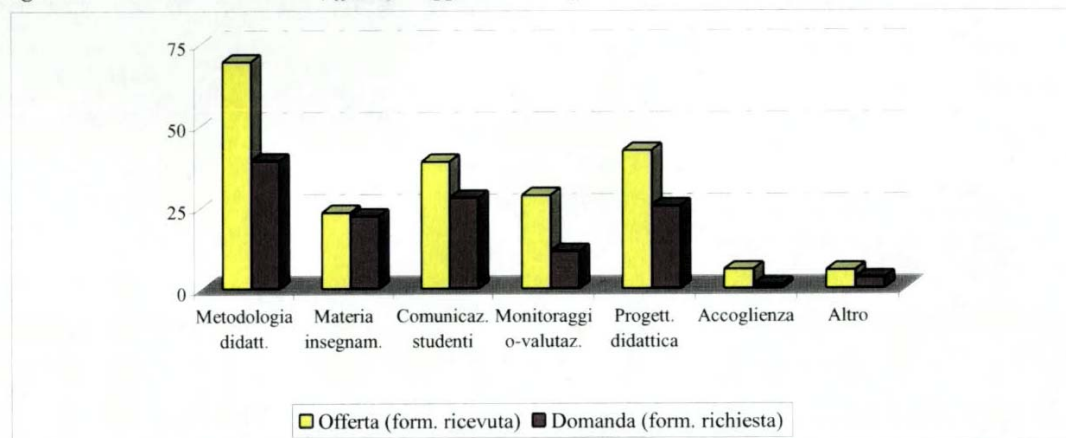
dei CTP (27.4%) – con una maggiore diffusione nelle Regioni del Centro-Nord – dichiara di non aver mai frequentato alcun corso di aggiornamento specifico sulle tematiche dell'Educazione degli Adulti. Tuttavia, bisogna sottolineare che i rimanenti tre quarti hanno fruito di opportunità di questo tipo.

In quest'ultima componente, il 72.6% degli intervistati (446 casi) ha frequentato corsi di aggiornamento professionale afferenti, nell'ordine, ai seguenti temi (Fig. VI.3):

- metodologie didattiche (69.3%);
- progettazione didattica (42.2%);
- dinamiche relazionali e comunicazione con gli allievi (38.8%);
- monitoraggio e valutazione (28.5%);
- propria materia di insegnamento (23.5%);
- accoglienza (5.8%)<sup>17</sup>.

Si rileva, infine, la presenza di una componente ridotta (5.6%) che nella voce "altro" ha segnalato una serie eterogenea di ambiti tematici, tra i quali spiccano l'orientamento e il tutoraggio. Gli insegnanti dei CTP sembrano manifestare, più di altri loro colleghi, la volontà di ancorare la propria identità professionale a specificità tecnico-metodologiche legate alla progettazione e alla gestione di ambienti di apprendimento idonei a un pubblico adulto. Al contrario, appare distante dalla cultura di questo gruppo di insegnanti l'interesse verso tematiche gestionali che pure stanno assumendo un ruolo di rilievo proprio nei CTP, i quali, a differenza di altri ordini di scuola, stanno diventando strutture di servizio polifunzionali con un contesto organizzativo complesso e articolato.

Fig. VI.3 - Formazione ricevuta (offerta) e aggiornamento futuro (domanda) dei docenti dei CTP. Valori %



Fonte: Isfol

Nella domanda di formazione (Fig. VI.3) dei docenti dei CTP risultano prevalenti i temi delle metodologie didattiche, della comunicazione con gli allievi, della progettazione didattica e della materia insegnata. In questo senso, la domanda sembra strutturarsi in maniera tendenzialmente proporzionale all'offerta fruita, confermando una certa rispondenza ai fabbisogni formativi di questa categoria di insegnanti. Tuttavia, se si

<sup>17</sup> Tali corsi risultano offerti, nella maggior parte dei casi, dagli Istituti Regionali di Ricerca Educativa-IRRE (64.3%); dagli Istituti scolastici (18,6%); dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e dai Provveditorati agli Studi (24%); dalle associazioni culturali e professionali (16,1%) e dagli enti locali (1,8%)

esamina il rapporto domanda/offerta, sembrerebbe evidenziarsi un notevole surplus di offerta sui temi delle metodologie, della progettazione e della valutazione. Al contrario, la richiesta di corsi sulle tematiche riguardanti la comunicazione con gli allievi e le materie disciplinari risulta particolarmente significativa in termini relativi e, presumibilmente, proprio su questi aspetti è necessario un potenziamento delle opportunità di formazione in servizio. Più in generale, resta debole la domanda di formazione sull'orientamento, l'accoglienza ed il tutoraggio, aree di competenza che – al contrario – richiederebbero una maggiore attenzione in considerazione della tipologia di target mentre, al contempo, non si rilevano esigenze significative di formazione rispetto all'area di competenza organizzativo-gestionale.

Riguardo all'auto-aggiornamento ed alla formazione non formale (Tab.VI.7) si rileva, inoltre, che poco più della metà dei docenti (56.5%) – soprattutto se operanti nelle Regioni del Centro-Nord - ha partecipato a convegni e seminari o ha consultato con regolarità riviste o pubblicazioni sul tema dell'educazione degli adulti (60.9%). Decisamente inferiore risulta la percentuale di coloro che hanno pubblicato articoli al riguardo o che hanno partecipato a convegni specifici in qualità di relatori (rispettivamente il 18.2% e l'11.4%).

Rapportando i dati disponibili relativamente alla formazione in servizio ed all'auto-aggiornamento con la tipologia del contratto di lavoro, emerge un'interessante peculiarità ossia che, mentre la formazione fruita è più frequente fra gli insegnanti di ruolo, la propensione all'auto-aggiornamento risulta marcatamente superiore fra i precari. Ciò sembrerebbe attestare che, in una situazione lavorativa incerta, possa aumentare la motivazione ad una crescita professionale auto-gestita che, al contrario, sembrerebbe ridimensionarsi in seguito ad una stabilizzazione occupazionale.

Tab.VI.7 - Auto-aggiornamento dei docenti dei CTP. Valori %

Modalità	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
Consultare riviste, pubblicazioni sul tema dell'EdA	62.3	59.4	60.9
Frequentare corsi di aggiornamento	62.0	59.4	60.7
Partecipare a convegni, seminari sul tema dell'EdA	68.1	43.4	56.5
Partecipare a convegni in qualità di relatore	14.4	8.0	11.4
Redigere articoli sul tema dell'EdA	21.5	14.6	18.2
Pubblicare saggi o libri sul tema dell'EdA	2,8	2,8	2,8
(base)	326	288	614

Fonte: Isfol

Per quanto concerne il livello di soddisfazione in merito ai corsi di aggiornamento frequentati, la maggioranza dei docenti intervistati esprime un giudizio moderatamente positivo: il 69.3% si dichiara, infatti, “abbastanza soddisfatto”, mentre solo il 13% si esprime in termini completamente positivi. Le valutazioni critiche risultano sostanzialmente residuali.

Tali giudizi tendono a differenziarsi significativamente in relazione al tipo di contratto di lavoro rispetto al quale si evidenzia una valutazione migliore nella componente dei precari; ciò sottolinea, ulteriormente una maggiore propensione positiva di tale gruppo rispetto alle opportunità di formazione in servizio. I giudizi più critici, infine, sembrano provenire soprattutto dalla componente maschile e da coloro che hanno un'età compresa tra i 36 e i 49 anni di età (il 19% di questi, infatti, si dichiarano “abbastanza insoddisfatti” e “molto

insoddisfatti”), mentre i docenti decisamente soddisfatti sono quelli più giovani, con meno di 35 anni (14.3%).

#### 6.3.4 Motivazione e livello di soddisfazione professionale

Poco meno del 50% dei docenti - soprattutto se residenti nelle Regioni del Centro-Nord - sembra essersi orientato all'insegnamento nei CTP per interesse verso il settore dell'educazione degli adulti (17.3%) o verso specifici target di utenza (32.6%). Alla base dell'impegno di questa tipologia di docenti si rileverebbe, pertanto, una scelta consapevole, dettata dalla volontà di soddisfare un interesse professionale verso un'utenza adulta, con la sua specificità e la sua ricchezza di esperienza. Inoltre, per il 23.9% degli intervistati l'insegnamento nell'ambito dei CTP è avvenuto “per caso”, mentre solo il 14.3% dei docenti, residenti soprattutto nel Mezzogiorno, ha scelto di lavorare in questo settore per motivi strumentali, legati alla vicinanza della sede o per comodità di orari.

Qualche lieve differenza nell'indicazione dei motivi della scelta professionale è riscontrabile rispetto al genere. L'opzione relativa alla “comodità di orari” e alla “vicinanza della sede” è stata la motivazione dominante per le insegnanti nel 16% dei casi, mentre ha riguardato l'11% dei maschi. Ciò sembrerebbe sottolineare una particolare esigenza delle insegnanti di dover conciliare gli impegni della “doppia presenza” nel mercato del lavoro e nei ruoli familiari.

Per quanto riguarda il livello di soddisfazione nei confronti della propria professione, emerge un quadro sostanzialmente positivo (Tab.VI.8): il 35% si dichiara, infatti, totalmente soddisfatto della propria attività professionale, ed il 62.9% esprime un giudizio più moderato. Solo una piccola percentuale di docenti (1.8%) esprime una valutazione totalmente negativa.

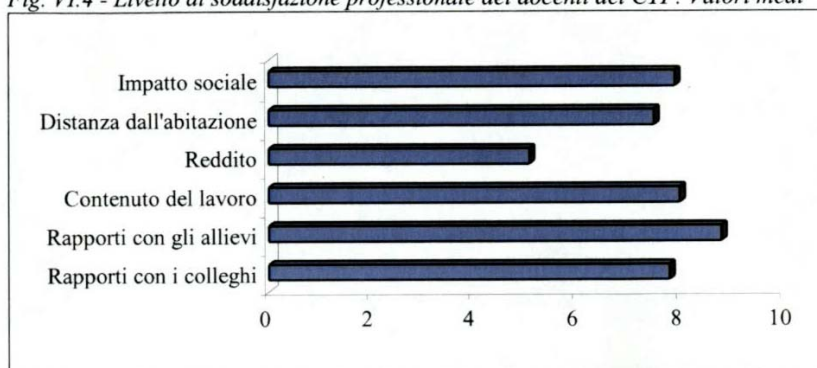
Tab.VI.8 - Il livello di soddisfazione della propria attività professionale. Valori %

Livello di soddisfazione	M	F	Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale
Molto soddisfatto	31.7	36.7	34.4	35.8	35.0
Abbastanza soddisfatto	66.3	61.1	64.1	61.5	62.9
Abbastanza insoddisfatto	1.4	1.7	1.2	2.1	1.6
Molto insoddisfatto	0,0	0.2	0,0	0.3	0.2
Non so	0.5	0.2	0.3	0.3	0.3
(base)	208	406	326	288	614

Fonte: Isfol

L'aspetto del lavoro considerato più gratificante dai docenti dei CTP (Fig.VI.4) sembrerebbe essere, il rapporto con gli allievi, seguito dagli aspetti relativi al contenuto del lavoro, all'impatto sociale ed ai rapporti con i colleghi. Se si leggono questi risultati confrontandoli con la motivazione alla professione espressa dai docenti, emerge che, almeno per coloro che hanno dichiarato di aver scelto di insegnare nei CTP per interesse verso specifici target d'utenza, le aspettative non sono andate deluse.

Fig. VI.4 - Livello di soddisfazione professionale dei docenti dei CTP. Valori medi



Fonte: Isfol

Il rapporto con gli allievi rimane, infatti, l'aspetto più soddisfacente della professione e, come abbiamo visto precedentemente, rappresenta un interesse molto forte anche in riferimento alle tematiche oggetto di aggiornamento professionale dei docenti stessi (comunicazione/relazione con gli allievi). Elevato è anche il livello di soddisfazione riguardo al contenuto del lavoro, dato che sembra confermare l'interesse specifico degli insegnanti verso il settore dell'EdA. Da sottolineare, infine, che anche l'alto livello di soddisfazione riguardo al significato sociale del lavoro sembra suffragare l'ipotesi secondo la quale, per molti docenti, la scelta dell'insegnamento in ambito EdA e specificatamente presso i CTP, possa essere scaturita da una concezione della professione docente intesa come occasione di impegno sociale, aspettativa che la pratica lavorativa sembra non aver deluso. Tra gli elementi di soddisfazione di tipo strumentale, troviamo la distanza dall'abitazione e, al di sotto della sufficienza, la soddisfazione rispetto al reddito.

In conclusione, l'analisi dei dati mette in evidenza come i docenti dei CTP, pur non presentando caratteristiche strutturali dissimili da quelle presenti negli insegnanti di altri ordini di scuola, possano effettivamente essere considerati alla stregua di un gruppo professionalmente identificato e consapevole della propria missione professionale. Questa tipologia di insegnanti appare, infatti, mediamente più interessata alle specificità dell'utenza adulta, al soddisfacimento dei bisogni degli utenti, alle dimensioni organizzative del ruolo dell'insegnante, alle relazioni con soggetti esterni alla scuola. Considera, inoltre, importante per la formazione professionale degli utenti, la capacità di intrattenere relazioni con il mondo esterno alla scuola e la necessità di individualizzare l'insegnamento attraverso un'attenta analisi dei fabbisogni, una buona progettazione degli interventi, un accompagnamento degli allievi durante tutto il percorso di apprendimento. Le differenze di questa tipologia di insegnanti con il resto del corpo docente vanno ricercate, quindi, più che nelle loro caratteristiche personali, negli ambienti in cui si sono formate le loro competenze e si è forgiata la loro identità professionale. Sono, probabilmente, le differenze che esistono tra i vari CTP, le loro differenti storie, i contesti sociali in cui operano, il tipo di utenza a cui fanno riferimento a suscitare, negli insegnanti, differenti modi di intendere ed agire la loro professione.

#### **6.4 Nuovi strumenti e modelli per la promozione della formazione degli adulti nelle esperienze della rete europea ELAP**

Negli ultimi anni le politiche europee ed internazionali si sono fortemente centrate sulla necessità di favorire l'apprendimento permanente per tutti i cittadini, soprattutto per le fasce deboli, anche al fine di favorire l'inclusione sociale, oltre che per garantire più in generale la crescita economica.

Non c'è dubbio, però, che per i governi dei diversi Paesi garantire l'accesso di tutta la popolazione alle attività educative e formative per tutto il corso della vita abbia un costo non sostenibile, considerata la limitatezza delle risorse pubbliche.

Pertanto, anche in considerazione dei numerosi inviti rivolti agli Stati membri sia dalla Commissione che dal Consiglio europeo in merito alla necessità di accrescere gli investimenti nell'apprendimento, di prevedere finanziamenti a favore di discenti di tutte le età e di stimolare gli investimenti privati, diversi Paesi hanno sperimentato meccanismi di co-finanziamento dell'apprendimento permanente nell'ambito di politiche di sviluppo delle competenze della popolazione adulta.

In tale contesto, un ruolo molto importante può essere svolto dalla rete europea ELAP (*European Learning Account Project*), che è volta a creare un'attiva collaborazione tra i Paesi aderenti nella ricerca congiunta e nella sperimentazione di modalità di co-finanziamento per il *lifelong learning*.

Ad oggi sono diversi, infatti, i dispositivi per la fruizione individuale di attività formative sperimentati in vari Stati europei, oltre che nei Paesi aderenti all'Ocse, normalmente noti con il nome ILA (*Individual Learning Accounts*). Si tratta di strumenti differenti, quali i libretti di risparmio (*Saving accounts*), i buoni individuali (*voucher*), i piani assicurativi individuali (*insurance schemes*), i conti virtuali (*Virtual accounts*), accomunati dall'elemento della co-partecipazione, se pure in minima misura, dell'individuo al finanziamento degli interventi formativi scelti per il proprio percorso.

Gli ILA, pur con le peculiarità delle differenti sperimentazioni nazionali, si caratterizzano ovunque per essere incentivi finalizzati per un verso a promuovere la partecipazione individuale all'apprendimento per tutta la durata della vita, per altro verso a richiedere una co-partecipazione ai relativi costi da parte sia dei soggetti/beneficiari, sia di imprese e altre organizzazioni private.

La rete, inizialmente costituita nel 2000 dal *Department for Education and Skill* (DfES) del Regno Unito quale progetto di durata biennale finalizzato a facilitare lo scambio di informazioni e la valutazione congiunta dei risultati dei progetti pilota avviati nei Paesi membri dell'Unione, ha assunto, a partire dalla fine del 2001, carattere di stabilità, sotto la diretta responsabilità del Learning and Skills Council (LSC) inglese.

I membri aderenti all'ELAP sono numerosi: i Paesi Baschi (Spagna), il Regno Unito, la Germania, i Paesi Bassi, la compagnia svedese di servizi finanziari Skandia, la Svezia, la Svizzera, l'Austria, il Cedefop e l'Ocse, il Belgio fiammingo, l'Ungheria e, per l'Italia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Regione Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento. L'Isfol, così come la Commissione europea, DG Educazione e Cultura, partecipa al Network in qualità di osservatore.

I principali obiettivi della rete ELAP si concretizzano nella:

1. promozione e realizzazione di sperimentazioni e progetti, anche attraverso lo scambio di esperienze, volti ad individuare modelli, metodi e strumenti di finanziamento e/o co-finanziamento di attività di apprendimento permanente;

2. raccolta di informazioni relative all'andamento delle sperimentazioni e dei progetti pilota e realizzazione di un rapporto annuale che includa anche i risultati e le novità nel finanziamento dell'apprendimento degli adulti;
3. interpretazione dei risultati, anche attraverso la realizzazione di specifiche attività di studio e ricerca avviate da gruppi di lavoro, volte alla comparazione di modelli, metodi e strumenti e alla individuazione di elementi di trasferibilità nei diversi contesti;
4. disseminazione e promozione dei risultati delle attività del Network attraverso una strategia di comunicazione;
5. definizione di linee di indirizzo per lo sviluppo delle politiche in tema di *lifelong learning* e di offerta di *counselling* e assistenza tecnica a coloro che ne facciano richiesta.

A partire da aprile 2004 la gestione e il coordinamento del Network sono stati assunti dal Governo basco, in collaborazione con la Provincia di Gipuzkoa. Nel mese di giugno si è tenuto un incontro a San Sebastian tra i membri della rete, durante il quale si è proceduto all'approvazione di un Documento strategico, alla discussione e definizione di un Piano di azione per il 2004-2005 e alla attivazione di Gruppi di lavoro trasversali su temi specifici proposti dai membri del Network.

Il Documento strategico approvato è caratterizzato dai seguenti punti:

- il Network rimane "informale" in quanto non dotato né di personalità giuridica, né di un proprio budget;
- l'ambito di specializzazione della rete è individuato nell'"economia del *lifelong learning*" (*the economics of lifelong learning*);

i quattro macro obiettivi del Network vengono confermati: 1. scambio di esperienze e di informazioni, sperimentazione e progetti pilota; 2. raccolta di informazioni e interpretazione, anche attraverso attività di studio e ricerca; 3. disseminazione e promozione del Network; 4. *counselling* e assistenza tecnica per lo sviluppo delle politiche di *lifelong learning*.

Con riferimento al Piano di azione 2004-2005, sono stati ripresi e condivisi, operativizzandoli, i punti chiave del documento strategico e si è proceduto alla definizione di un piano dettagliato di attività, che parte dall'attivazione di tre Gruppi di lavoro trasversali e tematici: il primo riguarda i benefici economici e sociali del *lifelong learning* e si propone di costruire un data base di buone pratiche; il secondo gruppo concerne i meccanismi finanziari per l'apprendimento e la formazione permanente finalizzati a sollecitare la partecipazione individuale dei cittadini; il terzo si occupa dei benefici fiscali e delle istituzioni finanziarie per il *lifelong learning*.

Data la varietà di meccanismi di co-finanziamento volti a favorire l'apprendimento permanente, si ritiene utile riportare brevemente le esperienze realizzate da alcuni Paesi europei aderenti alla rete ELAP, che hanno sperimentato un sistema fondato sul dispositivo dei conti individuali per la formazione.

Nel Regno unito, a partire dal 1998, il Governo ha avviato un'iniziativa sperimentale per l'introduzione degli *individual learning accounts*, al fine di motivare i soggetti a proseguire la propria formazione lungo tutto il corso della vita e di favorire al contempo l'assunzione di responsabilità da parte dei cittadini per la propria crescita.

I primi conti individuali realizzati a livello locale, sperimentati nel 1998-99, sono stati conti correnti aperti dal beneficiario e finanziati attraverso fondi di provenienza

governativa assegnati ai *Training & Enterprise Councils* (enti regionali pubblici, non governativi e non a scopo di lucro), che dal 2000 sono stati progressivamente sostituiti dai *Learning & Skill Councils*.

Per il primo milione di conti aperti il governo ha co-finanziato i costi diretti con un contributo pari a 150 sterline assegnate a ciascun intestatario.

A partire dal 2000, i conti individuali per la formazione sono costituiti da conti correnti “virtuali”, che permettono all’intestatario di usufruire di “sconti” per la partecipazione ad un’ampia gamma di attività formative erogate da enti accreditati. A differenza dei conti adottati nell’ambito dei progetti sperimentali, in questo caso il Governo non eroga un contributo finanziario, ma partecipa alle spese per la formazione garantendo all’intestatario del conto di usufruire di sconti compresi tra il 20% e l’80%, a seconda del percorso formativo scelto.

In Olanda sono stati sperimentati i libretti di risparmio (saving accounts) per i lavoratori e le persone in cerca di occupazione, che possono essere utilizzati solo per finanziare attività di formazione.

Nel periodo marzo 2001-02 sono stati realizzati otto progetti sperimentali annuali, che hanno portato all’apertura di circa 1.200 conti individuali per la formazione, i cui beneficiari sono stati per lo più lavoratori con un basso livello di scolarizzazione.

Hanno partecipato alla sperimentazione 123 imprese, di cui la maggior parte ha contribuito finanziariamente ad integrare, per i propri dipendenti, il sussidio statale iniziale pari a 450 euro.

Tre sono i modelli di gestione finanziaria dei progetti adottati:

1. L’ente titolare del progetto si è occupato, in proprio, della gestione finanziaria. I conti individuali per la formazione potevano essere aperti: a) su richiesta dell’azienda a favore dei propri dipendenti; b) su richiesta del singolo lavoratore, a seguito della concertazione di un progetto formativo con l’azienda.
2. La gestione finanziaria relativa all’apertura e tenuta dei conti individuali per la formazione è stata demandata ad una banca. I conti potevano essere aperti conseguentemente ad un accordo stipulato tra le parti coinvolte (il lavoratore, l’azienda e l’ente titolare del progetto).
3. La gestione finanziaria del progetto era a carico dell’ente titolare. Il co-finanziamento è stato erogato sotto forma di voucher, che poteva corrispondere ad uno sconto per la partecipazione ad attività formative da parte di soggetti già coinvolti con un’agenzia educativa o ad un contributo per la copertura di una parte dei costi della formazione.

In Spagna, con l’obiettivo di favorire la formazione lungo tutto l’arco della vita sono stati lanciati dal Governo Basco, in collaborazione con il Consiglio provinciale di Gipuzkoa, a partire dal 2000 quattro progetti pilota volti a promuovere l’aggiornamento di competenze inizialmente in tema di nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, attraverso l’attivazione di conti individuali di apprendimento.

I progetti, rivolti a occupati, inoccupati e fasce deboli, sono stati finanziati per il 75% attraverso contributi pubblici (voucher formativi per la copertura di parte delle spese per la partecipazione ad attività di apprendimento), per il restante 25% dagli stessi beneficiari della formazione.

Il primo dei progetti pilota, rivolto agli insegnanti dei Vocational training colleges ha coinvolto più del 95% del totale delle scuole presenti sul territorio regionale, con la partecipazione di 2.332 insegnanti, di cui 52% uomini e 48% donne che hanno aperto un conto individuale di apprendimento per finanziare il proprio percorso individuale di formazione.

In Svizzera, invece, è stato sperimentato nel cantone di Ginevra il dispositivo degli *cheque formation*, finalizzato a prevenire la disoccupazione e a favorire l'accesso di tutta la popolazione attiva, in particolare giovani e fasce deboli, alla formazione.

Gli *cheque formation* sono assegni annuali di valore non superiore a 750 Chf (circa 515 Euro), erogati con fondi cantonali, utilizzabili per la partecipazione ad attività di aggiornamento professionale per una durata massima di 3 anni.

Il piano di formazione deve essere però precedentemente approvato dal Dipartimento delle carriere e della formazione professionale nonché selezionato dalla lista dei progetti approvati. Inoltre, per usufruire del finanziamento, è indispensabile la partecipazione ai corsi di formazione organizzati dai soli enti accreditati.

Ad un anno dall'attivazione del progetto pilota sono stati approvati circa 600 progetti di formazione individuale.

Dalle sperimentazioni fino ad ora condotte nei diversi Paesi è possibile trarre due considerazioni di carattere generale. La prima è che l'adozione del conto individuale per la formazione, quale meccanismo di co-finanziamento dell'apprendimento permanente, si fonda su due priorità condivise:

- da un lato motivare i soggetti a formarsi lungo il corso della vita e promuovere la partecipazione individuale alle attività di apprendimento permanente, per aumentare i livelli generali di istruzione e formazione della popolazione;
- dall'altro favorire l'assunzione di responsabilità, da parte dei cittadini, rispetto alla propria crescita personale e professionale.

La seconda osservazione riguarda il sistema di gestione nell'incentivo alla partecipazione individuale all'apprendimento che, in base alle esperienze realizzate, dovrebbe essere poco burocratico e a costo contenuto, per evitare che una parte consistente dei finanziamenti devoluti a sostenere l'apertura di conti individuali per la formazione venga utilizzata a coprire i costi gestionali del dispositivo.



## CAPITOLO 7

### La formazione continua

#### 7.1 L'evoluzione nel periodo 2000-2003

Il paragrafo analizza la domanda di formazione espressa dai lavoratori e dalle imprese attraverso la lettura dell'evoluzione della dinamica dei comportamenti nel periodo temporale rappresentato dal biennio 2002-2003, operando anche un aggiornamento riferito all'intero periodo 2000-2003.

Secondo i dati contenuti nel sistema informativo Excelsior<sup>18</sup>, relativamente all'andamento complessivo registrato nel periodo 2000-2003 si riscontra un notevole aumento delle unità locali che hanno svolto attività di formazione, avvenuto soprattutto nel 2002. In quest'ultimo anno la crescita subisce invece un rallentamento: la percentuale sul totale passa dal 24,7% al 22,5%, con un calo di circa 2 punti percentuali; arretrano soprattutto le piccole imprese, in particolare quelle con un organico compreso fra i 10 e i 49 addetti (-7,5%) e le micro-imprese (-2,5%), mentre cresce la percentuale delle grandi imprese (+7,7%) e rimane stabile quella relativa alla classe 50-249 dipendenti (Tab.VII.1).

Tab. VII.1 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali e per anno (%)

Classi addetti	Anno				Variazione % 2003-2002
	2000	2001	2002	2003	
1-9	13,8	12,6	19,8	17,3	-2,5
10-49	39,1	38,5	45,3	37,8	-7,5
50-249	38,0	41,5	54,6	55,2	0,6
250 e oltre	57,8	55,2	63,6	71,3	7,7
Media	18,9	17,5	24,7	22,5	-2,2

Fonte: elaborazioni Isfol - dati Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema informativo Excelsior 2001-2004

L'arretramento della propensione formativa delle imprese nel 2003 risulta pressoché generalizzato a livello territoriale, confermando una maggiore diffusione della formazione continua nelle regioni del Nord-Est, dove hanno svolto attività di formazione il 25,6% delle unità locali provinciali, a fronte di una percentuale che non raggiunge il 20% nel Mezzogiorno (tab. VII.2).

A livello settoriale, nel complesso, l'arretramento rispetto all'anno precedente riguarda soprattutto il settore industriale (-3 punti percentuali) e, in modo meno accentuato i servizi (-1,8).

La distribuzione delle imprese formatrici nei settori di attività economica mostra comunque una maggiore presenza nell'industria della produzione e distribuzione di energia, nelle industrie chimiche e petrolifere ed in quelle elettroniche, e nel settore dei servizi sanitari, del credito e delle assicurazioni. Ha invece coinvolto poco l'industria tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, le aziende del legno e del mobile, del turismo e del commercio al dettaglio.

<sup>18</sup> L'indagine, condotta sulle imprese private, considera come unità di rilevazione l'unità locale provinciale.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VII.2 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per ripartizioni territoriali e per anno (%)

Area geografica	Anno				Variazione % 2003-2002
	2000	2001	2002	2003	
Nord-Ovest	19,3	18,2	24,8	23,0	-1,8
Nord-Est	21,5	21,0	28,1	25,6	-2,5
Centro	17,7	15,4	24,2	21,6	-2,6
Sud e Isole	16,5	15,0	22,0	19,6	-2,4
Media	18,9	17,5	24,7	22,5	-2,2

Fonte: elaborazioni Isfol - dati Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema informativo Excelsior 2001-2004

Se nel 2003 diminuisce la quota percentuale di imprese formatrici, al contrario sembra crescere la diffusione delle attività formative all'interno delle imprese, in quanto aumenta l'ampiezza dei lavoratori coinvolti: i circa 2 milioni di dipendenti formati, che rappresentano il 19,2% del totale dei dipendenti delle imprese private extra-agricole, evidenziano una crescita di quasi 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente, in cui tale percentuale era pari al 17,3%.

Anche quest'anno è la classe dimensionale di impresa che incide maggiormente sulla capacità di accesso alle attività di formazione continua rispetto alla variabile territoriale (tab. VII.3).

Tab. VII.3 - Dipendenti formati per classe dimensionale dell'unità produttiva e ripartizione territoriale (anno 2003, %)

Area Geografica	Classe addetti					Media
	1-9	10-49	50-249	250-499	500 e oltre	
Nord-Ovest	9,8	10,6	19,1	32,0	41,4	20,7
Nord-Est	11,1	12,6	19,5	27,9	37,0	19,0
Centro	9,2	10,5	16,9	30,8	40,8	19,1
Sud e Isole	9,3	11,5	15,2	22,3	40,3	16,8
Media	9,9	11,3	18,1	29,3	40,1	19,2

Fonte: elaborazioni Isfol - dati Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema informativo Excelsior 2001-2004

Un'altra variabile che influisce sull'accesso alla formazione è rappresentata dall'inquadramento professionale, che evidenzia maggiori livelli di partecipazione da parte dei quadri, dei dirigenti e degli impiegati, soprattutto nelle imprese di maggiori dimensioni (tab. VII.4).

Tab. VII.4 - Dipendenti formati per inquadramento professionale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2003, %)

Categoria professionale	Classe addetti					Media
	1-9	10-49	50-249	250-499	500 e oltre	
Dirigenti	4,2	6,3	16,6	30,2	39,9	20,7
Quadri, impiegati e tecnici	13,2	15,1	24,1	39,7	51,8	28,7
Operai e personale non qualificato	7,8	9,7	14,2	21,3	25,8	13,1
Media	9,9	11,3	18,1	29,3	40,1	19,2

Fonte: elaborazioni Isfol - dati Unioncamere-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema informativo Excelsior 2001-2004

### 7.1.1 La formazione continua nelle grandi imprese italiane

Attraverso un'indagine campionaria<sup>19</sup> realizzata mediante rilevazioni annuali, l'Isfol su mandato del Ministero del Lavoro analizza gli investimenti di formazione compiuti dalle grandi imprese in Italia (che impiegano circa un terzo della forza lavoro dipendente del settore privato).

La prima rilevazione aveva messo in luce l'esistenza di comportamenti complessi e di un approccio verso la formazione che, a differenza di quanto avviene nelle Pmi, si presenta tendenzialmente strutturato, in termini di modalità adottate, di meccanismi di pianificazione e controllo, di meccanismi di interazione con fornitori di servizi di formazione e con i soggetti formati. L'elemento centrale della formazione nelle grandi imprese è rappresentato dal rapporto esistente tra la formazione e il tema dell'innovazione (tecnologica, del cambiamento organizzativo, della gestione delle risorse umane), che si manifesta come un rapporto virtuoso che lega i processi d'innovazione alla qualità, intensità ed ampiezza dei processi di formazione.

La seconda rilevazione riprende i temi già trattati e si concentra, in particolare, su alcuni aspetti al fine di verificare:

- l'esistenza di problemi di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alla formazione in azienda;
- le determinanti alla base delle scelte allocative degli investimenti in formazione sulle diverse categorie di addetti effettuate dal management e se esiste un problema di *divide* tra addetti ad elevata qualificazione professionale e addetti con bassi livelli di istruzione nell'accesso agli interventi aziendali di formazione;
- come possano essere individuate e classificate le modalità di organizzazione della formazione e qual è la diffusione di scelte di organizzazione interna di tali investimenti;
- quali sono le logiche alla base del ricorso al mercato nell'organizzazione della formazione e qual è la reale diffusione dei potenziali problemi che questa scelta

<sup>19</sup> La prima rilevazione ha preso in considerazione gli investimenti avvenuti negli anni 2000 e 2001. Con la seconda rilevazione sono state raccolte informazioni riferite al 2002; su una parte del campione preso in esame sono disponibili serie longitudinali di osservazioni. Il campione osservato rappresenta il 12,8% delle grandi imprese italiane ed il 4,9% dei lavoratori in esse impiegati. I risultati della prima rilevazione sono disponibili in Isfol (2004), *Formazione continua e grandi imprese*, I libri del Fondo sociale europeo, Isfol, Formazione continua-Osservatorio, Roma.

nasconde.

In media, nelle imprese del campione dove è stata svolta formazione nel corso del 2002, è stato formato il 43% circa della forza lavoro e sono state destinate circa 21 ore di formazione per addetto<sup>20</sup>. L'analisi della percentuale di addetti formati e delle ore annuali di formazione mediamente sostenute dai dipendenti fa, tuttavia, emergere comportamenti eterogenei all'interno del campione. Tale varianza può essere spiegata attraverso l'analisi settoriale, dato che la tecnologia di produzione rappresenta uno dei principali determinanti dei bisogni di formazione: le imprese dei settori del terziario avanzato formano una percentuale più ampia di addetti con interventi caratterizzati da una maggiore intensità (tab. VII.5).

Tab. VII.5 - Le ore di formazione per addetto e la percentuale di addetti formati nel 2002: un'analisi della varianza rispetto al settore

Settore	N. ore medie	% addetti formati
Produzione di processo	21.8	41.0
Produzione di serie e per commessa	18.8	39.1
Terziario	19.9	44.7
Terziario avanzato	25.7	60.2
Totale	21.1	43.6

Fonte: ISFOL -Progetto Formazione Continua (Indagine sulle Politiche di formazione nelle Grandi Imprese)

L'analisi dell'ampiezza e dell'intensità degli investimenti in formazione all'interno delle singole aree aziendali evidenzia che:

- l'area aziendale in cui gli investimenti sono stati più ampi e pervasivi, anche se non sempre particolarmente intensi, è quella della produzione;
- l'area in cui le ore di formazione per addetto sono state più elevate è la direzione tecnica;
- più limitati sono stati gli investimenti nell'area amministrativa, nell'area deputata alla gestione del personale e nell'area organizzazione, probabilmente a causa della minore rilevanza strategica di tali aree nella catena del valore dell'impresa, oltre all'attuale tendenza nel mettere in atto politiche di *outsourcing* che portano al di fuori dei confini dell'impresa le competenze sottostanti e a ridurre i bisogni di formazione dell'impresa.

La stessa analisi realizzata in funzione del livello di inquadramento mostra i seguenti risultati:

- gli operai hanno maggiore probabilità di ricevere formazione nel settore della produzione di processo piuttosto che nei settori manifatturieri di serie;
- il manifatturiero di serie è il settore in cui viene formata quasi la stessa percentuale di operai, impiegati, tecnici qualificati e dirigenti, mentre grosse differenze si riscontrano nei servizi e nel terziario avanzato;
- nelle imprese operanti nei settori dei servizi, ed in particolare nel terziario avanzato, la percentuale di impiegati formati è più elevata che nelle altre imprese: in queste imprese gli impiegati costituiscono, infatti, una categoria con livelli di qualificazione professionale superiori a quelli associati ad un impiegato presso le altre aziende.

<sup>20</sup> La percentuale di addetti formati era pari al 41,3% nel 2000 e al 47,4% nel 2001. Cfr Isfol (2004), ibidem.

In generale sembra che la formazione manifesti una maggiore espansione nel nucleo operativo dell'impresa, mentre le aree dell'organizzazione dove questa tende ad essere più intensa sono gli staff tecnici e direzionali.

Nelle grandi imprese la probabilità di accedere alla formazione varia sensibilmente in relazione a caratteristiche individuali dei dipendenti come età e genere, a tal punto che questi due fattori possono essere fonte di discriminazioni fra i lavoratori.

I ritorni per l'impresa degli investimenti in formazione sono influenzati in modo determinante dalla variabile età del lavoratore e generano spesso problemi di *divide*. Il problema riguarda soprattutto gli addetti con più di 45 anni di età, i quali rappresentano le categorie di lavoratori su cui i ritorni della formazione possono essere in linea teorica più limitati, in quanto la durata inferiore della loro "vita residua" in azienda impedisce a quest'ultima di beneficiare per lunghi archi di tempo dei ritorni derivanti dagli investimenti sul capitale umano posseduto da queste persone. In media solo il 23% circa dei lavoratori con più di 45 anni di età ha ricevuto formazione nel corso del 2002. Le percentuali di dipendenti coinvolti in interventi formali di formazione nelle fasce di lavoratori con meno di 30 anni di età e con età compresa tra i 30 ed i 45 anni sono invece maggiori ed evidenziano, in particolare, che mediamente gli investimenti in formazione siano più ampi per gli addetti tra i 30 ed i 45 anni di età.

Un andamento analogo si registra se consideriamo il genere del lavoratore: solo il 30,7% degli addetti di genere femminile è stata coinvolta in attività di formazione contro una media di addetti formati pari al 43% circa. Inoltre, nelle imprese manifatturiere di serie e del terziario avanzato, in cui la forza lavoro femminile pesa di più del 50%, la percentuale di addetti formati nel corso del 2002 è più contenuta. Lo stesso andamento si riscontra se ad essere preso come secondo fattore di controllo è la dimensione di impresa: la percentuale di addetti formati diminuisce laddove i dipendenti di sesso femminile pesino negli organici aziendali per più del 50%.

Anche nel 2002 uno dei temi maggiormente trattati negli interventi formativi è stato quello della sicurezza sul luogo di lavoro, seguito dal tema delle competenze tecniche operative relative ai processi aziendali e da altri temi come l'informatica, le lingue straniere, le competenze amministrative e le capacità di tipo manageriale (capacità di lavorare in gruppo, di gestione di un progetto, di leadership, di *problem solving*). L'attenzione delle imprese ad investire in tali competenze è un probabile segnale dell'evoluzione dei modelli organizzativi, orientati sempre più a valorizzare le competenze gestionali dell'individuo, le sue capacità di prendere decisioni, di gestire situazioni complesse e di svolgere una varietà più ampia di compiti.

Un'impresa su cinque ha dichiarato che nel corso del 2002 vi erano divari tra le competenze disponibili e quelle richieste. Se consideriamo i tre divari indicati dalle imprese come i più critici, il 42% circa delle imprese del campione concorda di aver accusato *gap* di competenze relativi alle capacità manageriali. Già nel corso del 2001 tale tipo di *skills* era apparso come quello su cui si annidavano nella maggior parte delle imprese i fabbisogni di competenze più critici. Oltre alle capacità manageriali ad essere particolarmente diffusi sono divari relativi alle competenze informatiche ed alle competenze tecniche ed operative di processo.

Un'altra dimensione che consente di analizzare la presenza di divari di competenze è quella legata alla presenza o meno di fabbisogni di competenze specialistiche di alto livello, fabbisogni che nel corso del 2002 si sono manifestati in circa i due/terzi del campione. Nel 30% circa delle imprese dove tali divari si sono manifestati si è ricorsi all'assunzione di lavoratori esperti, scelta che non è sembrata ridurre il ricorso alla

formazione. Se si comparano i livelli medi di addetti formati e di ore di formazione per addetto tra imprese che sono ricorse al mercato esterno del lavoro e imprese che non hanno compiuto tali scelte non si notano differenze significative. Piuttosto gli investimenti in formazione sono significativamente più bassi nelle imprese che non hanno manifestato fabbisogni di competenze specialistiche.

L'analisi della composizione dei costi di formazione sostenuti nel 2002 evidenzia come le spese per docenza esterna costituiscano la componente prevalente delle spese in formazione: nel 50% del campione osservato la docenza esterna conta almeno il 70% delle spese totali di formazione, mentre le spese relative a docenza prestata da personale interno sono nulle. Ciò sembra confermare come la docenza sia una fase del processo formativo che le imprese reputano conveniente esternalizzare.

La seconda voce di spesa è rappresentata dai costi legati alle missioni e trasferte, che pesano in media il 10,6%. Il dato suggerisce come spesso tra i problemi della formazione vi sia la necessità di spostare dalle proprie sedi operative i dipendenti coinvolti negli interventi di *training*, in quanto la formazione viene spesso centralizzata all'interno dell'impresa. Ciò implica che le imprese maggiormente disperse sul territorio sostengano maggiori costi legati alle trasferte dei propri dipendenti in formazione.

L'analisi della diffusione del ricorso da parte delle imprese a strumenti di finanziamento pubblico mostra come circa il 65% delle imprese analizzate sia ricorsa nel 2002 a strumenti di finanziamento pubblico, in continuità con quanto riscontrato sul campione di imprese esaminato lo scorso anno. Rispetto alla precedente rilevazione sono però leggermente cambiate le percentuali associate agli strumenti di sostegno pubblico utilizzati, soprattutto in ragione del maggiore ricorso alla L. 383/01 (cd. Tremonti Bis)<sup>21</sup>. Gli strumenti nazionali di finanziamento pubblico registrano percentuali di diffusione del tutto analoghe a quelle riscontrate nel 2001. Gli incentivi comunitari sembrerebbero invece in diminuzione (nel corso del 2001 il 30% circa delle imprese allora osservate aveva utilizzato finanziamenti pubblici europei).

Accanto all'utilizzo di strumenti di sostegno pubblico per formazione su contenuti fortemente standardizzati (qualità, alfabetizzazione linguistica, aggiornamento a normative) sembra abbastanza diffuso il ricorso ai finanziamenti pubblici per finanziare formazione su temi specifici del contesto operativo d'azienda, quale può essere la formazione su competenze tecniche operative o su competenze di prodotto.

### **7.1.2 La formazione continua nelle Piccole e Medie Imprese del Centro-Nord nel 2003**

L'indagine sulla formazione continua nelle PMI, realizzata attraverso una rilevazione su campioni regionali di imprese comprese nella classe dimensionale 10-249 dipendenti<sup>22</sup> rileva obiettivi, ampiezza, intensità e dimensione economica degli investimenti formativi.

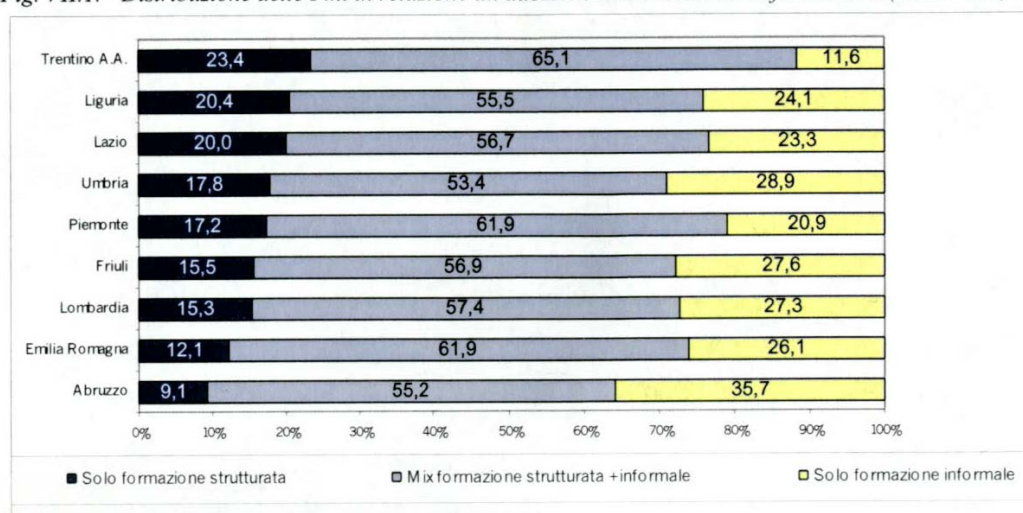
In generale, raggruppando le Pmi in tre *cluster*, a seconda del tipo di formazione, è la fascia intermedia di imprese che realizzano il mix fra il formale e l'informale a risultare preponderante; ciò è particolarmente evidente in Trentino Alto Adige, Piemonte ed Emilia Romagna, al contrario di quanto accade in Abruzzo e Umbria, dove hanno un peso molto

<sup>21</sup> Legge 18 ottobre 2001, n. 383, "Primi interventi per il rilancio dell'economia", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001. La legge ha operato tra il 1.7.2001 e il 31.12.2002.

<sup>22</sup> I campioni sono stati selezionati a partire dall'Archivio ASIA di ISTAT e sono rappresentativi a livello regionale. La rilevazione è stata condotta, per il Centro-Nord, nel periodo giugno-luglio 2004, con tecnica CATI.

consistente le imprese “informali”. Viceversa imprese con un approccio “strutturato-formale” alla formazione sembrano essere molto presenti in Trentino Alto Adige, Liguria e Lazio, meno in regioni come l’Abruzzo e l’Emilia Romagna.

Fig. VII.1. - Distribuzione delle Pmi in relazione all'adozione della modalità di formazione (anno 2003, %)



Fonte: Indagine Isfol 2004 “La Formazione continua nelle PMI”

La percentuale di PMI che hanno realizzato corsi di formazione a gestione interna raggiunge valori interessanti in alcune regioni (Piemonte, Valle d’Aosta e Lazio), compresi fra il 43 e il 47% del totale, con una maggiore presenza nel settore dei servizi in Piemonte e nel manifatturiero nel Lazio, e delle imprese di maggiori dimensioni. In Lombardia ed Emilia Romagna si riscontra una percentuale leggermente inferiore di imprese formatrici, compresa fra il 33 e il 37%, ma con valori più alti fra le imprese con più di 50 addetti e in quelle operanti nel terziario.

Tranne che in Piemonte ed in Valle d’Aosta, le imprese preferiscono organizzare direttamente la formazione, soprattutto nei servizi e nell’edilizia e, nel Lazio, nelle imprese più grandi.

I livelli di partecipazione dei dipendenti alle attività di formazione a gestione interna riguardano circa un quarto del personale delle imprese, con valori leggermente superiori nel Lazio e nelle imprese medie e operanti nel terziario.

L’inquadramento contrattuale si conferma, anche fra le Pmi, come una variabile determinante nell’influire sulla capacità dei lavoratori di accedere alle attività formative; ciò vale soprattutto fra gli operai, i quali hanno in media una probabilità di accedere alla formazione inferiore a quella posseduta dai quadri. Il divario è presente anche a livello settoriale, in particolare in Piemonte nelle imprese del terziario; è presente anche dal punto di vista della dimensione d’impresa ma si riduce, in parte, nelle medie imprese. In Piemonte si registra, inoltre, un basso livello di partecipazione dei lavoratori del commercio, sia fra i generici che fra quadri e dirigenti, e fra gli impiegati delle costruzioni.

In tutte le imprese è evidente il *divide* legato al genere ed all’età: in particolare, in Lombardia il divario di genere si misura in una differenza pari a oltre 4 punti percentuali in meno nell’indice di partecipazione delle donne alle attività formative, ed è, comunque, di

entità superiore rispetto al divario esistente fra i lavoratori giovani e quelli anziani. In generale, sono le imprese del commercio a mostrare i più bassi livelli di partecipazione per le donne ed i lavoratori anziani.

Una relazione particolarmente significativa individuata dalla ricerca è quella rappresentata dal ruolo di collante che i fattori di prossimità geografica, propri della dimensione territoriale, giocano nei confronti delle piccole e medie imprese attivando processi di apprendimento collettivo. In particolare, risulta piuttosto alto il numero di imprese formatrici che operano in aree di tipo distrettuale (o caratterizzate dall'esistenza di un sistema produttivo locale), con valori significativi in Lombardia ed Emilia Romagna. Risulta inoltre che una percentuale altrettanto alta di queste imprese Pmi dichiara di aver utilizzato i servizi del distretto per organizzare attività di formazione.

### 7.1.3 La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno nel 2003

Un approfondimento di analisi della domanda di formazione continua nella classe dimensionale delle micro-imprese nelle Regioni del Mezzogiorno è reso possibile grazie ai risultati di un'indagine campionaria realizzata nel corso del 2004<sup>23</sup>.

Nel 2003 la formazione continua ha interessato una quota pari al 17% nel complesso delle imprese operanti nel Mezzogiorno.

Tab. VII.6 - Imprese i cui dipendenti hanno partecipato a corsi di formazione esterna, per settore produttivo e numero di dipendenti (anni 2002 e 2003, % e var. %)

Anno	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
2002	13,1	14,7	28,7	11,9	21,5	28,1	17,5
2003	11,4	14,1	30,2	13,1	18,6	27,2	17,0
Variazione %	-1,7	-0,6	+1,5	+1,2	-2,9	-0,9	-0,5

Fonte: Indagine campionaria Isfol 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"

In generale, rispetto al 2002, si assiste ad un decremento, sia pure di lieve entità, che sembra essere il risultato di dinamiche opposte:

- l'analisi per settori conferma la tendenza alla riduzione degli investimenti formativi nell'industria e la crescita nel terziario;
- l'analisi per dimensione mostra una tendenza opposta: si riduce la quota di imprese formatrici nelle imprese più strutturate (con almeno 3 dipendenti), che comunque esprimono valori superiori a quelli della media complessiva, mentre cresce la quota relativa alle imprese più piccole (tab. VII.6)

La tab. VII.7 mostra alcune caratteristiche della formazione per i dipendenti avvenuta nel corso dell'anno 2003. A livello generale, si nota come sia prevalente la scelta di avviare alla formazione un unico dipendente, ma la situazione appare fortemente variabile rispetto al numero complessivo di dipendenti che operano nelle diverse imprese.

La percentuale di imprese che hanno avviato alla formazione un unico dipendente decresce infatti a misura che l'impresa è di dimensioni più ampie e passa dal 67,6% delle più piccole al 27,4% delle più grandi. Per queste ultime, in particolare, è certamente

<sup>23</sup> Anche in questo caso i campioni sono stati selezionati a partire dall'Archivio ASIA di ISTAT.



significativo il fatto che nel 43,5% dei casi i dipendenti che hanno seguito corsi di formazione esterna sono più di 4, consentendo di ritenere che tali imprese sono state interessate da una formazione piuttosto diffusa. Tale considerazione, peraltro, appare anche confermato dal valore medio (4,0) che risulta essere particolarmente elevato. Per quel che riguarda invece il settore produttivo, il dato che emerge con maggiore evidenza sembra essere quello riferito al commercio, che esprime un valore medio assai basso in riferimento agli altri settori considerati (tab. VII.7).

La tematica relativa alla sicurezza ha costituito il prevalente argomento di informazione per i dipendenti delle imprese che operano nel settore industriale ed in quelle di dimensioni maggiori (rispettivamente 35% e 30% contro il 17% del totale delle imprese considerate). Esattamente all'opposto, lo stesso argomento appare poco considerato nella formazione dei dipendenti del settore dei Servizi e nelle imprese con 1-2 dipendenti.

Gli argomenti di formazione sono omogenei e l'unica eccezione è costituita dall'aggiornamento sull'utilizzo delle macchine che ha interessato i dipendenti del 12% delle imprese più grandi.

Tab. VII.7 - Distribuzione delle imprese per numero di dipendenti che hanno partecipato a corsi di formazione esterna; settore produttivo e numero di dipendenti (anno 2003, %)

Numero di Dipendenti	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
1	42,4	57,2	44,0	67,6	38,5	27,4	47,6
2	25,8	23,0	27,3	25,9	30,2	17,0	25,6
3	8,8	8,1	11,4	3,4	17,2	8,1	9,7
4 e più	23,1	11,7	17,4	3,2	14,2	43,5	17,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media	2,7	2,0	2,2	1,4	2,2	4,0	2,3

Fonte: Indagine campionaria Isfol 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"

La tab. VII.8 suddivide le imprese sulla base di tre possibili modalità di attivazione della formazione da parte dei dipendenti e quindi della titolarità della scelta.

Tab. VII.8 - Modalità di svolgimento della formazione per settore produttivo e numero di dipendenti delle imprese (anno 2003, %)

Modalità	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
I dipendenti hanno seguito i corsi per volontà dell'impresa	52,1	44,9	46,5	44,8	48,3	50,8	47,5
I dipendenti hanno seguito i corsi concordandoli con l'impresa	38,7	46,7	53,2	50,1	48,0	41,5	47,4
I dipendenti hanno chiesto di partecipare a corsi	9,6	9,6	4,8	7,2	5,6	11,1	7,4

Fonte: Indagine campionaria Isfol 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"

La modalità che risulta essere maggioritaria indica la presenza di una volontà precisa da parte dell'impresa di inviare i propri dipendenti a partecipare a corsi di formazione. Particolare accentuazione di questa modalità di attivazione dell'itinerario formativo si registra nel settore industriale e nelle imprese con 6-9 dipendenti. In una percentuale di

poco inferiore di casi (47,4%), i corsi sono stati attivati sulla base di un accordo fra i dipendenti e l'impresa e tale modalità di attivazione ha interessato in maggior misura il settore dei servizi e le imprese di dimensioni più ridotte. Si attesta al 7,4% la percentuale di corsi cui i lavoratori hanno partecipato a seguito di una propria specifica richiesta.

### **7.2 La domanda di formazione espressa dai lavoratori**

L'Isfol, nel quadro delle attività affidate dal Ministero del Lavoro, nel corso del 2004 ha realizzato (attraverso tecnica CATI) una rilevazione campionaria sugli atteggiamenti ed i comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia, su due campioni distinti di lavoratori:

- dipendenti di imprese private (rappresentativo di un universo di circa 9,8 milioni di lavoratori);
- indipendenti, ossia titolari di Pmi, liberi professionisti, commercianti, artigiani, soci di cooperative e coadiuvanti (rappresentativo di un universo pari a circa 5,5 milioni di lavoratori).

La rilevazione effettuata nel 2004 rappresenta la terza fase della ricerca sugli atteggiamenti ed i comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua e aggiorna le rilevazioni effettuate negli anni scorsi<sup>24</sup>, attraverso un'indagine "panel" diretta ad effettuare osservazioni empiriche su una parte del campione intervistato nel corso delle rilevazioni precedenti, al fine di effettuare uno studio longitudinale

Particolare attenzione è stata posta all'accertamento della partecipazione ad attività formative nelle 4 settimane precedenti l'intervista, anche al fine di contribuire ad integrare le fonti di riferimento che stimano i livelli di partecipazione degli adulti al *Lifelong Learning*, in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona.

In media, il 28,8% dei lavoratori dipendenti di imprese private e il 29,2% dei lavoratori autonomi hanno partecipato, nel 2003, ad attività di formazione continua. Rispetto agli anni precedenti, il livello medio di partecipazione risulta in crescita nel caso dei dipendenti e in diminuzione per gli autonomi. La crescita registrata fra i dipendenti conferma quanto emerso anche dalle indagini sulle imprese.

Si conferma, fra i dipendenti, l'esistenza di problemi di *divide*, legati all'inquadramento professionale oltre che alle variabili demografiche. Il profilo dei formati, riassunto in figura 8, evidenzia la diversa probabilità di accesso alla formazione in relazione alle caratteristiche individuali dei lavoratori, che possono essere raggruppati all'interno di due *cluster*:

- il primo si polarizza intorno alla figura di un lavoratore con posizione professionale stabile ed un livello di qualifica medio-alto, per lo più di genere maschile e appartenente alle classi di età basse e centrali, con alti livelli di istruzione, dipendente di grandi e medie aziende;
- il secondo comprende lavoratori appartenenti a categorie socio-professionali deboli, caratterizzati da un livello di qualifica basso, di genere femminile e collocati in una fascia di età alta, con bassi livelli di istruzione, prevalentemente dipendenti di piccole e micro-imprese.

<sup>24</sup> Cfr Rapporto Isfol 2003, Monografia "La domanda di formazione continua In Italia. Caratteristiche, comportamenti e atteggiamenti di lavoratori e imprese".

Mentre il lavoratore che rientra nel primo profilo, mostra di possedere un approccio “facile” verso la formazione, oltre che continuo e ripetuto nel tempo, quello che si identifica, anche solo in parte, nel secondo profilo deve essere considerato, a tutti gli effetti, come una categoria a rischio, in quanto presenta evidenti difficoltà di accesso ai processi formativi e, più in generale, di apprendimento, che rischiano di tradursi in fenomeni di analfabetismo di ritorno, come denunciano da tempo le indagini di riferimento.

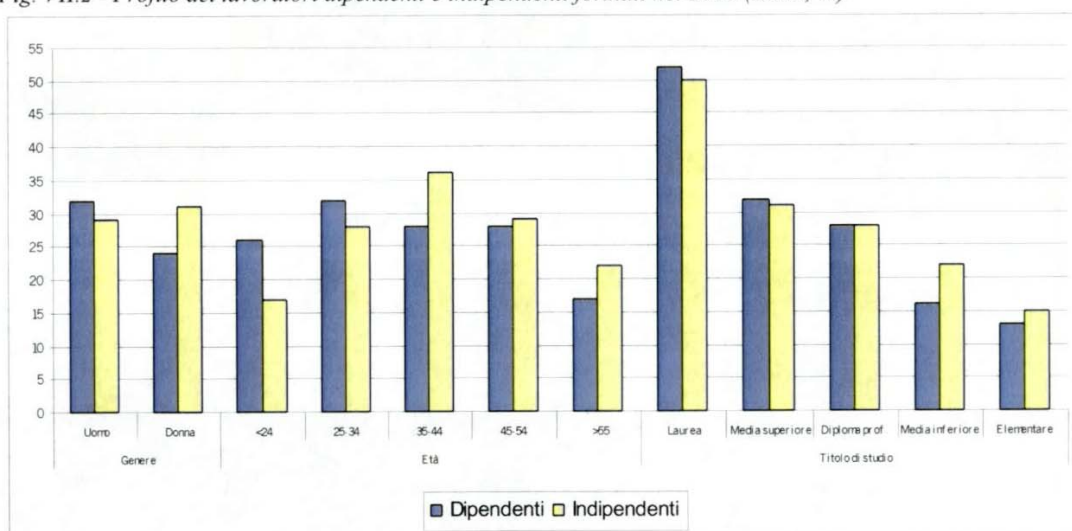
Anche nel 2003, i quadri intermedi rappresentano la categoria di dipendenti con il più alto livello di accesso alla formazione (50% dei quadri intermedi intervistati), seguita dai dirigenti (46%), dagli impiegati tecnici (38%) e dagli impiegati di concetto (32%). In fondo alla graduatoria troviamo ancora i livelli inferiori dell'inquadramento aziendale, seppur con lievi margini di miglioramento rispetto al passato: gli operai specializzati non superano il 23% mentre gli operai generici (15%) abbandonano l'ultima posizione scavalcando commessi/cassieri (13%).

La composizione demografica dei formati evidenzia una prevalenza dei dipendenti:

- uomini (32% del totale dei lavoratori di genere maschile intervistati) rispetto alle donne (24%);
- appartenenti alle classi di età centrali e giovani (rispettivamente il 28% e il 32%) in confronto agli appartenenti alle classi di età più alte (17%);
- con alti livelli di istruzione (52% dei laureati contro il 13% con licenza elementare).

Le caratteristiche d'impresa determinanti nell'accrescere le probabilità per un dipendente di essere avviato alla formazione – dimensione dell'organico aziendale e settore di attività economica – nel 2003 sembrano assumere un peso un po' meno rilevante rispetto agli anni precedenti: la media di addetti formati nelle grandi aziende scende dal 54% del 2001 al 44% del 2003, si mantiene intorno al 30% nelle Pmi mentre raggiunge il 21% nelle micro-imprese, rispetto al 18% del 2001.

Fig. VII.2 - Profilo dei lavoratori dipendenti e indipendenti formati nel 2003 (Italia, %)



Fonte: Indagine Isfol 2004 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua"

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, livelli più alti di partecipazione si riscontrano ancora una volta tra i liberi professionisti (49%), ma con 18 punti percentuali in meno rispetto al 2002 (anno della precedente rilevazione) seguiti dagli imprenditori e dai soci di cooperative che mostrano un livello intorno alla media (29%) e, anche loro, inferiori rispetto al passato. Al di sotto della media troviamo commercianti e artigiani e coadiuvanti, rispettivamente con il 24% e il 20%.

Una conferma di quanto emerso negli anni precedenti consiste nelle differenze esistenti fra autonomi e dipendenti rispetto alla composizione demografica dei formati. In particolare, l'assenza del divario di genere fra gli autonomi introduce una nuova tendenza: le donne sembrano possedere, in media, una maggiore propensione alla formazione, soprattutto nel caso delle libere professioni e tra i soci di cooperative e coadiuvanti.

La composizione per classe di età e titolo di studio dei formati conferma una maggiore partecipazione alle attività formative in coincidenza con le classi d'età giovani e centrali e livelli alti di istruzione.

Per quanto riguarda il periodo relativo alle 4 settimane precedenti l'intervista, il livello di partecipazione dei lavoratori in attività di formazione continua raggiunge valori interessanti: sia fra i lavoratori dipendenti che tra gli autonomi la media è pari al 6%. Per i lavoratori dipendenti si evidenzia una maggiore propensione dei dirigenti (22%) ed un andamento che sostanzialmente ricalca quello rilevato su base annuale. Fra i lavoratori autonomi, invece, tutte le figure professionali presentano valori superiori alla media, tranne nel caso di artigiani e commercianti, dove il livello di formazione scende al 3%.

Riguardo agli effetti della formazione, emergono dati interessanti: oltre la metà dei formati, tra i dipendenti, ritiene che l'aver partecipato ad iniziative di formazione abbia prodotto "abbastanza" benefici sia per se stesso che per l'impresa, mentre sono in molti, soprattutto fra i dirigenti, a ritenere che siano state soprattutto le imprese ad aver ricevuto maggiori benefici. Se in generale il beneficio più importante consiste nell'aver migliorato le proprie competenze/abilità, per il 57% dei quadri la formazione ha migliorato le possibilità di cambiare azienda o posto di lavoro, mentre il 26% di commessi/cassieri ha conservato il proprio posto di lavoro in virtù della partecipazione a corsi di formazione continua.

Infine, tra gli autonomi, i liberi professionisti e i lavoratori in proprio hanno ricevuto benefici immediatamente dopo il termine della formazione, mentre per gli imprenditori i benefici hanno prodotto effetti a medio-lungo termine.

### ***7.3 Le politiche pubbliche a sostegno della formazione dei lavoratori***

#### ***7.3.1 Gli interventi sostenuti con il cofinanziamento del FSE***

Il quadro programmatico degli interventi FSE per il periodo 2000-06 dà particolare rilievo alle politiche che sostengono sia la flessibilizzazione e l'adattabilità dei lavoratori che la promozione della competitività e lo sviluppo dell'imprenditorialità.

In particolare nell'area Obiettivo 3, questi obiettivi si identificano nell'Asse D dei 14 Programmi Operativi Regionali (POR) e del PON "Azioni di sistema" e in particolare nelle misure D1 (sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese) e D2 (adeguamento delle competenze per la pubblica amministrazione), che insieme continuano a rappresentare, anche a seguito del processo di riprogrammazione dei POR, i principali canali di finanziamento dell'Asse.

La tab. VII.9 restituisce la realizzazione finanziaria dei POR (e del PON) in termini di impegno e spesa per le misure D1 e D2. Su un totale di risorse programmate pari a circa 1.130 milioni di euro, il livello complessivo degli impegni, alla fine del 2003, raggiunge il 70,7% per la misura D1 e il 62,6% per la D2. Ciò evidenzia una capacità di impegno soddisfacente, se si confronta il dato con quello cumulato del 2002 che si attestava rispettivamente al 39,2% e al 36,9%.

Sono comunque sempre presenti situazioni differenziate tra le regioni. In termini percentuali, infatti, prendendo a riferimento la singola misura D1, si distinguono per la realizzazione di performance superiori alla media l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Piemonte, l'Umbria, il Veneto e le province di Trento e Bolzano.

Anche la dinamica dei pagamenti procede a ritmi sostenuti, se si considera che nel 2002 le spese dei soggetti attuatori avevano raggiunto la quota di 239 milioni di euro, contro gli attuali 473,7 milioni. Questa accelerazione dei risultati relativi alla realizzazione finanziaria trova evidentemente giustificazione anche nel fatto che i primi tre anni di programmazione sono stati condizionati dai fisiologici ritardi caratteristici dell'avvio delle attività che ne hanno condizionato la messa a regime.

Tab. VII.9 - FSE Obiettivo 3. Dati finanziari delle Misure D1 e D2, per Autorità di Gestione, al 31 dicembre 2003 (migliaia di euro)

Autorità di Gestione	Programmato totale 2000-06		Impegni 2000-03		Pagamenti 2000-03 (spese soggetti attuatori)		Capacità di impegno (val. %)	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Abruzzo	40.731,4	17.481,4	16.286,5	5.159,9	4.839,6	1.746,9	40,0	29,5
Bolzano	44.547,5	6.853,5	47.731,6	14.720,3	19.330,4	5.213,8	107,1	214,8
Emilia Romagna	127.999,1	18.974,1	100.710,3	11.285,2	64.857,0	7.669,1	78,7	59,5
Friuli Venezia Giulia	42.964,3	10.741,1	32.924,2	6.250,2	30.791,5	3.431,4	76,6	58,2
Lazio	85.935,7	23.018,5	20.340,3	7.189,3	10.814,8	3.446,2	23,7	31,2
Liguria	45.522,1	4.921,3	31.228,7	164,4	19.604,3	87,6	68,6	3,3
Lombardia	193.845,3	24.002,3	133.226,3	23.816,8	115.445,9	10.436,2	68,7	99,2
Marche	19.299,5	7.709,4	7.155,9	3.271,9	2.980,6	1.169,4	37,1	42,4
Piemonte	181.703,5	9.028,3	174.898,8	8.254,0	46.339,6	5.624,8	96,3	91,4
Toscana	92.491,6	14.606,7	58.357,3	7.552,7	35.408,8	3.753,9	63,1	51,7
Trento	20.877,8	11.351,6	21.084,3	5.402,7	3.221,4	2.270,5	101,0	47,6
Umbria	22.924,2	4.135,0	21.645,0	2.165,6	11.718,9	507,7	94,4	52,4
Valle d'Aosta	9.448,4	1.977,6	4.091,9	1.264,2	1.828,8	780,5	43,3	63,9
Veneto	131.213,6	20.186,7	96.867,3	14.419,0	34.278,2	5.644,9	73,8	71,4
MLPS- PON Az. di sistema	70.410,3	16.000,0	32.337,7	8.650,5	16.600,9	3.913,2	45,9	54,1
<b>Totale</b>	<b>1.129.914,4</b>	<b>190.987,3</b>	<b>798.886,0</b>	<b>119.566,7</b>	<b>418.060,9</b>	<b>55.696,2</b>	<b>70,7</b>	<b>62,6</b>

Fonte: elaborazioni Struttura Nazionale di Valutazione su dati Igrue/Sirgs

Per quanto riguarda l'avanzamento fisico e procedurale delle due misure esaminate, sono stati prese in considerazione nella tab. VII.10 le variabili di *stock* dei progetti e dei destinatari sia approvati che avviati nell'arco temporale 2000-03.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VII.10 - Stato di avanzamento fisico delle Misure D1 e D2 Obiettivo 3, per Autorità di Gestione, al 31 dicembre 2003

Autorità di Gestione	Progetti per misura				Destinatari			
	Approvati		Avviati		Approvati		Avviati	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Piemonte	13.379	1.672	10.821	1.536	106.300	16.896	91.878	18.135
Valle d'Aosta	158	32	153	32	4.469	2.455	3.076	3.160
Lombardia	15.035	1.329	12.451	1.257	172.535	22.409	119.725	13.709
P.A. di Bolzano	263	121	246	109	37.553	7.585	27.462	3.776
P.A. di Trento **	430	257	250	144	12.150	4.625	5.959	2.453
Veneto	3.380	1.245	2.695	452	64.165	18.536	60.742	7.312
Friuli Venezia Giulia	2.969	831	2.422	652	32.493	7.192	28.474	5.789
Liguria	3.848	2	3.134	1	33.255	39	24.441	28
Emilia Romagna	3.756	500	3.440	413	150.181	23.614	130.313	21.520
Toscana	6.116	1.019	4.582	883	66.393	20.551	39.624	15.402
Umbria	2.359	24	1.925	15	18.640	6.784	12.958	2.864
Marche	452	185	389	181	6.792	4.308	4.445	2.601
Lazio *	546	134	372	113	7.174	2.698	4.971	1.953
Abruzzo	481	197	383	121	6.324	2.541	4.583	1.927
MLPS *								
PON Azioni di sistema	54	22	41	16	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>53.226</b>	<b>7.570</b>	<b>43.304</b>	<b>5.925</b>	<b>718.424</b>	<b>140.233</b>	<b>558.651</b>	<b>100.629</b>

(\*) Fonte dei dati: elaborazioni su dati Monit 2000.

(\*\*) Il dato cumulato 2003 è stato ottenuto sommando il dato di flusso 2003 presente sul RAE al dato di stock 31.12.2002 del Rapporto di valutazione intermedia.

Fonte: elaborazioni Struttura Nazionale di Valutazione su dati estratti dai Rapporti annuali regionali di esecuzione 2003.

Il numero complessivo di progetti approvati alla fine del 2003 nelle regioni Obiettivo 3 risulta essere pari per le misure D1 e D2 rispettivamente a 53.172 e 7.548, con il coinvolgimento rispettivamente di 718.424 e 140.233 destinatari.

In riferimento agli stati di processo relativi alle fasi di attuazione dei progetti si evidenzia in media uno scostamento contenuto tra la numerosità progettuale delle azioni approvate e avviate, che porta l'indice di efficienza attuativa (rapporto tra progetti avviati e approvati) ad attestarsi per le due misure intorno all'80% circa.

Al di là degli aspetti gestionali e procedurali che caratterizzano le performance finanziarie e fisiche dei POR, un elemento ulteriore che sembra interessante rilevare e sul quale avviare una riflessione riguarda la valutazione dell'entità di costo medio sostenuto nelle diverse regioni in riferimento sia alla formazione di ciascun allievo che al singolo progetto di formazione.

Se, come in questo caso, si assume che il costo medio per allievo sia calcolato come rapporto tra l'ammontare degli impegni e la numerosità dei destinatari approvati, focalizzando ad esempio l'analisi sulla misura D1, risulta che in media ogni regione spende per ciascun allievo in formazione circa 1000 euro. Nonostante i livelli parametrici di costo orario per allievo applicati siano pressoché uniformi nelle regioni, il dato interessante che sembra emergere è la forte differenziazione che caratterizza le differenti realtà regionali in termini di costi medi, con un range che varia dai 700 ai 2800 euro circa. Una possibile

spiegazione può essere individuata nella diversa durata degli interventi unitamente al ricorso più o meno esteso della formazione continua a domanda individuale.

Tuttavia per giungere alla formulazione di ipotesi interpretative attendibili non si può prescindere dall'analisi delle logiche e delle politiche proprie di ciascun territorio, valutandone attentamente le peculiarità.

### **7.3.2 Gli interventi per le piccole imprese e per la difesa dei lavoratori a rischio nell'intervento della Legge 236/93**

Precedentemente alla costituzione e all'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali, la legge 236 ha rappresentato per molto tempo uno dei due canali tradizionali (insieme al FSE) utilizzati dalle imprese di ogni settore e dimensione per il finanziamento delle iniziative di formazione continua. Il suo ruolo ha assunto negli anni un'importanza fondamentale sia come banco di prova per la *bilateralità* (l'oggetto specifico del finanziamento è infatti il *Piano Formativo* concordato tra le parti sociali distinto nelle sue diverse forme: aziendale, settoriale, territoriale e, da ultimo, anche individuale), sia come ambito di sviluppo delle competenze e delle pratiche regionali in materia di organizzazione, di programmazione e di gestione della formazione continua.

L'avvio dei Fondi Interprofessionali (il cui ambito di azione è ancora una volta il Piano formativo concordato) ha posto, come ovvio, un problema di complementarità tra i due canali di finanziamento. Se da un lato le imprese che non aderiranno ai Fondi avranno necessità di avvalersi ancora del sostegno delle legge 236, d'altra parte, considerazioni di carattere equitativo inducono alla ricerca di nuovi obiettivi privilegiati. Tali considerazioni sono alla base della svolta operata dal Ministero del Lavoro con l'ultimo decreto direttoriale di attuazione della legge (emanato nel novembre 2003) che ha distribuito tra le regioni circa 50 milioni di euro. Nel provvedimento si introduce infatti il principio in forza del quale le regioni dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative, *“favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il Fse e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi interprofessionali”*. Si dispone poi che il 70% delle risorse assegnate dovranno indirizzarsi a interventi dedicati a:

- lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n. 30 del 23 febbraio 2003;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Il restante 30% è finalizzato ai destinatari individuati autonomamente dalle amministrazioni regionali. Il senso della svolta è evidente: si dovranno privilegiare le fasce deboli del mercato del lavoro che, presumibilmente, non troverebbero altrettante opportunità all'interno dell'offerta formativa organizzata dai Fondi Paritetici Interprofessionali.

Diverse regioni hanno emanato i bandi per la raccolta dei Piani formativi da finanziare nel corso dei primi sei mesi dell'anno in corso ed hanno accolto positivamente le indicazioni del Ministero del Lavoro. Sono infatti poche quelle che hanno usufruito della riserva del 30% da finalizzare a destinatari diversi da quelli indicati. La tavola presentata nella pagina seguente riporta una schematizzazione delle scelte regionali in materia, evidenziando la tipologia dei destinatari e le modalità operative.

Il ricorso ai Piani formativi individuali (sia nella forma aziendale sia nella forma più propriamente individuale, dove è il lavoratore che decide in autonomia circa la frequenza e la tipologia del corso) si verifica più spesso in quei contesti dove già se ne è fatto uso e dove gli organi delle amministrazioni hanno potuto apprezzarne i vantaggi. Altre regioni preferiscono limitarsi al Piano formativo tipico nelle due forme più diffuse: l'aziendale e il pluriaziendale. La Lombardia ha invece elaborato una strategia più complessa dove spiccano i cosiddetti Progetti Quadro (già sperimentati nel precedente biennio) che si sostanziano in iniziative di grandi dimensioni, solitamente di tipo settoriale o territoriale, dove assumono un ruolo rilevante di guida e gestione le organizzazioni datoriali del territorio.

È ancora prematuro un bilancio dell'esperienza e, come ovvio, non sono ancora disponibili dati quantitativi consolidati relativi agli interventi finanziati (tutt'ora in corso di attuazione), ma in questo caso il provvedimento del MLPS, prevedendo l'invio, da parte delle regioni, di un dettagliato rapporto di monitoraggio semestrale, potrebbe segnare una svolta rispetto alle difficoltà che da sempre caratterizzano i tentativi di ricostruzione *ex post* degli interventi finanziati dalla legge 236/93.

### **7.3.3 Evoluzione dei progetti di formazione contrattata e dei congedi formativi promossi dalla legge 53/00**

La legge 53/00 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita attraverso la possibilità di utilizzare congedi per la formazione continua (articoli 5 e 6). Il comma 4 dell'articolo 6 prevede a questo scopo e a partire dal 2000, uno stanziamento annuale pari a circa 15 milioni di euro.

Il primo finanziamento, pari a 30.987.414,00 euro, si è avuto con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001 in cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili le risorse per le annualità 2000 e 2001 distribuendola tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il secondo è stato definito con il D.I. 136/V/2004 del 26 maggio 2004. Questo ha distribuito, relativamente alle annualità 2002 e 2003, 30.987.413,75 euro confermando, come nel primo decreto, il finanziamento di:

- progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedessero quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

La differenza più rilevante tra i due decreti riguarda la possibilità da parte delle regioni e delle province autonome di destinare fino al 5% delle risorse assegnate per la promozione di un'informazione adeguata ai lavoratori, alle imprese ed alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Questa possibilità è stata introdotta al fine di rendere più familiare l'istituto del congedo per la formazione continua, soprattutto per i lavoratori che



risultano spesso essere i meno informati sulla tematica specifica e di stimolare, a un tempo, accordi tra le parti sociali all'interno di un contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro.

Un primo bilancio degli interventi realizzati può essere avanzato a partire dagli esiti relativi al primo decreto attuativo. Le amministrazioni che hanno adottato il relativo bando per le risorse 2000-2001 sono state dodici. Cinque di queste hanno previsto il finanziamento di entrambe le tipologie d'intervento (Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia), mentre altre cinque (Piemonte, Abruzzo, Molise, Sardegna, Marche) hanno finanziato esclusivamente progetti formativi presentati dai singoli lavoratori. La provincia autonoma di Trento e la Liguria hanno finanziato unicamente progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione dell'orario di lavoro.

La regione Lombardia ha impegnato i fondi assegnati per la realizzazione di un sistema integrato di formazione continua a scelta individuale che si avvale anche di fondi relativi alla legge 236/93. Tale sistema si inquadra all'interno delle azioni previste nelle "Linee d'indirizzo e direttive per l'offerta di formazione professionale della regione Lombardia per l'anno formativo 2004/2005". Nello specifico il sistema intende erogare *voucher* con l'obiettivo di sostenere progetti di riqualificazione e aggiornamento professionale presentati da singoli lavoratori o da lavoratori in accordo con l'azienda. L'incontro tra domanda e offerta si avrà attraverso la realizzazione di un catalogo dei corsi su base regionale.

Per quanto riguarda l'attuazione (vedi tab. VII.11), la tipologia a) è quella che ha incontrato maggiori difficoltà dovute essenzialmente alla sfasatura tra entrata in vigore della legge e rinnovo dei contratti collettivi nazionali, nonché nella maggiore complessità implicita nella definizione di accordi tra le parti sociali su tematiche strategiche per l'impresa quali gli orari di lavoro e la formazione dei dipendenti.

Complessivamente, sono stati finanziati 271 progetti con il coinvolgimento di 6.433 lavoratori in maggior parte concentrati in Veneto ed Emilia Romagna (complessivamente questi rappresentano quasi il 90% del totale). Altre regioni hanno avuto minori riscontri in questa tipologia: la Liguria (con 352 lavoratori), la Toscana (130), il Friuli Venezia Giulia (67 lavoratori) e la provincia autonoma di Trento (55). L'elevata variabilità regionale nel numero di progetti realizzati, nonché delle imprese e dei lavoratori coinvolti, non dipende unicamente dalle risorse disponibili, ma anche dalle diverse strategie adottate, ad esempio; laddove è stato possibile avviare preventivi protocolli tripartiti di intesa tra le parti sociali e le regioni, le imprese hanno avuto un accesso facilitato a questa tipologia progettuale.

La tipologia b), ossia, i *progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori*, ha raggiunto un numero maggiore di destinatari: molte amministrazioni, pur rispettando la peculiarità della legge 53/2000, hanno fatto riferimento infatti alle procedure e agli strumenti già predisposti con la 236/93 in materia di formazione continua a domanda individuale. Sono stati coinvolti complessivamente circa 11.741 lavoratori (considerando anche l'indisponibilità dei dati relativi alle regioni Umbria, Sardegna e Toscana) concentrati proprio in quelle regioni dove la stessa sperimentazione della 236/93 ha prodotto maggiori risultati in termini quantitativi. Alcune realtà hanno inoltre ottimizzato le risorse provenienti da più fonti di finanziamento (nazionali ed Europee) congegnando un unico meccanismo di gestione e organizzazione che ha facilitato l'erogazione dei *voucher*. Il Piemonte, ad esempio, con una Deliberazione della Giunta Regionale del 2004 è stata tra le prime regioni a destinare le risorse previste nel D.I. 136/V/2004 (confermando l'orientamento, già manifestato nella precedente Direttiva) al finanziamento dei progetti

individuali presentati dai lavoratori (che contribuiscono con un almeno il 20% sul costo del corso). La Deliberazione si riferisce al periodo 2004-2005 e vi confluiscono anche altre fonti di finanziamento, quali il FSE (misura E1) e la legge 236/93. Le province esercitano la delega sia per la gestione delle risorse, sia per tutte le attività organizzative connesse, a iniziare dall'implementazione e/o aggiornamento del catalogo dei corsi.

Tab. VII.11 - Esiti attuativi legge 53/2000

Regioni e P. A.	Tipologia A			Tipologia B	
	Numero progetti	Imprese coinvolte	Lavoratori coinvolti	Limite dell'importo Pro capite assegnati/lavoratori (euro)	Numero voucher i coinvolti
Piemonte				1.000,00	6.145
P.A. Trento*	4	4	55		
Veneto	101	n.d.	3.053	1.200,00	2.698
Friuli V. G. *	67	n.d.	67	5.000,00	162
Liguria*	16	16	352		
Emilia - Romagna	58	60	2.776	1.291,14	1.305
Toscana*	1	3	130	n.d.	n.d.
Umbria	24	n.d.	n.d.	2.532,00	59
Marche*				1.291,14	80
Abruzzo				4.648,11 per i dirigenti e 3.615,19 per le altre tipologie	195
Molise				1.239,50	223
Sardegna				1.032,91	874
<b>Totale</b>	<b>271</b>	<b>83</b>	<b>6.433</b>		<b>11.741</b>

\* Il dato si riferisce a settembre 2003

Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e PA.

L'Emilia Romagna ha ripartito tra le province le risorse per il finanziamento di 1.305 voucher utilizzati nell'ambito del "catalogo elettronico" dell'offerta formativa. Le province, sulla base delle indicazioni regionali, hanno individuato nei bandi da esse adottati aree tematiche specifiche di intervento quali contabilità e gestione di impresa, informatica, qualità, *customer satisfaction*, comportamenti organizzativi, competenze linguistiche, sicurezza e ambiente, processi aziendali.

Seguono nell'ordine Veneto (con 2.698 voucher individuali), Sardegna (874), Abruzzo (195), Friuli Venezia Giulia (162) e Marche (80). In Sardegna (che in passato non aveva partecipato a iniziative di formazione continua a domanda individuale), i percorsi formativi sono vincolati all'adeguamento delle competenze per l'informatizzazione dei processi produttivi, la partecipazione del lavoratore deve essere autorizzata dall'azienda di appartenenza e motivata con riferimento all'applicazione in ambito lavorativo delle competenze da acquisire.

#### 7.3.4 Promozione di modelli e metodi innovativi di formazione Continua

Nel 2001, il Ministero del Lavoro ha emanato due avvisi pubblici per favorire la realizzazione di un sistema nazionale di formazione continua coerente con gli obiettivi

definiti dal consiglio europeo di Lisbona: l'avviso 6 per il Centro-Nord (Ob. 3) e l'avviso 9 per le aree del Sud (Ob.1).

A fronte di 293 progetti pervenuti, il Ministero ne ha finanziati 50, per un importo di circa 25 milioni di euro. Le richieste di finanziamento pervenute sull'avviso 6 sono state 193, di cui 39 finanziate, per un totale di circa 20 milioni di euro; per l'avviso 9 sono pervenuti 100 progetti, di cui 11 finanziati, per un importo di circa 5 milioni.

I temi promossi dal Ministero con l'avviso 6 riguardavano:

- la sperimentazione di modelli di formazione continua legati a nuove forme flessibili di lavoro e ai mutamenti dell'organizzazione del lavoro (tema obiettivo 1);
- le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione legate alla formazione continua (tema obiettivo 2);
- lo sviluppo delle competenze dei quadri delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni imprenditoriali per la promozione dei piani formativi (tema obiettivo 3).

I temi promossi con l'avviso 9 erano relativi a:

- la creazione di strumenti, modelli, percorsi di formazione continua da inserire all'interno degli strumenti della programmazione negoziata presenti nel Sud (patti territoriali, contratti d'area, ecc.);
- la definizione di nuovi profili all'interno delle imprese o delle organizzazioni datoriali e sindacali, in relazione alla negoziazione, programmazione e definizione di piani formativi.

### ***7.3.5 Il sostegno al Dialogo sociale attraverso l'investimento in nuove competenze dei quadri e degli operatori delle Parti sociali***

L'Unione europea, soprattutto in questi ultimi anni, ha sostenuto la necessità di rafforzare la partecipazione delle Parti sociali all'elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali. In particolare, nell'ambito delle linee strategiche indicate nei documenti comunitari<sup>25</sup> e dai Vertici europei<sup>26</sup>, si fa riferimento, sempre più frequentemente, al ruolo del Dialogo sociale nella promozione della modernizzazione e del cambiamento all'interno dell'Unione e, soprattutto, alla sua capacità, in quanto portatore di forti valori di partecipazione e responsabilità, di offrire un'adeguata cornice per affrontare le sfide lanciate con la strategia di Lisbona.

A livello nazionale, le norme emanate in materia di formazione continua hanno attribuito alle Parti sociali un ruolo fondamentale attraverso, da un lato la contrattazione delle regole di funzionamento del diritto del lavoratore alla formazione e, dall'altro, la promozione e la costruzione dei piani formativi<sup>27</sup>, nonché la gestione dei Fondi paritetici interprofessionali.

<sup>25</sup> Si possono citare, a titolo di esempio, il Rapporto della task force per l'occupazione del novembre 2003, gli orientamenti elaborati dalla Commissione europea nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, la Comunicazione "Il dialogo sociale europeo forza di modernizzazione e di cambiamento" del giugno 2002.

<sup>26</sup> In particolare, tra i più recenti, i Consigli europei di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2004 e di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002.

<sup>27</sup> Previsti dalla legge 196/97 e sperimentati con la Circolare 65/99 di attuazione della legge 236/93, possono essere considerati i principali strumenti di finanziamento degli interventi di formazione continua. I piani, definiti come "un programma organico di azioni formative concordato tra le Parti sociali, rientrano nelle seguenti tipologie: aziendale, settoriale, territoriale e individuale.

I processi in atto incidono dunque sul ruolo e sulle funzioni svolte dalle Parti sociali e impongono, a queste ultime, di dotarsi degli strumenti conoscitivi necessari a gestire il cambiamento.

Oltre alle risorse previste nella programmazione FSE 2000/2006 per supportare le Parti sociali nello svolgimento dei nuovi compiti ad esse attribuiti, intervengono finanziamenti, provenienti dalla legge 236/93, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, d'intesa con le Regioni e con l'accordo delle Parti sociali, ha destinato al finanziamento di un'azione sperimentale di sistema, a carattere nazionale. Obiettivo principale del Progetto, la cui gestione<sup>28</sup> è stata affidata all'Isfol, è la promozione di interventi di formazione rivolti alle Parti sociali, affinché queste sviluppino le conoscenze e le competenze necessarie a contrattare-concertare i piani formativi.

Le principali finalità degli interventi formativi e informativi sono individuabili, da un lato, nella necessità di garantire una partecipazione consapevole delle Parti sociali al processo di promozione, sottoscrizione e attuazione dei piani formativi, dall'altro nell'esigenza di dotare le stesse parti di strumenti conoscitivi finalizzati alla gestione di una realtà nuova e in buona parte ancora da costruire rappresentata dai Fondi paritetici interprofessionali.

Accanto agli obiettivi dichiarati ve ne sono anche alcuni impliciti, non meno importanti, che dovranno essere presi in considerazione nella valutazione finale dei risultati raggiunti.

Una prima finalità implicita è rappresentata dal rafforzamento della bilateralità, presupposto indispensabile per l'efficace funzionamento degli strumenti che operano nell'ambito della formazione continua: piani formativi e fondi interprofessionali. E infatti, nell'impostare l'intervento formativo, si è scelto, nonostante le complicazioni che ciò avrebbe inevitabilmente comportato, di coinvolgere sia in qualità di partecipanti alle azioni formative, sia come corresponsabili della definizione e dell'attuazione delle attività, 20 sigle in rappresentanza di 17 associazioni datoriali e di 3 organizzazioni sindacali. Inoltre, è stato chiesto ai soggetti attuatori di effettuare scelte che in tutti i momenti formativi previsti, dalle aule alle attività di *project work*, favorissero il dialogo e il confronto fra le organizzazioni e fornissero occasioni di lavoro comune e di costruzione di un linguaggio condiviso.

Un secondo obiettivo consiste nell'offrire alle Università l'occasione di sviluppare un'area di intervento, quella della formazione degli adulti occupati, in cui sono ancora poco presenti e di proporsi come valido supporto delle Parti sociali, garantendo un'offerta formativa che risponda alle esigenze di queste ultime.

Infine, poiché l'azione di formazione/informazione rivolta alle Parti sociali è innovativa per le finalità che persegue, per l'ampiezza dei destinatari e le caratteristiche degli attuatori individuati e per le modalità organizzative previste, si è ritenuto che la sua attuazione fosse da considerare come una sperimentazione, necessaria all'individuazione dei punti di forza e delle criticità dell'ipotesi progettuale e alla definizione di una metodologia applicabile in altri contesti.

---

<sup>28</sup> Decreto Dirigenziale del Ministero del lavoro n. 556/V/2001, del 28 dicembre 2001.

#### 7.4 Il processo di attivazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua

Entro la fine del 2004 molti dei Fondi Paritetici Interprofessionali già costituiti emaneranno i loro *avvisi* pubblici per la raccolta, la selezione e la valutazione (e successivo finanziamento) dei Piani formativi. Dopo un percorso complesso e non privo di difficoltà si concretizza quindi, in senso pienamente operativo, l'attività di questi nuovi organismi promossi congiuntamente dalle maggiori organizzazioni datoriali e sindacali del Paese.

<b>Quadro sinottico - I dieci Fondi Paritetici Interprofessionali già costituiti ed autorizzati</b>		
<i>Fondi paritetici interprofessionali</i>	<i>Settori interessati</i>	<i>Promotori</i>
<b>FONDIMPRESA</b> - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua delle imprese associate a Confindustria	Industria	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
<b>FONDO FORMAZIONE PMI</b>	Industria	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
<b>FOR.TE</b> - Fondo per la formazione continua del terziario	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Cgil; Cisl; Uil
<b>FON.TER</b> - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua del terziario	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
<b>FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE</b> Fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua nelle imprese artigiane	Artigianato, Piccole e medie imprese	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Claii
<b>FONCOOP</b> - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua nelle imprese cooperative	Cooperazione	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl.; Uil
<b>FONDIRIGENTI</b> - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi	Industria	Confindustria; Federmanager
<b>FONDIR</b> - Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito; Sinfub; Fidia
<b>FONDO DIRIGENTI PMI</b>	Piccole e medie imprese industriali	Confapi; Federmanager
<b>FONDOPROFESSIONI</b>	Studi professionali e aziende ad essi collegate	Consilp; Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil

Il Ministero del Lavoro ha distribuito tra i Fondi circa 190 milioni di euro (così come disposto dall'articolo 118 della legge 388/00, le cosiddette risorse di *start up*<sup>29</sup>); a ciò si debbono aggiungere quelle che l'INPS (che cura la raccolta del contributo dello 0,30 versato dalle imprese) liquiderà direttamente (e annualmente) ai Fondi, a partire dal 2004, in ragione delle adesioni delle imprese. Le aziende italiane potranno quindi scegliere uno qualsiasi dei Fondi già costituiti (di fatto assumerà importanza la collocazione settoriale e la tipologia di impresa), aderendo attraverso il modello INPS di denuncia contributiva (Mod. DM 10). La scadenza per le adesioni è annuale e si conclude nel mese di giugno di ogni anno con effetti a partire dal primo gennaio dell'anno successivo. La prima fase delle adesioni si è conclusa nel giugno 2003 (con effetti a partire dal gennaio 2004) e la seconda, nel giugno 2004.

L'avvio dei Fondi arricchisce la gamma degli strumenti disponibili per il sostegno della formazione dei lavoratori occupati e in pari tempo impegna direttamente le parti sociali nell'organizzazione e nella gestione degli interventi. Proprio l'impegno delle organizzazioni di rappresentanza sociale dovrà rappresentare il valore aggiunto di quest'esperienza: da esse ci si attende in primo luogo una interpretazione originale, rapida e coerente dei fabbisogni delle imprese e dei lavoratori, ma anche la capacità di coalizzare ed organizzare le esigenze formative delle realtà produttive di piccole e piccolissime dimensioni presenti nei diversi territori e che solo raramente si avvicinano alla formazione.

I fondi potranno finanziare i Piani formativi (aziendali, settoriali, territoriali o individuali) promossi dalle imprese e concordati tra le parti sociali (di livello aziendale, settoriale o territoriale, secondo l'ampiezza e il respiro dello specifico Piano formativo). Agiranno altresì sotto la vigilanza e il controllo del Ministero del Lavoro che si esprimerà in primo luogo attraverso il monitoraggio: i nuovi organismi infatti saranno tenuti semestralmente alla presentazione di un dettagliato rapporto fisico-finanziario sulle attività svolte.

La risposta delle imprese è apparsa vivace fin dalle prime battute: la tab. VII.12 riporta un prospetto sintetico delle adesioni considerando anche il volume di lavoratori in forza presso di esse.

Hanno aderito ai fondi il 7,3% circa delle imprese (che corrisponde al 41% del bacino potenziale dei lavoratori dipendenti per i quali viene versato il contributo dello 0,30%). La distribuzione territoriale delle adesioni risulta (più che proporzionalmente) sbilanciata verso le regioni del Nord e del Centro: tra le imprese aderenti l'87% (il 92% in termini di lavoratori) è collocato nelle aree obiettivo 3. Tre regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) raccolgono circa il 54% del totale delle adesioni delle imprese (e il 55% dei lavoratori).

<sup>29</sup> Per la fase transitoria la norma prevedeva il versamento ai Fondi di risorse a valere su un terzo dello 0,30% delle retribuzioni versate dalle imprese all'Inps e in particolare: il 20% dell'un terzo per il 2001, il 30% dell'un terzo per il 2002 e il 50% dell'un terzo per il 2003. A ciò si somma il 25% degli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'art. 66 della legge n. 144 del 1999.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VII.12 - Adesioni ai Fondi in termini di imprese e lavoratori (aggiornamento al febbraio 2004)

Fondi	Aziende aderenti	Dipendenti in forza
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	126.664	544.221
FON.COOP	6.087	219.314
FOR. TE	62.562	920.488
FONDIMPRESA	34.532	1.970.151
FONDO FORMAZIONE PMI	24.296	323.869
FON.TER	31.062	206.381
FONDIRIGENTI	9.111	56.181
FON.DIR	2.486	20.293
<b>Totale</b>	<b>296.800</b>	<b>4.260.898</b>

Fonte: elaborazione su dati INPS

Si evidenzia, per quanto riguarda le imprese, un impatto quantitativamente minore rispetto al complesso del tessuto produttivo del Paese (si sfiora al massimo il 17% nella provincia di Trento). Ciò, probabilmente, è riconducibile ad una maggiore difficoltà a raggiungere le piccole e medie imprese (tab. VII.13).

Tab. VII.13 - Adesione ai fondi di imprese e lavoratori per regione. Valori assoluti e percentuali.

Regioni	Dati Istat: Censimento 2001		Adesioni ai fondi: dati giugno 2003		Percentuale di adesione sull'universo	
	Imprese	Dipendenti	Imprese	Dipendenti	Imprese	Dipendenti
Valle d'Aosta	11.102	22.519	1.058	8.193	9,53	36,4
Piemonte	329.959	952.315	26.165	528.909	7,93	55,5
Lombardia	751.630	2.696.908	59.139	1.166.745	7,87	43,3
Veneto	376.281	1.054.049	46.862	591.166	12,45	56,1
Bolzano	39.927	101.952	4.282	46.047	10,72	45,1
Trento	37.184	89.812	6.236	49.655	16,77	55,3
Friuli - Venezia Giulia	86.650	241.402	10.256	126.768	11,84	52,5
Liguria	124.787	212.119	6.344	83.105	5,08	39,2
Emilia - Romagna	360.325	954.447	53.565	602.182	14,87	63,1
Toscana	313.020	633.811	22.992	238.228	7,35	37,6
Marche	123.607	282.149	10.940	101.968	8,85	36,1
Umbria	64.368	135.271	3.655	44.695	5,68	33,0
Lazio	358.785	1.168.757	6.500	312.690	1,81	26,7
Abruzzo	89.220	179.782	2.257	39.669	2,53	22,1
Molise	19.462	28.783	246	3.546	1,26	12,3
Campania	298.355	468.580	5.179	67.469	1,74	14,4
Puglia	224.895	363.755	8.785	79.609	3,91	21,9
Basilicata	33.086	58.620	1.871	19.609	5,65	33,4
Calabria	98.797	110.895	3.319	20.258	3,36	18,3
Sicilia	246.704	319.622	10.216	83.752	4,14	26,2
Sardegna	95.822	151.538	6.933	46.635	7,24	30,8
<b>Totale</b>	<b>4.083.966</b>	<b>10.227.086</b>	<b>296.800</b>	<b>4.260.898</b>	<b>7,27</b>	<b>41,7</b>

Fonti: elaborazione Isfol su fonti Istat e Inps

Appare evidente che una delle maggiori sfide sarà proprio nel riuscire a coinvolgere, in misura crescente, le piccole e medie imprese e le realtà produttive del Centro-Sud e, anche in un'ottica di promozione di interventi integrati sui territori. Tuttavia nell'assetto che si va attualmente configurando, mentre le politiche formative delle imprese di maggiori dimensioni potranno essere supportate efficacemente dal sostegno dei Fondi Interprofessionali, la maggioranza delle piccole e piccolissime imprese troveranno ancora sostegno negli strumenti di finanziamento già esistenti.

Ciò pone un problema evidente nell'elaborazione di una politica nazionale per la formazione degli occupati dal momento che sono diversi gli snodi e i centri di responsabilità (da un lato i Fondi Interprofessionali, dall'altro le regioni e il MLPS che, nei medesimi territori, agiranno su tipologie di imprese differenti ed anche, presumibilmente, su diverse tipologie di destinatari). Emerge quindi la necessità di un "luogo delle strategie" di livello nazionale per il coordinamento e l'elaborazione di una politica coerente.

I Fondi Paritetici sono istituiti sulla base di accordi interconfederali stipulati tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale. Gli accordi sanciscono la denominazione e la natura giuridica del fondo, lasciando allo statuto e al regolamento la definizione dell'impianto dispositivo relativo alle finalità da perseguire, all'articolazione organizzativa e territoriale, alla ripartizione delle risorse finanziarie a disposizione, al funzionamento operativo e alle procedure di finanziamento dei progetti.

Negli statuti, in primo luogo, si riafferma la natura dei fondi, costituiti come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi del capo II titolo II Libro I del C.C., ad eccezione di Fondirigenti, Fondo Dirigenti PMI e Fondoprofessioni costituitisi come soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi del DPR n. 361/2000. Si tratta comunque di soggetti senza fini di lucro il cui ambito di intervento in generale abbraccia le imprese aderenti e i relativi addetti.

Tutti gli statuti, inoltre, prevedono di perseguire le finalità previste dalla legge, ossia la promozione e la realizzazione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali concordati tra le parti sociali, specificando in alcuni casi altre tipologie di piano formativo come quello individuale o quelli, non espressamente previsti dalla legge, regionali, interregionali e nazionali.

Non vengono stabilite limitazioni nella possibilità di avvalersi di fonti di finanziamento diverse dallo 0,30%. Alcuni fondi individuano altre tipologie di risorse definendone la natura: alcuni inseriscono tra le fonti di finanziamento i proventi derivanti da iniziative sociali o indicano finanziamenti pubblici destinati al fondo in virtù di provvedimenti normativi.

Gli organi di indirizzo e gestione dei fondi comprendono l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e il Vice Presidente e il Collegio dei Revisori dei Conti. Solo Fondirigenti prevede al posto dell'Assemblea un Comitato promotore, mentre Fondimpresa prevede due organi aggiuntivi: un Comitato d'indirizzo per la formazione e un altro per l'igiene e la sicurezza sul lavoro, che affiancano l'Assemblea svolgendo alcune delle funzioni ad essa generalmente attribuite. All'interno degli organi collegiali viene assicurata una composizione paritetica fra organizzazioni imprenditoriali e sindacali.

Vengono individuate altresì le caratteristiche dei vari organi, definendone per ciascuno la composizione e la durata dei membri in carica, i compiti, la periodicità delle riunioni, i meccanismi di validità e di adozione delle deliberazioni delle adunanze.



Per l'Assemblea, ogni fondo prevede una composizione diversa che varia da un massimo di 60 membri (Forte) ad un minimo di 6 (Fondo dirigenti PMI), con una durata in carica di ciascun membro che varia dai tre ai quattro anni. Tra i vari compiti, all'Assemblea spetta di:

- nominare il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e il Vice Presidente del fondo che sono anche Presidente e Vice Presidente dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione (ad eccezione di Fondir, Fonter, Forte e Fondoprofessioni, il cui Presidente e Vice Presidente sono nominati dal Consiglio di Amministrazione);
- deliberare in ordine all'eventuale compenso per gli amministratori e revisori dei conti, approvare i bilanci preventivi e consuntivi;
- deliberare sull'ammissione di nuovi soci e sulla cessazione dello stato di socio;
- approvare le modifiche allo statuto e al regolamento proposte dal Consiglio di Amministrazione, sentite le organizzazioni che costituiscono il fondo.

Per la validità delle adunanze, nella quasi totalità degli statuti, è richiesta la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti. Anche per l'approvazione di gran parte delle delibere assembleari, quali quelle relative all'ammissione di nuovi soci o alla cessazione dello stato di socio, all'approvazione di modifiche allo statuto e al regolamento, all'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi è necessaria la maggioranza qualificata.

Il Presidente e il Vicepresidente (che coadiuva il Presidente nell'espletamento delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di sua assenza) sono i rappresentanti legali del fondo. Il primo è designato dalle associazioni datoriali e il secondo dalle organizzazioni sindacali. Sono entrambi nominati dall'Assemblea, ad eccezione di Fondir, Fondoprofessioni, Forte, Fondirigenti, Fonter dove questa funzione spetta al Consiglio di Amministrazione. Quest'ultimo è l'organo esecutivo dei fondi, la cui composizione varia da ventiquattro a sei membri. Esercita i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione ed in particolare:

- vigila sul funzionamento delle iniziative promosse dal fondo e sul funzionamento dei servizi tecnici e amministrativi;
- predispone il modello organizzativo e definisce gli organici necessari al conseguimento degli obiettivi;
- predispone i regolamenti interni;
- approva i costi di amministrazione e funzionamento;
- provvede alla redazione dei bilanci preventivi e consuntivi da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea (ad eccezione di Fondirigenti i cui bilanci vengono approvati dal Consiglio);
- nomina il Direttore stabilendone i poteri;
- approva le linee strategiche delle attività annuali;
- approva le procedure di valutazione dei Piani formativi da finanziare, tempi ed erogazione del finanziamento e modalità del rendiconto (Fonter, Fondir, Forte, Fondo Dirigenti PMI, Fondoprofessioni).

In alcuni statuti è richiesta la presenza di almeno la metà dei componenti del Consiglio per assicurare la validità delle riunioni mentre in altri sono necessari i due terzi dei componenti. Per l'adozione delle deliberazioni è invece sempre richiesta almeno una maggioranza qualificata.

Al Collegio dei revisori dei conti, composto da tre membri di cui uno designato dalle organizzazioni dei datori di lavoro, uno dalle organizzazioni dei lavoratori e uno in rappresentanza del Ministero del Lavoro con funzioni di presidente, sono affidate invece le funzioni di controllo dell'amministrazione.

Accanto allo statuto ogni fondo si è dotato di un regolamento che ne disciplina il funzionamento. Sulla base della possibilità accordata ai fondi di potersi articolare territorialmente, in alcuni regolamenti si individuano nella rete degli organismi bilaterali presenti nel territorio i soggetti che forniranno il supporto logistico, tecnico e istruttorio necessario alla promozione, al vaglio e al monitoraggio dei piani formativi da realizzare. Si prevede inoltre che la ripartizione delle risorse alle articolazioni territoriali, ove costituite, avverrà sulla base dell'effettiva partecipazione delle aziende del territorio al fondo, conciliando tuttavia in qualche modo la salvaguardia delle finalità strategiche con il rispetto delle esigenze particolari del territorio in cui sono dislocate le imprese e dei settori produttivi cui appartengono. La maggior parte dei fondi si sono dotati quindi di un meccanismo che possa rendere possibile un'equa distribuzione delle risorse sul piano nazionale.

All'articolazione territoriale, in alcuni Fondi (Fonter, Forte, Fondir e Fondoprofessioni) si affianca una articolazione di tipo funzionale collegata alla costituzione di specifici Comitati di Comparto/Area, che rappresentano organi paritetici con proprie funzioni. Ad essi sono affidati in particolare la valutazione delle richieste di finanziamento e l'attribuzione delle risorse corrisposte al fondo dalle imprese dei rispettivi comparti secondo le finalità dello statuto.

#### **7.4.1 Le dinamiche organizzative**

Secondo quanto disposto dalla normativa, ciascuno degli otto Fondi Interprofessionali costituiti entro il 31 dicembre 2003 ha elaborato un Piano Operativo di Attività secondo linee guida preparate dal Ministero del Lavoro. I Piani Operativi (d'ora in avanti POA) dovevano contenere informazioni relative ai seguenti argomenti:

- Ambito di intervento e analisi di scenario;
- Obiettivi e previsioni quantitative dei target e degli interventi formativi;
- Procedure operative;
- Attività propedeutiche alla realizzazione dei piani formativi;
- Piano finanziario biennale (2004-05);
- Sistema di controllo interno ed esterno e di monitoraggio dell'attività;
- Organizzazione interna del Fondo;
- Timing operativo.

Così configurati i POA hanno assunto i caratteri di un atto fondamentale che definisce e precisa strategie e programmi, organizzazione interna e meccanismi procedurali. Rappresentano inoltre i documenti di base con cui i fondi hanno comunicato alle amministrazioni regionali i loro intenti, rendendo possibile in linea di principio quell'armonizzazione tra gli strumenti di intervento auspicata dal Ministero del Lavoro in occasione dell'ultima distribuzione regionale delle risorse della legge 236/93: i Fondi sono tenuti ad inviare copia dei POA a tutte le regioni (e alle province autonome di Trento e Bolzano) perché possano tenerne conto nella formulazione della loro programmazione.

Il processo di definizione dei POA, considerando la natura e la composizione dei nuovi organismi, ha coinvolto in un dibattito intenso le parti sociali promotrici ma anche il Ministero del Lavoro che ha seguito da presso tutti i passaggi, promuovendo tavoli periodici di confronto sui temi che in misura maggiore ponevano problemi di coordinamento (ad esempio, relativamente ai sistemi di monitoraggio e controllo e ai meccanismi di rendicontazione).

Per la formulazione delle previsioni quantitative di intervento alcuni fondi hanno tenuto conto non solo delle risorse inizialmente distribuite dal Ministero del Lavoro in base alla legge 388/00 (cosiddette risorse di *start up*) ma anche di quelle derivanti dalle adesioni (che proverranno ai Fondi direttamente dall'INPS che, a sua volta, come noto, raccoglie i contributi delle imprese). Il numero totale dei lavoratori e delle imprese che, secondo le stime dei Piani, saranno coinvolti in iniziative di formazione nel biennio 2004-2005, risulta quindi in buona parte sottostimato, ciò vale naturalmente per quei Fondi che hanno fornito una stima di intervento considerando le sole risorse di *start up*.

<b>Quadro sinottico - Destinatari degli interventi</b>	
<b>Fondi</b>	<b>Tipologia dei destinatari</b>
Forte (*)	Lavoratori dei comparti commercio, servizi, turismo, credito assicurazioni, logistica, spedizioni e trasporti.
Fon. Coop.(*)	Soci lavoratori e lavoratori non soci delle imprese cooperative.
Fart	Lavoratori delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto di prestazione a tempo determinato, purché abbiano un'anzianità pari o superiore a 12 mesi; temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività.
Fondimpresa	Nella fase di start up, attraverso i progetti PISTE, potranno essere coinvolti i lavoratori delle imprese appartenenti ai 22 settori merceologici oggetto dell'indagine sui fabbisogni professionali dell'industria italiana. Attenzione particolare verrà posta su situazioni di crisi o emergenza (mobilità, immigrati, pari opportunità, over 45, ecc.).
Fondo PMI	Lavoratori delle imprese aderenti assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto di prestazione a tempo determinato, purché abbiano un'anzianità pari o superiore a 12 mesi; temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività.
Fon. Ter.	Lavoratori delle imprese aderenti assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto a tempo determinato ivi compresi i lavoratori stagionali; lavoratori temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività. Inoltre vengono favorite azioni di formazione per quadri, donne, immigrati e over 45.
Fondirigenti	Imprese e manager aderenti alle organizzazioni dei soci (Confindustria e Federmanager). Si potranno inoltre realizzare, in collaborazione con altri Fondi, iniziative rivolte a dirigenti di settori diversi da quello industriale. Particolare attenzione sarà rivolta ai manager a rischio di occupazione ed operanti in settori/aree territoriali di crisi o di sviluppo e a quelli delle PMI.
Fondir	Dirigenti delle imprese dei comparti commercio, turismo, servizi, logistica, spedizioni, trasporto, credito e assicurazione.

(\*) Informazioni relative alla versione non definitiva del POA.

Fonte:elaborazione Isfol sui P.O.A. dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Per quanto riguarda la distribuzione dei lavoratori e delle imprese sul territorio, va notato che alcuni Fondi prevedono di adottare dei meccanismi compensativi a favore dei territori tradizionalmente più "resistenti" (ad esempio le regioni del Sud). Ed inoltre, altri ancora, prevedono una distribuzione preliminare delle risorse finanziarie tra le regioni sulla base di diversi parametri tra cui prevale, come ovvio, la numerosità delle imprese aderenti.

Come ovvio, in questa fase di avvio, la quasi totalità dei POA prevede azioni a sostegno degli operatori dei fondi direttamente coinvolti nella gestione a livello centrale o territoriale. Le attività riguardano sia iniziative di formazione di tipo tradizionale o a distanza, sia attività informative basate su incontri e seminari sul territorio. Una parte di

queste attività sono già in corso considerata anche la loro natura propedeutica e strategica rispetto all'avvio dei Piani Formativi diretti ai lavoratori. A volte queste attività si rivolgono anche al personale delle parti sociali promotrici dei Fondi per rafforzare la capacità progettuale e organizzativa nei diversi territori.

La definizione dei destinatari degli interventi contenuta nei POA amplia e integra quanto già indicato negli statuti e nei regolamenti dei fondi. In questo senso è interessante notare come, da parte di alcuni, sia stata fatta la scelta di favorire le iniziative di formazione dirette a target considerati "deboli" (si tratta in genere di lavoratori over 45, di lavoratori operanti in settori o aree territoriali in crisi, immigrati, donne, lavoratori stagionali).

Il sistema dovrà garantire un flusso semestrale di informazioni di dettaglio sia sui partecipanti alle iniziative (anche relativamente alle caratteristiche anagrafiche e professionali), sulle imprese coinvolte e sui piani formativi finanziati.

La tab. VII.14 illustra l'utilizzo delle risorse totali a disposizione dei fondi nel corso del biennio considerato dai Piani Finanziari dei POA (2004-05). I tempi di avvio dei nuovi organismi comportano una sovrapposizione inevitabile tra le risorse di *start up* distribuite dal Ministero del Lavoro e le risorse che i fondi otterranno direttamente dall'INPS in ragione delle adesioni delle imprese. Pertanto quasi tutti hanno tenuto conto di entrambe, stimando le seconde sulla base dei dati forniti dall'INPS e sulla base di un valore medio pro capite di versamento contributivo. Si osserva che il limite vincolante alle spese di gestione (fissato all'8% delle disponibilità per i primi due anni) è stato rigorosamente rispettato. Le differenze che si riscontrano per quanto riguarda le spese propedeutiche sono da attribuirsi in buona misura alle peculiari necessità e strategie che i diversi fondi hanno espresso relativamente ai problemi di costruzione delle reti di assistenza ai territori e alle imprese (ed anche alle differenze nel volume di risorse a disposizione).

Tab. VII.14 - Spese di gestione, spese per attività propedeutiche e per il finanziamento dei Piani Formativi - Risorse di start up più risorse derivanti dalle adesioni secondo le stime avanzate dai Fondi (valori percentuali)

Fondi	Spese di gestione	Spese per attività propedeutiche	Spese per la formazione	Totale
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	
Forte (*)	8,0	17,9	74,1	100,0
Foncoop.	6,8	7,1	86,0	100,0
Fart	7,3	15,3	77,4	100,0
Fondimpresa	3,4	n.d.	n.d.	-
Fondo PMI	7,6	14,7	77,7	100,0
Fonter.	8,0	27,8	64,2	100,0
Fondirigenti	5,4	15,7	78,9	100,0
Fondir	8,0	11,4	80,6	100,0

(\*) Informazioni relative alle sole risorse di start up.

Fonte: elaborazione Isfol sui P.O.A. dei Fondi Paritetici Interprofessionali

I nuovi organismi sono attualmente impegnati nelle più varie attività: la strutturazione e il consolidamento degli uffici centrali e (ove previsti) periferici; la costruzione e l'implementazione del sistema informatico e di monitoraggio; l'avvio delle intese territoriali, settoriali e con le singole imprese per la presentazione dei piani formativi; la costruzione degli strumenti di supporto (guide operative, manuali, formulari, ecc.); la

formazione degli operatori dei fondi e delle parti sociali, la definizione delle articolazioni regionali.

#### **7.4.2 Le caratteristiche dei provvedimenti per il finanziamento dei Piani formativi emanati dai Fondi Paritetici Interprofessionali**

Definito il modello organizzativo e procedurale (con l'approvazione dello statuto e del regolamento) e la programmazione degli interventi per la fase di start up (con la presentazione del Piano Operativo di Attività), alcuni fondi sono entrati nella fase operativa con l'adozione di provvedimenti per il finanziamento dei piani formativi, rendendo disponibile un ammontare di risorse pari a circa 52 milioni di euro.

Nelle scelte programmatiche che hanno accompagnato questa prima serie di *avvisi*, i fondi hanno seguito logiche originali con l'obiettivo di fornire risposte differenziate alle esigenze peculiari delle imprese aderenti.

I piani vengono finanziati sulla base di una verifica di ammissibilità delle domande e, in alcuni casi, si fa espresso richiamo ai criteri di selezione che supportano la valutazione da parte di un Comitato o Gruppo Tecnico appositamente istituito.

#### **7.5 La formazione continua a domanda individuale: caratteristiche e modelli di offerta**

Allo stato attuale è possibile delineare due macro-tipologie di strumenti, la prima di natura tradizionale, dove la formazione continua a domanda individuale (Fci) è stata sperimentata e applicata più a lungo, la seconda di tipo innovativo, in cui la Fci comincia a farsi strada o sta per essere sperimentata.

Nella prima tipologia rientrano la 236/93, la 53/00 e il Fse, nella seconda i Fondi Paritetici Interprofessionali e la sperimentazione dell'Individual Learning Account (Ila). Anche per la prima tipologia di strumenti, tuttavia, si sta assistendo a significative trasformazioni: nell'ottica del *Lifelong Learning*, assume crescente importanza la promozione di percorsi integrati di formazione permanente e continua individuale che possano consentire ai singoli cittadini di essere supportati e stimolati a promuovere la propria crescita professionale fin dall'assolvimento dell'obbligo. In questa direzione vanno letti, ad esempio, i tentativi dell'Emilia Romagna di costruzione di cataloghi dell'offerta unificata per la formazione continua e permanente accompagnata da un ridisegno complessivo delle modalità di incontro domanda e offerta sul territorio.

L'esperienza di Fci della 236/93, attuata inizialmente solo in alcune regioni, si è estesa progressivamente alla maggior parte del territorio nazionale, rendendo esplicita una domanda di formazione quantitativamente assai consistente e solitamente superiore alle risorse disponibili.

A causa dello scarto tra domanda e offerta e anche per allargare l'area dei possibili destinatari, le regioni hanno spesso integrato le risorse ex legge 236/93 con risorse del FSE e con quelle previste dalla legge 53/2000 per il finanziamento dei progetti e dei piani formativi individuali. Tale tendenza di integrazione è stata confermata anche nell'ultimo anno proprio da parte di quelle realtà regionali e provinciali che hanno da sempre puntato sulla Fci. In qualche caso sono state fatte convergere anche risorse regionali dedicate a particolari tipologie di lavoratori. Del resto lo stesso ultimo Provvedimento relativo alla 236/93 (del 21 luglio 2003) allargava la platea dei possibili destinatari di iniziative di

formazione (anche individuale) estendendola a tutti i lavoratori le cui imprese versano il contributo dello 0,30%, inclusi, quindi, anche i non dipendenti in senso stretto, quali i co.co.co. e i lavoratori assunti con le nuove forme di contratto previste dalla legge 30/03. In particolare, tra le regioni che hanno emanato i bandi, si segnala come l'Emilia Romagna abbia devoluto il 50% del budget alla formazione individuale e nello specifico agli atipici: quote minori, ma in ogni caso interessanti, si riscontrano in Piemonte, Liguria e Bolzano.

L'esperienza della Fci, proprio per i successi registrati sul versante della domanda, si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche istituzionali di "lifelong learning". Sono in effetti molte le Regioni che hanno esteso l'esperienza spesso maturata in ambito 236/93 anche ad altri strumenti finanziari quali il Fondo Sociale Europeo. In particolare è stato esteso lo strumento voucher anche alla formazione continua finanziata attraverso le misure D1 e D2. Alcune regioni hanno ulteriormente integrato altre risorse del FSE, considerando la flessibilità dello strumento voucher: è il caso della misura E1 che ha dato la possibilità a molte donne di formarsi soprattutto in alcuni specifici contesti regionali come ad esempio, il Piemonte, o in casi più limitati la D4. Per quanto riguarda l'entità del voucher si è evidenziata una variabilità maggiore rispetto agli altri due strumenti tradizionali di finanziamento (236/93 e 53/00), con importi che possono variare da un minimo di 1.500 a un massimo di 7.746 Euro. In questo caso il criterio di differenziazione riguarda le misure, i target, la durata delle iniziative e le materie più che le singole regioni.

Ulteriori dettagli possono essere chiaramente colti nei bandi Fse o su specifiche direttive dedicate alla formazione a domanda individuale. In queste, alcune regioni (Emilia Romagna, Piemonte e Veneto) preferiscono far confluire le tre fonti di finanziamento (incluse quelle nazionali) in un'unica direttiva in modo da semplificare i processi amministrativi e generare anche un maggior impatto sulla popolazione lavorativa. Al proposito è importante evidenziare che, rispetto alle fonti di finanziamento nazionale, il Fse fino al 2003 ha consentito una maggiore estensione dei destinatari, con una impronta maggiormente sociale ed equitativa.

Anche i Fondi Paritetici Interprofessionali dovranno misurarsi con il "valore aggiunto" introdotto nel sistema della formazione continua dalla domanda individuale. Questa misura, infatti:

- può svolgere un ruolo compensativo rispetto alla inevitabile selettività dei piani formativi aziendali e settoriali, offrendo accesso alla formazione anche ai lavoratori che rischiano di esserne esclusi;
- costituisce un ambito di crescita della responsabilizzazione dei lavoratori rispetto alla tenuta e allo sviluppo delle proprie competenze e in questa chiave inserirsi a pieno titolo la modalità di Fci;
- si presta ad essere utilizzato non solo per la frequenza di "corsi", ma anche per l'elaborazione di "percorsi" formativi coerenti con progetti professionali, soprattutto di profilo alto, finanziabili potenzialmente attraverso la presentazione di piani individuali.

Tutti gli statuti e i regolamenti dei Fondi Paritetici Interprofessionali, citano la formazione a domanda individuale tra le tipologie dei Piani che possono essere finanziate, riprendendo il dettato della Circolare 36/03 del Ministero del Lavoro. Chiaramente la possibilità di ricorrervi e la sua intensità dipenderà da molteplici elementi tra cui, non ultimo, le caratteristiche del target di lavoratori delle imprese che aderiscono ai fondi: in questo senso tendenzialmente si può immaginare che il piano individuale sia più confacente a quei fondi che vedono una forte incidenza tra i suoi aderenti di micro-imprese

o a quei fondi specificamente rivolti a dirigenti. Non è quindi un caso che allo stato attuale alcuni fondi prevedano nei loro bandi la possibilità di finanziare la formazione a domanda individuale. Occorre, tuttavia, precisare che non dedicano un budget specifico per questa tipologia.

In merito ai modelli di offerta di formazione continua a domanda individuale, è possibile delineare quattro macro-tipologie o modelli di “mediazione” domanda-offerta, di cui tre sono caratterizzate da cataloghi.

- *Modello di catalogo “generalista”*: questa tipologia la si può considerare tradizionale, sia perché nasce con le prime esperienze di Fci nell’ambito della 236/93, sia perché presenta caratteristiche intrinseche (per contenuti e tipologie di informazione) che lo avvicinano ai cataloghi già conosciuti di offerta formativa pubblica e privata. La sua caratteristica saliente riguarda l’ampia gamma di ambiti di intervento (per contenuti), e il fatto che viene costruito ad hoc per la formazione continua a domanda individuale: attualmente cataloghi con queste caratteristiche sono presenti nella maggior parte delle realtà regionali e provinciali.
- *Modello di catalogo integrato*: è questa una nuova tendenza che asseconda la volontà di integrare, secondo una logica di *lifelong learning*, tutta l’offerta formativa rivolta alle persone, dalla formazione permanente alla continua. In questa logica il catalogo è costruito secondo esigenze, necessariamente differenti, dell’utenza e in quanto tale si caratterizza per peculiarità, nelle forme e nei contenuti formativi, che si adattano al profilo dell’interessato. Un simile modello è stato recentemente avviato in Emilia Romagna, ma nella logica dell’integrazione non si esclude una sua espansione anche in altre realtà.
- *Modello di catalogo mirato*: in questo caso il catalogo presenta caratteristiche di “parzialità” in quanto contiene offerte relative solo ad alcune aree limitate di argomenti (ad esempio informatica specialistica e marketing). La sua funzione è quella di razionalizzare e meglio definire l’offerta di formazione specialistica, facilitando l’orientamento dei lavoratori intenzionati ad acquisire una specializzazione o competenza tecnica attraverso corsi che sono stati accreditati dalle realtà locali. Il catalogo “parziale” funge anche da attrazione verso tematiche di formazione altrimenti poco scelte. Le altre tematiche non presenti nel catalogo vengono lasciate scegliere direttamente dal lavoratore all’interno del mercato locale o extralocale. Un simile modello è individuabile, ad esempio, nelle province liguri.
- *L’offerta libera*: In questo caso si definisce un modello di incontro tra domanda e offerta di formazione del tutto libera, non mediata da alcun catalogo. Questo tipo di situazione, inizialmente diffusa ora in fase di ripensamento, si è affermata, soprattutto, in quelle realtà dove è presente un mercato dell’offerta formativa debole e dove una limitazione entro i confini provinciali e regionali sarebbe stata una eccessiva barriera alle reali possibilità di crescita delle competenze e conoscenze del lavoratore

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO 8

### La spesa per la formazione

#### 8.1 Tendenze generali della spesa per l'istruzione e la formazione

Nel 2002 l'intervento pubblico per l'istruzione e la formazione è stato di circa 60,6 miliardi di euro, corrispondenti a 1.040 euro per abitante. L'incidenza sul PIL si è attestata intorno al 4,8% evidenziando rispetto al precedente anno 2001 una lieve flessione (-0,23 punti percentuali) che riporta l'indice al livello del 1999 (v. tab. VIII.1, col. 1,2).

Tab. VIII.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale -Università). Anni 1991-2002

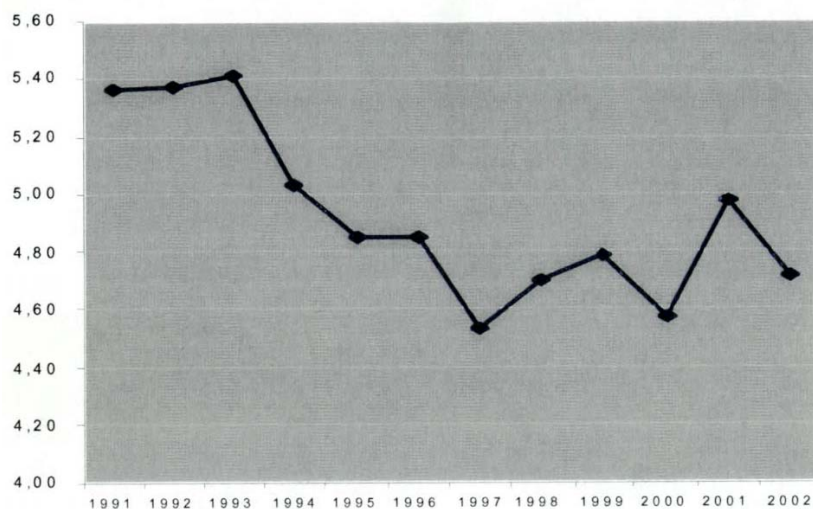
Anni	Spesa pubblica per l'istruzione ai prezzi correnti	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	Spesa pubblica per l'istruzione prezzi costanti 2002	Variazioni annuali della spesa pubblica per l'istruzione a prezzi costanti 2002	Variazioni annuali del PIL a prezzi costanti 2002
	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	Val. %	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	Val. %	Val. %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1991	39.903	5,36	57.277	-	-
1992	42.096	5,37	57.812	0,9	0,8
1993	43.693	5,41	57.753	-0,1	-0,9
1994	42.933	5,03	54.838	-5,0	2,2
1995	44.783	4,85	54.481	-0,7	2,9
1996	47.665	4,85	55.017	1,0	1,1
1997	46.518	4,53	52.459	-4,6	2,0
1998	50.438	4,70	55.374	5,6	1,8
1999	53.056	4,79	57.336	3,5	1,7
2000	54.030	4,63	57.153	-0,3	3,0
2001	61.453	5,04	63.316	10,8	1,8
2002 (a)	60.663	4,819	60.663	-0,8	0,4

NOTA: Le serie a prezzi 2001 (coll. C, D, E) sono ottenute applicando alle spese espresse ai prezzi dell'anno corrente il deflatore del PIL 2002 definito dall'Istat - Contabilità Nazionale. Queste serie rappresentano l'evoluzione delle spese in "volume", vale a dire escludendo gli effetti dell'aumento dei prezzi.

Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

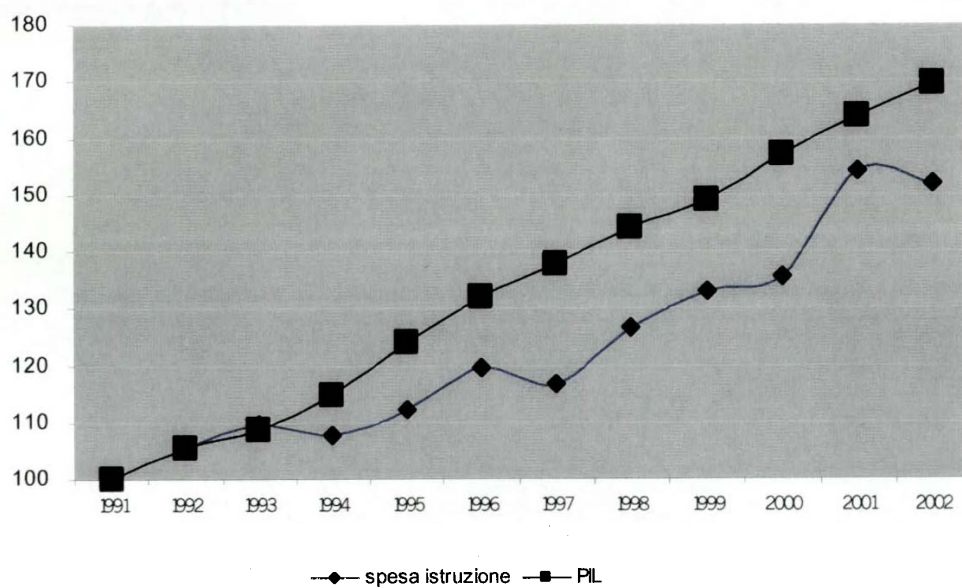
Confrontando le variazioni della spesa educativa e del PIL a prezzi costanti, vale a dire non influenzate dalle variazioni dei prezzi (v. tab. VIII.1, col. 3, 4, e 5), si osserva che negli ultimi due anni le variazioni di spesa sono state contrassegnate da dinamiche di segno opposto. Nel 2001 la spesa in istruzione in termini reali aveva registrato un aumento dell'11% a fronte di un incremento del PIL dell'1,8%. Le stime per l'anno 2002 indicherebbero un decremento effettivo del 4,6% mentre il PIL sarebbe aumentato dello 0,4%.

Fig. VIII.1 - Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL - Anni 1991-2002



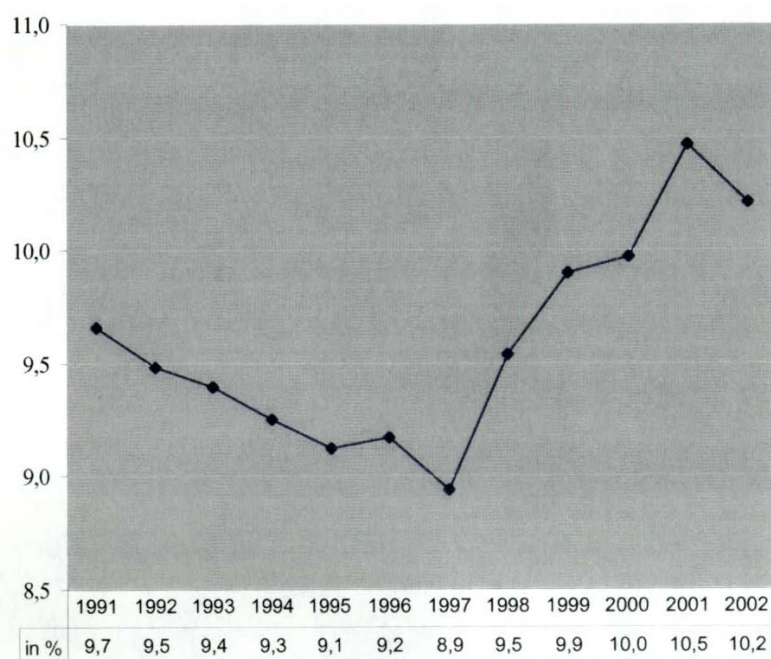
Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

Fig VIII.2 - Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e del PIL Indice base 1991=100



Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

Fig. VIII.3 - Spesa pubblica per l'istruzione-formazione in % della spesa pubblica totale. Anni 1991-2002



Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica

Una dinamica riflessiva di tipo analogo presenta anche la spesa pubblica per l'istruzione in rapporto alla spesa pubblica totale. Nel 2002 l'indicatore si sarebbe attestato al 10,2% contro il 10,5% registrato nell'anno precedente (v. fig. VIII.3). L'andamento di questo indicatore evidenziava dal 1998 una tendenza generalmente positiva, anche per effetto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, della minore pressione sulla spesa pubblica degli interessi passivi sul debito pubblico<sup>30</sup>. Nonostante il calo, la situazione del 2002 conferma comunque che l'indicatore si è stabilizzato a livelli superiori dei primi anni Novanta.

La flessione di spesa rilevata nell'anno 2002 sembra comunque avere le caratteristiche di una battuta d'arresto limitata all'anno in questione

La scuola costituisce, ovviamente, il settore dell'istruzione che assorbe la fetta di gran lunga più consistente dei finanziamenti pubblici. Nel 2002 gli impegni complessivi a favore del settore sono stati di circa 46,5 miliardi di euro con una incidenza rispetto al PIL pari al 3,7% a fronte del 4% nel 2001 (v. tab. VIII.2 e fig. VIII.4).

<sup>30</sup> V. Istat, Conti ed Aggregati Economici delle Amministrazioni Pubbliche, Serie SEC95, 1990-2000, Roma, ISTAT, 2001.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VIII.2 - Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione in rapporto al PIL e per soggetto erogatore

Anni	Scuola	Formazione professionale regionale	Istruzione superiore e Ricerca scientifica universitaria (*)	Totale
Milioni di euro				
1995	36.644	1.970	6.170	44.783
1996	38.902	2.037	6.725	47.665
1997	37.189	1.981	7.348	46.518
1998	40.061	2.248	8.129	50.438
1999	41.322	2.987	8.747	53.056
2000	42.363	2.111	9.556	54.030
2001	48.440	2.720	10.294	61.453
2002	46.514	2.881	11.268	60.663
in % Prodotto interno lordo (PIL)				
1995	3,97	0,21	0,67	4,85
1996	3,96	0,21	0,68	4,85
1997	3,62	0,19	0,72	4,53
1998	3,73	0,21	0,76	4,70
1999	3,73	0,27	0,79	4,79
2000	3,63	0,18	0,82	4,63
2001	3,98	0,22	0,84	5,04
2002	3,69	0,23	0,89	4,81
Composizione percentuale				
1995	81,8	4,4	13,8	100,0
1996	81,6	4,3	14,1	100,0
1997	79,9	4,3	15,8	100,0
1998	79,4	4,5	16,1	100,0
1999	77,9	5,6	16,5	100,0
2000	78,4	3,9	17,7	100,0
2001	78,8	4,4	16,8	100,0
2002	76,7	4,7	18,6	100,0

\*: le spese dei Conservatori musicali e delle Accademie nazionali sono comprese fino all'anno 2000 nelle spese dell'istruzione scolastica; dal 2001 sono riportate nell'istruzione superiore.

A partire dal 2000 la spesa per la formazione professionale si riferisce alla formazione professionale iniziale.

Fonte: MIUR-Ufficio di statistica

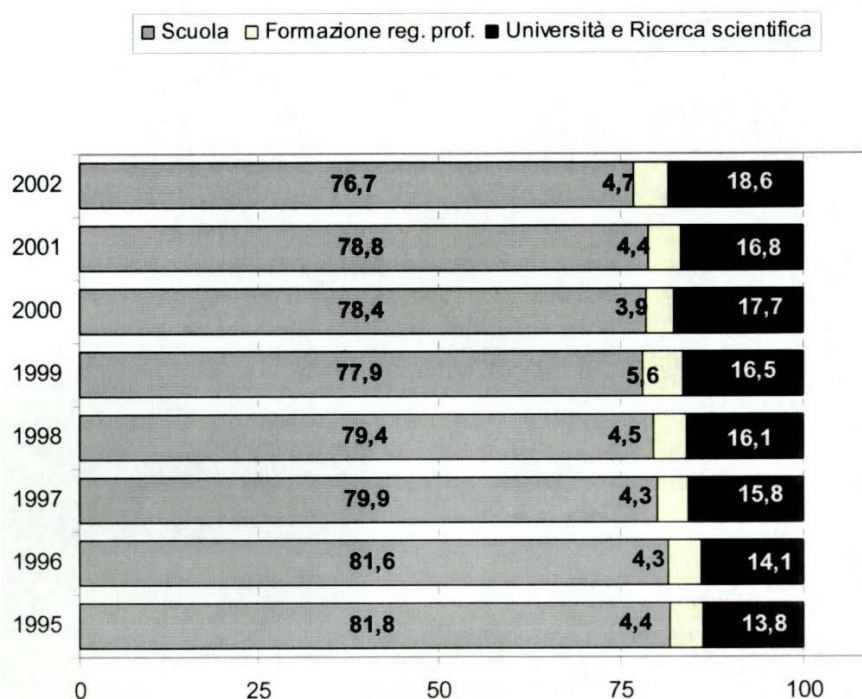
La situazione rilevabile dal rendiconto MIUR indica per il 2003 una spesa per istruzione scolastica di circa 41,3 miliardi di euro (+10% circa), ammontare che da solo porta la spesa per la scuola sul PIL al livello del 3,18%.

Un elemento che si evidenzia nel corso degli anni è, comunque, un tendenziale assottigliamento della quota di risorse attribuite alla scuola sul totale della spesa educativa. Nell'arco degli anni 1995-2002 l'incidenza della spesa scolastica è passata da valori prossimi all'82% all'attuale 77% (v. tab. VIII.2 e fig. VIII.4).

A beneficiare del calo sono state soprattutto l'istruzione universitaria e l'alta formazione artistica (AFAM) che congiuntamente considerate, sono arrivate ad assorbire nel 2002 il 18,6% della spesa educativa. A differenza della scuola, l'istruzione superiore ha registrato nel 2002 una dinamica di segno positivo. In rapporto al PIL la spesa ha realizzato un lieve incremento di 0,05 punti percentuali (0,84% nel 2001; 0,89% nel 2002) che però conferma la costante crescita di risorse che interessa questo settore dalla seconda metà degli anni Novanta. Anche le informazioni desumibili dal rendiconto MIUR mostrano che nel 2003

sono affluiti al settore nuovi finanziamenti, sebbene vada evidenziato i dati di bilancio comprendono anche la spesa per la ricerca scientifica non universitaria.

Fig. VIII.4 - Composizione percentuale della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione secondo le aree formative. Anni 1995-2002



Fonte: MIUR- Ufficio di Statistica

Anche la formazione professionale regionale è stata interessata nel 2002 da una dinamica di segno positivo. La spesa per questo settore si è attestata allo 0,23% del PIL contro lo 0,22% registrato nell'anno precedente. Va rilevato che la spesa stimata per questo settore formativo si riferisce sia alla spesa per i corsi rivolti ai giovani sia a quella per la formazione continua.

### 8.2 La spesa regionale per la formazione professionale

Questo paragrafo riporta le informazioni relative alla spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalle regioni. I dati utilizzati sono stati estratti dai consuntivi e dai bilanci preventivi regionali, considerando le voci di spesa della rubrica "Formazione Professionale", nonché gli altri capitoli di spesa, concernenti anche essi l'intervento formativo.

La prima tabella (VIII.3) presenta, per il quinquennio 2000-2004, i principali indicatori utilizzati in questa sezione e calcolati sul totale delle regioni italiane. Nelle prime due colonne si trovano i valori delle previsioni iniziali, tratti dai bilanci preventivi, e i valori delle previsioni finali, estratti dai bilanci consuntivi. Il valore della prima colonna mostrerebbe, per gli ultimi tre anni, una complessiva stazionarietà delle risorse destinate alla formazione professionale. Al contrario l'analisi dei bilanci consuntivi (colonne 2, 4, 6) mostra una costante variazione positiva, seppur riferita agli anni precedenti. Complessivamente nel 2002 le risorse disponibili per la formazione professionale ammontavano a 4196,5 milioni di euro (colonna 2). Di queste risorse sono state effettivamente impegnate 2855,2 milioni di euro (colonna 4), e spesi 2038,3 milioni di euro (colonna 6). L'aleatorietà dei bilanci di previsione iniziali è reso evidente nella terza colonna, che fornisce il valore della capacità previsiva, per una misura dell'attendibilità delle previsioni iniziali di spesa, confrontate con quelle finali, tramite rapporto percentuale. Appare considerevole il gap tra i due momenti previsivi, quello iniziale e quello finale.

Tab. VIII.3 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 2000 - 2004.

Anni	Previsioni iniziali (a) (mln. di euro)	Previsioni finali (b) (mln. di euro)	Capacità previsiva (3)=1/2	Impegni di spesa (b) (mln. di euro)	Capacità di impegno (5)=4/2	Spesa effettiva (b) (mln. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente	Spesa per unità di forza lavoro (c) (euro)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2000	2.371,1	3.093,1	76,7	1.908,6	61,7%	1.681,2	8,8%	71,3
2001	2.264,0	3.894,6	58,1	2.589,4	66,5%	1.869,2	11,2%	78,8
2002	3.528,7	4196,5	85,4	2.855,2	68,6%	2.050,6	9,0%	85,0
2003	3.569,8							
2004	3.480,4							

Fonte: elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati Istat (c).

Un ulteriore confronto porta al calcolo dei valori nella colonna 5, dove viene riportata la capacità di impegno delle risorse da parte delle amministrazioni regionali, in base al raffronto tra previsioni finali e gli impegni di spesa. Questo altro rapporto percentuale mostra che, se pur senza grandi incrementi annuali, la capacità di impegno è comunque in crescita.

Ugualmente positiva risulta la variazione della spesa effettiva, che nei tre anni considerati (2000, 2001 e 2002), presenta sempre incrementi annuali intorno al dieci per cento (colonna 7).

A chiudere la serie di informazioni della tabella VIII.3 troviamo la spesa media, in formazione, per unità di forza lavoro, che, similmente alla spesa effettiva, cresce anche essa. Nel 2002 raggiunge quota 85 euro pro capite.

### 8.2.1 - I bilanci consuntivi

La tabella VIII.4 riporta la distribuzione della spesa effettiva per la formazione professionale per le quattro macro aree italiane, Nord-Est, Nord-ovest, Centro, e Sud, relativa ai tre anni 2000, 2001 e 2002. A livello nazionale i dati sono gli stessi della tabella precedentemente illustrata. La ripartizione per zone geografiche permette di scendere in dettaglio nell'ammontare di spesa delle zone e scoprire dove più si è speso per la

formazione professionale; inoltre la suddivisione geografica consente di approfondire le variazioni annuali, prima analizzate, e scoprire quali macro aree presentano gli incrementi maggiori. Il Centro quest'anno, pur presentando il maggiore aumento (+29,5%), rimane la zona che spende meno in formazione, solo 328,7 milioni di euro. Il Sud, che nel 2001 era in crescita (+10,6%), ha nel 2002 una brusca frenata con un decremento percentuale del 10,2%, passando da 658,9 a 591,7 milioni di euro, e cede la prima posizione, in termini di somme spese, al Nord-Est che con un aumento del 18,3% raggiunge la quota di spesa effettiva di 590,7 milioni di euro. Infine il Nord-Ovest, per il 2002, ha speso 539,4 milioni di euro, con un aumento percentuale rispetto il 2001 di 17,9.

Tab. VIII.4. - Spesa effettiva per la formazione professionale per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	465,1	457,5 (-1,6)	539,4 (+17,9)
Nord-Est	397,6	499,2 (+25,6)	590,7 (+18,3)
Centro	222,6	253,8 (+14,0)	328,7 (+29,5)
Sud	595,9	658,8 (+10,6)	591,7 (-10,2)
<i>Italia</i>	<i>1.681,2</i>	<i>1.869,2 (+11,2)</i>	<i>2.050,6 (+9,7)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002

La tabella VIII.5 ha la medesima struttura di quella precedentemente analizzata, ma riporta i dati della spesa media per la formazione per unità di forza lavoro.

Tab. VIII.5 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alle forze di lavoro. Anni 2000-2002. V.a. in euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	70,0	68,3 (-2,4)	79,6 (+16,5)
Nord-Est	82,9	102,8 (+24)	120,7 (+17,4)
Centro	48,0	55,3 (+15,2)	67,5 (+22,1)
Sud	79,5	87,4 (+9,9)	77,6 (-11,2)
<i>Italia</i>	<i>71,3</i>	<i>78,8 (+10,5)</i>	<i>85,0 (+7,9)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002 e su dati Istat.

Nel calcolo di questo valore la somma al numeratore è quella della tabella VIII.4, l'elemento nuovo in questo caso è il denominatore, dove si trova l'ammontare della popolazione attiva. Il Nord-Est è l'area geografica dove si spende maggiormente per unità di forza lavoro (120 euro), a seguire vengono il Nord-Ovest con 79,6 euro e il Sud con 77,6. Chiude la graduatoria il Centro con 67,5 euro. Nell'ultimo anno le due aree che presentano gli incrementi maggiori sono il Nord-Est e il Centro.

La tabella VIII.6 fornisce la ripartizione per macro aree geografiche degli impegni di spesa. Il 2002, su base nazionale, conferma il trend positivo dell'anno precedente. A livello disaggregato il Nord-Est è l'unica area che, invece, presenta una variazione di segno

opposto, con una diminuzione dell'8,2%. Il Sud con 1051,1 milioni di euro mantiene il primato per impegni di spesa che aveva anche negli anni precedenti. Fanalino di coda rimane il Centro con 517,8 milioni di euro, nonostante il forte incremento (+23,5%) presentato nel 2002

Tab. VIII.6 - Impegni di spesa per la formazione per aree territoriali. Anni 2000-2002. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2000	2001	2002
Nord-Ovest	343,7	609,2 (+77,2)	669,9 (+10)
Nord-Est	431,1	622,9 (+44,5)	572,0 (-8,2)
Centro	377,7	419,2 (+11)	517,8 (+23,5)
Sud	756,1	938,2 (+24,1)	1.051,1 (+12)
<i>Italia</i>	<i>1.908,6</i>	<i>2.589,4 (+35,7)</i>	<i>2.877,1 (+11,1)</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2000-2002

Gli impegni di spesa rapportati alle spese programmate forniscono un indicatore della capacità delle regioni di impegnare le risorse disponibili in bilancio.

Dalla tabella VIII.7 si evidenzia che alcune regioni, per il 2002, confermano la loro elevata capacità di impegno dell'anno precedente, con valori percentuali superiori al 90%: Molise, Abruzzo, Sicilia, Sardegna e le due province autonome Trento e Bolzano. Basilicata e Calabria, che avevano una capacità di impegno inferiore al 40%, compiono, rispetto l'anno precedente, il salto maggiore, arrivando ad impegnare più del 80% delle spese prestabilite. Mentre l'Umbria che, nel 2001, aveva un valore già basso di 35,8%, scende per l'anno seguente ad una capacità di impegno del 27,8% delle spese programmate.

La tabella VIII.8 riporta l'indicatore dell'efficienza realizzativa delle regioni, cioè quale porzione dei fondi impegnati siano riuscite effettivamente a spendere. Questo indicatore misura il rapporto tra impegni e spese sostenute nell'arco di 3/4 anni. Il valore nazionale è 77,5%, il che significa che quasi un quarto delle risorse impegnate non giunge a buon fine. Passando ad un livello di aggregazione inferiore, si trovano i valori relativi alle quattro macro aree geografiche, dove il primato di efficienza spetta quasi pari merito alle due zone del Nord: Nord-Ovest 87,1% e Nord-Est 89,8%. Il valore più basso è posseduto dal centro (57,8%). Proseguendo la disaggregazione delle informazioni si passa al livello regionale. Tra le regioni, il primato della capacità di spesa spetta al Friuli Venezia Giulia con un valore percentuale di 98,3. Le altre regioni che superano quota 90% sono la Puglia, l'Emilia Romagna, la Lombardia e le due province autonome, Trento e Bolzano. Lazio, Abruzzo e Campania chiudono la graduatoria con un valore di efficienza realizzativa attorno al 40%.



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VIII.7 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni<sup>a</sup>. Anni 2001-2002 (Valori percentuali)

Regioni	Anni	
	2001	2002
Valle d'Aosta	76,4	74,6
Piemonte	64,9	68,4
Liguria	66,5	65,0
Lombardia	43,8	49,5
Veneto	68,4	72,8
Provincia Autonoma di Trento	98,0	97,6
Provincia Autonoma di Bolzano	97,1	97,2
Friuli V. G.	28,1	48,3
Emilia Romagna	79,4	63,9
Toscana	84,5	87,2
Umbria	35,8	27,8
Marche	87,0	89,6
Lazio	59,9	55,2
Abruzzo	91,8	94,6
Molise	94,0	95,0
Campania	65,8	80,1
Puglia	68,2	48,7
Basilicata	37,0	82,5
Calabria	12,9	88,2
Sicilia	97,0	94,7
Sardegna	98,7	99,9
Nord-Ovest	52,9	56,5
Nord-Est	68,6	68,4
Centro	64,2	61,4
Sud	79,4	85,2
<i>Italia</i>	66,5	68,6

a: rapporto tra impegni e previsioni finali si spesa.

I dati relativi alle Regioni Toscana e Abruzzo sono stati ottenuti per stima.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 2001-2002.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VIII.8 – Efficienza realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1999-2002<sup>a</sup>.

Regioni	Valori %
Valle d' Aosta	65,0
Piemonte	88,9
Liguria	67,3
Lombardia	92,4
Veneto	81,8
Provincia Autonoma di Trento	87,8
Provincia Autonoma di Bolzano	93,1
Friuli Venezia Giulia	98,3
Emilia Romagna	92,9
Toscana	70,5
Umbria	77,0
Marche	62,5
Lazio	45,7
Abruzzo	38,0
Molise	52,0
Campania	43,0
Puglia	93,7
Basilicata	87,5
Calabria	48,2
Sicilia	88,6
Sardegna	67,3
Nord-Ovest	87,1
Nord-Est	89,8
Centro	57,8
Sud	73,4
<i>Italia</i>	<i>77,5</i>

a: rapporto tra la spesa effettivamente sostenuta ed i relativi impegni di spesa tra gli anni 1999 e 2001. Per la spesa è stata considerata anche quella in conto residui dell'anno 2002 ed è stata esclusa quella dei residui 1999.

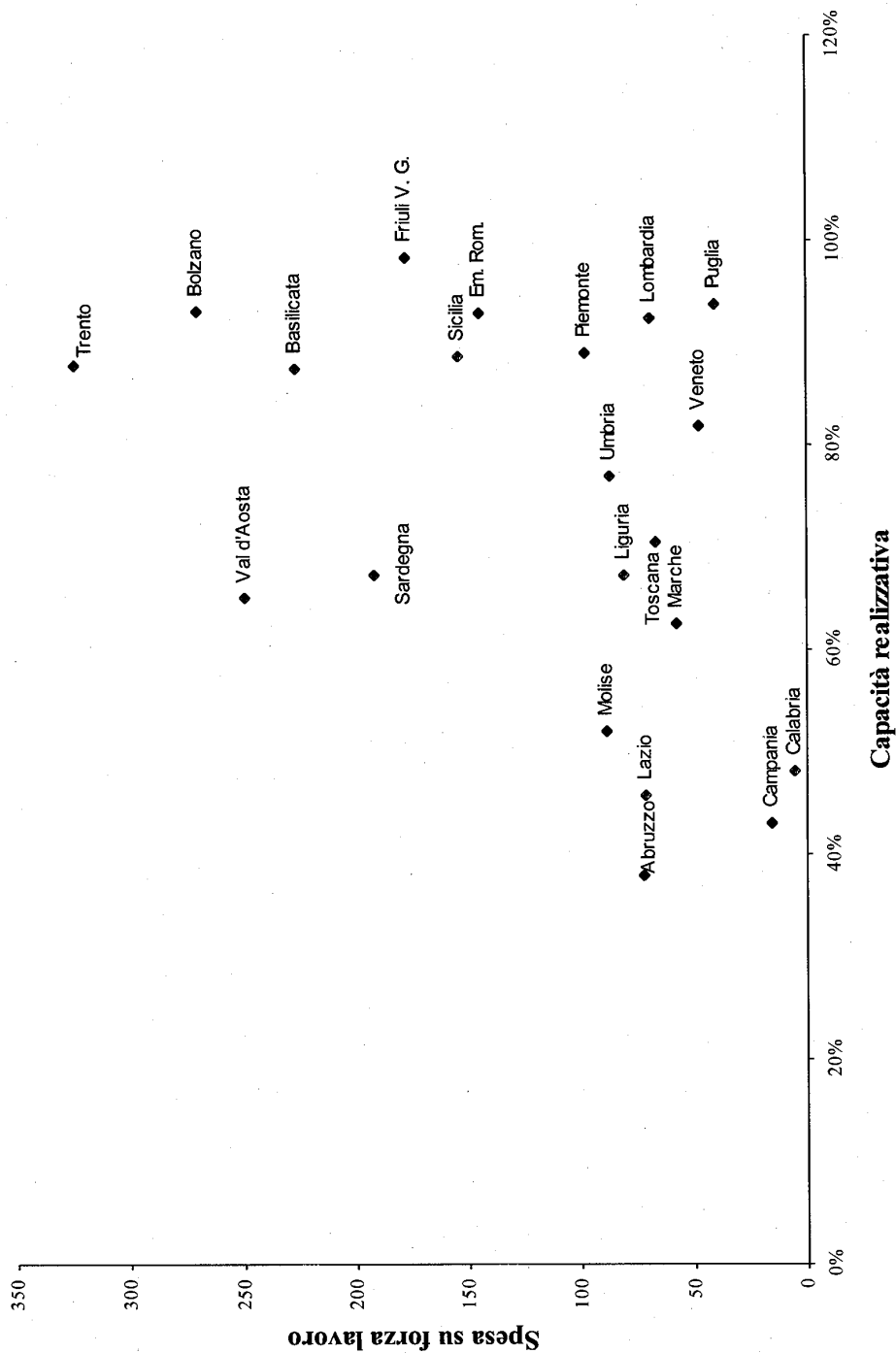
I dati relativi alle Regioni della Toscana e dell'Abruzzo nell'anno 2002 sono stati ottenuti per stima.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1999-2002.

Nella figura VIII.5 (Capacità d'investimento in capitale umano) viene operato un confronto tra le Regioni secondo due delle principali dimensioni, ovvero la quantità della spesa per forza lavoro e la capacità di realizzare gli impegni di spesa. Le Regioni del Nord, come già visto, registrano capacità realizzative molto alte ma si differenziano notevolmente per la spesa pro capite, passando dai 250 euro e oltre delle Province autonome di Trento e Bolzano ai 50-100 euro del Veneto, Lombardia, Piemonte

Molte Regioni del Sud e del Centro si concentrano in prossimità dell'origine, evidenziando così una bassa capacità realizzativa (inferiore al 50%) e una spesa per forza lavoro molto contenuta. Una buona capacità di realizzazione con una spesa comunque bassa è stata riportata nella Puglia, in Umbria e nelle Marche. Spese pro capite di buon livello ed insieme una alta percentuale nella capacità realizzativa sono state registrate in Basilicata.

Fig. VIII.5 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2002



Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi e dati Istat.

**8.2.2 I bilanci di previsione**

Passiamo ora all'esame dei fondi destinati alla formazione professionale sulla base dei bilanci di previsione iniziale.

I dati dedotti dai bilanci di previsione, a causa del loro carattere indicativo di spesa, non riescono ad essere pienamente significativi e attendibili come quelli estratti dai consuntivi; essi risultano comunque utili perché sono aggiornati all'anno corrente, e perché possono fornire un'indicazione sulle somme disponibili per l'ambito formativo. La composizione interna mostra la complessità della programmazione e della erogazione delle risorse in un ambito come quello della formazione professionale. La tabella seguente (VIII.9) riporta, per gli anni 2003 e 2004, la suddivisione per macro aree geografiche delle tre voci di bilancio previsionale, residui presunti, competenza e cassa. A livello nazionale, per i residui presunti si passa da 2033,5 a 2282,3 milioni di euro. Tale crescita dei residui si rinviene in tre delle macro aree geografiche considerate, mentre l'unica a diminuire i propri residui è il Nord-Ovest, che scende da 936,6 a 652 milioni di euro. Un andamento simile è mostrato dalle previsioni iniziali di cassa. Anche in questo caso è l'area Nord-Ovest l'unica delle quattro a mostrare un decremento (-28,1%) nel passaggio dal 2003 al 2004. Le previsioni iniziali di competenza a livello nazionale, come già evidenziato, risultano tendenzialmente stabili. A livello disaggregato le maggiori variazioni si riscontrano per il Nord-Ovest (-23,8%) e per il Nord-Est (+30,3%).

Tab VIII.9 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2004 e 2003 e variazioni percentuali (mln. di euro)

Aree	2003			2004			2003/2004 (%)		
	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa
Centro	115,6	759,9	779,2	199,7	775,9	950,7	72,8	2,1	22,0
Nord Est	236,4	615,2	435,4	469,3	801,4	975,7	98,5	30,3	124,1
Nord Ovest	936,6	793,3	1.677,70	652	604,5	1.206,80	-30,4	-23,8	-28,1
Sud	744,9	1401,4	1.192,50	961,3	1298,5	1.335,50	29,1	-7,3	12,0
Italia	2.033,50	3569,8	4.084,90	2.282,30	3480,4	4.468,70	12,2	-2,5	9,4

I dati relativi al preventivo della Regione Campania sono stati ottenuti per stima.

Fonte: elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale.

## CAPITOLO 9

### Programmazione del Fondo Sociale Europeo: valutazione delle *policy*

La valutazione delle *policy* connesse alla programmazione Fse 2000-2006 è stata condotta secondo un approccio di tipo formativo, ossia in grado di informare in corso d'opera i *policy-maker* non solo sugli esiti prodotti dalle politiche cofinanziate, ma anche sui motivi di tali esiti, sugli elementi di successo e insuccesso, al fine di poter migliorare la gestione e l'attuazione complessiva degli interventi. L'obiettivo perseguito è quello di promuovere una valutazione "utile ed utilizzata" attraverso la condivisione degli strumenti metodologici e delle politiche prioritarie da analizzare tra i vari *stakeholder* coinvolti dall'attuale programmazione del Fse.

Nell'ottica dell'utilità" della valutazione si è scelto di approfondire in questo capitolo due analisi valutative di tematiche particolarmente rilevanti per apprezzare i risultati della programmazione Fse. Si tratta, in primo luogo, delle osservazioni tratte dall'esame della programmazione attuativa del Fse che permettono di seguire quali priorità vengono privilegiate nei contesti regionali responsabili dell'implementazione del Fse; in secondo luogo degli esiti occupazionali in un'ottica di genere che permettono di cogliere il grado di raggiungimento di due obiettivi fondamentali del Fse: occupabilità e pari opportunità.

#### **9.1 Le priorità di *policy* emergenti dai contesti regionali**

##### **9.1.1 L'analisi della programmazione attuativa del Fse**

Come noto, nell'attuale programmazione dei Fondi strutturali, le Regioni, le Province, i Comuni ed altri Enti Locali hanno acquisito un ruolo crescente nella definizione delle strategie politiche, diventando i principali attori nel disegno e nell'attuazione delle politiche cofinanziate dal Fse. Al fine di esaminare le priorità di *policy* delle amministrazioni, la Struttura di valutazione dell'Isfol ha promosso e realizzato uno specifico progetto di indagine dedicato all'analisi dei bandi di gara (appalti pubblici di servizi e avvisi pubblici) cofinanziati dal Fse e emanati dalle Autorità di gestione appartenenti all'Obiettivo 3 e all'Obiettivo 1.

L'archivio informatico a tal fine predisposto per la raccolta e la schedatura dei documenti di programmazione attuativa adottati dalle Autorità di gestione e dagli enti da esse delegati, consente di avere un costante aggiornamento sulle strategie realizzate e di verificare *in itinere* gli orientamenti emergenti dai vari contesti territoriali, fornendo così un ricco quadro sugli indirizzi di *policy* delle amministrazioni che rappresenta una preziosa fonte informativa sulla domanda pubblica di interventi cofinanziati<sup>31</sup>.

Dopo aver illustrato i risultati principali prodotti dal Fse nel periodo 2000-02 si è dunque ritenuto opportuno evidenziare le tendenze più significative che – anche rispetto allo scenario complessivo citato – hanno caratterizzato le scelte di programmazione attuativa operate dalle amministrazioni titolari del Fse nel corso del 2003. Queste tendenze, oltre a rendere esplicite

<sup>31</sup> Nello specifico, l'alimentazione della banca dati permette di raccogliere numerose informazioni riguardanti le tipologie di progetto attivate, la loro durata e struttura, i destinatari degli interventi, i soggetti proponenti, i riferimenti a tematiche trasversali quali le pari opportunità, lo sviluppo locale, la società dell'informazione e l'economia sociale, i criteri di valutazione per la selezione dei progetti, la tempistica dell'iter procedurale.

le priorità di *policy* più recenti che emergono a livello nazionale, sono particolarmente rilevanti anche ai fini della valutazione delle politiche cofinanziate cui spetta il compito di verificarne l'effettiva consistenza aggiornando le analisi di realizzazione, risultato ed impatto del Fse.

### 9.1.2 Le strategie di intervento

Rispetto al triennio 2000-02, nel 2003 si assiste ad un processo più incisivo di ampliamento dei soggetti emittenti, in linea con il processo di decentramento, ed in particolare del numero di enti delegati titolari di avvisi pubblici, che soprattutto nell'Obiettivo 1 avevano avuto un ruolo marginale fino a tutto il primo semestre 2002. Si rileva, inoltre, una crescita significativa in Obiettivo 3 dei bandi emessi dagli organismi intermediari delle sovvenzioni globali, che segnala la progressiva diffusione di tale forma innovativa di intervento del Fse. I dati relativi agli organismi intermediari delle sovvenzioni globali evidenziano una loro tendenziale specializzazione verso il sostegno alle politiche di creazione d'impresa, di sviluppo delle attività di ricerca e di consolidamento del terzo settore.

Nel corso del 2003 la programmazione attuativa si è sviluppata su più direttrici, coprendo la quasi totalità delle linee di intervento previste a sostegno della strategia delineata nell'ambito del Qcs Obiettivo 3 e del Qcs Obiettivo 1.

In Obiettivo 1 la presenza delle Province si concentra prevalentemente su due misure: la misura dedicata ai servizi per l'impiego e la misura volta alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Più ridotta appare la programmazione attuativa delle Province nelle misure cofinanziate dal Fse in assi diversi da quello appositamente dedicato alle risorse umane. Le attività messe a bando riguardano attività a sostegno dell'imprenditorialità e, in particolare, percorsi integrati che prevedono azioni formative e di accompagnamento e *tutoring* per la creazione d'impresa e lo sviluppo del terzo settore; attività di formazione continua; analisi e studi di carattere economico e sociale per la promozione dell'imprenditoria sociale; attività formative finalizzate al reinserimento lavorativo nell'ambito dell'asse risorse culturali o volte a promuovere cataloghi di offerta formativa nel quadro di programmi di erogazione di assegni di studio.

Si conferma rispetto al triennio 2000-02 la tendenza comune delle amministrazioni a privilegiare le attività rivolte alle persone. Nell'ambito delle azioni rivolte alle persone, in particolare, è stata incentivata la realizzazione delle attività formative che continuano a svolgere un ruolo centrale, anche perché attività di tipo consolidato tradizionalmente presidiate dalle amministrazioni. Cresce, tuttavia, l'importanza nella programmazione attuativa di interventi più innovativi, quali ad esempio i percorsi integrati di inserimento lavorativo e l'orientamento e consulenza, presenti in maniera trasversale su tutte le misure. La promozione di attività di orientamento, consulenza ed informazione evidenzia una tendenza della programmazione attuativa verso la costruzione di un sistema basato in larga misura anche sull'individualizzazione degli interventi, in linea con le evoluzioni dei sistemi di formazione a livello europeo.

Un ruolo ancora marginale svolgono invece gli incentivi per la mobilità geografica, le attività di formazione esterna all'apprendistato e gli interventi volti a conseguire l'obiettivo del sostegno alla rimodulazione degli orari e alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, ad esempio, attraverso la promozione degli incentivi alle imprese per *job rotation* e *job sharing* o per il *part-time*.

Permane, pertanto, nel 2003 la capacità di programmazione attuativa delle amministrazioni regionali già dimostrata nel triennio 2000-02 sulle politiche di inserimento e reinserimento lavorativo, anche delle categorie svantaggiate e sulle politiche volte a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Dall'analisi dei bandi di gara il tema della promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e di realizzazione del principio di pari opportunità sembra riscuotere un'attenzione crescente presso le amministrazioni regionali che, anche a livello provinciale, hanno promosso interventi per cercare di attenuare le difficoltà incontrate dalle donne nel mercato del lavoro.

### **9.1.3 L'ampliamento dei target-group**

Una politica di carattere trasversale alle tipologie di intervento, di cui è stata rilevata nel 2003 una presenza più ampia rispetto al passato, riguarda gli interventi a favore della popolazione adulta con oltre 45 anni di età, con la previsione, ad esempio, di contributi a favore di piccole e medie imprese per l'assunzione di ultraquarantenni iscritti nelle liste di mobilità, oppure ammessi al trattamento straordinario. Questo ambito potenziale di destinatari ha iniziato ad assumere un suo rilievo specifico a seguito dei nuovi orientamenti della Seo e del *target* che l'Unione europea si è impegnata a conseguire entro il 2010 in termini di tasso di occupazione della popolazione anziana. Le linee di intervento attivate riguardano, in particolare, la misura dedicata alla formazione permanente e le tipologie prevalenti sono costituite dalla formazione e dalle attività di reinserimento lavorativo.

Nell'ambito della formazione per occupati, inoltre, sono individuati come potenziali destinatari non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i lavoratori stagionali, i lavoratori *part-time* e i soci di cooperative, mentre la formazione permanente ha come *target* principale o i lavoratori occupati la cui professionalità è a rischio di obsolescenza o i disoccupati che intendono aggiornarsi.

La programmazione attuativa relativa al 2003, infine, conferma una tendenza verso l'ampliamento dei gruppi bersaglio a *target* di utenza su cui è cresciuta l'attenzione sociale negli ultimi anni. I disabili continuano a rimanere una delle categorie prevalenti, anche in ragione del supporto che il Fse sta fornendo al collocamento obbligatorio e quindi all'attuazione della legge 68/99, anche se più elevata è la presenza di extracomunitari e minoranze etniche e gruppi di destinatari altrettanto significativi sono individuabili nei detenuti o soggetti a provvedimento giudiziario e nei tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti. Risulterebbe quindi perseguito l'obiettivo, assunto dalla gran parte dei programmi, di puntare ad un ampliamento della platea delle tipologie di soggetti e di diversificare in tal modo le politiche di intervento.

### **9.1.4 Le priorità trasversali**

Relativamente alle priorità trasversali del Fse (società dell'informazione, pari opportunità tra uomini e donne, sviluppo locale, economia sociale), si rileva che nei primi dieci mesi del 2003 questa finalità è stata assunta in circa il 35% dei bandi, anche se in maniera differenziata, in quantità e modalità di conseguimento della singola priorità.

Nel 2003 la società dell'informazione rappresenta una priorità esplicitamente prevista in circa il 34% dei bandi emessi. Le modalità più significative individuate sono:

- utilizzo di tecnologie informatiche e multimediali nell'erogazione delle attività, comprese le iniziative da realizzarsi in formazione a distanza (Fad);
- previsione di uno o più moduli (eventualmente con una durata minima prefissata) in tema di conoscenza, sviluppo e diffusione di nuove tecnologie;
- realizzazione di attività incentrate sui profili professionali della società dell'informazione;
- attività di alfabetizzazione informatica come strumento per l'acquisizione di competenze di base;
- sperimentazione di forme di telelavoro;
- creazione di imprese e lavoro autonomo nei campi della società dell'informazione e delle nuove tecnologie.

Il tema delle pari opportunità tra uomini e donne rappresenta una priorità esplicitamente prevista in circa il 35% dei bandi (valore analogo a quello dei precedenti periodi di programmazione attuativa), con una quota superiore nel caso dell'Obiettivo 3, ma con una tendenza al riequilibrio tra le due aree territoriali. Nella maggioranza dei casi l'affermazione della priorità viene accompagnata dall'indicazione — più o meno dettagliata e strutturata — delle modalità di perseguimento della priorità e quindi dei contenuti progettuali che fanno ritenere soddisfatta la priorità stessa. In continuità con i precedenti periodi di programmazione attuativa, le modalità ricorrenti di perseguimento della priorità sono le seguenti:

- un obiettivo quantificato di presenza delle donne nelle attività finanziate, oppure una presenza che riflette orientativamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- la presenza di moduli informativi ed orientativi, ma anche di contenuti didattici, sui temi e gli strumenti normativi relativi alle pari opportunità nei percorsi formativi;
- l'attivazione di interventi e misure di accompagnamento e servizi per favorire l'accesso e la partecipazione femminile alle iniziative.

Nel caso dello sviluppo locale, una valutazione in merito al grado di conseguimento atteso della priorità deve tenere conto anche del peso che il tema riveste come requisito di accesso (in termini di priorità settoriali e territoriali, di collegamento con piani di sviluppo locale, di concertazione obbligatoria) e del riflesso che le politiche locali hanno direttamente in termini di declinazione delle azioni programmate, soprattutto dal punto di vista settoriale e territoriale. L'affermazione della priorità dello sviluppo locale, prevista in circa il 33% dei bandi, viene accompagnata dall'indicazione di quattro principali tipologie di modalità di perseguimento:

- il raccordo con altre azioni o programmi esplicitamente finalizzati allo sviluppo locale (ad esempio, i Programmi Integrati Territoriali);
- le relazioni con i fabbisogni di sviluppo territoriale e settoriale;
- il raccordo con i sistemi di rilevazione della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi, per orientare gli interventi verso le professionalità maggiormente richieste dal mercato del lavoro;
- il legame con il partenariato locale, attraverso la promozione di reti tra gli attori dello sviluppo economico e sociale al fine di rafforzare i processi di sviluppo locale.

L'economia sociale rappresenta, infine, una priorità esplicitamente affermata in misura meno significativa rispetto alle tre priorità trasversali del Fse, ma è comunque presente nel 4% dei bandi. Tale priorità è perseguita prevalentemente tramite la formazione di specifiche figure professionali nel settore socio-sanitario e dei servizi di cura.



### 9.1.5 L'utilizzo dei voucher

Nel corso del 2003 l'analisi dei bandi di gara emessi dalle amministrazioni centrali e regionali Obiettivo 3 e Obiettivo 1 ha evidenziato una crescita dell'utilizzo del *voucher* formativo nell'ambito della programmazione del Fse. Si rileva infatti il ricorso a questo specifico strumento di sostegno alla formazione individuale in tutti gli assi della programmazione che contemplano azioni sulle persone, anche se maggiormente interessate risultano essere le misure C3, C4, D1 e D4. Si evidenzia, quindi, l'orientamento dei soggetti emittenti a sperimentare modelli di finanziamento della domanda su uno spettro ampio di politiche, a partire dall'esperienza maturata nelle precedenti annualità finanziarie, in un'ottica di promozione dello sviluppo del capitale umano e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Il quadro che emerge è composito e segnala l'esistenza di politiche diversificate, sia per quanto concerne le modalità attuative, sia per le finalità che ne motivano l'adozione. Se dal punto di vista dei destinatari il richiamo nei bandi è prevalentemente coincidente con i *target* di misura individuati nei Complementi di programmazione e, solo in alcuni casi, si evidenzia una loro ulteriore specificazione, gli elementi più interessanti si riscontrano nei modelli organizzativi, laddove individuati, previsti nell'avviso pubblico.

Nelle realtà in cui il ricorso all'attuazione del dispositivo è maggiormente consolidato, il modello appare caratterizzato dalla centralità del soggetto pubblico (in molti casi la Provincia) e dalle integrazioni a livello di sistema con gli altri attori della programmazione territoriale (servizi per l'impiego e agenzie formative, università e centri di ricerca). Elementi di omogeneità si colgono nel grado di regolazione dell'offerta e dunque nell'esistenza o meno di elenchi selezionati di soggetti presso cui spendere il *voucher*. In molti casi, infatti, l'applicazione del *voucher* è associata alla presenza di cataloghi (non necessariamente circoscritti al mercato regionale), ma anche nel caso di loro assenza gli enti e le istituzioni presso cui utilizzarli sono in genere individuati già in sede di avviso pubblico.

L'analisi della programmazione attuativa mette in evidenza la presenza di alcune finalità proprie dell'attuazione dello strumento del *voucher* e/o di ambiti formativi interessati. L'utilizzo del dispositivo del *voucher* per le azioni relative all'asse A risulta ancora ridotto, evidenziando come per le politiche dell'approccio preventivo e curativo alla disoccupazione gli indirizzi di programmazione si orientino su forme di intervento più consolidate. Comunque, in tale asse, la finalità del *voucher* formativo è prevalentemente quella di garantire un adeguamento delle competenze necessario all'inserimento occupazionale e per tale ragione l'organizzazione delle attività prevede uno stretto raccordo con i Centri per l'impiego. Le tipologie di intervento realizzate tramite i *voucher* formativi sono dirette principalmente a consentire l'adempimento dell'obbligo formativo, a sopperire alla mancanza di esperienze lavorative nell'ambito delle strutture educative e formative e ad impedire il prolungamento eccessivo della ricerca di prima occupazione.

Nel corso del 2003 si evidenzia un progressivo spostamento di interesse della programmazione verso il sostegno della domanda individuale nei segmenti "alti" della formazione, in particolare nella misura C3, D4 ed E1 in cui sono previsti, in particolare, assegni e buoni formativi per partecipare a programmi di ricerca, a *master* e a corsi di specializzazione organizzati da università e istituti di alta formazione. Per quanto riguarda la formazione permanente si evince un maggiore interesse per gli interventi a sostegno della popolazione adulta rispetto all'annualità precedente. Gli interventi hanno riguardato prevalentemente la formazione legata ai nuovi contenuti dell'alfabetizzazione, in particolare tecnologie dell'informazione, comunicazione e lingue straniere.

Nell'ambito dell'asse D lo strumento del *voucher* è stato utilizzato soprattutto nel Centro-Nord: nella misura D1 per rafforzare le competenze specifiche connesse alla professione e per mantenere o migliorare il percorso lavorativo; nella misura D2 per sviluppare politiche di valorizzazione del capitale umano delle organizzazioni pubbliche e migliorare i processi di programmazione e gestione dei servizi pubblici; nella misura D3 per sostenere la formazione finalizzata alla costituzione e avvio di impresa e per sviluppare apposite competenze per il lavoro autonomo e, infine, per quanto riguarda la misura D4, per promuovere lo svolgimento di attività di ricerca in azienda o per l'accesso a corsi di alta formazione e specializzazione attraverso assegni di ricerca, attivabili presso imprese, università e centri di ricerca nazionali ed internazionali, a favore di disoccupati e inoccupati laureati.

### **9.2 Gli esiti occupazionali delle azioni cofinanziate: un primo approfondimento in chiave di genere**

Gli inserimenti occupazionali dei formati permettono di effettuare una prima valutazione dei risultati delle politiche cofinanziate con il Fse anche in chiave di genere. Il tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari delle azioni formative rivolte all'inserimento occupazionale, ricavato dalle indagini di *placement*<sup>32</sup>, misura la percentuale dei partecipanti alle attività di formazione che risulta avere un impiego ad un anno di distanza dalla conclusione dell'intervento. Ulteriori elementi di valutazione provengono:

- dal tasso di inserimento nell'istruzione, dato dalla percentuale dei destinatari che dopo la partecipazione all'attività formativa ha ripreso o continuato a studiare;
- dal tasso di successo, che, partendo dall'assunto che la ripresa degli studi sia comunque un esito positivo, considera insieme gli inserimenti occupazionali e gli inserimenti nell'istruzione;
- dal tasso di utilità/coerenza<sup>33</sup>, che misura la percentuale di occupati che utilizzano le nozioni acquisite sul totale degli inserimenti e rappresenta un indicatore di rilievo dell'utilità stessa della formazione in un'ottica effettivamente professionalizzante;
- dal tasso di occupazione coerente dato dal numero di occupati che utilizzano le nozioni acquisite sul totale dei destinatari.

Una lettura in chiave di genere mostra un tasso lordo di inserimento occupazionale per le donne di circa 2,5 punti percentuali maggiore rispetto a quello degli uomini (tab. IX.1.)

<sup>32</sup> Per la metodologia delle indagini *placement* cfr. *Linee guida per la valutazione degli effetti occupazionali del Fondo Sociale Europeo 2000-2006*, Collana Metodologie per la valutazione di programma, Vol. 3, Isfol, Roma 2003. Come noto, le rilevazioni sugli esiti occupazionali dei formati sono svolte a livello di Regione/Provincia autonoma e rappresentano lo strumento principale per valutare l'efficacia delle *policy* promosse dalle amministrazioni nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

<sup>33</sup> Il giudizio sulla coerenza deriva da una valutazione soggettiva espressa dall'intervistato stesso. In particolare, il tasso lordo di inserimento coerente prende in esame l'utilità delle competenze specialistiche e rappresenta quindi una *proxy* del concetto più specifico di coerenza.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. IX.1 - Tassi di inserimento occupazionale e di occupazione coerente per genere (condizione ad un anno di distanza dall'intervento)<sup>34</sup>

Genere	Tasso lordo di inserimento occupazionale (A)	Tasso di inserimento nell'istruzione (B)	Tasso di successo (A+B)	Tasso di utilità/coerenza (C)	Tasso lordo di occupazione coerente (A x C)
Donne	69,9	9,9	79,8	83,3	58,3
Uomini	67,4	13,3	80,7	84,6	57,1

Fonte: elaborazione Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati indagini placement (misure A2, A3, C2, C3, C4, D3 ed E1 per le regioni Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna e Provincia autonoma di Bolzano)

Un'analisi più attenta mostra però una situazione sostanzialmente equilibrata rispetto al genere. Si deve tener conto infatti della struttura della popolazione coinvolta, che vede gli uomini maggiormente concentrati nelle fasce di età più basse (circa il 70% degli uomini ha un'età inferiore ai 25 anni, contro circa il 50% delle donne), elemento questo che può spiegare da un lato il più elevato tasso di inserimento nell'istruzione registrato per gli uomini, dall'altro il più elevato tasso di inserimento occupazionale delle donne visto il maggiore peso che esse registrano nelle fasce d'età centrali. Il sostanziale allineamento tra uomini e donne viene ulteriormente confermato dal calcolo dei tassi di inserimento lordo nell'occupazione e nell'istruzione standardizzati<sup>35</sup> (inserimenti nell'occupazione: per gli uomini 68,2 e per le donne 69,0; inserimenti nell'istruzione: per gli uomini 11,1 e per le donne 11,7).

Un'ulteriore area di valutazione è rappresentata dagli ambiti in cui si verifica una maggior efficacia relativa degli interventi formativi (tab. IX.2). In termini di inserimenti occupazionali ciò avviene per le donne (e per gli uomini) per le azioni di alta formazione post universitaria (81%), mentre in termini di inserimento nell'istruzione la maggior efficacia la si osserva per le azioni di *work experience* (29%), che coinvolgono infatti uomini e donne in fasce di età più basse.

Per ciò che riguarda l'età, la maggior efficacia per le donne la si osserva nelle fasce più giovani (dai 20 ai 29 anni), anche se un maggiore tasso di coerenza rispetto al settore formativo si registra nelle fasce di età più alte (oltre 40 anni). E' opportuno anche segnalare un esito molto positivo per le donne nella fascia d'età 40-44 anni (74%, a fronte di 61,8% per gli uomini), un segmento questo critico per gli inserimenti, quindi un risultato rilevante prodotto dagli interventi di formazione promossi dal Fse.

<sup>34</sup> I dati si riferiscono alle interviste di *placement* per i corsi terminati nel 2001.

<sup>35</sup> La standardizzazione con metodo diretto presuppone la scelta di una popolazione tipo. Per il calcolo si è considerata come popolazione tipo il totale degli intervistati per classi di età. I tassi d'inserimento standardizzati per genere, sono quindi calcolati come media ponderata dei tassi specifici per genere e classi di età con pesi dati dalla struttura per classi di età della popolazione tipo.

Il titolo di studio incide considerevolmente sull'efficacia, che aumenta con il livello dell'istruzione. Tra le donne sono infatti le laureate che registrano il tasso di inserimento occupazionale maggiore (76,7%).

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. IX.2 - Tassi lordi di inserimento occupazionale per genere, tipologia di intervento, classi di età e titolo di studio

Tipologia di intervento	Tasso lordo di inserimento occupazionale			Tasso di inserimento nell'istruzione			Tasso di successo			Tasso di utilità/coerenza			Tasso lordo di inserimento coerente		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Formazione interno obbligo formativo lavorativo	57,4	72,1	62,6	24,9	7,1	18,6	82,3	79,3	81,2	83,7	92,5	87,3	48,0	66,7	54,6
Formazione finalizzata al reinserimento	68,6	64,3	65,8	3,4	2,8	3,0	72,0	67,1	68,8	82,8	84,4	83,8	56,8	54,3	55,1
Formazione post obbligo formativo e post diploma	70,7	72,2	71,5	11,3	11,2	11,3	82,0	83,4	82,8	86,0	84,0	84,9	60,8	60,6	60,7
Alta formazione post ciclo universitario	81,8	80,5	81,0	5,1	5,4	5,3	87,0	86,0	86,3	80,2	75,0	76,9	65,6	60,4	62,3
Ifis	67,9	70,3	69,2	7,5	7,8	7,7	75,5	78,1	76,9	73,5	62,2	67,1	49,9	43,8	46,4
Work experience	68,8	51,2	56,4	17,5	33,9	29,0	86,3	85,1	85,4	84,3	75,8	78,9	57,9	38,8	44,5
Alta formazione interno cicli universitari	46,1	61,0	56,1	44,7	14,9	24,8	90,8	76,0	80,9	88,6	92,6	91,5	40,8	56,5	51,3
Formazione permanente	55,6	67,5	63,5	24,4	13,4	17,1	80,0	80,9	80,6	66,7	57,1	59,9	37,1	38,5	38,1
Formazione per la creazione di impresa	55,3	49,1	51,9	17,0	17,5	17,3	72,3	66,7	69,2	76,9	42,9	59,3	42,6	21,1	30,8
Orientamento consulenza e informazione	25,0	53,3	40,9	18,1	4,3	10,4	43,1	57,6	51,2	44,4	63,3	58,2	11,1	33,7	23,8
Misura Fse															
A2	64,7	67,5	65,9	17,6	14,2	16,2	82,4	81,7	82,1	87,1	86,1	86,7	56,4	58,1	57,1
A3	70,3	71,7	71,1	8,2	7,2	7,6	78,4	78,8	78,7	84,3	84,9	84,6	59,2	60,9	60,2
C2*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C3	70,8	68,6	69,7	8,7	12,6	10,7	79,5	81,2	80,4	80,7	78,1	79,4	57,2	53,6	55,3
C4	52,6	69,3	63,5	27,6	15,6	19,8	80,2	84,9	83,2	61,7	50,3	53,6	32,4	34,9	34,0
D3	61,7	52,1	55,5	14,9	13,0	13,7	76,6	65,1	69,2	77,6	61,4	67,8	47,9	32,0	37,6
E1	-	73,2	73,5	-	4,7	4,6	-	77,9	78,1	-	85,7	85,8	-	62,7	63,1

SEGUÈ

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Classi d'età	CONTINUA DA PAGINA PRECEDENTE														
	Tasso lordo di inserimento occupazionale			Tasso di inserimento nell'istruzione			Tasso di successo			Tasso di utilità/coerenza			Tasso lordo di inserimento coerente		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Fino a 19 anni	63,2	60,1	62,3	20,6	22,2	21,1	83,8	82,3	83,3	88,0	85,0	87,1	55,6	51,1	54,2
Da 20 a 24 anni	68,0	73,0	70,9	11,4	11,6	11,5	79,3	84,6	82,4	84,6	82,8	83,5	57,5	60,4	59,2
Da 25 a 29 anni	73,5	73,6	73,6	7,9	8,9	8,5	81,3	82,5	82,1	81,2	81,6	81,5	59,6	60,1	59,9
Da 30 a 34 anni	74,5	71,2	72,3	5,3	4,2	4,5	79,8	75,4	76,8	78,6	81,7	80,7	58,6	58,2	58,3
Da 35 a 39 anni	76,5	66,5	68,8	2,7	1,1	1,4	79,2	67,6	70,2	79,1	85,8	84,1	60,5	57,1	57,9
Da 40 a 44 anni	61,8	74,0	71,7	0,0	2,1	1,7	61,8	76,1	73,4	89,3	88,5	88,6	55,1	65,6	63,6
45 anni e più	52,4	55,1	54,5	0,0	0,8	0,6	52,4	55,9	55,1	83,9	87,4	86,7	44,0	48,1	47,3
<b>Totale di studio</b>															
Nessun titolo o licenza elementare	79,5	59,5	66,4	-	-	-	-	-	-	88,9	100,0	95,8	70,7	59,5	63,6
Licenza media o avviamento	59,4	64,9	61,9	18,5	8,7	14,0	77,9	73,7	75,9	82,1	88,1	85,0	48,8	57,2	52,7
Diploma di qualifica	69,4	66,8	68,3	16,6	18,1	17,3	86,0	84,9	85,5	91,2	84,1	88,2	63,3	56,2	60,2
Diploma maturità, qualif. post diploma e certific. Ifs	69,9	71,5	70,9	9,6	9,6	9,6	79,5	81,1	80,4	83,6	82,9	83,2	58,4	59,3	58,9
Du/laurea base	71,6	69,5	70,2	11,5	9,9	10,5	83,2	79,4	80,7	85,2	81,1	82,5	61,1	56,3	57,9
Laurea specialistica	81,0	76,7	78,0	1,9	2,1	2,1	82,9	78,8	80,0	76,6	75,5	75,9	62,1	57,9	59,1
<b>Totale</b>	<b>67,4</b>	<b>69,9</b>	<b>68,8</b>	<b>13,3</b>	<b>9,9</b>	<b>11,4</b>	<b>80,7</b>	<b>79,8</b>	<b>80,2</b>	<b>84,6</b>	<b>83,3</b>	<b>83,9</b>	<b>57,1</b>	<b>58,3</b>	<b>57,7</b>

Fonte: elaborazione Isfol - Struttura nazionale di valutazione. Ese su dati indagini placement per le regioni Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna e Provincia autonoma di Bolzano.

Se le più recenti analisi dell'occupazione femminile segnalano come la crescita dei livelli d'istruzione sia uno degli elementi dirompenti del modello di partecipazione attiva delle donne al mercato del lavoro, i risultati delle indagini di *placement* sono influenzati dalle caratteristiche del segmento di popolazione intercettato dagli interventi del Fse. In particolare per le donne i titoli di studio bassi sono associati a fasce di età elevate (con tassi di inserimento occupazionale relativamente alti), contrariamente agli uomini che invece evidenziano una caratterizzazione dei titoli di studio bassi nella fascia di età inferiore a 19 anni (con tassi di inserimento occupazionale più bassi). Questo spiega quindi la migliore riuscita in termini occupazionali delle donne con titolo di studio basso (64,9%) rispetto agli uomini (59,4%).

Ma in quali settori si inseriscono le donne dopo aver frequentato un corso di formazione professionale? Il tema richiama un'ampia letteratura sul lavoro femminile che continua ad evidenziare differenze e divari di genere soprattutto in relazione alla qualità del lavoro, alla progressione di carriera, alle retribuzioni. Oltre ad aver favorito l'inserimento lavorativo, occorre capire quali leve ha attivato il Fse sulla qualità del lavoro femminile

Prima di analizzare i dati disponibili si intende richiamare l'attenzione su una dimensione prettamente soggettiva, che rimanda alle aspettative che le donne hanno oggi rispetto al lavoro. Il modello di partecipazione al lavoro delle donne sta mutando radicalmente, le aspirazioni sono aumentate ed il lavoro viene sempre più raramente considerato un'esperienza transitoria, ma un'attività da portare avanti nel corso della vita e da "costruire" progressivamente<sup>36</sup>.

Ricerche recenti sulle scelte di percorso formativo delle donne, inoltre, spostano sempre più l'attenzione da una lettura centrata sulla "segregazione o autosegregazione" ad un agire più libero da tali prescrizioni, che mette in campo strutture di preferenza legate a motivazioni e aspettative diverse<sup>37</sup>. Rimane pur vero che le scelte delle donne continuano ad orientarsi in prevalenza verso percorsi con valore sociale più contenuto e che offrono meno opportunità lavorative, per cui permane il paradosso: maggior investimento in formazione – basso valore sociale delle professioni scelte – bassa retribuzione e progressione di carriera.

A fronte di ciò le stesse indagini segnalano una maggiore disponibilità delle donne al cambiamento dei percorsi di studio e di formazione, cambiamento che si manifesta in una maggiore presenza delle donne nei percorsi tradizionalmente maschili.

Quali sono i corsi di Fse più frequentati dalle donne aiuta a capire come è andata strutturandosi la scelta formativa femminile nel periodo esaminato e quali sono le aree professionali prescelte da uomini e donne. La struttura delle preferenze diverge sensibilmente rispetto al genere: per lo più concentrata nei "servizi sociali e sanitari" e "office automation" per le donne, mentre gli uomini si iscrivono prevalentemente a corsi riferiti al settore della meccanica e metallurgia (in particolare "macchine a vapore" e "macchine a controllo automatico e robotica").

Analizzando in maniera congiunta settori formativi d'iscrizione e *target* dei destinatari emerge una specializzazione settoriale tanto per gli uomini che per le donne nei titoli di studio medio bassi. Si segnala innanzitutto una evidente associazione tra uomini con età inferiore ai 25 anni e titolo di studio basso nel settore "elettromeccanica, elettricità e metallurgia", e per gli uomini con titolo di studio medio, nella stessa fascia di età in "edilizia" e "robotica ed

<sup>36</sup> Cfr. Ministero per le Pari Opportunità – Istat, L.L. Sabbadini (a cura di), *Come cambia la vita delle donne*, 2004, pp. 99-100.

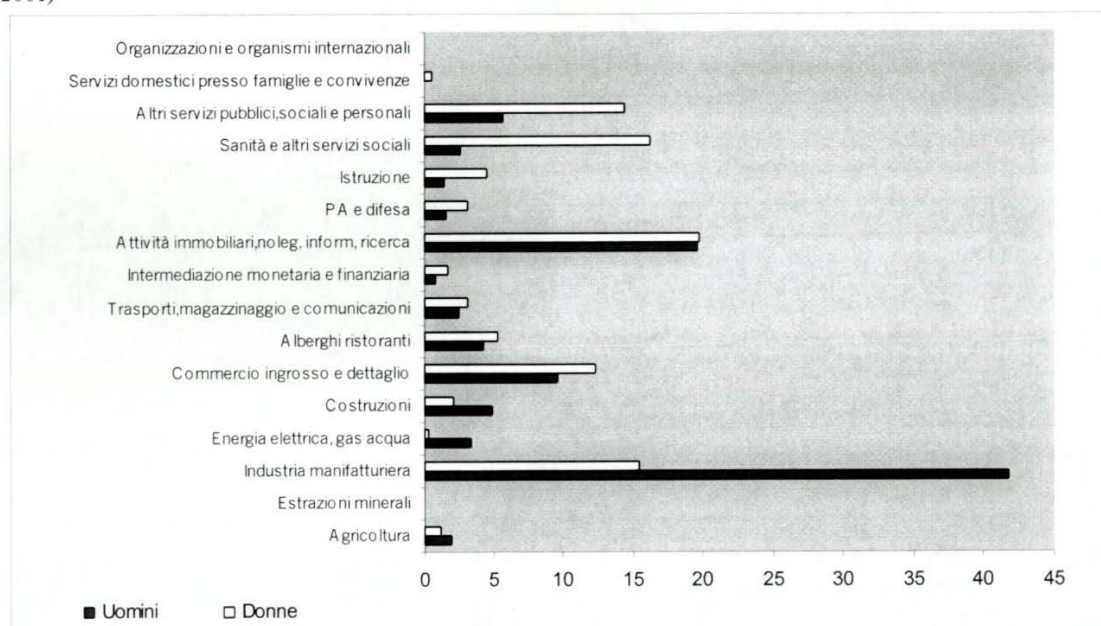
<sup>37</sup> Cfr. Isfol, *Una prospettiva che orienta. Attenzioni metodologiche e approccio di genere nei percorsi di orientamento per giovani donne e uomini*, Vol. 1, Ed. AESSE, 2002, p. 86.

applicazioni elettroniche”. Le donne con titolo di studio medio basso e per le diverse fasce di età sono, invece, decisamente più concentrate nel settore dei “servizi socio-educativi”.

Il possesso di un titolo di studio universitario attenua molto la specializzazione rispetto al genere; sia gli uomini che le donne si distribuiscono principalmente nei settori del “credito e assicurazioni”, “informatica” e “grafica e pubblicità”.

Per quanto riguarda gli inserimenti lavorativi si osservano delle specificità di genere (fig. IX.1). I servizi sociali continuano ad avere un ruolo importante per l’inserimento lavorativo femminile, che insieme ad “altri servizi pubblici sociali e personali” rappresentano circa il 30% delle occupate. Oltre il 41% degli uomini con un’occupazione a 12 mesi dalla conclusione del corso trova, invece, lavoro nel settore dell’industria manifatturiera in particolare nel settore meccanico. Un’area che non risente delle differenze di genere è rappresentata da “attività immobiliari, noleggio e ricerca” che raccoglie il 19,7% delle donne e il 19,5% degli uomini.

Fig. IX.1 – Distribuzione(%) per genere degli occupati a 12 mesi nei settori di attività economica (sez. Ateco 2001)



Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati indagini placement per le regioni Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna e Provincia autonoma di Bolzano.

L’analisi dei dati di *placement* ha consentito di focalizzare aspetti che riflettono, da un lato andamenti di carattere generale, dall’altro alcune specificità legate al particolare *target* raggiunto. Le indagini hanno comunque messo in evidenza come le donne tendano a scegliere percorsi formativi che fanno riferimento a settori produttivi con un più basso valore sociale, dove la progressione di carriera e retributiva è più contenuta. Tuttavia uno dei risultati positivi più evidenti delle politiche promosse dal Fse riguarda proprio la tipologia di utenza femminile intercettata (titoli di studio medio bassi associati spesso ad età avanzata) con buoni tassi di inserimento occupazionale uniti ad elevati indici di utilità/coerenza rispetto ai corsi seguiti.



**Sezione II**

**LA QUALITA' NEL SISTEMA  
DI FORMAZIONE PROFESSIONALE**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 10

### Gli indicatori ed i modelli europei per la qualità

Il tema della qualità, da tempo anche in Italia oggetto di discussione fra quanti si occupano di istruzione e formazione professionale, ha ricevuto un forte impulso negli ultimi anni a seguito del processo avviato con il Consiglio di Lisbona del 2000, divenendo uno degli aspetti cardine attorno ai quali gli Stati membri devono strutturare e potenziare i propri sistemi formativi.

Come noto, infatti, i Capi di Stato riunitisi nel Consiglio Europeo tenuto a Lisbona nel marzo del 2000 hanno stabilito una nuova agenda di lavoro per l'intera Unione Europea, il cui obiettivo è quello di diventare entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di perseguire uno sviluppo economico sostenibile, con nuovi e migliori lavori e la più elevata coesione sociale.

L'anno successivo (marzo 2001), nel Consiglio di Stoccolma, è stata ribadita, inoltre, la centralità dei sistemi di istruzione e formazione e si è ratificato un nuovo, ulteriore meta-obiettivo: entro il 2010 i sistemi di istruzione e formazione dell'Unione Europea dovranno essere un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

Gli obiettivi generali sopra descritti saranno realizzabili con il raggiungimento di tre obiettivi strategici:

1. *Migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione;*
2. *Facilitare l'accesso ai sistemi di istruzione e formazione;*
3. *Apertura dei sistemi di istruzione e formazione al mondo esterno.*

A loro volta questi obiettivi strategici sono stati articolati in otto aree tematiche<sup>1</sup>, contenenti tredici obiettivi operativi.

Nel 2002, il Consiglio di Barcellona ha tracciato i contorni operativi del processo avviato ed ha istituito otto Working Groups tematici, uno per area, chiamati a pronunciarsi fra l'altro sull'adozione di specifici indicatori sulla base della loro congruenza con i tre obiettivi strategici sopra delineati.

#### **10.1 Gli indicatori dello Standing Group on Indicators and Benchmarks**

A seguito degli esiti del Consiglio di Barcellona, in cui tra l'altro si raccomandava espressamente una maggior cooperazione sopranazionale nel campo della formazione professionale, nel luglio del 2002 è stato istituito presso la Commissione Europea un gruppo di lavoro trasversale incaricato di formulare proposte sugli strumenti di misurazione relativi allo stato di avanzamento degli obiettivi europei in materia di istruzione e formazione. Questo gruppo di lavoro, Lo Standing Group on Indicators and Benchmarks (SGIB) ha terminato il proprio lavoro nel maggio 2003, quando ha presentato agli otto Working Groups una lista di indicatori e *benchmarks* (parametri di riferimento), raccomandando loro di individuare le aree tematiche che necessitano dell'implementazione di nuovi indicatori.

<sup>1</sup> Le aree tematiche sono: Migliorare la formazione di docenti e formatori; Sviluppare le abilità per la società della conoscenza; Aumentare il numero degli accessi agli studi scientifici e tecnici; Ottimizzare l'uso delle risorse; Ambiente di apprendimento aperto; Rendere l'apprendimento più attraente; Migliorare l'apprendimento delle lingue straniere; Aumentare mobilità e scambi.

Nell'ottobre del 2003 lo Standing Group è stato in grado di proporre alla Commissione una lista di 5 *benchmarks* (parametri di riferimento) e 29 indicatori.

La scelta di questi indicatori è avvenuta sulla base della pronta disponibilità, nei diversi Stati dell'Unione, dei dati necessari alla loro costruzione al fine di disporre in tempi rapidi degli strumenti di lavoro. Inoltre, i dati devono garantire una piena comparabilità dei fenomeni rilevati.

Infine, nell'ottica di una piena condivisibilità concettuale degli indicatori, ciascuno di essi è stato vagliato ed accettato tanto dallo Standing Group che dai Working Groups di riferimento per le diverse aree tematiche.

Così progettati e costruiti, quindi, i *benchmarks* e gli indicatori sono intesi come strumenti concettuali ed operativi al servizio dell'innalzamento degli standard qualitativi dei sistemi di istruzione e formazione e si caratterizzano essi stessi, sotto un profilo metodologico, come dispositivi di qualità.

Di questi 29 indicatori, quelli che più direttamente riguardano la formazione professionale sono 5 e vengono di seguito analizzati, in rapporto all'area tematica di cui fanno parte.

***Area tematica comunitaria 1.2. Sviluppare le abilità per la società della conoscenza.***

L'acquisizione di competenze chiave da parte dei cittadini europei è stato individuato come uno degli snodi strategici per fare dell'Europa un sistema sociale ed economico basato sulla conoscenza.

Le competenze chiave devono essere consolidate al termine del ciclo di istruzione e formazione iniziale e, come dimostrato da apposite indagini, incidono significativamente sulla propensione a partecipare in seguito ad attività di *lifelong learning*.

*Indicatore 1.2.F. Percentuale di adulti con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che hanno partecipato ad iniziative di istruzione e formazione nelle ultime 4 settimane, per gruppi di età (25-34, 35-54, 55-64)*

Questo indicatore, di fatto, mira a fissare la propensione della popolazione adulta con basso livello di scolarizzazione ad impegnarsi in attività di istruzione e formazione per migliorare il proprio grado di qualificazione; non è un indicatore di tipo valutativo, ma fornisce piuttosto una informazione dimensionale di supporto su quanta parte della popolazione adulta con basso livello di competenze è in qualche modo impegnata nel colmare il proprio gap formativo rispetto alle competenze chiave che la Commissione ha individuato come fondamentali.

***Area tematica comunitaria 1.5. Ottimizzare l'uso delle risorse***

Presupposto fondamentale di tutte le azioni formative per le quali vengono utilizzate risorse comunitarie è la centralità degli individui rispetto alle politiche. Investire nelle persone e sviluppare un *welfare state* dinamico e attivo è considerato a livello comunitario un punto nodale per garantire che l'Europa diventi un solido sistema economico basato sulla conoscenza e che, al tempo stesso, in tale sistema economico non si trascinino dal passato fenomeni strutturali di disoccupazione, esclusione e povertà.

Lo Standing Group ha cercato di analizzare l'investimento in risorse umane proponendo indicatori che misurano l'ammontare della spesa pubblica e privata per l'istruzione e la formazione, che tuttavia non approfondiscono il nodo dell'efficacia/efficienza degli investimenti.

*Indicatore 1.5.C. Spesa delle imprese nel campo della formazione professionale continua in rapporto al costo del lavoro.*

L'indicatore contribuisce a definire nel suo insieme l'analisi della spesa pro capite per le risorse umane sostenuta da diversi soggetti, al netto dei rilievi sopra espressi. Per quanto riguarda le imprese come soggetti attivi nei processi di crescita delle risorse, i dati relativi all'ammontare complessivo della spesa per attività di formazione professionale continua (CVT) vengono relativizzati rapportandoli al costo del lavoro.

In merito alla produzione dell'indicatore si avverte una diffusa esigenza di avere a disposizione non solo un dato complessivo, ma anche di informazioni ripartite per classi dimensionali delle imprese.

#### ***Area tematica comunitaria 2.1. Ambiente di apprendimento aperto***

La costruzione ed il mantenimento di un sistema economico-produttivo e sociale basato sulla conoscenza passano attraverso un ambiente di apprendimento aperto e flessibile agli stimoli esterni, in grado di fornire opportunità educative e formative agli individui lungo l'intero arco della loro vita. In tal senso è essenziale la capacità dell'ambiente di apprendimento di strutturare reti tematiche, di fornire percorsi flessibili tarati sulle esigenze dei singoli, di garantire pari opportunità di accesso e di saper interagire con l'esterno per recepirne stimoli, variazioni e nuove esigenze. L'indicatore attualmente adottato per monitorare lo stato di avanzamento in tal senso, tuttavia, non rende conto di nessuno di questi aspetti-cardine ed è invece finalizzato a fornire un quadro strutturale sul grado di partecipazione della popolazione adulta alle attività di lifelong learning.

*Indicatore 2.1.A. Percentuale della popolazione in età compresa tra i 25 ed i 64 anni che partecipa ad iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti la rilevazione, per livello di istruzione conseguito.*

Come accennato, rispetto al processo di costruzione e potenziamento di un ambiente di apprendimento aperto così come delineato, non sono stati proposti indicatori di efficienza/efficacia o di valutazione circa eventuali politiche attivate, bensì si è proposto un indicatore sociodemografico che "pesa" quanta parte della popolazione in età adulta e lavorativa (25-64anni) partecipa ad attività di istruzione e formazione, permettendo al massimo di analizzare il rapporto tra livelli di istruzione e scelta dei percorsi formativi in atto. Questo indicatore, di fatto, declina operativamente la misurazione di uno dei cinque *benchmarks* attualmente in vigore.

#### ***Area tematica comunitaria 2.2. Rendere l'apprendimento più attraente***

Secondo i principi cardine individuati a livello comunitario, incrementare la capacità di attrazione dei sistemi educativi e formativi significa, in primo luogo, rendere consapevoli i cittadini dell'importanza di provvedere alla propria formazione lungo tutto l'arco della vita. In un'ottica di questo tipo, per estensione, i processi di apprendimento debbono essere considerati parte integrante dell'intera vita di ciascuno e, quindi, la propensione ad un apprendimento costante va incentivato dai primi anni di scuola. Quanti abbandonano precocemente la scuola non interrompono soltanto un percorso formativo, bensì rischiano una prolungata quanto prematura esclusione da un sistema di opportunità *knowledge-based*.

Quest'ultimo è in effetti uno dei temi cardine, al punto di essere oggetto di uno dei *benchmarks*: entro il 2010 nei Paesi dell'Unione il tasso medio di abbandono scolastico non dovrà superare il 10%.

In attesa di poter approntare a livello sopranazionale meccanismi di valutazione sulle singole politiche ed interventi, lo SGIB ha approvato una serie di indicatori che monitorano:

- i livelli di partecipazione ad attività formative ed educative della popolazione per età e livello di istruzione;
- le opportunità formative offerte dalle imprese;
- il fenomeno della precoce uscita dal sistema educativo e formativo delle fasce più giovani della popolazione.

Gli indicatori sono i seguenti:

*Indicatore 2.2.A. Ore impegnate in corsi di sviluppo professionale continuo (CVT) ogni 1000 ore di lavoro (solo imprese con corsi di sviluppo professionale continuo) per classificazioni NACE.*

*Indicatore 2.2.B. Ore impegnate in corsi di sviluppo professionale continuo (CVT) ogni 1000 ore di lavoro (tutte le imprese) per classificazioni NACE.*

*Indicatore 2.2.D. Popolazione di età 18-24 anni con il solo diploma di istruzione secondaria inferiore e non partecipante ad attività di istruzione e formazione.*

#### **Area tematica comunitaria 3.4. Aumentare la mobilità e gli scambi**

I sistemi economici e sociali avanzati diventano sempre più interconnessi, grazie a processi di libera circolazione di beni, servizi e capitali.

Meno pronunciata in ambito europeo, invece, è la tendenza alla libera circolazione delle persone, come sottolineato a più riprese dalla Commissione, a causa di stili culturali diversi, differenti linguaggi e difficoltà collegate alle molteplici strutturazioni dei vari mercati del lavoro.

Fondamentale diventa quindi investire nell'internazionalizzazione dei sistemi educativi e formativi, promuovendo occasioni di mobilità legate allo studio ed alla formazione delle persone, ai più diversi ordini e gradi. Gli indicatori approvati cercano appunto di misurare e quantificare la portata degli scambi e della mobilità di studenti e lavoratori utilizzando i programmi Socrates (per l'istruzione) e Leonardo (per le attività di formazione e lavoro). Va peraltro rilevato che gli indicatori proposti soffrono di alcuni limiti, peraltro rilevati dallo stesso SGIB e che qui si sintetizzano nella crescente difficoltà di risalire ad effettivi fenomeni di mobilità a partire dalla semplice variabile "cittadinanza". Infatti, un numero crescente di studenti e famiglie vive stabilmente al di fuori del Paese in cui risultano risiedere, sicché aderire a programmi di istruzione e formazione all'estero non può realmente essere inteso come processo di mobilità; in altri casi, invece, gli studenti (soprattutto universitari) finiscono con il permanere a lungo (spesso definitivamente) nel Paese in cui seguono i corsi, per cui anche in questo caso si perde la connotazione stessa di mobilità intesa come circolazione o scambio libero e transitorio.

Inoltre, gli indicatori sono finalizzati sulla base di Programmi, coprendo solo una parte del più ampio concetto di mobilità.

Gli indicatori sono i seguenti:

*Indicatore 3.4.A. Mobilità interna ed esterna di insegnanti e formatori nell'ambito dei programmi Socrates (Erasmus, Comenius, Lingua e Grundtvig) e Leonardo da Vinci.*

*Indicatore 3.4.B. Mobilità interna ed esterna degli studenti in Erasmus e dei corsisti in Leonardo da Vinci*

### **10.2 Gli indicatori del Technical Working Group on Quality in Vet**

Da quanto sin qui osservato è evidente che l'insieme degli indicatori proposti dallo Standing Group si occupa in modo molto generico di formazione professionale, di fatto non rendendone gli aspetti peculiari che andrebbero invece rilevati ai fini di un quadro esaustivo nel processo di conseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona e nell'ottica di disporre di strumenti di misurazione dell'innalzamento degli standard qualitativi del sistema educativo e formativo nel suo insieme.

In particolare, per quanto riguarda la possibilità di far emergere gli aspetti connessi al tema della qualità nei sistemi di formazione, si segnala il lavoro sin qui svolto a livello comunitario dal Technical Working Group on Quality in VET (TWG) istituito dalla Commissione Europea.

Parte del mandato di lavoro del TWG è sviluppare un ristretto e coerente set di indicatori di qualità a livello sistemico e, sulla base della Dichiarazione di Copenaghen (2001), focalizzare l'attenzione sull'interscambio di pratiche e modelli che hanno per oggetto il tema della qualità nei sistemi formativi.

Nell'ambito delle proprie attività, dunque, il TWG ha sviluppato e proposto un set di otto indicatori quantitativi, cui si accompagnano due descrittori qualitativi. Tutti gli indicatori sono applicabili sia a livello sistemico che a livello di *providers*.

Questi indicatori, tuttavia, su specifica raccomandazione dello stesso TWG non vanno intesi in modo prioritario come uno strumento di misurazione e comparazione su scala europea, quanto piuttosto come uno strumento in grado di fornire una prima e puntuale serie di informazioni a livello dei singoli sistemi (e dei *providers*) sulle differenti strategie in atto per assicurare la crescita della qualità, migliorando la conoscenza dei differenti approcci nazionali e creando una conoscenza condivisa.

I primi due sono in realtà metaindicatori e rilevano in modo complessivo pratiche finalizzate alla diffusione di elementi di qualità nei sistemi.

Gli altri sei indicatori, invece, danno rilievo ad aspetti strettamente connessi con le tre linee di azione prioritarie delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale decise dagli Stati Membri, dalla Commissione e dalle Parti Sociali dei vari Paesi: miglior occupabilità, incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e accesso alle opportunità.

Gli otto indicatori selezionati dal TWG, di seguito elencati e sinteticamente illustrati, sono pensati in modo complessivo, in quanto ciascuno copre una diversa fase del processo formativo; in altre parole nessuno di essi è stato progettato in maniera autonoma dagli altri, anzi la maggior parte degli otto indicatori è reciprocamente interrelata.

*Indicatore 1: Percentuale di Providers che applicano sistemi di QM in osservanza del modello di riferimento europeo per la qualità, per tipo di utilizzo*

Lo scopo primario di questo indicatore è quello di incentivare l'adozione di sistemi di accertamento della qualità nei Paesi e fra i soggetti erogatori dell'Unione. Interessante è inoltre il suo utilizzo combinato ad altri indicatori dedicati al monitoraggio delle politiche comunitarie. Limite di questo indicatore è che non può da solo sciogliere il nodo se le prassi di accreditamento si stanno traducendo in pure pratiche burocratiche o se, per converso, stanno costituendo effettivamente un valore aggiunto o meno per i vari sistemi formativi.

*Indicatore 2: Investimento in formazione dei formatori*

Uno dei punti chiave della Dichiarazione di Copenaghen è rappresentato dal passaggio in cui si afferma che i diversi Stati devono prestare particolare attenzione alle esigenze di apprendimento di insegnanti e formatori, poiché il loro grado di preparazione è uno dei fattori cruciali per l'innalzamento degli standard qualitativi dei sistemi di istruzione e formazione. Questo indicatore, di fatto, sarebbe di estrema utilità per sviluppare l'Area tematica 1 coperta dai lavori dello SGIB.

Si deve in questa sede osservare che esso non è in grado di rilevare l'aumento delle competenze al di fuori dei percorsi di apprendimento formale (diffuso tra insegnanti e formatori), ma considerare anche tali aspetti renderebbe impossibile l'operativizzazione di un indicatore già sufficientemente complesso.

Il calcolo potrebbe avvenire in tre modi:

- risorse spese annualmente per la formazione dei formatori;
- percentuale dei formatori impegnati in attività di apprendimento sul totale dei formatori;
- percentuale di ore dedicate alla formazione sul totale del monte ore formativo erogato in un anno.

*Indicatore 3: Disoccupazione per gruppi*

Con questo indicatore si possono raccogliere informazioni strutturali e di scenario utili al potenziamento ed alla valutazione di politiche mirate all'occupabilità ed all'accesso alle opportunità.

*Indicatore 4: Prevalenza di gruppi a rischio di esclusione*

Altre informazioni di scenario sono fornite da questo indicatore, particolarmente importante dove si devono definire politiche espressamente mirate a gruppi sociali a rischio di esclusione.

Il TWG ha classificato gli individui a rischio di esclusione nei seguenti gruppi:

- *drop-outs*;
- giovani disoccupati (con meno di 25 anni di età);
- disoccupati di lunga durata (da più di un anno);
- anziani (con oltre 55 anni di età);
- portatori di handicap.

*Indicatore 5: Tassi di partecipazione alla formazione iniziale ed alla lifelong learning*

Come si è già avuto modo di sottolineare analizzando gli indicatori approvati dallo SGIB, le politiche comunitarie intendono stimolare la propensione degli individui a curare la propria formazione lungo tutta la vita. In un'ottica di questo tipo diventa essenziale stabilire quanta parte della popolazione accede effettivamente alle attività formative di cui è utenza potenziale per età o condizione lavorativa. Questo indicatore, inoltre, potrebbe essere incrociato con i dati relativi alla presenza ed alla consistenza di gruppi a rischio di esclusione sociali, per affinare ulteriormente le politiche attive.

*Indicatore 6: Percentuale di partecipanti che hanno completato con successo un corso di istruzione o di formazione (per tipo di corso)*

Questo è un indicatore di rilevanza primaria, in quanto da un lato fornisce indicazioni sul tipo di figure che compongono il mercato del lavoro, dall'altro permette di esprimere una



serie di valutazioni sulla linearità dei percorsi formativi individuali; combinando questo indicatore ed il precedente, inoltre, si possono desumere informazioni circa la consistenza del fenomeno delle uscite premature dal sistema educativo e formativo.

*Indicatore 7: Posizione degli allievi a sei mesi dalla conclusione delle attività formative*

Le traiettorie post-studi degli allievi sono validi indicatori di efficienza/efficacia delle politiche sull'occupabilità e di quelle finalizzate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'arco temporale a sei mesi dalla fine del percorso formativo è stato scelto per garantire comparabilità con altre produzioni statistiche, poiché tale lasso di tempo si è ormai imposto come uno standard internazionale. Questo indicatore integrerebbe tutta una serie di informazioni attualmente non coperte dagli indicatori e dai *benchmarks* approvati in sede comunitaria, ma è anche soggetto ad alcuni rilievi. Il più importante (ma non l'unico) è che in un indicatore di *placement* come questo, in realtà, perde gran parte del proprio carico informativo se non viene utilizzato in indagini longitudinali addizionali, tarate ad esempio su tre anni.

*Indicatore 8: Utilizzo delle competenze acquisite sul posto di lavoro, in base alla percezione del lavoratore e del datore di lavoro*

È un indicatore che non si limita a rilevare la soddisfazione degli individui secondo il meccanismo dell'autovalutazione, ma chiede al mondo delle imprese una valutazione mirata sull'effettiva congruenza tra contenuti formativi e abilità necessarie nel mondo produttivo. Le informazioni sono assai diversificate ed articolate ed andrebbero raccolte, nei vari Paesi, dai *providers*.

Come accennato, oltre a questi otto indicatori quantitativi il TWG ha approvato due descrittori qualitativi, che possono fornire utili informazioni di supporto; tali informazioni andrebbero perse a causa di una inevitabile rigidità indotta dalla standardizzazione necessaria a strutturare gli indicatori a livello sopranazionale.

Un primo descrittore è relativo qualità dei meccanismi esistenti per adattare il sistema di istruzione e formazione professionale alla domanda variabile del mercato del lavoro, l'altro riguarda la qualità dei programmi esistenti per promuovere un migliore accesso alle opportunità.

### **10.3 I modelli e i dispositivi europei per la qualità**

A livello europeo, gli erogatori di *Vocational Education and Training* si trovano sempre più spesso di fronte all'esigenza di reagire ai rapidi cambiamenti, di utilizzare le nuove tecnologie per essere più efficaci, di soddisfare bisogni sempre differenti degli *stakeholder*/utenti, di apprendere da altri e di essere visibili e competitivi nella comunità. Un sistema di VET correttamente gestito e basato sulle regole del *quality management*<sup>2</sup>, è necessario per consentire l'erogazione dei servizi previsti per legge, assegnare le risorse necessarie, controllare i risultati, e per permettere agli erogatori di VET di reagire e apportare i cambiamenti richiesti.

<sup>2</sup> Il *quality management* è una strategia organizzativa e un metodo di management che coinvolge tutti i dipendenti della struttura e cerca di migliorare continuamente l'efficacia di un'organizzazione rispetto alla "soddisfazione del cliente", Cedefop, 1998.

Consapevoli di tali esigenze e in linea con le indicazioni <sup>3</sup>, il tema della gestione della qualità dei processi educativo-formativi, è una preoccupazione ricorrente in sede comunitaria sia a livello di sistema, da parte delle istituzioni responsabili, sia a livello di erogatori di VET e quindi delle strutture formative.

L'accertamento della qualità nella formazione professionale può riferirsi al processo formativo o al prodotto della formazione, agli apprendimenti e alle *performance* sul mercato del lavoro, ovvero alla qualità pedagogico-didattica o ancora a quella organizzativa.

Pertanto, a livello nazionale e ancora di più a livello europeo, il termine qualità della formazione ha un'accezione molto ampia e la definizione di standard o norme per la qualità del sistema richiede delle scelte a monte su quale aspetto della qualità si vuole indagare.

Tuttavia, qualunque sia il processo, o l'assetto organizzativo, o il risultato di cui si vuole assicurare la qualità, il perseguimento di quest'ultima, richiede necessariamente la definizione di standard. Gli standard possono essere di due tipi:

- di *input*, riferiti ai contenuti minimi dei progetti formativi e più in generale ai requisiti minimi necessari per le attività formative;
- di *output*, riferiti in generale al livello minimo delle performance da conseguire, molto spesso alle competenze/conoscenze minime in uscita dai percorsi formativi.

All'interno di tale ambito è comunque difficile individuare una linea comune a livello europeo, ma anche a livello dei singoli Paesi, infatti, a fronte della medesima preoccupazione di assicurazione della qualità dei sistemi educativo-formativi, le scelte e le soluzioni individuate sono estremamente eterogenee. A titolo esemplificativo, a fronte di realtà come quella italiana in cui, oltre all'estesa applicazione di procedure di certificazione della qualità (Iso), si è arrivati ad una normativa nazionale di definizione di standard per l'accreditamento, fa riscontro il modello decentralizzato francese per cui gli standard sono prevalentemente di output, fissati in maniera generalizzata da organismi diversi prevalentemente *stakeholders* del sistema.

A livello di tendenza si può tuttavia affermare che:

- alcuni Stati europei stanno spostando l'attenzione dagli standard di *input* e di processo, a quelli di output riferendosi in particolare agli esiti degli apprendimenti;
- gli standard di *input* sono normalmente disciplinati per legge e si applicano per lo più a livello di sistema educativo (es. numero di studenti per classe, numero di ore, esami, ecc.);
- gli standard di *output* trovano una più ampia applicazione da parte delle strutture formative che in particolare, ricorrono sempre più a pratiche e modelli di autovalutazione.

A fronte di tali novità sullo scenario internazionale, anche nel tentativo di sistematizzare e trasferire le "pratiche migliori" di assicurazione della qualità, si è costituito in seno alla Commissione Europea il *Technical Working Group on Quality in VET* (TWG). Il risultato maggiore conseguito dal Gruppo Tecnico di lavoro sulla Qualità, attiene al "Common Quality Assurance Framework", il Quadro Comune europeo di Assicurazione della Qualità, il cui obiettivo è quello di supportare gli Stati membri nello sviluppo, nel miglioramento, nella valutazione della qualità dei sistemi formativi nazionali attraverso un modello comune e dispositivi e strumenti operativi di assicurazione della qualità.

È all'interno di tale progetto che sono stati prodotti: un modello, un dispositivo di monitoraggio, un set di indicatori e una metodologia di valutazione. In particolare, il modello elaborato dal TWG, definito anche come circolo della qualità, si articola in quattro fasi fondamentali: la progettazione, l'implementazione, la valutazione e la revisione per il cambiamento.

<sup>3</sup> Processo di Bruges-Copenhagen e Obiettivi di Lisbona, *ibidem*.

Anche sulla valutazione intermedia e finale è stata posta particolare attenzione, in quanto essenziale al fine dell'accertamento dei requisiti di qualità comunque prescritti. In sede comunitaria gli esperti, hanno riconosciuto alla metodologia dell'autovalutazione la capacità di generare un approccio e un controllo sistematici sui risultati conseguiti sia a livello di sistema che di singola struttura che eroga il servizio formativo<sup>4</sup>. Un orientamento quest'ultimo recepito peraltro, anche nella riflessione istituzionale<sup>5</sup>.

A livello di macro tendenza si può dunque affermare che, dopo una fase in cui si è assistito al proliferare, alcune volte indiscriminato, di pratiche modelli e strumenti per l'assicurazione della qualità, siamo ora in una fase in cui si avverte piuttosto l'esigenza di censire, sistematizzare, valorizzare e trasferire le migliori pratiche. A tale proposito sempre maggiore diffusione stanno avendo le iniziative di *Peer review*<sup>6</sup> e di *Benchmarking*<sup>7</sup>.

In riferimento a tali tendenze e agli strumenti prodotti, la sfida sarà dunque quella di riuscire a diffondere, a sperimentare e ad applicare un quadro di riferimento comune come quello sopra descritto, valorizzando le specificità locali del "fare formazione"

---

<sup>4</sup> "An European Guide on Self-assessment for VET-providers", Technical Working Group on Quality in VET, ottobre 2003.

<sup>5</sup> Nota introduttiva del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 18 maggio 2004

<sup>6</sup> La buona pratica a livello di sistema o di ente di formazione può essere riconosciuta partecipando a *peer review* in ambito istituzionale, nazionale ed europeo.

<sup>7</sup> I risultati conseguiti dall'erogatore di VET sono confrontati, e sottoposti a *benchmarking*, con i risultati di organizzazioni simili a livello regionale, nazionale ed europeo.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 11

### Certificazione e riconoscimento delle competenze

#### 11.1 La strategia europea per la trasparenza

L'Europa è indiscutibilmente entrata nell'era della conoscenza ed il buon esito della transizione ad un'economia e una società basate sulla conoscenza deve essere accompagnato da un nuovo orientamento verso l'istruzione, la formazione permanente, il lavoro.

I sistemi di istruzione e di formazione di tutti i paesi europei sono stati chiamati a fornire risposte concrete, offrendo il supporto necessario alla messa a punto di strumenti e servizi miranti a rendere operativa tale strategia. Gli strumenti che l'Unione Europea mette oggi a disposizione dei suoi cittadini si fondano sul concetto di "trasparenza", che si sostanzia in azioni tese a conferire visibilità alle competenze acquisite e ai percorsi di apprendimento effettuati dai singoli individui. L'istituzione di un sistema di crediti spendibili in diversi contesti, il riconoscimento della pari dignità dell'apprendimento non formale rispetto ai percorsi istituzionalizzati e regole comuni di qualità e reciproca fiducia fanno da corollario ad una strategia che punta alla valorizzazione delle risorse umane in contesti economici e sociali in profonda trasformazione.

I risultati concreti perseguiti a livello comunitario sono:

- **Istituzione di un sistema di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale.** Ispirandosi al successo del sistema europeo di trasferimento di crediti nell'istruzione superiore (ECTS), è in corso di definizione un sistema analogo per il settore della formazione professionale, denominato ECVET (European Credit Transfer in Vocational Education and Training).
- **Definizione di principi comuni per il riconoscimento dell'apprendimento formale e non formale.** L'obiettivo è quello di elaborare una serie di principi comuni per garantire una maggiore compatibilità fra gli approcci dei vari paesi ai diversi livelli.
- **Creazione di un quadro unico per la trasparenza delle certificazioni e delle competenze,** in linea con quanto auspicato dal Forum Europeo per la Trasparenza delle certificazioni e delle qualifiche. L'intenzione è quella di riunire in un unico formato, maneggevole e più visibile, gli attuali strumenti di trasparenza (CV Europeo, i supplementi ai certificati i supplementi ai diplomi, l'Europass-Formazione) e di mettere in rete i Punti Nazionali di Riferimento per la trasparenza delle qualificazioni creati in ciascuno Stato membro per fornire informazioni sul riconoscimento delle competenze, sulle qualifiche e sui sistemi nazionali di istruzione e formazione professionale.

Nel corso del 2004 il lavoro di gruppi tecnici, istituiti per mettere a punto proposte operative sui temi considerati strategici per l'Europa, ha raggiunto alcuni significativi risultati per lo sviluppo dello Spazio Economico Europeo<sup>8</sup>.

Una questione rilevante riguarda la creazione di un sistema transnazionale sull'apprendimento ed il suo riconoscimento, ponendo al centro del dibattito la questione della definizione dei crediti che risulta essere di notevole importanza in un sistema che vede la mobilità internazionale in continua crescita. Il sistema di riconoscimento e trasferimento dei crediti messo a punto, come prima elaborazione, nel corso del 2004, denominato ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training), si pone l'obiettivo di

<sup>8</sup> Oltre ai tre gruppi citati, sono stati istituiti altri gruppi tecnici dedicati alla definizione di principi qualitativi comuni in materia di istruzione e formazione professionale e all'orientamento professionale permanente.

facilitare:

- il trasferimento dei risultati di apprendimento entro e tra i vari sistemi d'istruzione e formazione e tra apprendimento formale, non-formale e informale;
- l'articolazione tra le attività di formazione/educazione e le esperienze di apprendimento che possono essere cumulate ai fini dell'acquisizione di qualifiche parziali;
- la cooperazione transnazionale tra autorità, enti di formazione e istruzione, insegnanti;
- la trasparenza e il mutuo riconoscimento delle competenze;
- l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'ECVET, al pari dell'analogo sistema ECTS in uso in ambito accademico, si basa sul riconoscimento e sulla fiducia reciproca. Mentre l'ECTS, tuttavia, si basa sulla capitalizzazione quantitativa di piccole parti di percorsi formativi, il sistema ECVET è più centrato sugli aspetti qualitativi del percorso, quindi si concentra sugli output dell'apprendimento, sulle competenze acquisite, piuttosto che sul carico di lavoro individuale. Il sistema ECVET è stato progettato per l'intero sistema di istruzione e formazione professionale e consente di conferire crediti in relazione a percorsi di apprendimento, indipendentemente dal fatto che provengano da situazioni formali o non-formali. Può essere applicato in un contesto regionale o nazionale (in caso di mobilità interregionale o mobilità tra sistemi formali e non-formali) e può essere usato in caso di mobilità bilaterale o multilaterale.

Il modello previsto per l'applicazione del sistema ECVET riguarda il sistema formale dell'istruzione e formazione, ma dovrebbe essere applicabile per l'apprendimento non-formale e per la formazione lungo tutto l'arco della vita. Il sistema di crediti tiene conto di un'analisi del lavoro associato ad un programma di qualificazione di educazione/formazione, articolato per unità (unità di competenza, unità capitalizzabili, unità d'apprendimento). La valutazione di "unità" in termini di crediti risiede nella convenzione a livello europeo che un programma completo di qualificazione viene riconosciuto come pari a 120 punti di crediti.

La definizione del valore dei crediti può avvenire sia in base all'adozione di una struttura delle qualificazioni comune (*common qualifications framework*) (sulla falsariga del sistema auspicato nella "dichiarazione di Bologna" del 19 giugno 1999) capace di affrontare le sfide dei processi di internazionalizzazione e dello sviluppo sociale e tecnologico, sia da accordi presi da diversi attori nell'ambito di una "zona di mutuo riconoscimento".

Nell'ambito della questione dei crediti ha assunto importanza il concetto teorico-operativo di "zona di mutuo riconoscimento" (*zone of mutual trust*), che viene definito come un accordo tra individui, imprese e altre organizzazioni riguardanti la distribuzione, il riconoscimento e la valutazione dei risultati di apprendimento professionale (conoscenze, abilità e competenze), articolabili secondo una struttura di riconoscimento basata su livelli di apprendimento professionale. Questi *livelli di riferimento* possono rappresentare dunque una struttura e un linguaggio che possono essere utilizzati per confrontare apprendimenti professionali in differenti ambienti.

Entro la fine del 2004 i lavori del gruppo tecnico saranno ultimati e presentati ufficialmente, a completamento di quanto previsto dal processo di Bruges-Copenaghen.

Una terza questione cruciale per la definizione di una vera e propria strategia europea per l'apprendimento permanente riguarda "*l'apprendimento non formale ed informale*". Anche su questa tematica, le conclusioni del Consiglio sui Principi Comuni Europei (maggio 2004) stabiliscono alcuni criteri chiave che gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione, su base volontaria, per consentire il trasferimento e l'accoglimento di tutte le competenze in ambiti differenti.

Finora, infatti, i sistemi di riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale, si sono sviluppati isolatamente. Un set di principi comuni europei può contribuire ad aumentare

la comparabilità e la coerenza e può supportare il *lifelong learning* senza sostituirsi al lavoro condotto a livello nazionale, regionale, settoriale e locale.

Sulla scorta delle riflessioni elaborate dal gruppo tecnico, i principi sono strutturati sulla base delle seguenti voci principali:

— *Diritti dell'individuo*

L'identificazione e la validazione dell'apprendimento non formale e informale dovrebbero, in linea di principio, avvenire su base volontaria per gli individui. La *privacy* e i diritti dell'individuo devono, quindi, essere rispettati.

— *Obblighi degli attori socio-istituzionali*

Gli attori principali dovrebbero decidere, conformemente ai loro diritti, responsabilità e competenze, sistemi e approcci per l'identificazione e la validazione dell'apprendimento non formale e informale. Questi dovrebbero poi comprendere appropriate procedure di garanzia di qualità. Ancora, dovrebbero fornire agli individui orientamento, counseling e informazione sui sistemi e sugli approcci disponibili.

— *Praticabilità e fiducia*

I processi, le procedure e i criteri per l'identificazione e il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale devono essere giusti, trasparenti e ancorati a meccanismi di sicurezza di qualità.

— *Credibilità e legittimità*

I sistemi e gli approcci per l'identificazione e la validazione dell'apprendimento non formale e informale dovrebbero rispettare gli interessi legittimi e assicurare la partecipazione equilibrata dei principali attori.

Nel raggiungimento degli obiettivi della strategia europea per la definizione di un quadro unico per la trasparenza delle certificazioni e delle competenze, l'Italia ha avviato, nel corso del 2004, una serie di provvedimenti finalizzati all'attivazione di servizi e strumenti che rispondono in larga misura agli obiettivi stabiliti nell'ambito del processo di Bruges-Copenaghen.

I risultati raggiunti finora dalle istituzioni comunitarie in materia di riconoscimento e trasparenza delle certificazioni consentono di tracciare un primo bilancio positivo circa lo stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda la messa a punto del quadro unico per la trasparenza delle qualifiche, è stata ormai definita quasi completamente l'architettura dello strumento che consentirà di riorganizzare e rendere più fruibili i dispositivi europei per la trasparenza già esistenti. Il 17 dicembre 2003, infatti, la Commissione europea ha presentato una proposta di Decisione relativa all'istituzione di un "quadro unico" per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, che assumerà la denominazione di "EUROPASS". Europass è un portafoglio di documenti pensato per facilitare la mobilità geografica e professionale dei cittadini europei mediante la valorizzazione del patrimonio di esperienze e conoscenze teoriche e pratiche acquisite nel tempo. Esso raccoglie in un'unica "cornice" (*single framework*) i dispositivi europei per la trasparenza già esistenti, vale a dire tutti gli strumenti elaborati su impulso delle istituzioni europee (ma anche del Consiglio d'Europa e dell'Unesco) per favorire la leggibilità delle certificazioni nazionali. Il nucleo del portafoglio Europass è costituito dal *Curriculum Vitae* europeo, cui gli altri "documenti Europass" saranno collegati. In pratica, per ogni cittadino che ne farà richiesta potrà essere costituito un portafoglio creando gli opportuni collegamenti telematici tra parti del file contenente il proprio *Curriculum Vitae* e altri documenti Europass, con la possibilità di apportare modifiche e integrazioni. Si tratta di costruire una sorta di ipertesto contenente tutta la documentazione attestante le informazioni contenute nel *Curriculum vitae*.

I documenti Europass, che vengono anche chiamati “dispositivi per la trasparenza”, sono concepiti per fornire informazioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nei certificati o nelle attestazioni rilasciate a livello nazionale. I documenti che saranno inclusi all’interno di Europass sono i seguenti:

- *Curriculum Vitae Europeo*: riguarda l’insieme delle competenze personali;
- *Portfolio Europeo delle Lingue*: fornisce informazioni sulle competenze linguistiche acquisite nel corso degli anni;
- Europass-formazione (a partire dal 2005 prenderà il nome di Europass Mobilità): documenta le esperienze di mobilità;
- Supplemento al Certificato: rende note le competenze acquisite nell’ambito dei percorsi d’istruzione e formazione professionale;
- Supplemento al Diploma: rende note le conoscenze e competenze acquisite nell’istruzione superiore.

Tale elenco, tuttavia, non è esaustivo in quanto, in futuro, potrebbero rientrarvi anche altri documenti, miranti a migliorare la trasparenza delle qualifiche e delle competenze.

Le amministrazioni nazionali saranno chiamate a svolgere una funzione di coordinamento e razionalizzazione dei dispositivi europei per la trasparenza (che si chiameranno “documenti Europass”), attraverso l’attivazione di “*National Europass Centres*” (NEC) in ciascuno Stato membro, che ne promuoverà l’applicazione e garantirà l’accesso di tutti i cittadini ai documenti disponibili, sia in forma elettronica sia cartacea.

*I NEC gestiranno 2 tipologie di strumenti:*

- quelli personali (*Portfolio Europeo delle Lingue, Curriculum Vitae Europeo*)
- quelli rilasciati da organismi che accreditano la formazione (*Certificate Supplement, Diploma Supplement, Europass-formazione*).

Gli Stati membri avranno ampia autonomia circa la gestione dei NEC.

I compiti del NEC riguardano essenzialmente il coordinamento e la razionalizzazione degli strumenti esistenti. Quindi, anche se il NEC non gestirà tutti i documenti Europass (il supplemento al diploma, ad esempio, resterà di competenza delle università) dovrà comunque esercitare un certo controllo sul rilascio degli stessi sia in forma elettronica che cartacea garantendone l’accesso a tutti i cittadini. In Italia la sperimentazione, che dovrebbe aver luogo nel corso del 2005 con il supporto tecnico dell’Isfol, consentirà di verificare limiti e potenzialità dello strumento. Nel frattempo i singoli dispositivi continueranno ad essere fruibili separatamente per mezzo dei consueti canali (siti internet e segreterie).

Oltre a garantire l’accesso ai dispositivi europei per la trasparenza, l’Italia sta operando anche sul versante dei servizi di supporto. Uno dei servizi più importanti ai fini della realizzazione della strategia europea per la trasparenza è il Punto Nazionale di Riferimento (PNR), implementato nel corso del 2004. Tale struttura è partner di un network europeo di punti di contatto nazionali e svolge una funzione di interfaccia tra gli utenti (il lavoratore, lo studente, il potenziale datore di lavoro) che richiedono informazioni sul riconoscimento delle proprie competenze e qualifiche in un altro Stato membro e/o informazioni sul sistema nazionale di istruzione e formazione e gli istituti/organismi/enti in grado di fornire risposte adeguate.

Il PNR Italia fornisce inoltre assistenza tecnica telefonica ai cittadini e alle istituzioni che desiderano ricevere informazioni sulla trasparenza delle certificazioni e sull’utilizzo dei dispositivi europei per la trasparenza e offre servizi di consulenza alle Istituzioni e delle Agenzie nazionali interessate dal tema della mobilità e della trasparenza (MLPS, MIUR, Regioni e Parti Sociali).



Inoltre, in stretto collegamento con il PNR, continua ad operare il Punto di Contatto Nazionale Europass Formazione (PCN Italia), struttura erogatrice del dispositivo omonimo, che dal 2005 andrà a costituire parte integrante del portafoglio Europass (molto probabilmente con la denominazione di Europass-mobilità). È un dispositivo comunitario che documenta i percorsi europei realizzati nell'ambito di un percorso di formazione. L'obiettivo è quello di promuovere la mobilità tramite l'adozione di un libretto individuale che conferisce trasparenza e visibilità ai periodi di formazione all'estero. I percorsi europei di formazione si svolgono secondo la legislazione del Paese ospitante sulla base di contenuti, obiettivi, durata e modalità operative concordati tra l'organismo responsabile della formazione nello stato membro di provenienza e l'organismo di accoglienza.

Ricordiamo che dal 2000 ad oggi il Punto di Contatto Nazionale Europass Formazione, stabilito presso l'Isfol, ha rilasciato 8500 libretti ad altrettanti beneficiari<sup>9</sup>, provenienti prevalentemente dalle regioni del Nord Italia (56,7%), la maggior parte dei quali giovani di età inferiore ai 25 anni. I Paesi d'accoglienza più frequentati sono stati Regno Unito, Francia, Spagna e Irlanda del Nord, e gli *stage* si sono svolti prevalentemente in aziende operanti nel campo dell'informatica e della ricerca (40%), dei servizi pubblici e sociali (17%) e dell'industria manifatturiera (11,2%).

### **11.2 L'evoluzione del sistema di certificazione delle competenze tra indirizzi nazionali e dispositivi regionali**

La realizzazione delle istanze richiamate dall'UE, che prevedono apprendimento permanente, mobilità e trasparenza delle competenze dei cittadini lavoratori, si pongono al centro di una vasta azione riformatrice nei diversi Paesi Europei che punta a riorganizzare in modo sostanziale l'offerta di formazione e la visibilità e *valorizzazione* dell'apprendimento indipendentemente dai contesti e dalle modalità con cui esso è stato maturato.

In questa prospettiva la certificabilità delle competenze da un lato e l'allestimento di una offerta formativa basata su standard di competenze certificabili dall'altro, rappresentano in modo stabile, da alcuni anni, due aspetti della strategia di attuazione di questi obiettivi nel nostro Paese e sono dunque presenti in molte disposizioni nazionali e regionali (ricordiamo tra tutti il Decreto 174/2001), nonché negli accordi condivisi tra le Regioni e con le Parti sociali, oltre che in molte interessanti esperienze condotte in questi anni nelle Regioni.

In questo senso la normativa e le sperimentazioni si sono sviluppate negli ultimi anni lungo due direttrici complementari:

- rendere trasparenti i percorsi formativi e spendibili le competenze certificate in esito ad essi, anche al fine da favorirne il reciproco *riconoscimento* da parte delle istituzioni e degli attori sociali che a diverso titolo sono potenzialmente interessati ad un loro utilizzo;
- ampliare e rendere più trasparenti le diverse esperienze di apprendimento anche indipendentemente dai percorsi formali, non formali o informali in cui sono state realizzate.

Attualmente sono state avviate le azioni legate alle riforme del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione che, sul piano della certificazione delle competenze, puntano a consolidare la cornice di sistema del nostro Paese in coerenza con gli impegni assunti in sede di UE.

<sup>9</sup> "Sono beneficiari coloro che seguono un percorso europeo di formazione nell'ambito di un progetto di formazione in alternanza in uno degli Stati che aderiscono all'iniziativa, senza limiti di età e indipendentemente dal livello di formazione personale".

Infatti i percorsi attuativi delle leggi di riforma del mercato del lavoro (Legge 30/2003) e del sistema di istruzione e formazione professionale (Legge 53/2003) dovranno, in coerenza tra loro, disegnare una cornice di sistema con riferimento agli standard e alla certificazione in una prospettiva nazionale.

In attuazione della Legge 53/2003, si segnalano nel 2004 sia la bozza dei decreti legislativi sul diritto-dovere di istruzione e formazione e sull'alternanza scuola-lavoro, sia gli accordi tra i Ministeri competenti e le Regioni, che rilanciano l'alternanza e il ruolo della formazione professionale finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale triennale riconoscibile a livello nazionale.

In particolare è di grande rilievo l'Accordo del 15 gennaio 2004 tra il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, Accordo che individua alcune caratteristiche standard che uniformano sul piano nazionale l'offerta di percorsi triennali sperimentali per il conseguimento della qualifica professionale nel segmento del diritto dovere.

Dal punto di vista metodologico vengono individuati dei primi standard, da implementare successivamente, articolati in quattro aree:

- area dei linguaggi;
- area scientifica;
- area tecnologica;
- area storico-socio-economica.

Si tratta quindi di standard, relativi ad un segmento delicato quale quello del diritto dovere, concepiti non solo con riferimento all'occupabilità delle persone, ma anche al fine di garantire i pieni diritti di cittadinanza, a partire dal possesso di un quadro culturale di formazione di base.

Un punto di forza dell'Accordo è la definizione di un percorso di *governance del sistema nazionale/locale*, percorso per il quale è prevista una articolazione di funzioni a cascata.

A livello nazionale si prevede:

- la definizione del sistema generale di classificazione delle competenze professionali;
- la definizione di criteri generali uniformi di certificazione delle competenze (libretto formativo);
- la definizione di criteri generali uniformi di accertamento dei crediti (formazione/formazione, formazione/istruzione, istruzione/formazione);
- la definizione degli standard formativi minimi delle competenze;
- l'individuazione degli standard minimi di accreditamento dei soggetti erogatori dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

A livello regionale si prevede:

- il governo del sistema delle competenze e dei crediti nonché dei relativi servizi di supporto;
- la contestualizzazione territoriale delle competenze;
- le modalità e le procedure di verifica, valutazione e certificazione delle competenze e dei crediti in ingresso, durante e in uscita dai percorsi;
- gli standard di progettazione;
- la definizione di dettaglio dei requisiti dei soggetti erogatori dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

È importante segnalare come parallelamente e conseguentemente a questo importante Accordo, è stato avviato un Progetto Interregionale denominato "Descrizione e certificazione per competenze e famiglie professionali – Standard minimi in una prospettiva di integrazione

tra istruzione, formazione professionale e lavoro” finalizzato a proporre «*un primo modello di riferimento per un sistema nazionale di standard di competenze in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione professionale e lavoro*». Le Regioni stanno dunque lavorando intensamente per fornire un contributo coordinato al processo di definizione progressiva del sistema nazionale di standard e certificazione.

Anche sul versante delle riforme legato al mercato del lavoro sono stati compiuti alcuni passi avanti. La Legge 30 e il Decreto 276/2003 (Decreto Biagi), che come noto puntano a riorganizzare l'azione di governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, ribadiscono e rilanciano il valore dell'alternanza scuola/formazione/lavoro e l'esigenza di valorizzazione e riconoscimento reciproco tra sistemi delle competenze comunque acquisite dagli individui.

In particolare, nell'attuale quadro di esigenze ed esperienze a livello nazionale, regionale e comunitario, molta attenzione viene dedicata al Libretto Formativo: questo è infatti unanimemente visto come uno strumento chiave per documentare le competenze comunque acquisite dai cittadini/lavoratori e favorire al contempo il riconoscimento dei crediti da apprendimento formale, non formale ed informale.

Il Decreto 276/2003 prevede e concretizza l'istituzione del Libretto Formativo richiamando anche l'Accordo Stato Regioni del Febbraio 2000, e definisce il Libretto come segue:

*«libretto formativo del cittadino»: libretto personale del lavoratore definito, ai sensi dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle Regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate».*

A sua volta l'Accordo Stato Regioni del febbraio 2000, affermava che “...*al fine di documentare il curriculum formativo e le competenze acquisite, le Regioni istituiscono il libretto formativo del cittadino, su cui verranno annotati anche i crediti formativi che possono essere riconosciuti ai fini del conseguimento di un titolo di studio o dell'inserimento in un percorso scolastico sulla base di specifiche intese fra Ministeri competenti, Agenzie formative e Regioni Interessate...*”;

Si tratta dunque di un percorso concettuale coerente che vede nel Libretto uno strumento elettivamente legato all'individuo, al suo personale percorso di apprendimento e carriera (*lifelong learning*) e alla sua possibilità-diritto di trasformare l'insieme delle esperienze in un patrimonio leggibile e di valore.

Questa fondamentale prospettiva di lavoro, di natura così alta e strategica, ha trovato un suo sbocco attuativo poiché il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel 2004, ha attivato un tavolo tecnico con Miur, Regioni e Parti Sociali dedicato al Libretto. In questa sede, tenendo conto delle numerose esperienze regionali condotte in questi ultimi anni e della coerenza con i dispositivi europei di trasparenza, si è pervenuti ad un modello standard e ad un impianto condiviso di Libretto Formativo – coerente anche con il *Curriculum Vitae* europeo.

Il Libretto formativo proposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è organizzato in tre sezioni utilizzabili in modo dinamico e selettivo a seconda delle specifiche esigenze dell'utente. La prima sezione contiene gli elementi curricolari e il quadro essenziale delle competenze acquisite con l'indicazione dell'ambito di acquisizione e delle documentazioni di supporto. L'impianto di questa sezione è coerente sia con la scheda

anagrafica professionale prevista per la Borsa Continua del Lavoro sia con il CV europeo: ciò consente una trasferibilità delle informazioni, seppur non automatica ma accompagnata da adeguate azioni di supporto.

La seconda e la terza sezione contengono un elenco delle certificazioni, attestazioni e documenti disponibili a sostegno delle informazioni contenute nel libretto e raggruppabili in un Portfolio annesso al Libretto stesso.

Il Libretto si presenta inoltre come uno strumento flessibile per cui ognuna delle sezioni potrà avere una diversa ampiezza e una composizione variabile (si potrebbe dire “a fisarmonica”) a seconda delle informazioni prevalenti e più significative del soggetto, pur in un quadro unico di leggibilità.

A tal scopo si prevede utilizzare il Libretto anche in un *formato elettronico*, coerente con la Borsa Continua del Lavoro, aggiornabile nel corso degli anni e consultabile dal soggetto in modo riservato.

In prospettiva dunque, il Libretto formativo si configura come un dispositivo nazionale chiave poiché offre un raccordo necessario sia per il dialogo con l'Europa, sia per organizzare all'interno di una cornice comune, i molteplici dispositivi che negli ultimi anno sono stati sperimentati o adottati nelle diverse realtà di Regione e filiera.

Nel quadro di sistema appena delineato appare evidente il ruolo fondamentale delle Regioni sia nel contributo di qualità e rappresentatività alle sedi decisionali interistituzionali, sia nel guidare i processi applicativi di istituzionalizzazione e adozione dei dispositivi di trasparenza delle competenze e degli apprendimenti.

Questo processo negli ultimi anni ha assunto, nel nostro Paese, prospettive e connotazioni eterogenee e fortemente differenziate poiché ciascuna amministrazione regionale ha adattato e progettato sistemi e procedure di certificazione e trasparenza contestuali e funzionali ai propri fabbisogni territoriali e alle proprie strategie socio-economiche.

Tuttavia da una recente rilevazione (maggio/settembre 2004), rilevazione che puntava a individuare i principali dispositivi di trasparenza e certificazione e le diverse modalità di utilizzo da parte delle Regioni, sono emersi risultati interessanti e, per certi versi, incoraggianti in quanto si evidenziano punti comuni e principi condivisi benché realizzati attraverso percorsi attuativi differenziati. La rilevazione è stata effettuata tramite interviste strutturate presso le 19 amministrazioni regionali italiane e le 2 province autonome, che a vario titolo e con differenti gradi di sviluppo e complessità, si occupano di strategie, politiche e dispositivi per la certificazione delle competenze e degli apprendimenti.

I dispositivi sui quali si è focalizzata la rilevazione erano di diversa natura: da quelli maggiormente tradizionali e ufficiali quali la Qualifica, a quelli innovativi ma con lato grado di spendibilità quale il Certificato di Specializzazione Tecnica Superiore, fino ad arrivare a dispositivi innovativi, a volte “non ufficiali”, quali il Certificato di Competenze o la Dichiarazione di Competenze. Particolarmente in relazione a questi ultimi, ma anche in linea generale, l'approccio scelto è stato di tipo *bottom up*, in cui non è stato preconstituito alcun riferimento concettuale legato ai dispositivi, ma si è lasciato che ciascuna amministrazione intervistata classificasse e descrivesse i diversi dispositivi così come essi sono collocati e utilizzati nella realtà regionale.

È necessario tuttavia predefinire, al fine di una migliore comprensione, che, nel quadro generale della trasparenza, si intende per certificazione un atto ufficiale di responsabilità da parte dell'amministrazione competente legato quindi a standard contenutistici o processuali o ad un valore d'uso predefinito (è il caso della Qualifica o del Certificato IFTS). Si intende invece per attestazione ogni altra funzione di trasparenza “non ufficiale” ovvero che non

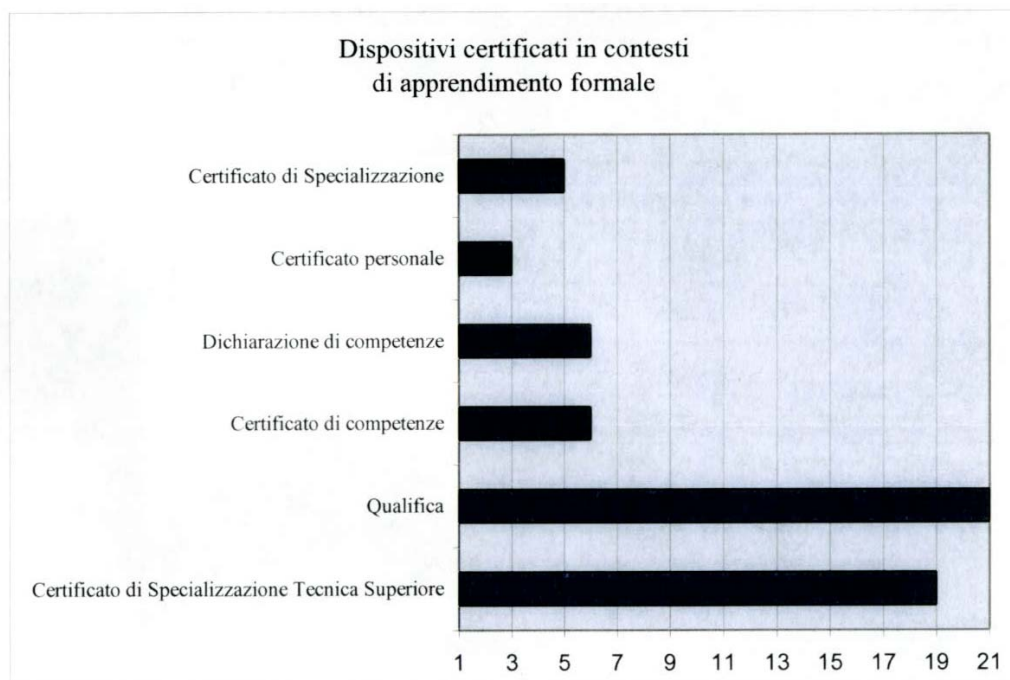
riguardi le amministrazioni competenti (ad esempio l'attestazione del datore di lavoro) o nel quale le amministrazioni stesse esercitano una presa d'atto di quanto dichiarato dagli interessati (ente di formazione/individuo), è questo il tipico caso della Dichiarazione di competenze.

Osservando dunque da vicino la situazione nelle diverse Regioni, si può rilevare che tutte hanno formalizzato ed implementato dispositivi di trasparenza e li hanno collocati nell'ambito di specifiche filiere formative e percorsi di apprendimento istituzionalizzato e mirato (fig. I.1).

I dispositivi di certificazione utilizzati dalla quasi totalità delle amministrazioni sono la Qualifica (100%) e il Certificato di Specializzazione Tecnica Superiore (90%).

L'utilizzo degli altri dispositivi appare più eterogeneo e funzionale alle specifiche strategie e politiche regionali.

Fig. XI.1 – Dispositivi certificati in contesti di apprendimento formale



Fonte: elaborazione Isfol, maggio-settembre 2004.

Un dato significativo emerso dalla rilevazione risulta essere quello relativo agli ambiti di applicazione dei dispositivi di certificazione, che evidenzia, per quei dispositivi non correlati a standard o a procedure condivise a livello nazionale, una forte diversificazione degli usi e delle finalità e una conseguente ridotta spendibilità delle certificazioni al di fuori dei confini regionali.

In riferimento al diverso utilizzo che viene fatto dei dispositivi in relazione alle filiere formative, presentiamo una tabella esplicativa di tipo sintetico, (tab. XI.1).

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

<i>Tab. XI.1 - Dispositivi di trasparenza e modalità di utilizzo prevalenti nelle Regioni</i>		
<b>DISPOSITIVO</b>	<b>ELEMENTI ANALIZZATI</b>	<b>MODALITÀ DI UTILIZZO PREVALENTI</b>
<b>CERTIFICATO DI SPECIALIZZAZIONE TECNICA SUPERIORE</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	▪ IFTS
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	▪ Competenze acquisite al termine del percorso formativo ▪ Competenze acquisite al termine di specifici moduli/unità formative
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	▪ Regione, Scuola, CFP, Università, impresa, CTS
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	▪ A livello locale e regionale e in altre filiere formative
<b>QUALIFICA</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	▪ IFTS ▪ Obbligo Formativo ▪ Apprendistato ▪ Formazione Post Diploma ▪ Formazione Post Laurea ▪ Formazione Specialistica ▪ Formazione Continua
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	▪ Profilo professionale e contenuti (ai sensi dell'art.14 della L.845/78)
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	▪ Regione, CFP, Parti sociali, Ministero lavoro
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	▪ A livello regionale e in altre filiere formative
<b>CERTIFICATO DI COMPETENZE</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	▪ IFTS ▪ Apprendistato ▪ Formazione Post Diploma ▪ Educazione permanente per gli adulti ▪ Formazione Post Laurea ▪ Formazione Continua Trienni integrati
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	▪ Competenze acquisite attraverso stage/alternanza ▪ Competenze acquisite al termine del percorso formativo ▪ Competenze acquisite al termine di specifici moduli/ UF
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	▪ Regione, CFP, impresa, parti sociali
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	▪ A livello regionale e in altre filiere formative

<b>DISPOSITIVO</b>	<b>ELEMENTI ANALIZZATI</b>	<b>MODALITÀ DI UTILIZZO PREVALENTI</b>
<b>DICHIARAZIONE DI COMPETENZE</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IFTS</li> <li>▪ Tirocinii formativi</li> <li>▪ Apprendistato</li> <li>▪ Formazione Post Diploma</li> <li>▪ Formazione Post Laurea</li> <li>▪ Formazione Specialistica</li> <li>▪ Formazione Continua</li> <li>▪ Educazione permanente per gli adulti</li> </ul>
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso formativo, di moduli/UF e dello stage</li> </ul>
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione, CFP, parti sociali, associazioni datoriali</li> </ul>
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A livello regionale e in altre filiere formative</li> <li>▪ A livello regionale e nella stessa filiera</li> </ul>
<b>CERTIFICATO PERSONALE</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educazione permanente per gli adulti</li> </ul>
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso, al termine di specifici moduli, dopo lo stage</li> </ul>
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CFP, Scuola,</li> </ul>
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A livello regionale e in altre filiere formative</li> </ul>
<b>CERTIFICATO DI SPECIALIZZAZIONE</b>	AMBITO DI APPLICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione Post Diploma</li> <li>▪ Formazione Post Laurea</li> <li>▪ Formazione Continua</li> </ul>
	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>
	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione, CFP, Parti sociali, Ministero lavoro</li> <li>▪ Regione e CFP/Scuola</li> </ul>
	AMBITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A livello regionale e in altre filiere formative</li> </ul>

Fonte: elaborazione Isfol, maggio-settembre 2004

Dai dati raccolti risulta evidente che i dispositivi per i quali sono stati definiti standard o procedure di utilizzo a livello nazionale, in riferimento a specifiche filiere formative (certificato di specializzazione tecnica superiore) e/o per specifiche tipologie di utenza (qualifica, certificato personale) vengono utilizzati in maniera più omogenea e simile dalle diverse regioni (soprattutto per quanto riguarda il certificato di specializzazione tecnica superiore e il certificato personale)

Come già accennato, se il Certificato di specializzazione tecnica superiore viene applicato prevalentemente alla filiera degli IFTS e il Certificato personale ai corsi EDA (educazione permanente per adulti), la qualifica è, invece, rilasciata soprattutto al termine di percorsi in obbligo formativo e post diploma.

Diverso appare invece l'utilizzo dei dispositivi più nuovi ad esempio il Certificato di competenze e la Dichiarazione di competenze.

Il primo viene rilasciato principalmente al termine di percorsi di apprendistato e trienni integrati tra scuola e formazione professionale, la seconda viene utilizzata specificamente nei

percorsi IFTS (per la certificazione di apprendimenti parziali), nei corsi post laurea e nei tirocini formativi.

Il Certificato di specializzazione, in uso soprattutto in alcune Regioni, viene rilasciato al termine di percorsi post diploma, post laurea e di formazione continua.

Stesso utilizzo è riservato all'attestato di frequenza, che pur non essendo rilasciato direttamente dalle amministrazioni regionali, viene considerato come un dispositivo formalizzato dalle stesse nel caso il percorso formativo venga finanziato dal FSE e gestito amministrativamente dalle regioni stesse.

Dai dati raccolti, appare dunque che, alcuni dispositivi vengono utilizzati indifferente in diverse filiere formative, spesso con una incerta attribuzione di valore e un indiretto impoverimento del titolo.

Nella maggioranza dei casi, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo del certificato di competenze e della dichiarazione di competenze, le amministrazioni regionali non hanno sottoscritto l'utilizzo di tali dispositivi con atti o delibere formali ma semplicemente autorizzando gli Enti o le scuole a farne uso.

Dunque l'intreccio tra dispositivo di certificazione e tipologia o filiera formativa appare l'elemento di maggiore interesse nella lettura dei dati soprattutto se ciò si collega al grado di formalizzazione degli stessi.

In particolare rileviamo tre diverse fattispecie:

1. i dispositivi che si basano su un formato quadro nazionale e che sono stabilmente collegati ad una specifica filiera (è il caso del Certificato di specializzazione tecnica superiore per IFTS e del Certificato Personale nell'EDA);
2. i dispositivi basati su un formato quadro nazionale ma non stabilmente ancorato ad una precisa tipologia formativa ed è questo il caso particolare della Qualifica;
3. i dispositivi che non hanno né un formato quadro né una precisa filiera formativa di riferimento (ad es. il Certificato di Competenze e la Dichiarazione di competenze) e che quindi vengono utilizzati in modo più diversificato.

Nel primo caso il grado di trasparenza del certificato è massimo poiché esistono, in particolare nella filiera IFTS, tutti gli elementi informativi utili ad una collocazione del certificato stesso nel quadro dell'offerta formativa e per una attribuzione di valore.

Il caso della Qualifica invece risulta più critico in termini di trasparenza pur in presenza di un certificato maggiormente riconosciuto e stabile nel sistema della formazione professionale. A tal proposito è utile esaminare in modo approfondito le caratteristiche dell'utilizzo dell'Attestato di qualifica così come emerge dalla rilevazione (v. tab. XI.2).



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

*Tab. XI.2 – Utilizzo dell'attestato di qualifica nelle Regioni*

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
VALLE D'AOSTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo Formativo</li> <li>▪ Apprendistato</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso formativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione della figura professionale di riferimento</li> <li>▪ Indicazione della durata e dei contenuti formativi</li> <li>▪ Possibilità di conseguire qualifica attraverso l'accertamento di competenze non formali</li> </ul>	<p>Direttiva crediti: è stata fatta di recente la delibera. La procedura consente di mettere in trasparenza i propri apprendimenti in ingresso (formali e informali) verso i percorsi di formazione professionale</p>
PIEMONTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Apprendistato (ammissione alla prova finale a seguito di certificazioni intermedie)</li> <li>▪ Formazione Post diploma</li> <li>▪ Formazione Post Laurea</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di singoli moduli/UF</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di stage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verifica documentale (riconoscimento crediti)</li> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	<p>Referenti regionali, Min.del Lavoro, MIUR, parti sociali, datoriali, Ente FP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione delle competenze acquisite</li> <li>▪ Descrizione figura datoriale, durata e contenuti</li> </ul>	<p>Crediti validi a livello regionale in corsi della stessa filiera o di altre filiere</p>

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
LIGURIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione, parti sociali, associazioni categoria, Ente FP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione della figura professionale di riferimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crediti formativi in altre filiere e a livello europeo</li> </ul>
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo Formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso formativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente/Scuola FP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione delle competenze acquisite</li> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crediti validi a livello provinciale per corsi di altre filiere</li> </ul>
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione Post diploma (unicamente per corsi per puericultrice)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referente provinciale, Ente/Scuola, esperti, parti sociali e datoriali, Ministero del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Viene allegato un Supplemento al certificato con dichiarazione delle competenze acquisite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crediti validi a livello regionale in corsi del sistema istruzione</li> </ul>
FRILI VENEZIA GIULIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Apprendistato (la qualifica viene rilasciata dal datore di lavoro)</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP/Scuola	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crediti formativi in altre filiere e a livello europeo, nazionale e regionale</li> </ul>

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<b>REGIONE</b>	<b>AMBITO DI APPLICAZIONE</b>	<b>OGGETTO DI CERTIFICAZIONE</b>	<b>MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/VALUTAZIONE</b>	<b>SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE</b>	<b>ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO</b>	<b>AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI</b>
VENETO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formazione continua (per figure regolamentate non finanziate dalla Regione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<p>Non esiste un modello formalizzato ma una prassi consolidata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP/Scuola, Min. del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul> <p>Nella qualifica degli OOSS è previsto l'accREDITAMENTO di apprendimenti non formali</p>	<p>Crediti formativi non previsti (se non per l'obbligo formativo - DPR 256, art.6.)</p>
EMILIA ROMAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Min. del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul> <p>È in atto la definizione del Sistema Regionale delle Qualifiche per Unità di competenze</p>	<p>Crediti formativi in altre filiere e a livello europeo, nazionale e regionale</p>

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
TOSCANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo Formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formazione continua (si rilascia attestato di qualifica)</li> <li>▪ Corsi di specializzazione</li> <li>▪ Formazione di II° livello per disoccupati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ COMPETENZE ACQUISITE AL TERMINE DEL PERCORSO FORMATIVO</li> <li>▪ Competenze acquisite durante lo stage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verifica documentale</li> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP/Scuola	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione delle competenze acquisite</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Non sistematizzato, ogni agenzia può riconoscere crediti in accesso tenendo a riferimento la legge 870/2003
MARCHE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione Post diploma</li> <li>▪ Formazione Post laurea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profilo professionale e contenuti (ai sensi dell'art.14 della L.845/78)</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Regione/Provincia, parti sociali, MIUR, Min.Lavoro, Ente FP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Sistema dei crediti in fase di studio e sperimentazione
UMBRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verifica documentale (elaborati prodotti dagli allievi)</li> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Soggetti attuatori, Min.del Lavoro, MIUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere (oggetto di specifiche sperimentazioni) e in corsi della stessa filiera a livello regionale

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/ VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
ABRUZZO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profilo professionale e contenuti (ai sensi dell' art.14 della L.845/78)</li> </ul>	Non esiste un dispositivo di accertamento e valutazione formalizzato a livello regionale. Gli enti di formazione gestiscono autonomamente questa fase del processo pur avendo sviluppato prassi condivise (esame scritto, colloquio, simulazione)	Referenti regionali, Ente FP/Scuola, parti sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere a livello regionale
LAZIO*	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Min.del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere a livello regionale
LOMBARDIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Min.del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere a livello regionale

\* I dati della Regione Lazio devono essere completati e validati

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/ VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
MOLISE*	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione Post diploma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profilo professionale e contenuti (ai sensi dell'art.14 della L.845/78)</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di Unità formative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referente regionale Ente/Scuola, esperti, parti sociali e datoriali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	Crediti validi a livello regionale per corsi di altre filiere
BASILICATA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apprendistato</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non esiste un dispositivo di accertamento e valutazione formalizzato a livello regionale. Gli enti di formazione gestiscono autonomamente questa fase del processo pur avendo sviluppato prassi condivise (esame scritto, colloquio, simulazione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referente regionale Ente/Scuola, esperti, parti sociali e datoriali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione competenze acquisite</li> </ul>	La certificazione ha costituito credito formativo per altre filiere formative e per le competenze trasversali
CALABRIA*	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formaz. continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profilo professionale e contenuti (ai sensi dell'art.14 della L.845/78) e della L.R. n° 18 del 19.04.85</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP, Min. Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	In fase di studio.

\* I dati della Regione Molise devono essere validati.

\* I dati della Regione Calabria devono essere validati.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO/VALUTAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
PUGLIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Apprendistato</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>Vengono prese a riferimento le figure del Repertorio ISFOL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP, operatori di orientamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione competenze acquisite</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere a livello regionale
SICILIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo Formativo</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Formazione continua</li> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modello Ministeriale 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simulazioni pratiche</li> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP, Min. Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> <li>▪ Indicazione durata e contenuti</li> </ul>	In fase di studio.
SARDEGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligo formativo</li> <li>▪ Formazione Post diploma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Test/prove scritte</li> <li>▪ Colloquio</li> </ul>	Referenti regionali, parti sociali, associazioni di categoria, Ente FP, Min. Lavoro, MIUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione figura</li> </ul>	Crediti validi a livello regionale in corsi della stessa filiera

Fonte: elaborazione Isfol, maggio-settembre 2004

Risulta ampiamente evidente che la Qualifica viene rilasciata a fronte di numerose tipologie formative e che quindi assume un valore variabile ma sempre codificabile in funzione delle informazioni che vengono specificate nell'ambito del certificato stesso.

Diversa è la situazione dei dispositivi innovativi di certificazione che hanno avuto una notevole diffusione nei sistemi regionali certamente motivata dalla progressiva diversificazione dell'offerta formativa e delle esigenze degli utenti. In alcuni casi l'adozione di dispositivi innovativi alternativa alla Qualifica ha consentito di certificare e attribuire valore ad esperienze che in precedenza non avrebbero avuto alcuna visibilità ad esempio i tirocini e la formazione continua.

Vediamo nel dettaglio l'utilizzo che è stato fatto di questi dispositivi nelle Regioni esaminate considerando primariamente il Certificato di competenze e la Dichiarazione di competenze, (v. tab. XI.3).



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Tab. XI. 3 - Utilizzo del certificato di competenze nelle Regioni*

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
VALLE D'AOSTA	Obbligo Formativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conoscenze e competenze e abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato, per effetto dell'attività lavorativa o per autoformazione</li> <li>Competenze acquisite in qualsiasi segmento della formazione/istruzione in OF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Commissioni istituite presso le istituzioni scolastiche o presso reti di scuole composte da docenti, esperti del mondo del lavoro, funzionari regionali e progettisti della FP</li> <li>Istituzioni scolastiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificato attestante le competenze dichiarate/dimostrate dal soggetto in base al Modello del MIUR</li> <li>Declinato in base a riferimenti regionali</li> </ul>	Credito formativo nei percorsi in obbligo formativo
PIEMONTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>EDA</li> <li>Trienni integrati</li> <li>Formazione post diploma</li> <li>Formazione post laurea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze acquisite nell'ambito di corsi di alfabetizzazione, tecnici e socio-culturali</li> <li>Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>Competenze acquisite al termine di moduli/UF</li> <li>Competenze acquisite al termine di stage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CTP, Scuole, Enti di Formazione Professionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dichiarazione delle competenze, del profilo di riferimento, della durata e dei contenuti</li> <li><i>Il certificato di competenze e la dichiarazione di competenze sono raggruppate in un unico dispositivo che si chiama "attestato di frequenza con profitto con attestazione di competenze"</i></li> </ul>	Credito formativo a livello regionale nell'ambito della stessa filiera ed eventualmente di altre filiere

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	OGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
LOMBARDIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione post diploma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze acquisite al termine di un percorso formativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enti di FP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrazione e riconoscibilità del certificato con altre regioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Credito formativo all'interno di altri corsi della stessa filiera</li> </ul>
FRIULI VENEZIA GIULIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>IFTS (per chi interrompe il corso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze parziali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enti di FP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dichiarazione delle competenze acquisite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In corsi della stessa filiera</li> </ul>
VENETO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apprendistato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze acquisite in stage/alternanza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impresa ed Ente FP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dichiarazione delle competenze acquisite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non costituisce credito</li> </ul>
EMILIA ROMAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trienni integrati</li> <li>Formazione post diploma</li> <li>Formazione post laurea</li> <li>Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regione, Ente FP, parti sociali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Istituzionalizzazione del dispositivo da parte della Regione</li> <li>E previsto un esame di valutazione</li> <li>Vengono inseriti criteri per la trasparenza europea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In tutte le filiere formative (nella FP)</li> </ul>
UMBRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corsi linguistici organizzati dall'Università per stranieri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze linguistiche a vari livelli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Università per stranieri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riconoscimento da parte dello Stato Italiano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In altri contesti formativi, nrl mercato del lavoro</li> </ul>
LAZIO*	<ul style="list-style-type: none"> <li>Attività di volontariato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze non formali e informali acquisite nell'attività di volontariato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Associazioni di volontariato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riconoscimento regionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In altri contesti formativi e nel mercato del lavoro</li> </ul>

\* I dati della Regione Lazio devono essere completati validati

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	OGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
BASILICATA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso e stage</li> </ul>	<p>Ente Regione, Scuola, Centri per l'impiego. C'è anche una commissione intermedia in cui è presente anche l'impresa. Questa commissione ha il compito di essere presente in aula e di estrapolare dai contenuti presentati, 10 domande, da utilizzare in fase di verifica.</p>	Dichiarazione competenze acquisite: riferite alle Qualifiche M del L.	Non definito.
PUGLIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apprendistato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in stage</li> </ul>	Ente FP / Regione e/o Provincia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ha valore formale ed ufficiale</li> </ul>	Credito formativo per tutte le filiere formative
CALABRIA*	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in segmenti di percorso</li> </ul>	Ente FP, Scuola, CTS, Regione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ È un'attestazione di competenze che certifica singole UFC</li> </ul>	Crediti formativi in altre filiere (Università)

Fonte: elaborazione Isfol, maggio-settembre 2004

\* I dati della Regione Calabria devono essere completati.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

*Tab. XI.4 – Utilizzo della Dichiarazione di competenze nelle Regioni*

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
PIEMONTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EDA</li> <li>▪ Trienni integrati</li> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite nell'ambito di corsi di alfabetizzazione, tecnici e socio-culturali</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di moduli/UF</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di stage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CTP, Scuole, Enti di Formazione Professionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione delle competenze, del profilo di riferimento, della durata e dei contenuti</li> </ul> <p><i>Il certificato di competenze e la dichiarazione di competenze sono raggruppate in un unico dispositivo che si chiama "attestato di frequenza con profitto con attestazione di competenze"</i></p>	Credito formativo a livello regionale nell'ambito della stessa filiera ed eventualmente di altre filiere
LIGURIA	Obbligo Formativo	Unità Formative Capitalizzabili	Scuole	Non è previsto alcun esame da parte di commissioni	Crediti possibili nel passaggio tra Scuole e FP
FRIULI VENEZIA GIULIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IFTS</li> <li>▪ Tirocini formativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine di moduli/UF</li> <li>▪ Competenze acquisite in stage/alternanza</li> </ul>	Enti FP	Certificazione non ufficiale	Valevole come credito in altre filiere

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
EMILIA ROMAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ Apprendistato</li> <li>▪ Formazione continua</li> <li>▪ IFTS</li> <li>▪ Tirocini formativi</li> <li>▪ Trienni integrati</li> <li>▪ Servizio civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di moduli/UF</li> <li>▪ Competenze acquisite in stage/alternanza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ente di Formazione professionale</li> <li>▪ Impresa</li> <li>▪ Regione ed enti di FP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipo di iniziativa</li> <li>▪ Requisiti di accesso</li> <li>▪ Competenze individuali acquisite dalla persona (di base, tecnico professionali e trasversali), durata, periodo, eventuali prove sostenute</li> <li>▪ Non è attestato ufficiale e non prevede esame finale</li> </ul>	<p>A livello regionale e nazionale (servizio civile) e in altre filiere.</p>
TOSCANA	Tirocini formativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in azienda</li> </ul>	Ente, azienda, Regione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non prevede alcun esame</li> </ul>	<p>Non si prevede il riconoscimento come crediti formativi</p>
LAZIO*	Formazione continua	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in contesti formativi</li> </ul>	Associazioni di categoria, Enti FP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spesso associato al bilancio di competenze</li> </ul>	<p>In altri percorsi formativi sul lavoro</p>
CAMPANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IFTS</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> </ul>	<p>Regione, CTS, Università, parti sociali</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicazione elementi per la trasparenza europea</li> </ul>	<p>In corsi della stessa filiera a livello regionale</p>
MOLISE*	Tirocini formativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in azienda</li> </ul>	Ente, azienda, Regione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non prevede alcun esame</li> </ul>	<p>Non si prevede il riconoscimento come crediti formativi</p>
BASILICATA	Tirocini formativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite in azienda</li> </ul>	Azienda, Ente FP, Centro per l'impiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La dichiarazione è la "summa" delle indicazioni fornite dall'azienda e dal tirocinante</li> </ul>	<p>In altri percorsi formativi e sul lavoro</p>

\* I dati della Regione Lazio devono essere completati e validati

\* I dati della Regione Molise devono essere validati

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	AMBITO DI APPLICAZIONE	OGGETTO DI CERTIFICAZIONE	SOGGETTI PREPOSTI ALLA CERTIFICAZIONE	ALTRE CARATTERISTICHE DEL CERTIFICATO RILASCIATO	AMBITO E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEI CREDITI FORMATIVI
PUGLIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione post diploma</li> <li>▪ Formazione post laurea</li> <li>▪ IFTS</li> <li>▪ Educazione Permanente per gli adulti</li> <li>▪ Formazione continua</li> <li>▪ Formazione per fasce deboli</li> <li>▪ Tirocini formativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite in stage/alternanza</li> </ul>	Regione, Ente di FP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Può essere funzionale alla dichiarazione di competenze tecnico-professionali</li> </ul>	Può valere come credito formativo in percorsi della formazione professionale
CALABRIA*	Tirocini formativi	Competenze acquisite in azienda	Ente, azienda, Regione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non prevede alcun esame</li> </ul>	Non si prevede il riconoscimento come crediti formativi
SICILIA	Tirocini formativi	Competenze acquisite in azienda	Ente, azienda, Regione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non prevede alcun esame</li> </ul>	Non si prevede il riconoscimento come crediti formativi
SARDEGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IFTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competenze acquisite al termine del percorso</li> <li>▪ Competenze acquisite al termine di moduli/UF</li> </ul>	Ente FP, Regione, parti sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichiarazione competenze, durata, contenuti e profilo di riferimento</li> </ul>	Riconoscimento di crediti a livello regionale nella stessa filiera

Fonte: elaborazione Isfol, maggio-settembre 2004

\* I dati della Regione Calabria devono essere completati

A conclusione di questa breve panoramica possiamo sostenere che, dai risultati della rilevazione, emerge un diffuso interesse ed una attivazione delle Regioni intorno al tema della trasparenza e certificazione. Infatti in tutte le realtà regionali sono stati elaborati diversi dispositivi di trasparenza e almeno un dispositivo di certificazione, spesso congiunto all'elaborazione, successiva o contemporanea, di standard di competenza o formativi e ad azioni di sperimentazione e diffusione.

La diffusione della filiera dei corsi IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) e degli standard ad essa collegati, rappresenta un traguardo e un risultato significativo avviato a livello nazionale e contestualizzato in misura più o meno ampia, dalle singole Regioni.

Si rileva una tendenza diffusa ad intervenire su dispositivi già esistenti (qualifica) o su filiere innovative (IFTS, apprendistato) per sperimentare nuove forme di trasparenza e per avviare processi di condivisione con il sistema produttivo locale e il livello nazionale. In questi casi le Regioni sono intervenute principalmente nella definizione di procedure e regole per la progettazione dei percorsi per le certificazioni per il riconoscimento di crediti o per la certificazione di apprendimenti non formali.

Un ulteriore elemento significativo, emerso dalla prima analisi dei dati, è quello relativo all'uso eterogeneo che le Regioni hanno fatto dei dispositivi di trasparenza più innovativi (certificato di competenze, dichiarazione di competenze, certificato di percorso), ciò ha reso probabilmente gli stessi poco spendibili al di fuori del territorio regionale.

I certificati e i dispositivi le cui linee guida sono state definite a livello nazionale (qualifica, certificato di specializzazione tecnica superiore e certificato personale) appaiono meglio utilizzati e più finalizzati a scopi, utenti e ad apprendimenti specifici e ben definiti.

A fronte della consapevolezza di questa eterogeneità di certificati e dispositivi, molte Regioni, comprese quelle che, negli anni passati avevano favorito il proliferare degli stessi, stanno oggi assumendo una prospettiva di semplificazione e delimitazione degli strumenti e dei dispositivi di certificazione, privilegiando la qualità alla quantità.

Ciò evidenzia in modo chiaro la necessità di definire un quadro di regole e procedure di utilizzo e rilascio dei diversi dispositivi valide e condivise a livello unitario, pena la scarsa spendibilità e trasparenza degli stessi.

Due appaiono i principali elementi di quadro oggi indispensabili a conciliare la pluralità delle certificazioni in termini di Regione e di filiera, con la trasparenza informativa e del valore:

- la definizione di standard in grado di fornire regole certe e punti fermi nella procedura di accertamento e rilascio dei certificati;
- la presenza del Libretto Formativo in quanto strumento quadro di documentazione complessiva delle esperienze e delle competenze dell'individuo.

Su questi due elementi, come già sottolineato in apertura del presente capitolo, il livello nazionale si è attivato e si sta procedendo in una ottica di coordinamento e di *governance* congiunta tra Stato e Regioni (Accordo Stato Regioni gennaio 2004 e Progetto Interregionale sulle competenze).

Anche le iniziative poste in essere dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per varare un Libretto Formativo quadro adeguatamente flessibile ed adattabile alle esigenze territoriali non potrà che risultare opportuna, soprattutto nella prospettiva già richiamata di dialogo virtuoso tra specificità locali e leggibilità nazionale ed europea.

PAGINA BIANCA



## **CAPITOLO 12**

### **Accreditamento delle strutture orientative e formative**

L'accreditamento rappresenta uno dei capisaldi della riforma strutturale della formazione e dell'orientamento professionale per cui, come per ogni riforma di grande respiro (culturale ed organizzativo), la sua messa a regime necessita di un processo pluriennale.

Nella fase di implementazione, la progressione nell'introduzione di sistemi di accreditamento può essere misurata e valutata sulla base di due indicatori:

- il numero delle Regioni che hanno adottato regolamenti e dispositivi tecnici in materia;
- il numero delle sedi che hanno fatto richiesta di accreditamento e il numero di quelle accreditate.

#### **12.1 Il quadro regolamentare**

Tutte le Regioni e le Province Autonome si sono dotate di un proprio sistema di accreditamento, assumendo come riferimento il DM 166 del 25 maggio 2001 "Accreditamento delle sedi formative e orientative" (nel merito cfr. Rapporto Isfol 2003).

Si tratta di un complesso regolamentare non definitivamente compiuto e che presenta gli elementi propri di un processo in cui sono ravvisabili i segni di una primo avvio e, in parallelo, quelli di primo consolidamento.

Il carattere di adattamento progressivo di questa fase iniziale viene attestato, ad esempio, dal fatto che nel giro di pochi mesi 15 Regioni hanno provveduto a modificare e/o integrare la prima regolamentazione e/o i primi dispositivi tecnici adottati.

Rappresenta invece un segno di stabilizzazione, ad esempio, la regolamentazione dei tempi per la presentazione delle richieste di accreditamento da parte degli organismi formativi. Se in una prima fase, infatti, era prevalente (17 Regioni) la procedura chiusa (le richieste di accreditamento possono essere presentate solo in tempi prestabiliti) attualmente prevale (10 Regioni) quella aperta (le domande possono essere inoltrate tutto l'anno). La prima, infatti si presta all'impatto iniziale dei grossi numeri, l'altra, invece è più compatibile con numeri contenuti, rappresentati da nuovi soggetti o soggetti che non avevano superato le verifiche della fase iniziale.

Per quanto riguarda gli ambiti dell'accreditamento otto Regioni non hanno provveduto, o non hanno ancora provveduto, a regolamentare l'orientamento.

Per molte si tratta solo di un appuntamento rinviato. Secondo una strategia progressiva, infatti, si procede prima ad una regolamentazione e messa a regime dell'accreditamento delle strutture formative e, successivamente, si affronta quello delle strutture orientative. Per qualche Regione il problema non è particolarmente sentito o per il poco peso e la poca consistenza di un sistema di orientamento che soffre di una strutturale ed endemica carenza di servizi territoriali o perché si tende a delegare il problema ai Centri per l'Impiego ritenendo l'orientamento una loro competenza pressoché esclusiva. Da notare anche la mancanza di una letteratura significativa in materia di strutture orientative (a fronte invece di una consistente ricerca ed attività di elaborazione di strategie e strumenti) che possa fungere da riferimento ai soggetti attuatori. Carenza che ha portato ad intraprendere due iniziative.

La prima è stata una ricerca-intervento che partendo dalle indicazioni contenute nel DM 166 sulle strutture orientative ha, prima elaborato e, successivamente validato mediante una sperimentazione in 24 Centri per l'impiego dislocati nelle regioni dell'Ob. 1, un modello

paradigmatico (organizzazione, procedure e strumenti). Dalla sperimentazione sono stati prodotti i relativi manuali operativi di una sede per l'orientamento.

La seconda iniziativa è scaturita dall'analisi dei risultati di una indagine censuaria con la quale si rilevava l'assetto organizzativo dei servizi di orientamento all'interno di tutti i Centri per l'Impiego del Paese; risultati che evidenziavano una generalizzata carenza di prassi sistematizzate e pienamente calibrate sulla domanda sociale di orientamento dei diversi target ed una diffusa mancanza di operatori con specifiche competenze e consolidata esperienza (il 63% delle strutture ha, infatti, dichiarato una "carenza di personale qualificato" e circa il 50% una "non adeguata formazione del personale"). Sulla base di tali risultati è stata intrapresa da parte dell'Isfol una iniziativa di elaborazione-sperimentazione con i Cpi, per certi versi analoga a quella precedentemente realizzata con le strutture di orientamento, finalizzata ad identificare e validare un modello organizzativo ed operativo idealtipico di servizi di orientamento; modello coerente con un sistema gestionale organizzato su principi di qualità ed in linea con le logiche dell'accREDITAMENTO.

Per quanto riguarda le tipologie di requisiti per l'accREDITAMENTO (che il DM chiama "criteri") tutte le Regioni hanno regolamentato e richiesto alle sedi accREDITANDe: il criterio a) "capacità gestionali e logistiche", b) "situazione economica", e) "interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio". Il criterio d) "efficacia ed efficienza nelle attività pregresse" non è stato ancora previsto da quattro Regioni (Abruzzo, Umbria, Valle d'Aosta e Sicilia) perché, con un approccio pragmatico, intendono adottare nel merito parametri ed indici sulla base dei dati che stanno fornendo i soggetti attuatori relativamente alle attività realizzate negli ultimi anni.

Il criterio c) competenze professionali è presente in tutte le normative regionali.

A tale proposito va rammentato che l'Accordo Stato-Regioni del 1 agosto 2002 ha apportato delle modifiche a quanto previsto dal DM in materia di certificazione delle competenze degli operatori impegnati nelle 8 funzioni di una sede accREDITATA, prevedendo una strategia in due fasi:

- una *finale*, nella quale si procederà ad una certificazione "individuale" di tutti gli operatori
- una *intermedia*, nella quale le Regioni si sono impegnate al controllo delle "credenziali professionali" di coloro che presidiano le funzioni".

Mentre per la fase finale ci si avvarrà di standard "nazionali" elaborati con il percorso del D.M. 174; per quella intermedia tutto è lasciato alla discrezionalità di ciascuna Regione/Provincia Autonoma.

La decisione di articolare il processo in due fasi è stata una scelta ragionevole: era impensabile, infatti, che si potessero certificare (cioè verificare e attestare) le competenze di tutti gli operatori delle sedi accREDITANDe (stimabili in circa 85.000 soggetti) nei tempi previsti dal DM 166 (1 Luglio del 2003).

Il fatto, però, che la quasi generalità delle Regioni non si sia dotata di uno standard con cui valutare le credenziali è un chiaro indice della non piena adeguatezza della soluzione provvisoriamente adottata.

### **12.2 Aspetti quantitativi**

I dati relativi alle sedi per le quali gli organismi formativi hanno avanzato la richiesta di accREDITAMENTO possono essere così sintetizzati:

- il 52% delle 13.279 sedi per le quali è stato richiesto l'accREDITAMENTO sono dislocate nelle Regioni dell'Ob. 1 e solo il 48% nelle Regioni dell'Ob. 3. Ma all'interno delle Regioni

dell'Ob. 1 le sedi della sola Sicilia rappresentano quasi la metà delle strutture di tutto il Mezzogiorno;

- su base nazionale, quasi 20 sedi su 100 sono di organismi pubblici. Molto diversi gli andamenti per aree geografiche: nel Centro Nord tali sedi rappresentano il 29%, (il peso maggiore lo fa registrare la Regione Toscana con il 47%, quello minore l'Abruzzo, con l'11,4%; nel Sud solo il 10%, ma su questo valore pesa la mancanza di dati della Sicilia;
- una sottolineatura meritano i dati dell'Emilia Romagna, più vicini a quelli delle due Province del Trentino Alto Adige che a quelli delle Regioni di pari popolazione. In questa Regione, infatti, hanno fatto richiesta di accreditamento un numero di sedi (181) 10 volte inferiore a quello della Lombardia (1.784), più di 7 volte inferiore a quello della Toscana (1.362) e di 6 a quelli del Lazio (1.083) e del Piemonte (1.051).

Quante sono le sedi operative fino ad ora accreditate?

Per rispondere occorre preliminarmente stabilire dopo quale tipo di verifica, con esito positivo, viene rilasciato l'accreditamento. Il quadro che si prospetta a tale proposito è molto articolato (perché diversi sono i percorsi per controllare il possesso dei requisiti e che possono comprendere solo l'esame documentale, l'esame documentale e l'audit, o solo l'audit) e, sommariamente, riconducibile a quattro tipologie:

- alcune Regioni (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lombardia, Abruzzo, Campania, Sicilia) accreditano *dopo l'esame documentale*. I risultati dell'audit possono confermare o revocare l'accreditamento, che formalmente, però, è stato conferito a seguito delle risultanze positive della verifica documentale;
- altre *dopo l'esame documentale e l'audit* (Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria, Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Molise);
- altre (Piemonte), accreditano *a seguito dei soli risultati dell'audit*;
- altre, infine, (Lazio e Calabria) accreditano sulla base *delle valutazioni delle autodichiarazioni* contenute nella domanda di accreditamento inoltrata alla Regione con procedura on line. Un *software* gestionale analizza il formulario e comunica immediatamente se la sede è stata accreditata o meno. Tale valutazione sarà confermata o smentita dai risultati dell'audit, in quest'ultimo caso si provvederà alla revoca del provvedimento.

Fatte queste premesse possiamo affermare che le sedi accreditate su tutto il territorio nazionale, al 30 giugno 2004, erano 10.000, pari al 75% di quelle che hanno fatto richiesta (nel computo non sono state considerate le sedi della Prov. Autonoma di Bolzano e della Puglia).

Il gap reale tra sedi accreditate e sedi per le quali è stata avanzata la richiesta può essere stabilito solo dopo che saranno ultimati tutti i processi di verifica: ragionevolmente si può stimare che si aggirerà sul 30%.

Sette regioni (quattro del Centro-Nord: Piemonte, Lombardia, Veneto e Toscana, tre del Meridione: Campania, Puglia e Sicilia) hanno previsto l'obbligo di accreditamento anche per le attività di formazione professionale autofinanziate con riconoscimento regionale (cfr. tab. II.4). Il numero delle sedi nazionali che hanno fatto richiesta di accreditamento (254) e di quelle che sono state finora effettivamente accreditate (55) sconta un quadro informativo ancora molto lacunoso.

L'analisi del dato relativo agli ambiti e alle tipologie formative (cfr. tab. II.5) fornisce queste indicazioni di carattere generale:

- la tipologia formativa su cui si concentra il maggior numero di accreditamenti è la formazione superiore (con valori percentuali nel Centro Nord pari a 42,8% e nel

Meridione pari a 40%), segue la formazione continua (37,6% Centro Nord e 36,7% Meridione) e infine con valori decisamente più bassi (21,2% su base nazionale) la formazione per il diritto-dovere; Abbastanza uniformi su questi valori gli andamenti statistici delle singole Regioni; di rilievo lo scostamento del Lazio dove la tipologia del diritto-dovere alla formazione raggiunge il 37,7%

- il rapporto tra sedi accreditate (10.000) e tipologie formative per le quali sono state accreditate (20.573) è pari a 2,0; 1,9 nel Centro Nord e 2,3 nel Mezzogiorno. Il valore più alto (3,0) lo fa registrare la Regione Liguria, dove praticamente quasi tutte le sedi si accreditano per tutte le tipologie;
- 4.166 le sedi che si sono accreditate per l'orientamento. Il dato del Centro-Nord, (pari al 60% del totale nazionale) è fortemente corretto da quello del Mezzogiorno, a riprova della fragilità strutturale del sistema orientativo meridionale. Nell'una e nell'altra area due Regioni (Lombardia e Sicilia) monopolizzano la scena, con il 61% del totale nazionale delle sedi accreditate;
- accanto a quanto previsto dal DM/166 alcune Regioni inseriscono nel proprio regolamento ulteriori ambiti: l'area dello svantaggio, quella dell'apprendistato (probabilmente per la pregressa esistenza di cataloghi di soggetti abilitati a svolgere la formazione esterna) e quella della formazione a distanza.

I dati relativi agli organismi per numero di sedi rivelano la struttura, sostanzialmente parcellizzata e frammentata, del sistema gestionale della formazione professionale delle Regioni.

Basti considerare che gli organismi monosede (a livello delle singole regioni) rappresentano l'89,5% di tutte le sedi, contro il 6% di quelle con due sedi e 4,5% di quelli con più di due sedi.

Dato sorprendente se si considera che fino a qualche anno fa si parlava di monopolio della formazione professionale da parte del sistema degli enti di formazione: il cosiddetto consolidato storico, costituito per lo più da pochi organismi con più sedi.

Le differenze tra Centro Nord e Meridione non sono molto accentuate: gli organismi monosedi infatti rappresentano rispettivamente il 90,2% e l'87%.

Emilia Romagna e Lazio fanno registrare il maggiore numero di organismi con due o più sedi (pari al 23%), mentre tale tipologia di soggetto attuatore in Toscana e Campania rappresenta solo il 4,2 % e il 2,7%.

Con le risorse del PON Ob. 3 "Azioni di sistema" e del PON Ob. 1 "Assistenza tecnica e azioni di sistema" l'Isfol ha messo a disposizione di ciascuna Regione e Provincia Autonoma équipe di esperti per supportarle in tutte le fasi del ciclo di vita di un sistema di accreditamento: dalla elaborazione del modello e la predisposizione dei regolamenti e dei dispositivi tecnici a quella della informazione e consulenza ai soggetti accreditandi e infine alla fase della verifica (documentale e audit) dei requisiti. Il loro contributo, complementare e funzionale a quello degli uffici regionali, è stato sempre importante, in molti casi decisivo.

Per concludere, sul quadro precedentemente delineato e che finora presenta un *trend* di implementazione sostanzialmente positivo, ci sono due ordini di criticità che rischiano di ridimensionare la valenza innovativa dell'accREDITAMENTO:

- il primo, di carattere contenutistico, riguarda la piena attuazione del criterio c) relativo alle competenze professionali degli operatori delle sedi accreditate;
- il secondo, invece, di carattere procedurale, attiene ai tempi di accREDITAMENTO, cioè se le sedi operative debbano accREDITARSI prima o anche dopo la partecipazione a bandi e avvisi pubblici.

### **12.3 Profili normativo-regolamentari delle Regioni e Province Autonome**

Nel precedente Rapporto sullo stato e sulle prospettive della formazione professionale in Italia si insisteva sulla particolare struttura normativa del DM 166 che consente il difficile equilibrio tra istanze di sistema interregionale ed esigenze regionali, rappresentando da una parte un riferimento comune per tutte le regolamentazioni regionali in materia e dall'altra consentendo alle Regioni di esprimere le proprie politiche in tema di soggetti attuatori.

Per far emergere queste specificità l'unica soluzione è quella di ricostruire il profilo normativo essenziale di ciascuna.

#### **Regione Valle d'Aosta**

La Valle d'Aosta ha approvato il proprio modello di accreditamento nel mese di marzo 2003.

Alle tre macrotipologie del DM 166 affianca la macrotipologia "Formazione rivolta alle fasce deboli", mentre non è stato normato l'ambito "orientamento". La Regione, inoltre, ha scelto un modello processuale: ogni sede operativa, cioè, deve esplicitare le procedure relative all'analisi dei fabbisogni, programmazione degli interventi, monitoraggio e valutazione degli apprendimenti ed esiti, politica della qualità e carta dei servizi, sviluppo delle risorse professionali e gestione delle risorse economiche.

In prima applicazione gli indici di efficacia ed efficienza non sono stati determinati. Tali indici verranno definiti tenendo presente i dati della rilevazione sulle attività formative realizzate a partire dal 30 giugno 2003 forniti dagli organismi formativi.

L'accREDITAMENTO viene rilasciato a seguito di esito positivo del controllo documentale. È stata avviata nel mese di giugno 2004 — e attualmente non è conclusa — l'attività di audit sull'universo delle sedi per confermare o revocare l'accREDITAMENTO.

#### **Regione Piemonte**

Il modello di accREDITAMENTO della Regione Piemonte è stato approvato nel mese di dicembre 2001; nel febbraio 2002 sono stati approvati i manuali sinottici, che rappresentano gli strumenti operativi ad uso degli utenti.

Ciò che caratterizza il sistema piemontese è l'approccio di gestione della qualità dei servizi in ottica ISO 9000. Questa scelta ha quindi portato la Regione alla definizione di un modello fondato sulle procedure e sul controllo dell'applicazione delle stesse.

I manuali operativi sono suddivisi per tipologia (formazione, orientamento e attività riconosciuta), sottotipologia (tipologie specifiche, lauree, informazione orientativa, formazione orientativa, consulenza orientativa, sostegno all'inserimento lavorativo, nuovi sedi) e per requisiti (obbligatori e volontari). Di questi ultimi vengono indicati i parametri, le evidenze, il loro riferimento all'organismo e/o alla sede e le eventuali note prescrittive per tipologie specifiche. Tali tipologie specifiche (apprendistato, formazione continua a domanda individuale; svantaggio; handicap; formazione a distanza; corsi di laurea universitari di I e II livello) vengono individuate all'interno di ogni macrotipologia prevista dal DM 166.

Altro elemento distintivo del modello piemontese riguarda gli indicatori dei livelli di efficacia ed efficienza raggiunti nelle attività precedentemente realizzate. Poiché i dati, desunti dai rendiconti presentati dagli organismi, sono già in possesso dell'amministrazione regionale, vengono automaticamente inseriti nella domanda di accREDITAMENTO e costantemente aggiornati.

Di fatto, stante l'impossibilità di effettuare la media fra le annualità, a causa del non allineamento degli archivi degli anni precedenti con l'ultima annualità, può essere concesso un accreditamento provvisorio alle sedi che abbiano operato negli ultimi tre anni, previo parere favorevole dei nuclei di valutazione. Tale parere viene espresso se i dati relativi all'ultima annualità presentano uno scarto minimo dalle soglie.

I soggetti richiedenti possono presentare domanda di accreditamento in qualsiasi momento. L'attività di verifica è stata affidata ad un gruppo di valutatori, operanti nell'ambito delle Verifiche Ispettive dei Sistemi Qualità e selezionati tramite un bando indetto dalla Regione e successivamente formati.

### **Regione Lombardia**

In Lombardia il modello di accreditamento, introdotto in fase sperimentale con DGR n. 6251/2001, risistemizza ed integra i requisiti minimi definiti a livello nazionale, stabilendo le soglie minime di due tipologie di requisiti:

- relativi alla prestazioni e ai processi di erogazione;
- relativi ai soggetti erogatori.

Nel maggio 2003, terminata la fase sperimentale, sulla base dei dati di monitoraggio l'accreditamento è stato disciplinato dalla D.G.R. n. 13083/ 2003 e dalla D.D.G. n. 8565/ 2003.

Il sistema lombardo, che adotta un modello processuale, dà molta importanza alla certificazione ISO; ne prevede, infatti, la obbligatorietà a far data dal 1 luglio 2003 e stabilisce che entro il 1 luglio 2004 il soggetto accreditato e certificato ai sensi della norma ISO debba adeguare il proprio sistema di Gestione della Qualità alle indicazioni definite dal criterio A.1 "Linee guida per la gestione dei processi". L'accreditamento per l'orientamento si articola in tre macrotipologie: servizi orientativi di "base", servizi orientativi "specialistici" e servizi di "accompagnamento e sostegno al lavoro". Il requisito relativo alla disponibilità delle competenze professionali viene soddisfatto dalla presenza di operatori in possesso delle credenziali professionali.

### **Regione Veneto**

La Regione ha emanato il proprio modello nell'estate del 2001 lo ha poi rivisitato nel 2003. Al fine di stimolare la qualificazione dell'offerta:

- è stato adottato un modello di accreditamento strutturalmente quantitativo, nel senso che la sua applicazione produce un *punteggio* alla cui determinazione contribuiscono i requisiti relativi ai fattori di produzione del servizio e quelli relativi ai risultati conseguiti;
- sono state *introdotte* due classi di requisiti specifici: i requisiti di base (B), sui quali avviare e portare a regime il processo di accreditamento; i requisiti avanzati (A), non indispensabili ai fini dell'accreditamento ma premianti in sede di valutazione dei progetti.

Il vincolo dell'accreditamento è stabilito per ciascuna sede operativa che eroga servizi formativi e orientativi finanziati con risorse pubbliche o che rilasciano un attestato "riconosciuto" dalla Regione. Il Veneto ha escluso l'istituto dell'"accreditamento provvisorio", ritenendo comunque non accreditabile un organismo di formazione che non abbia precedentemente operato. Tuttavia, per non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti, favorire l'innovazione, ed evitare la formazione di monopoli, la Regione ha previsto che gli organismi di formazione di recente costituzione possano maturare i requisiti di operatività propedeutici all'accreditamento agendo in partenariato con organismi già accreditati.

I requisiti prescritti per i soggetti e le sedi operative da accreditare sono riconducibili ai criteri del DM 166. Il Veneto ha introdotto già dalla fase di avvio i requisiti relativi alle capacità organizzative e alle competenze professionali, suddivisi in tre classi:

- una dotazione minima di personale a copertura dei ruoli previsti per l'espletamento delle attività dell'organismo di formazione (classe B);
- l'esistenza e applicazione di una modalità sistematica di analisi dei bisogni del personale, formulazione di piani di sviluppo e verifica dei risultati (classe A);
- l'adeguatezza delle competenze professionali delle figure assegnate alle diverse funzioni (classe B).

L'adeguatezza delle competenze professionali è valutata sulla base di tre indicatori (requisiti professionali minimi, principali responsabilità/attività, tipologia di esercizio) e di corrispondenti parametri e indici per le diverse macrotipologie

#### **Provincia Autonoma di Trento**

La Provincia Autonoma di Trento ha in qualche modo anticipato la normativa nazionale in materia di accreditamento, con D.P.G.P. n. 33-51/2000 stabilendo, però, solo criteri e tipologie di requisiti.

Con Delibera n. 3576/2001 è stato approvato il modello operativo di accreditamento, riservato, però, solo alle sedi che realizzano azioni a cofinanziamento FSE.

Per un'efficace diffusione del proprio sistema, la Provincia Autonoma ha predisposto un Vademecum per gli Enti accreditandi, in cui vengono forniti i criteri di interpretazione di requisiti, indicatori ed indici che compongono il modello, *check list* che illustrano gli elementi minimi per essere conformi ai requisiti richiesti, le modalità di auto valutazione da parte del soggetto accreditando, le specificazioni delle relazioni tra il modello di accreditamento della P.A. di Trento e la UNI EN ISO 9000 per ogni requisito.

Nel dicembre del 2002 è stata approvata la D.P.G.P. n. 3306/2002 con la quale si è proceduto a una parziale modifica ed integrazione della precedente delibera del 2001. Il modello di accreditamento della Provincia Autonoma di Trento prevede procedure scritte per la gestione dei principali processi. L'apprendistato e le fasce deboli sono considerati macrotipologie a sé stanti. Inoltre il sistema è caratterizzato da un significativo ricorso alla semplificazione amministrativa, riducendo la quantità di documentazione da presentare all'Amministrazione. L'accREDITAMENTO viene concesso dopo l'analisi documentale e l'audit presso le sedi operative viene fatto a campione.

#### **Provincia Autonoma di Bolzano**

Bolzano ha circoscritto la disciplina dell'accREDITAMENTO alle sole esigenze del Servizio provinciale FSE (e non all'intero sistema formativo provinciale) in quanto è la Provincia stessa che gestisce direttamente gran parte della formazione di propria competenza.

Con DGP n. 2039/2002 è stata approvata la prima guida, in via sperimentale, all'accREDITAMENTO "provvisorio" delle sole sedi formative.

Dopo un anno di sperimentazione con DGP n. 1988/2003 e DGP N. 3756/2003 sono state approvate le modifiche alla guida e sono stati definiti i criteri relativi all'orientamento.

Il modello provinciale privilegia la dimensione di "processo" (*input, output, outcome*) rispetto a quella strutturale. Tale opzione è motivata dal fatto che l'accREDITAMENTO è applicato solo per sedi impegnate nella realizzazione di attività con forti valenze di progettualità, quali sono gli interventi cofinanziati con il FSE.

**Regione Friuli Venezia Giulia**

Il sistema di accreditamento, regolamentato a giugno del 2002 (DGR 2255) e aprile del 2003 (DGR 967) è destinato solo agli enti di formazione. Sono, infatti, esclusi, gli enti territoriali, soggetti con scopo di lucro, istituzioni scolastiche e universitarie. Queste ultime sono beneficiarie di finanziamenti pubblici per iniziative formative oggetto di specifici bandi o possono essere partner di soggetti accreditati.

Le macrotipologie di accreditamento sono le stesse indicate dal DM 166, con esclusione dell'orientamento, e nell'ambito dell'obbligo formativo dell'apprendistato.

L'esclusione dell'ambito "orientamento" è dovuta al fatto che non esistono nel territorio regionale soggetti diversi dall'ente pubblico che svolgano in via esclusiva tale attività; mentre quella dell'apprendistato si spiega con il fatto che questa offerta formativa è già oggetto di altre regolamentazioni di accreditamento.

L'eventuale possesso, da parte del soggetto, di un sistema di certificazione di qualità è sostanzialmente ininfluenza ai fini della procedura e della valutazione per l'accREDITAMENTO.

**Regione Liguria**

La Liguria per l'elaborazione di un modello generale di accreditamento si è affidata ad un istituto di ricerca; modello approvato con DGR. 1219/2002.

Su tale base con DGR n 1646/2002 è stato approvato il dispositivo tecnico e l'avviso per la presentazione delle domande..

Il sistema ligure pone particolare attenzione all'area dello svantaggio, che costituisce una tipologia specifica mentre non disciplina l'orientamento. Si considerano prioritari il criterio relativo alla gestione economico finanziaria e quello relativo ai livelli di efficacia ed efficienza, nel senso che il mancato raggiungimento della soglia stabilita in questi due criteri dà luogo ad ipotesi di esclusione; i nuovi soggetti possono accedere ai fondi pubblici solo se in partenariato con soggetti accreditati; sono richiesti in maniera indiretta dati sulle competenze degli operatori, con quesiti sull'organizzazione del soggetto, sui processi e sulle funzioni. Infine, gli esiti della valutazione (a seguito delle verifiche in loco) sono di 4 tipi: *pieno accreditamento*, *accreditamento condizionato*, *non accreditamento* (rigetto o diniego parziale), *diniego di accreditamento*

Nel giugno del 2004 è stato approvato con D.G.R. n. 567/2004 un nuovo avviso per la presentazione delle domande di accreditamento riaprendo i termine per la presentazione delle stesse.

**Regione Toscana**

Nella prima fase del processo di accreditamento (relativa alla Direttiva approvata con Delibera di Giunta n. 198 del 25 febbraio 2002 e all'avviso pubblicato con Decreto dirigenziale n. 1114 del 14 marzo 2002) la Regione ha adottato un approccio sperimentale e progressivo. Infatti il sistema di valutazione dei requisiti, di I livello (obbligatori) e di II livello (di applicazione non immediata), è stato tradotto in un sistema di punteggi con i seguenti esiti:

- a) rigetto della domanda di accreditamento con impossibilità di ripresentarne una nuova nei due anni successivi;
- b) rigetto della domanda di accreditamento con possibilità di ripresentare istanza una sola altra volta, non prima di sei mesi dal rigetto della prima istanza;
- c) accreditamento provvisorio: è previsto soltanto per sedi operative di nuova costituzione che, in base ai requisiti loro richiesti, superino la soglia minima per l'accesso stabilita per queste tipologie di sede;



d) accreditamento condizionato all'attivazione e realizzazione di piani di miglioramento della qualità: tale esito è possibile solo per le sedi già operanti che raggiungano il punteggio sufficiente per l'accesso in accreditamento, ma che evidenzino carenze e debolezze su alcuni criteri/indicatori richiesti;

e) accreditamento senza alcuna condizione: è previsto soltanto per sedi già esistenti.

In caso di accreditamento condizionato (esito d), la sede operativa doveva inviare il proprio piano di miglioramento al soggetto terzo individuato dalla Regione come responsabile dell'istruttoria, della valutazione e degli audit per il rilascio dell'accreditamento e per il mantenimento dei requisiti, e appunto della verifica dell'esito positivo dei piani di miglioramento.

La possibilità di esiti diversificati mette in luce il fatto che la Regione Toscana, nell'attivazione del proprio sistema di accreditamento, ha definito un dispositivo operativo che prevede non tanto e non solo la selezione degli operatori, quanto la realizzazione di un percorso finalizzato a consentire agli organismi di formazione e orientamento di conseguire standard minimi di qualità, anche attraverso azioni di sostegno. Per sostenere e accompagnare gli organismi nel percorso di accreditamento, la Regione ha anche messo a disposizione delle sedi che hanno ottenuto l'accreditamento una quota di finanziamento a valere sulla misura C.1 del Fondo sociale europeo POR Ob. 3 per concorrere all'attivazione di processi di consulenza organizzativa e/o di preparazione della sede operativa all'adozione di un sistema certificato/accreditato di qualità. Tale azione di sostegno trova il proprio fondamento nell'obbligo stabilito dalla Regione per tutte le sedi operative accreditate nel possesso, entro due anni dal conseguimento dell'accreditamento, di un sistema certificato/accreditato di qualità.

Nel 2003 la Regione ha aggiornato il Regolamento e il dispositivo tecnico, che prevede ora solo esito positivo o negativo, e ha pubblicato un secondo avviso con modalità di presentazione delle domande a sportello.

La Regione ha stabilito l'obbligo di accreditamento anche per gli operatori che erogano attività di formazione autofinanziate e riconosciute.

### **Regione Emilia Romagna**

L'Emilia Romagna ha anticipato il DM 166 approvando già dal 1998 la "Modulistica e norme specifiche in attuazione della procedura di accreditamento". A seguito dell'emanazione del DM il modello è stato revisionato tenendo in considerazione non soltanto il suo adeguamento agli standard nazionali, ma anche i risultati ottenuti con la precedente sperimentazione e l'evoluzione del sistema della formazione professionale.

Il nuovo dispositivo è stato pubblicato nel mese di marzo 2003. L'elemento che caratterizza il sistema di accreditamento dell'Emilia Romagna e lo distingue anche dagli altri sistemi regionali è rappresentato dal forte accento sull'organismo, quale soggetto giuridico responsabile dell'insieme delle competenze, dei processi e delle risorse, e di cui la sede rappresenta una articolazione territoriale. Altro elemento distintivo è rappresentato dalla finalità prevalente della formazione professionale, che deve rappresentare almeno il 51% sull'intero fatturato del soggetto.

L'orientamento non è considerato ambito di accreditamento e per le attività a catalogo è richiesto il possesso di determinati requisiti da dimostrare solo all'atto di richiesta di approvazione del corso. Il Bando è di tipo aperto ed i soggetti richiedenti possono presentare richiesta in qualsiasi momento.

La verifica dei requisiti avviene sull'universo dei soggetti e consta di una prima fase di carattere documentale ed una seconda di verifica in loco. La Regione, di norma procede entro 60 giorni all'istruttoria documentale, allo svolgimento delle visite audit ed alla valutazione finale, a meno che la complessità o la numerosità delle domande pervenute non giustifichi tempi più lunghi.

#### **Regione Lazio**

L'accREDITAMENTO è stato regolamentato nel gennaio 2003. Su questa normativa sono stati attivati tre avvisi pubblici: il primo nell'aprile del 2003, il secondo nell'ottobre del 2003 e il terzo nell'aprile del 2004.

Le domande possono essere presentate dal 1° al 60° giorno successivo al 180° giorno dalla scadenza precedente.

La procedura segue un iter telematico di trasmissione dei dati e di valutazione automatica, che rilascia, o meno, l'accREDITAMENTO; le sedi che risultano accreditate ricevono in seguito una visita audit in base alla quale l'accREDITAMENTO può essere confermato o revocato.

L'accREDITAMENTO riguarda le attività di orientamento e di formazione per le macrotipologie previste dal DM 166 e in relazione ai sub comparti economici della classificazione ISFOL – ORFEO. Sono state previste opzioni per le utenze speciali: disabili, tossicodipendenti, detenuti, immigrati.

A far data dal 31 dicembre 2004 sarà resa obbligatoria l'acquisizione della certificazione qualità ISO.

#### **Regione Umbria**

Il modello di accREDITAMENTO della Regione Umbria è stato approvato nel mese di dicembre 2002. Su tale base sono stati emanati due avvisi pubblici; il primo nel gennaio e il secondo nel dicembre 2003. La domanda di accREDITAMENTO viene inoltrata on line e ne viene valutata la ammissibilità attraverso un apposito dispositivo automatico. L'esito positivo dà l'accesso ad una seconda valutazione mediante *audit in loco*.

La Regione Umbria ha scelto un approccio graduale nella implementazione del proprio sistema di accREDITAMENTO; ha, infatti, stabilito un periodo di sperimentazione di 18 mesi (a partire dal 30 giugno 2003), a cui seguirà (con inizio il 1 gennaio 2005) la fase di messa a regime. Nella fase di sperimentazione si è deciso di prevedere l'obbligo di accREDITAMENTO solo per l'ambito "formazione" lasciando l'orientamento ad una futura regolamentazione.

Il modello umbro, inoltre, prevede indicatori *discriminanti* (il cui possesso è obbligatorio per proseguire l'iter di accREDITAMENTO); indicatori *non discriminanti* (il cui mancato possesso, per la sola fase di ammissibilità, non pregiudica l'iter di accREDITAMENTO ma costituiranno oggetto di valutazione durante l'audit in loco); ed infine indicatori sospesi (per esempio "gestione economica analitica" ed i dati di efficacia ed efficienza), che, per l'intero periodo di sperimentazione, non saranno presi in considerazione, ma entreranno in vigore nel sistema a regime con modalità e tempi da definire per singolo indicatore in relazione alle specifiche tipologie formative.

#### **Regione Marche**

Il Regolamento istitutivo del Dispositivo di accREDITAMENTO, approvato con delibera n. 62 /01, prende l'avvio dal progetto "Athena", un tavolo-laboratorio promosso dalla Regione nel 1999 e al quale hanno partecipato Province, Università, mondo della scuola, parti sociali.

In seguito all'approvazione del DM 166, la Regione ha integrato il proprio regolamento e, con delibera n. 2164 /2001, sono state approvate le procedure operative di accREDITAMENTO.

I soggetti interessati all'accreditamento hanno potuto beneficiare di una massiccia e sistematica opera di informazione sulle procedure di accreditamento e di una vera e propria consulenza organizzativa, grazie alle quali si è potuto instaurare un rapporto di collaborazione tra Regione ed enti attuatori.

La logica che sottende l'intero modello è quello della promozione di sistemi di qualità, al punto tale che l'intero dispositivo per l'accreditamento può essere letto come un manuale per le sedi formative. Ogni sede, nel rispetto delle proprie specificità, deve pertanto individuare e regolamentare i propri processi, definendo in autonomia il modello organizzativo reputato più opportuno, in conformità ai requisiti minimi di qualità costituenti il sistema di accreditamento. La scelta di adottare una visione processuale dell'organizzazione delle sedi è intesa dalla Regione come condizione per evitare rischi di irrigidimento burocratico del sistema di accreditamento.

Il modello prevede un accreditamento distinto per l'orientamento, ma una sede operativa accreditata per le macrotipologie formative può svolgere anche servizi orientativi.

Il primo elenco delle sedi accreditate è stato pubblicato il 28 giugno 2002 e viene aggiornato di norma ogni quattro mesi.

#### **Regione Abruzzo**

Il primo modello di accreditamento è stato approvato nel mese di dicembre 2001. Gli esiti particolarmente negativi delle verifiche sul possesso dei requisiti previsti da questo regolamento (in particolare quelli relativi alla logistica ed alla situazione economica) hanno consigliato l'adozione di una nuova normativa, che è stata approvata nel febbraio 2003.

Il regolamento stabilisce che gli indici di efficacia ed efficienza e del sistema di relazioni siano declinati sulla base dei dati forniti dalle sedi formative, che si candidano all'accreditamento, relativamente agli anni 1998-1999-2000. Tali criteri pertanto non saranno tenuti presenti nel rilascio del certificato di accreditamento, ma, saranno invece discriminanti per il mantenimento. L'attività di verifica in loco, sull'universo delle sedi, è stata demandata al Servizio Ispettivo della Direzione Politiche Attive del Lavoro.

#### **Regione Campania**

La Regione Campania ha adottato una "strategia progressiva" nella implementazione del proprio sistema. Ha, infatti, definito inizialmente un modello sperimentale con due successive deliberazioni:

- la prima (DGR 2471/2001) ha riguardato tre tipologie di requisiti della formazione professionale (capacità logistiche, situazione economica e sistema di relazioni con il territorio) ed era riservato solo ai soggetti senza finalità di lucro;
- la seconda (DGR 3927/2002) ha inserito l'orientamento e 7 ambiti speciali (attività autofinanziate, soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, settori: beni culturali, spettacolo, turismo, gente di mare, antichi mestieri) e si rivolgeva a: Centri regionali di formazione professionale, Università, scuole, soggetti profit.

Per le operazioni di elaborazione della normativa, per le azioni di accompagnamento dei soggetti accreditandi e di verifica dei requisiti delle sedi la Regione si è avvalsa di un forte contributo del Formez e dell'Isfol.

Gli organismi avevano la possibilità di presentare la domanda fino al 30 giugno 2003.

La verifica dei requisiti ha riguardato prima l'analisi documentale delle domande pervenute, e poi l'audit nelle sedi che avevano fatto registrare un esito positivo nel controllo documentale. Se la richiesta aveva un esito negativo, gli organismi, dal 30 giugno al 30 novembre 2003, potevano presentare una ulteriore domanda sulle non conformità riscontrate.

Nel frattempo, essendo cessata la convenzione con il Formez, la Regione ha provveduto ad affidare tutte le operazioni di verifica ad un soggetto terzo, scelto con procedura concorsuale.

Questa società ha ripreso l'attività di verifica delle non conformità e il completamento degli audit.

Nel periodo Maggio-Luglio 2004 è stato definito e deliberato un nuovo sistema (Del. 808), che prevede la possibilità per gli organismi di inviare on-line in qualsiasi momento la domanda di accreditamento (formulario e documenti scannerizzati) e che elimina gli ambiti specifici sopraelencati ad eccezione di quello relativo alle utenze speciali.

### **Regione Molise**

In regione Molise con D.G.R. 630 del 4/06/2003 veniva approvato un primo dispositivo di accreditamento caratterizzato da un particolare peso ai requisiti logistico strutturali, ai requisiti del personale e alle relazioni con il sistema produttivo e sociale. Il sistema delineava così una struttura formativa ben radicata sul territorio, e fortemente strutturata. Tale modello presentava anche una procedura "espansiva" nella richiesta dei requisiti e nei livelli di soglia minima degli indicatori corrispondenti, mediante: un primo riconoscimento iniziale ed un successivo riconoscimento definitivo che comportava oltre al possesso dei requisiti previsti nel riconoscimento iniziale con indicatori di soglia di accettabilità più elevati, anche l'esplicitazione di "procedure formalizzate".

Sei mesi dopo l'ottenimento dell'accREDITAMENTO iniziale, l'organismo doveva presentare domanda per il riconoscimento definitivo.

Successivamente con D.G.R. n. 1467 del 24/11/2003, la Regione Molise ha modificato il primo dispositivo di accreditamento procedendo ad una diminuzione dei requisiti che presentavano indicatori quantitativi più alti nel riconoscimento definitivo e posticipando i termini di validità dell'accREDITAMENTO iniziale.

Con Del. 775 sono stati precisati ulteriormente gli indicatori di accettabilità dei requisiti per l'accREDITAMENTO definitivo, le azioni di sostegno per i soggetti richiedenti tale riconoscimento, le modalità di verifica e i criteri di valutazione.

### **Regione Basilicata**

In regione Basilicata è stato approvato nel marzo 2002 (D.G.R. 493), un primo dispositivo di accreditamento che si sviluppava in due fasi:

- riconoscimento iniziale della idoneità delle sedi operative ad organizzare e realizzare interventi di orientamento e/o formazione professionale, sulla base del possesso di requisiti specifici richiesti, in relazione alla logistica, alle capacità gestionali - organizzative, alle relazioni con il territorio ed al personale;
- riconoscimento definitivo della idoneità delle sedi operative, che comportava oltre al possesso dei requisiti previsti nel riconoscimento iniziale con indicatori di soglia di accettabilità più elevati, anche il possesso di un ulteriore requisito denominato: "procedure formalizzate", in cui venivano introdotti gli standard di qualità relativi alle funzioni fondamentali (analisi, progettazione, selezione, sviluppo dei progetti, valutazione) di un sistema organizzato per lo sviluppo delle attività di orientamento e formazione professionale.

In entrambi le fasi veniva sospeso il requisito relativo all'efficacia ed efficienza.

L'atto di riconoscimento iniziale consentiva all'organismo responsabile della sede operativa di concorrere per l'affidamento in gestione delle attività promosse dalla Regione per sei mesi, scaduti i quali l'organismo era tenuto a presentare istanza per ottenere il riconoscimento definitivo di idoneità.

Nel Gennaio 2003 è stato pubblicato un secondo regolamento sull'accREDITamento (D.G.R. 2587) che modifica il primo dispositivo (D.G.R. 493), sospendendo la fase relativa al Riconoscimento definitivo. Tale dispositivo definisce, anche, un nuovo modello di accREDITamento che presenta requisiti più flessibili rispetto al precedente, in riferimento alle capacità logistico strutturali, alle credenziali del personale, alle relazioni con il territorio e alle capacità gestionali organizzative, e introduce il criterio di efficacia ed efficienza.

Attualmente, quindi, gli organismi di formazione, possono decidere di accREDITarsi optando su due differenti modelli.

In questa fase la regione è impegnata nella ricezione di nuove domande di accREDITamento, nel completamento delle operazioni di verifica, e nella definizione di un ulteriore dispositivo per arrivare alla determinazione di un unico modello di accREDITamento definitivo. Tutto il processo di implementazione del sistema è stato supportato dalla *task-force* di consulenti Isfol.

### **Regione Puglia**

La Puglia ha deliberato il proprio sistema solo nel novembre 2003, per una precisa scelta strategica: affrontare prima del tema dell'accREDITamento le problematiche connesse alla ristrutturazione degli enti di formazione che avevano già da tempo operato (e che rappresentano in quella Regione un fenomeno molto consistente).

Il modello pugliese regola soltanto l'ambito "formazione" rimandando la regolamentazione dell'ambito "orientamento" ad un successivo provvedimento.

Con D.G.R. n. 281/2004 l'accREDITamento viene esteso anche ai soggetti che realizzano corsi autofinanziati riconosciuti dalla Regione. Con la scadenza del primo avviso di accREDITamento (27 Maggio 2004) sono iniziate le attività di verifica documentale. La verifica successiva, mediante audit in loco, avverrà su un campione di sedi.

### **Regione Calabria**

La Regione Calabria ha definito il proprio modello di accREDITamento nel marzo 2003 e, in aprile, ha provveduto alla pubblicazione dell'avviso. Gli organismi interessati fanno richiesta di accREDITamento per le proprie sedi operative utilizzando un formulario on-line nel quale dichiarano di possedere i requisiti previsti. Un *software* gestionale analizza il formulario e comunica immediatamente se la sede è accREDITata o meno. Si tratta, naturalmente, di un accREDITamento provvisorio che verrà trasformato in definitivo o revocato in riferimento alle risultanze dei successivi audit in loco.

Nell'agosto 2003 è stato pubblicato l'elenco delle sedi accREDITate provvisoriamente.

Dal 1 ottobre 2003 la Task Force Isfol in collaborazione con il servizio ispettivo regionale ha iniziato gli audit in loco e ha provveduto ad esaminare i ricorsi pervenuti.

Nel 2004 si sta procedendo al completamento delle verifiche (per le sedi di enti precedentemente impegnati in processi di ristrutturazione), alla elaborazione di un nuovo dispositivo, che estende l'accREDITamento anche all'ambito "orientamento" e alla revisione del *software* informatico utilizzato per la procedura on-line.

### **Regione Sicilia**

Nel maggio 2003 è stato pubblicato il Decreto di "Approvazione delle Disposizioni per l'accREDITamento delle sedi Formative e orientative nella Regione siciliana". Tale regolamentazione era stata preceduta da una normativa emanata nel 2000 (prima quindi del DM 166) ed è stata seguita da provvedimenti a carattere attuativo.

Nell'attuale dispositivo il criterio d) del DM 166 (efficacia ed efficienza nelle attività pregresse) è stato sospeso: nella domanda di accreditamento vengono comunque richiesti i dati relativi a tale criterio per avere una base informativa realistica su cui successivamente stabilire i valori di soglia.

La Sicilia ha dato la possibilità agli organismi di inviare la domanda on line, insieme ad alcuni documenti cartacei; alla fine dell'istruttoria documentale viene concesso un "accreditamento provvisorio" revocabile dal successivo audit in loco.

All'interno delle macrotipologie tradizionali previste per l'ambito "formazione" il modello di accreditamento siciliano prevede attività per utenze speciali (handicap, utenze speciali, settore socio-assistenziale) e per la FaD.

È in via di definizione una revisione parziale di questo sistema.

### **Regione Sardegna**

Il sistema di accreditamento della regione Sardegna prevede la regolamentazione sia dell'ambito formativo che di quello orientativo.

Dalla data dell'avviso pubblico (marzo 2003) la Regione ha iniziato la distribuzione delle password per una procedura on line. Il sito per la compilazione delle domande è stato attivo fino a giugno.

Dal 1 agosto 2003 sono iniziate le attività di verifica in loco.

A far data dal 15 gennaio 2004 fino al 6 Marzo 2004 sono stati nuovamente aperti i termini per la presentazione delle domande di accreditamento da parte di nuovi organismi, di nuove sedi di organismi accreditati, o di organismi con sedi precedentemente giudicate non pienamente conformi. Questo secondo bando (con nuove direttive esplicative) ha esteso l'accreditamento anche all'ambito "orientamento".

Sono attualmente in corso le verifiche di audit in loco per le sedi operative risultate positive ad una breve istruttoria documentale su autodichiarazione.

## CAPITOLO 13

### Il personale della formazione professionale

La garanzia di una formazione di qualità dipende — oltre che dalle dimensioni più immediatamente tangibili (strutture, materiali, tecnologie) — dal livello di professionalità delle risorse umane coinvolte nel processo di definizione ed erogazione del servizio formativo.

Non a caso, nel corso di questi anni il dibattito sulla valorizzazione del ruolo della formazione nelle società europee avanzate ha riservato un ruolo di primo piano al tema, cosicché l'auspicata evoluzione del sistema di istruzione e formazione professionale in Italia si è sovente concentrata sulla figura e sul ruolo del formatore.

Recenti indagini Isfol consentono di ottenere un quadro più chiaro dello sviluppo della professione di formatore della FP nel nostro paese:

- a) in primo luogo, rispetto alla sua espansione quantitativa;
- b) in seconda istanza, in merito ai rilevanti processi di stratificazione interna che la interessano.

Ambedue tali dimensioni costituiscono una base imprescindibile per orientare le politiche di valorizzazione del mestiere di formatore, inteso come tassello fondamentale dello sviluppo del sistema della Formazione Professionale italiano nell'ambito delle più generali indicazioni comunitarie

#### **13.1 La crescita quantitativa**

Le due serie storiche proposte di seguito ricostruiscono, rispettivamente, l'evoluzione quantitativa (Fig. XIII.1) ed i relativi *trend* di reclutamento (Fig. XIII.2) dei formatori del sistema della formazione professionale (FP) in Italia. Esaminati congiuntamente, i due grafici consentono di prendere atto della progressiva espansione che ha interessato tale professione nel nostro Paese negli ultimi tre decenni. Al contempo, i diversi cicli — positivi e negativi — che hanno connotato tale processo sembrano riassumere piuttosto efficacemente l'evoluzione più complessiva del sistema di FP nel periodo di riferimento.

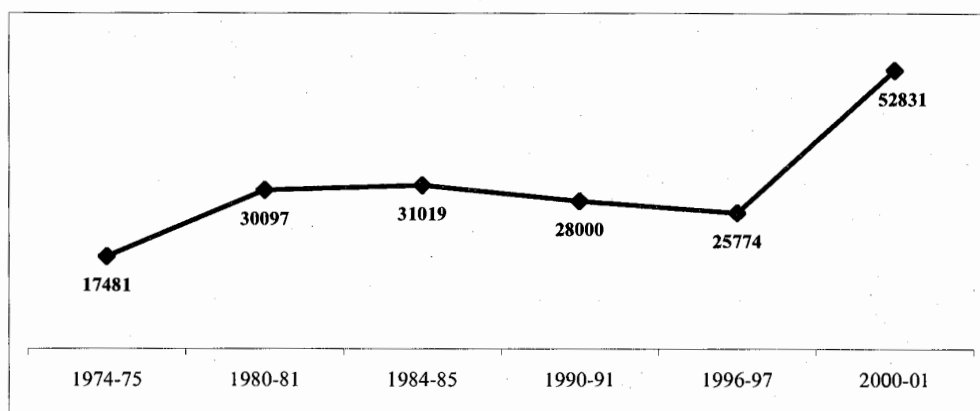
Gli anni Settanta e la primissima fase del decennio successivo costituiscono una fase fortemente propulsiva per lo sviluppo del sistema in oggetto, in cui si verifica un graduale rafforzamento della professione dei formatori: se ne consolidano sia le forme di riconoscimento e di investimento politico istituzionale, sia la visibilità e la funzione sociale. Ciò produce un effetto virtuoso sulla consistenza numerica dei formatori (fig. XIII.1), grazie al notevole impulso indotto dalle dinamiche di sistema sul reclutamento di nuove leve (fig. XIII.2).

Il periodo successivo, al contrario, appare più controverso poiché vi si fanno strada numerosi elementi di novità, non sempre e non tutti positivi. Infatti, malgrado l'espansione e la diversificazione della domanda di formazione apra significativi ed inediti margini di sviluppo alla professione, già nella prima metà degli anni Ottanta una serie di vincoli politico-istituzionali ed operativi danno luogo ad una vera e propria inversione di tendenza nello sviluppo e nel consolidamento del sistema<sup>10</sup>. Ciò sembra produrre un'attenuazione importante nell'intensità del reclutamento dei formatori (fig. XIII.2), con conseguenti riflessi negativi sulla consistenza numerica degli addetti (fig. XIII.1): da un incremento del 72,2% registrati

<sup>10</sup> In proposito si vedano i *Rapporti Isfol 1982* (Milano, Angeli, 1983), *1983* (Angeli, 1984), *1984* (Angeli, 1985)

nella seconda metà degli anni settanta (da 17.481 a 30.097) nel quinquennio successivo si passa su valori di crescita molto modesti (31.019 formatori: +3,1%), che nel decennio seguente assumono un segno addirittura negativo. In particolare, il 1985 sembra segnare il “punto di flesso” discendente: gli operatori della formazione professionale fra il 1985 ed il 1995 si riducono costantemente e per la prima volta dopo un lungo periodo espansivo che di fatto durava ormai dal secondo dopoguerra<sup>11</sup>.

Fig. XIII.1 Serie storica del totale degli addetti alla FP in Italia. Anni 1974-2001. Valori assoluti<sup>12</sup>



Fonte Isfol

La fase più recente è caratterizzata, a livello sistemico, da una serie di condizioni fortemente favorevoli che influiscono positivamente sulle dinamiche espansive della popolazione dei formatori. E' il periodo in cui in Italia come in tutta l'Europa comunitaria si consolida la fiducia e l'investimento nell'istruzione e nella formazione quale risorsa preziosa per lo sviluppo e la sostenibilità sociale del modello economico occidentale<sup>13</sup>. Tale rinnovato interesse istituzionale per la formazione sembra riaprire un ciclo virtuoso per lo sviluppo della professione di formatore. Il punto di svolta nel *trend* si ha proprio al giro di boa della metà degli anni Novanta, quando si verificano alcuni eventi concomitanti: a) entra nel vivo la programmazione FSE per il periodo 1994-'99, che enfatizza l'esigenza di un rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione quale leva privilegiata per la crescita del capitale umano dei paesi dell'Unione<sup>14</sup>; b) si supera gradualmente la vicenda “nazionale” di tangentopoli; c) si varano riforme politico-elettorali che consentono una maggiore stabilità ed un accresciuto

<sup>11</sup> Tale indicazione si ricava anche dalle informazioni desumibili in: F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Roma, Armando, 1991

<sup>12</sup> I dati della serie storica per il periodo 1974-1997 sono costituiti da stime prodotte dall'Isfol nel corso degli anni. Se ne può prendere visione nei seguenti lavori Isfol: *L'attività regionale di formazione professionale*, Roma, 1976; *Rapporto Isfol 1983*, Milano, Angeli, 1984; *Rapporto Isfol 1984*, Milano, Angeli, 1985; *Rapporto Isfol 1992*, Milano, Angeli, 1993; *Rapporto Isfol 1997*, Milano, Angeli, 1997. Contrariamente ai precedenti, il dato relativo al periodo 2000-01 è di tipo censuario, ed è stato recentemente prodotto dall'Area Sistemi Formativi dell'Isfol (Cfr. Isfol, *Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia*, Roma, 2003)

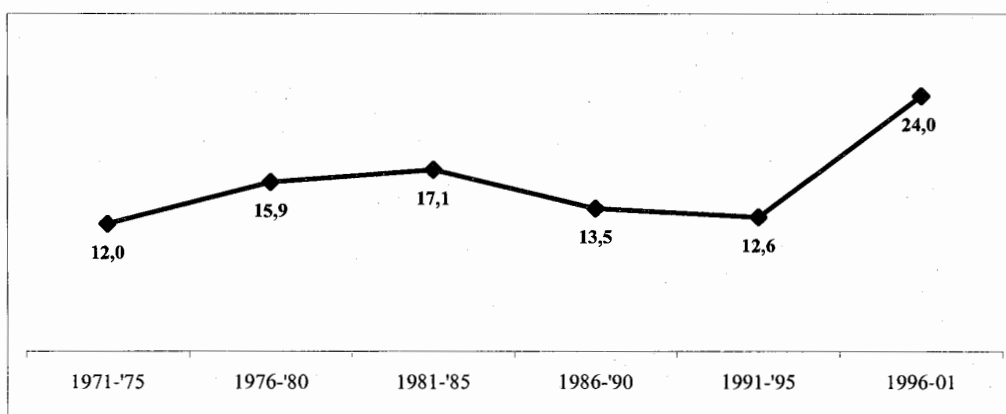
<sup>13</sup> I riferimenti alla formazione divengono centrali nell'azione comunitaria per tutto il decennio novanta. Gli ormai celebri “Libri Bianchi” di Delors (*Crescita competitività e occupazione*) e di Flynn-Cresson (*Insegnare e apprendere*) pongono le basi per una crescente valorizzazione della formazione nelle politiche di sviluppo socio-economico, di coesione e di lotta all'esclusione dei paesi membri

<sup>14</sup> Per una visione sintetica: Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 37 e segg.



potere decisionale alle istituzioni regionali. E, difatti, a partire dal 1995 si registra nuovamente un incremento massiccio dei formatori della FP, che – stando ai dati disponibili – nel quinquennio 1996/2001 tendono praticamente a raddoppiare (da 25.774 a 52.831: +102,6%) (fig. XIII.1). Il fenomeno è evidente anche nella forte ripresa del reclutamento, giacché risulterebbe che oltre 1 formatore su 3 fra gli attuali addetti del settore (36,7%) sia entrato nel sistema proprio in questa fase (fig. XIII.2).

Fig. XIII.2 - Serie storica delle fasi di reclutamento degli addetti ai servizi formativi della FP in Italia. Anni: 1971-2001. Valori %<sup>15</sup>



Fonte Isfol

La ripresa, tuttavia, presenta una sostanziale ed inedita novità storica: l'espansione del sistema sembra indurre nuove "fratture" intra-professionali ed enfatizzare quelle esistenti. Come si osserverà rapidamente di seguito, infatti, nella popolazione dei formatori: muta la struttura socio-culturale di base; si produce un incremento sensibile del tasso di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro; si approfondiscono le differenze fra componente pubblica e privata. Giacché alla progressiva espansione quantitativa sembra accompagnarsi una significativa differenziazione dei formatori, ne deriva l'esigenza di introdurre nelle politiche di sviluppo delle risorse umane del sistema un rafforzamento dell'analisi dei fabbisogni e – presumibilmente – una crescente articolazione delle offerte.

<sup>15</sup> I dati della serie storica si riferiscono al periodo di ingresso nel sistema di un campione di oltre 1700 formatori della formazione professionale interessati da una indagine *survey* condotta dall'Isfol alla fine del 2002 (cfr. F. Gaudio, C. Montedoro, marzo 2004, cit.). Essi, pertanto, riproducono esclusivamente una rappresentazione dei flussi in entrata (e dunque ai trend di reclutamento) dei formatori nel sistema di riferimento, e non l'intensità effettiva dei relativi *trend* di crescita (costituita dal saldo fra flussi in entrata ed uscita dal sistema).

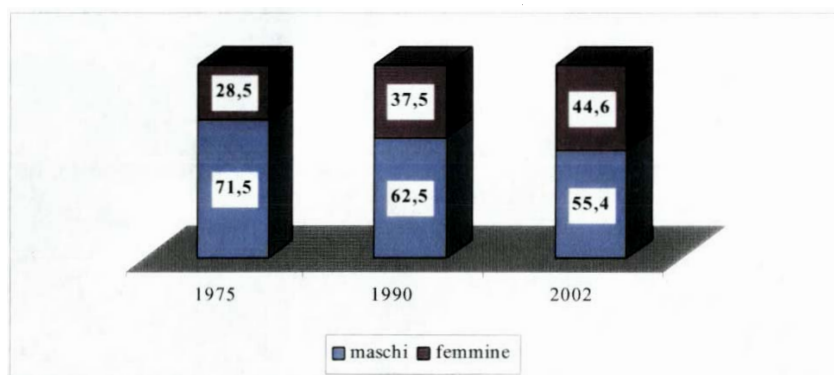
### 13.2 Le caratteristiche socio-culturali

Nel corso degli ultimi decenni la popolazione dei formatori della formazione professionale ha subito profonde trasformazioni anzitutto sul piano delle caratteristiche socio-culturali di base.

La comparazione con analoghe rilevazioni effettuate dall'isfol a metà degli anni settanta ed all'inizio dei novanta (fig. XIII.3) mostra con una certa evidenza una progressiva attenuazione della tradizionale prevalenza dei maschi nella popolazione di riferimento. Tale fenomeno deriva dalla marcata femminilizzazione delle leve di formatori entrate nel sistema nell'ultima fase dello sviluppo del sistema.

Attualmente l'età media dei formatori si attesta intorno ai 43,5 anni. Il raffronto con la prima indagine nazionale sui formatori risalente agli anni Settanta<sup>16</sup> evidenzia un'accentuata tendenza all'invecchiamento della popolazione di riferimento (fig. XIII.4). Nel 1975, infatti, il personale docente della formazione professionale era caratterizzato da una forte concentrazione nelle classi d'età più giovani, con un rapporto circa due volte e mezza superiore a quello attuale: ad esempio, il 61,5% aveva meno di 35 anni a fronte del 24% della situazione attuale. Di converso, la quota di formatori "anziani" risultava molto contenuta.

Fig. XIII.3 - La composizione di genere dei formatori. Anni: 1975, 1990, 2002. Valori %



Fonte Isfol

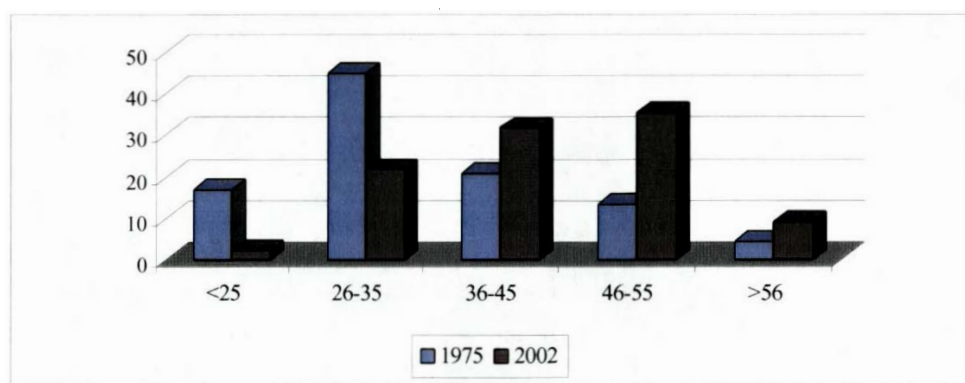
Nel complesso, il livello d'istruzione dei formatori risulta normalmente alto o medio-alto (fig. XIII.4): oltre il 50% dei casi ha conseguito un diploma, prevalentemente tecnico-industriale o commerciale (27,2%) e di istruzione professionale (14,6%), mentre meno diffusi risultano la licenza liceale (8,5%) o il diploma magistrale (6,2%). I laureati sono circa un terzo del totale (34,9%), mentre - sul versante opposto - solo in casi residuali (0,5%) si dispone della sola licenza elementare o del diploma di scuola media inferiore (3,9%).

Inoltre, il grado di scolarizzazione dei formatori negli ultimi decenni risulta visibilmente migliorato. Nel raffronto con i primi anni Novanta (fig. XIII.5), si osserva: una diminuzione considerevole (-55,3%) dei titoli di studio inferiori (obbligo e qualifica); una sostanziale stabilità della quota di diplomati (-2,7%, dal 59% al 57,4%); un incremento sensibile dei

<sup>16</sup> Cfr. Isfol, 1976, cit.

laureati (+ 37,7%, dal 26% al 35,8%). Questo *trend* è ancora più evidente se raffrontato con il quadro relativo alla metà degli anni settanta, in cui – in particolare – si rilevava una quota di laureati dimezzata rispetto alla situazione attuale.

Fig. XIII.4 La composizione per classi d'età dei formatori. Anni: 1975 e 2002. Valori %

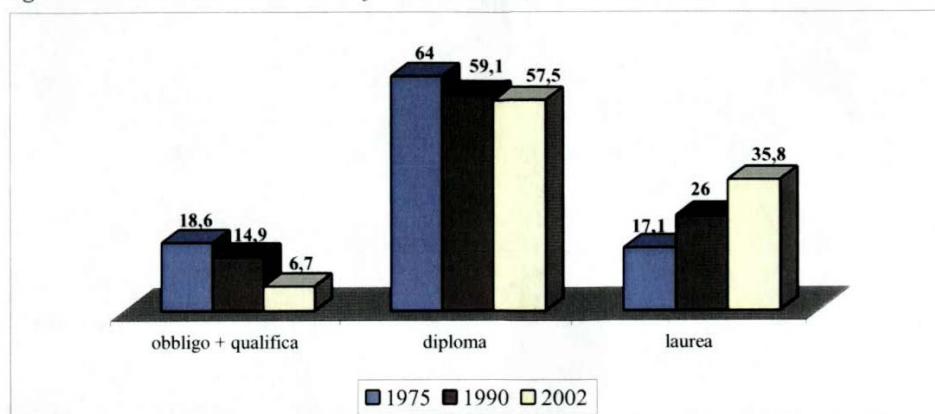


Fonte Isfol

In definitiva, l'ultimo decennio sembra aver accelerato notevolmente il mutamento del profilo strutturale dei formatori: sul piano anagrafico (tendenza all'invecchiamento); nella composizione di genere (progressiva femminilizzazione), della qualificazione di base (incremento dei titoli di studio elevati). Accanto agli effetti positivi – non ultima la riduzione delle storiche differenze strutturali con le risorse umane dell'istruzione professionale, da considerare funzionale alle prospettive di una crescente integrazione<sup>17</sup> - tale intenso dinamismo contiene rischi da non sottovalutare. Questi, come si vedrà oltre, potrebbero derivare dalla crescente stratificazione interna della professione, dalla pluralizzazione dei "profili e dei modi di essere e di fare il formatore", che non è escluso possano anche tradursi in cesure e discontinuità nel processo di costruzione ed erogazione del servizio; ovvero, che quella di formatore possa diventare nel tempo una professione essenzialmente "occasionale", integrativa, di passaggio. In definitiva, un dinamismo gestito dalla "mano invisibile" - ossia non "ben temperato" da meccanismi organizzativi ed istituzionali – nel medio-lungo termine potrebbe riservare effetti *boomerang* sia sulla qualità del sistema che sullo sviluppo e consolidamento della professione.

<sup>17</sup> Cfr.: Isfol, "La condizione dei docenti dell'istruzione professionale", *Il Sole24ore scuola*, ottobre 2003

Fig. XIII.5 - Il livello d'istruzione dei formatori. Anni 1990 e 2002. Valori %



Fonte Isfol

### 13.3 Formatori tipici e formatori atipici

Com'è noto, le dinamiche più recenti del mercato del lavoro italiano evidenziano un graduale incremento dei cosiddetti lavori atipici; un fenomeno analogo sembra aver investito – soprattutto nell'ultima fase del suo sviluppo – anche il sistema della formazione professionale.

La flessibilizzazione della professione di formatore risulta particolarmente accentuata nell'ultima fase di sviluppo della FP in virtù di una serie di fattori concomitanti:

- la tendenza più generale alla flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano<sup>18</sup>;
- la necessità di liberare il sistema della formazione professionale di una serie di rigidità che lo avevano caratterizzato nella fase precedente, vincolandone uno sviluppo più congruente con le esigenze della domanda<sup>19</sup>;
- la discontinuità dei flussi di risorse connesse alle tipiche modalità di attribuzione dei fondi comunitari<sup>20</sup>.

La netta tendenza alla flessibilizzazione della professione di formatore appare piuttosto evidente (fig. XIII.6): nel 2001 il 63,3% (33.457) degli addetti della FP è inquadrato con una qualche forma di contratto "atipico"; nel 1985 – ossia nella fase finale del precedente ciclo espansivo - su un totale di circa 31.000 formatori censiti la componente "atipica" era del 38,5% circa (ossia poco meno della metà della quota attuale); nel 1975, infine, la medesima componente si attestava su valori ancora inferiori (34,4%). La recente espansione numerica dei formatori, pertanto, appare imputabile essenzialmente ad un aumento progressivo del tasso di flessibilizzazione della professione. Anzi, i dati disponibili evidenziano come tale aumento sia rappresentato – pressoché esclusivamente – da soggetti con contratto atipico: infatti, l'entità dei formatori con contratto di subordinazione a tempo indeterminato censiti nel 1985 (19.077) resta sostanzialmente invariata nel 2001 (19734: + 1,6% a fronte di un aumento complessivo dei formatori del 70,3%).

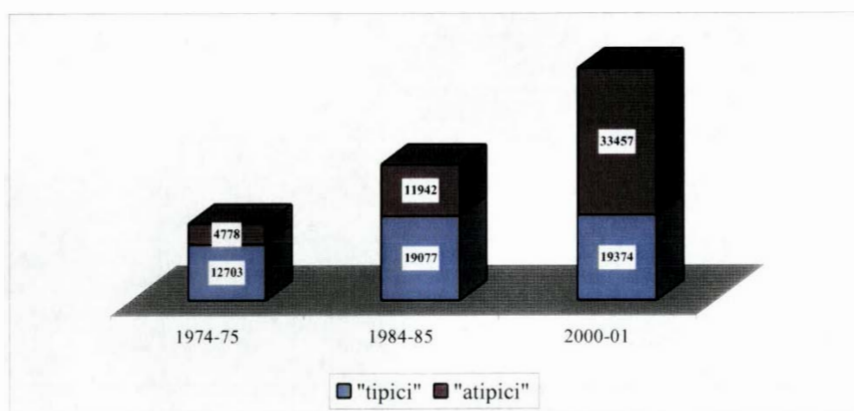
<sup>18</sup> Tra gli altri: Isfol, *Il lavoro in Italia: profili, percorsi, politiche*, Milano, Angeli, 1998

<sup>19</sup> Cfr. Isfol, *Rapporto Isfol 1997*, Milano, Angeli, 1997, pp. 478-480

<sup>20</sup> Cfr. Maurizio Ambrosini (a cura di), *Un futuro da formare*, Brescia, La Scuola, 2000

In definitiva, l'espansione quantitativa della professione sembra di fatto passare attraverso un processo di stratificazione molto forte fra un "nocciolo duro e stabile" di formatori dipendenti e un numero crescente di formatori "flessibili": anzi, tale processo espansivo sembra poter essere imputato pressoché esclusivamente a quest'ultima componente. In questo senso, appare oggettivamente problematico considerare l'espansione numerica dei formatori come un segnale di consolidamento *tout court* della professione. Al contrario, il fatto che si sia creata una sorta di "numero chiuso" nella componente dei dipendenti potrebbe sottendere anche un certo indebolimento complessivo della condizione di chi esercita questo mestiere. Inoltre, bisogna sottolineare come questa frattura sempre più netta e consistente nella professione sul piano della regolamentazione del rapporto di lavoro alimenti una certa frammentazione nei bisogni dei formatori della FP, indebolendone la capacità di esprimere interessi unitari e di alimentare specifiche forme associative<sup>21</sup>.

Fig. XIII.6 - Numero di formatori distinti per tipo di rapporto di lavoro. Anni: 1975, 1987, 2001



Fonte Isfol

#### 13.4 Il dualismo pubblico-privato

In precedenza, è emerso piuttosto nettamente come nello sviluppo recente della professione di formatore possano distinguersi tre cicli differenti, sia rispetto all'andamento quantitativo della professione, sia per la contestuale accentuazione della differenziazione fra formatori dipendenti e con rapporto di lavoro flessibile. La medesima periodizzazione evidenzia come, in questa fase storica, si siano accentuate altre forme di stratificazione professionale, a cominciare dalla collocazione nel sotto-sistema pubblico o in quello convenzionato della FP.

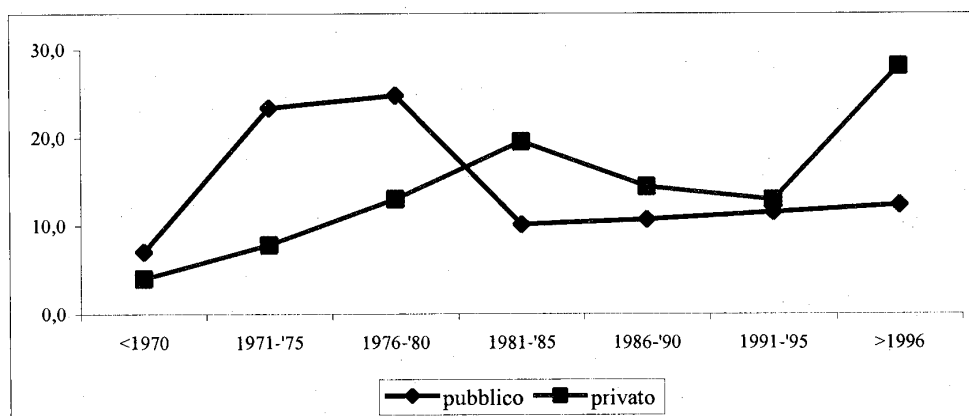
Il primo ciclo considerato – ossia gli anni Settanta – ha evidenziato un processo espansivo importante nel numero dei formatori. In questa fase tale processo ha interessato soprattutto il neo-costituito sotto-sistema pubblico, che evidenzia un *trend* incrementale molto sostenuto fino al 1975 attraverso un vero e proprio *boom* nel reclutamento di addetti (Fig.XIII.7). Tale dinamica risentiva degli importanti mutamenti nell'assetto normativo ed istituzionale i quali imponevano alle regioni di attrezzarsi per lo svolgimento di un ruolo di gestione diretta nell'allora "istruzione artigiana e professionale". In questa prima fase, la componente privata

<sup>21</sup> Su questi aspetti: W. Tousijn, *Le libere professioni in Italia*, Milano, Angeli, 1997

del sistema cresce ugualmente, sebbene con un'intensità piuttosto regolare e senza strappi clamorosi, proprio perché una serie di interventi del secondo dopoguerra ne avevano consentito un notevole sviluppo nei due decenni precedenti

Il processo espansivo dei formatori afferenti agli enti pubblici sembra subire una battuta d'arresto repentina alla fine degli anni Settanta (fig. XIII.7). Ciò risulta del tutto coerente con gli intenti di produrre una razionalizzazione della componente pubblica del sistema, sia con un decremento del tutto fisiologico conseguente ad una fase espansiva così importante come quella sostenuta nel periodo precedente. Nella prima fase degli anni Ottanta, al contrario, il sotto-sistema privato continua a crescere, ed anche in misura sensibile, presentando un'inversione del ciclo espansivo soltanto intorno alla metà del decennio.

Fig. XIII.7 - Serie storica del reclutamento dei formatori distinti per natura giuridica dell'ente. Valori %



Fonte Isfol

L'aspetto interessante, dunque, è che nella prima metà degli anni Ottanta si invertono visibilmente le dinamiche di espansione dei formatori nelle due componenti del pubblico e del privato.

Nella fase immediatamente successiva – ossia dal 1985 al 1995 – i trend di reclutamento sembrano invertirsi nuovamente, sebbene stavolta in forma notevolmente più attenuata. Ciò accade nella fase di stallo dello sviluppo del sistema, che deriva sia da una crisi di risorse che di assetti istituzionali ed organizzativi. In particolare, nella componente pubblica si avvertono gli effetti problematici di una certa rigidità funzionale, fonte di scarsa efficienza e di legame debole con la domanda sociale di formazione. Una nuova forte divaricazione nei due trend esaminati si rileva nuovamente a partire dal 1995, quando – superati gli effetti “paralizzanti” della vicenda “mani pulite” e con le risorse introdotte nel mercato della formazione dai fondi pubblici comunitari – il sistema attraversa complessivamente una nuova stagione positiva.

Tuttavia, come segnalano i dati in nostro possesso, il fortissimo trend espansivo registratosi nella seconda metà degli anni Novanta deriva da un picco di nuovi ingressi che si concentra soprattutto nel settore privato (e, come già sappiamo, soprattutto nella componente con contratto atipico). Il comparto pubblico cresce ugualmente, ma con ritmi del tutto analoghi alla fase precedente, non rivelandosi capace di sfruttare adeguatamente le novità favorevoli del ciclo.



Le vicende alterne che hanno contrassegnato l'espansione dei sotto-sistemi pubblici e privati della formazione mettono in luce — pertanto — un secondo importante livello di stratificazione "interna" al sistema ed alla professione di formatore. Esso è costituito da un antico dualismo nelle due componenti anche per ciò che riguarda la rispettiva dinamica storica. Tuttavia, tale dualismo sottende anche processi e logiche organizzative significativamente eterogenee:

- a) la crescita fortemente accentuata del sistema pubblico in concomitanza con l'ingresso diretto delle Regioni nella gestione di attività di formazione professionale fa' di questa componente un soggetto maggiormente dipendente dal sotto-sistema politico-istituzionale e relativamente più sganciata dalle dinamiche relative al mercato della formazione. Tuttavia, a tale basso livello di dinamismo sembra corrispondere un maggior grado di consolidamento della condizione professionale dei formatori, giacché qui i processi di flessibilizzazione del lavoro risultano notevolmente contenuti;
- b) il settore privato — che ha una storia più lunga e consolidata rispetto al primo — presenta processi di sviluppo più regolari, ed appare relativamente più sensibile alle dinamiche che interessano il "mercato" della formazione. Questo settore evidenzia storicamente un livello superiore di dinamismo. Ambedue questi elementi — legame col mercato e dinamismo — sottendono una capacità maggiore di adattamento ad un quadro di condizioni mutate. Tuttavia, dinamismo ed adattamento al mercato si traducono in un minore grado di stabilità e consolidamento della professione, giacché nel privato si concentra il maggior tasso di formatori atipici.

Questo livello di stratificazione intra-settoriale non può non avere un impatto diretto sui livelli di professionalizzazione degli operatori della formazione, ossia sulla modalità di concepire ed agire la propria professione. In ogni caso, pur prescindendo da qualsiasi considerazione di merito sugli effetti di tali vicende a livello di cultura professionale ed operativa, è evidente come queste ultime possano aver rafforzato e reso più netto i dualismi interni alla professione, che tendono a sommarsi all'interno dei due segmenti istituzionali del sistema.

Lo sviluppo dell' formazione professionale ed il relativo processo di professionalizzazione dei formatori nell'ultimo trentennio sembra aver risentito particolarmente delle diverse vicende storico-sociali del periodo. Tali vicende ne hanno contrassegnato sia la crescita quantitativa, sia la progressiva definizione di una funzione sociale (e, presumibilmente, il sedimentarsi di una base cognitiva comune), sia le modalità di regolamentazione ed esercizio del mestiere. I dati sugli addetti, ivi compreso il *trend* di reclutamento desunto dai dati campionari, hanno evidenziato come l'espansione ed il consolidamento della professione possa aver subito un andamento complessivamente positivo, che — però — è andato dispiegandosi con intensità diversa in relazione soprattutto alle dinamiche del contesto politico-istituzionale di riferimento, ed — almeno apparentemente — in misura più limitata rispetto all'evoluzione della domanda socio-economica. Il *boom* degli ingressi nel sistema si registra negli anni Settanta e Novanta, ossia quando si dispiega un'intensa domanda di natura politico-istituzionale: nel primo periodo di tipo interno (istituzione delle regioni e legge quadro); nell'ultimo periodo di origine internazionale (le sollecitazioni comunitarie). Nella fase intermedia — quegli anni Ottanta caratterizzati da una vera e propria rivoluzione del sistema produttivo e del mercato del lavoro e da un crescente bisogno sociale di formazione — il processo di consolidamento della professione è apparso particolarmente controverso. Nella seconda metà degli anni Novanta, infine, quando si verifica un'espansione quantitativa senza precedenti del numero dei formatori, ciò avviene prevalentemente attraverso processi di

stratificazione interna alla professione dal punto di vista della regolamentazione delle forme di lavoro.

La presenza di elementi di stratificazione interna al sistema della formazione ed alla relativa professione sembra sottolineare l'adeguatezza di una concezione ormai decisamente "plurale" del mestiere di formatore della FP. Parallelamente alla sua espansione numerica, nella professione di formatore sembrano evidenziarsi "fratture interne" che vanno tenute presente ed esaminate nella loro consistenza empirica, poiché esse possono condizionarne in negativo il processo di professionalizzazione, e su di esse vanno calibrate specifiche politiche di sviluppo.



## CAPITOLO 14

### La costruzione di un sistema di e-learning

#### 14.1 Il contesto di riferimento

Il processo di sviluppo delle ICT e del loro utilizzo in ambito formativo si è realizzato in un contesto istituzionale connotato da una forte spinta riformatrice che ha interessato il sistema educativo-formativo del nostro Paese. Questa spinta riformatrice – che accentua il ruolo della qualità delle risorse nelle più ampie politiche di sviluppo del Paese – avviene in un quadro di politiche comunitarie tese a promuovere la diffusione della conoscenza a tutti i cittadini europei nonché l'innalzamento della qualità dei servizi educativi e formativi dei diversi paesi partner.

La duplice tensione alla diffusione e alla qualità della conoscenza si coniuga coerentemente con le decisioni del Consiglio Europeo che ha individuato nell'*e-learning*<sup>22</sup> una componente essenziale della strategia di Lisbona<sup>23</sup> quale strumento per promuovere una società competitiva basata sulla conoscenza.

Il Governo italiano ha recepito tutta l'importanza della strategia europea, prevedendo corsi di alfabetizzazione nelle scuole e nell'università, incentivi fiscali per l'acquisto di PC da parte degli studenti e riconoscendo – attraverso il decreto Frattini del 13 dicembre 2001<sup>24</sup> – l'importanza dell'*e-learning* come strumento di formazione per il personale della Pubblica Amministrazione. Al riguardo, il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie ha definito come obiettivo per il 2004<sup>25</sup>, l'alfabetizzazione di tutti i dipendenti pubblici, fissando al 30%, la percentuale della formazione da erogare mediante *e-learning*. Altre iniziative recenti, che vanno nello stesso senso, comprendono l'aumento degli investimenti ICT per la scuola, pari al 30% in più rispetto al 2001, gli incentivi fiscali all'acquisto di PC da parte degli studenti e la creazione di una rete di *e-learning*, che collega i dipartimenti di pediatria di 65 ospedali pubblici. Un momento chiave nella strategia del Governo è stato il varo, nel luglio 2003, del decreto Moratti-Stanca<sup>26</sup> che per la prima volta ha autorizzato le cosiddette "Università telematiche", regolamentandone le attività.

La crescente attenzione allo sviluppo dell'*e-learning* da parte delle istituzioni pubbliche comunitarie, nazionali e regionali a vario titolo coinvolte nel governo dei sistemi di istruzione e formazione professionale è stata inoltre sostenuta dalla nuova programmazione del FSE 2000-2006 che ha richiamato tutti gli attori interessati alla sua attuazione, ad attribuire priorità allo sviluppo della Società dell'informazione, nel perseguimento dei diversi obiettivi programmatici.

<sup>22</sup> Anee che è la Commissione dei contenuti multimediali di Assinform, l'Associazione nazionale produttori tecnologie e servizi per l'informazione e la comunicazione definisce L'*e-learning* come: "l'utilizzo di tecnologie elettroniche per erogare, supportare e migliorare le pratiche di insegnamento e di apprendimento.

<sup>23</sup> Consiglio dell'Unione Europea – Riunione straordinaria, *Verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza*, marzo 2000.

<sup>24</sup> Direttiva del 13 dicembre 2001: *Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*. Gazzetta Ufficiale, 2001. 31.01.2002.

<sup>25</sup> *La formazione*, Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

<sup>26</sup> *Criteri e procedure per l'accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999*, n. 509, Gazzetta ufficiale n. 98 del 29.04.2003.

Si è assistito così nel corso degli anni recenti, al proliferare di politiche, iniziative, sperimentazioni, convegni e ricerche sul fenomeno dell'*e-learning* contribuendo ad una crescita della domanda e dell'offerta di *e-learning* nei diversi contesti di riferimento.

Secondo lo studio dell'ANEE<sup>27</sup>, il settore industriale rappresenta il segmento più rilevante del mercato. Infatti, circa il 71,0% degli acquisti di prodotti e servizi di *e-learning* proviene dalle aziende, che li utilizzano per l'insegnamento di una vasta gamma di ambiti disciplinari che comprendono, oltre alla formazione alle ITC (21,6% della spesa complessiva) gli argomenti tecnico-operativi (14,1%) la formazione linguistica (9,3%), ma anche altri, compresi alcuni aspetti della formazione manageriale. Particolarmente rilevante è dunque la domanda di prodotti e servizi da parte delle grandi aziende, mentre rimane esiguo l'utilizzo dell'*e-learning* nella piccola e media impresa<sup>28</sup>.

Sempre secondo lo studio citato, il 16,7% della domanda di *e-learning* proviene dalla Pubblica amministrazione, dove le politiche governative hanno stimolato un ricorso sempre più frequente alle nuove metodologie, ritenute meno costose e soprattutto più flessibili rispetto alla formazione in aula. Circa il 30% di questi progetti è finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Si osserva, tuttavia, che, secondo uno studio Formez<sup>29</sup> sulla formazione nelle amministrazioni locali, l'*e-learning* continua a svolgere un ruolo relativamente limitato: su 7.609 corsi rilevati in 163 comuni, appena 107 (1,4%) si sono svolti tramite *e-learning*. Altri segmenti della domanda sono costituiti dalle Università che incidono per l'8,9%, lo 0,4% dalla scuola e il 5,4% da clienti individuali. Questi dati dimostrano che, almeno nella fase attuale, la diffusione dell'*e-learning* dipende più dalle decisioni strategiche della grande industria e della Pubblica amministrazione che non da un'autentica "spinta dal basso".

Sul fronte dell'offerta, osserviamo un panorama articolato in cui, ai grandi fornitori internazionali di tecnologie (piattaforme e strumenti), che hanno quasi tutti delle filiali oppure dei distributori in Italia, si contrappone un grande numero di produttori nazionali, spesso di piccole dimensioni, attivi soprattutto nel segmento dei contenuti e in quello della consulenza, ma che, in alcuni casi, propongono piattaforme di propria produzione, oppure fungono da *application service provider* (ASP), gestendo i servizi *e-learning* di chi non vuole o non può creare una propria infrastruttura tecnologica ed organizzativa.

Secondo l'osservatorio ANEE<sup>30</sup>, i principali operatori del settore comprendono le società di formazione (il 33% degli operatori rilevati), le aziende ICT (22%), le università (18%), che spesso collaborano con l'industria, e i *global service provider* (9%), ovvero le grandi società specializzate a livello internazionale.

La figura. XIV.1 evidenzia come il segmento più importante di attività, dove si registra il maggior tasso di sviluppo, è quello dei contenuti, dove prevalgono i produttori nazionali. Il segmento delle tecnologie è dominato, invece, dai grandi produttori internazionali che detengono un quasi monopolio delle vendite verso la grande industria e la Pubblica amministrazione, risultando, però, meno competitivi nei confronti dei clienti con una minore capacità di spesa, quali le scuole e l'università. Nella maggior parte dei casi, le iniziative in questo settore producono il *software* in proprio, oppure utilizzano le piattaforme e i servizi, spesso di ottima qualità, proposte dalle aziende italiane, oppure fanno ricorso alle piattaforme *open source*.

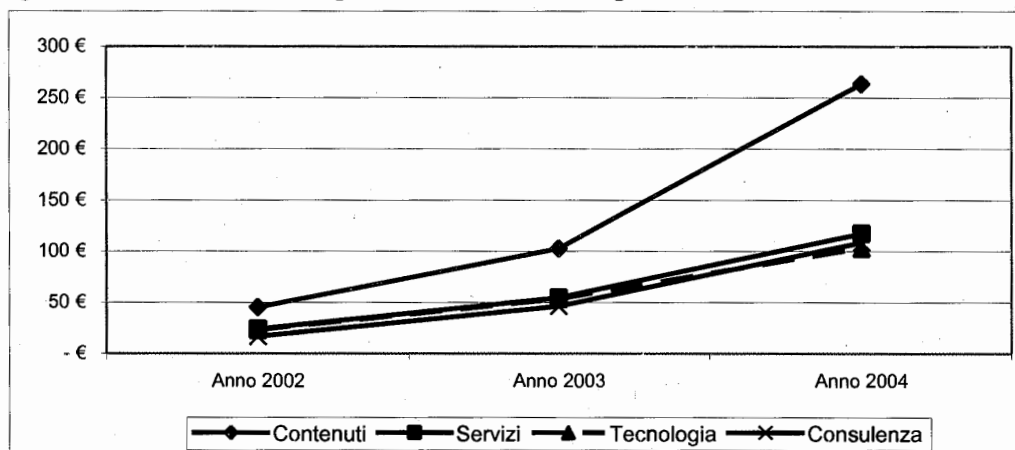
<sup>27</sup> *E-learning: stato dell'arte e prospettive di sviluppo: Osservatorio ANEE 2003.*

<sup>28</sup> *E-learning: nasce il più importante player italiano*, Sfera, <http://www.sfera.it/focus/player.asp>, 2004.

<sup>29</sup> *7° Rapporto Nazionale sulla Formazione nella PA: Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali*, Formez, 2003.

<sup>30</sup> Cfr. in nota 63.

Fig. XIV.1 - Crescita dei diversi segmenti del mercato e-learning



Fonte: Osservatorio ANEE, 2003.

Inoltre, allo sviluppo di questo mercato contribuiscono in modo significativo gli interventi formativi attivati nei diversi contesti regionali, attraverso il sostegno finanziario del Fondo Sociale Europeo (2000-2006) che, nell'ottica di contribuire allo "sviluppo della Società dell'Informazione" affiancano a moduli formativi erogati con modalità tradizionali, moduli formativi in modalità FaD, quando non prevedano azioni formative totalmente erogate attraverso l'utilizzo delle ICT (a titolo esemplificativo si pensi al progetto FaDol a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o al progetto INDIRE del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca).

In sintesi, nonostante in Italia l'utilizzo delle ICT in ambito formativo sia avvenuta in ritardo rispetto ad altri paesi come USA o paesi del Nord Europa, si assiste oggi al suo sviluppo che pur in presenza di ostacoli (economici e culturali) viene promosso e sostenuto dalle stesse politiche governative nazionali e regionali.

Le caratteristiche di questo sviluppo tendono a premiare l'investimento sulla **qualità dei contenuti** formativi trasmessi attraverso *e-learning* e dunque sui **processi e servizi e-learning** più che sulle tecnologie. Tale investimento è imprescindibile affinché le ICT possano concretamente contribuire all'innovazione dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale e dunque all'apprendimento e allo sviluppo delle competenze lungo tutto l'arco della vita.

Questa tensione alla qualità che caratterizza le attuali dinamiche della domanda, può essere assunta come il momento di passaggio da una fase di sviluppo spontaneistico (in cui *e-learning* ha risposto alle esigenze del mercato privato ed in particolare della grande industria) ad una fase di *governance*, in cui *e-learning* diviene uno strumento strategico nell'ambito delle politiche pubbliche volte a promuovere una società competitiva basata sulla conoscenza. Questo passaggio non ancora compiuto, richiede un'attenzione particolare alla costruzione di un sistema di riferimento entro cui sistematizzare gli strumenti, i modelli formativi, le chiavi interpretative, sistemi di certificazione delle competenze e dei prodotti, le esperienze di successo; fattori questi in grado di innalzare la qualità dei contenuti, dei servizi e dunque l'impatto atteso dell'*e-learning* sullo sviluppo e la competitività delle risorse umane nel mercato del lavoro.

In questa prospettiva si spiegano le molteplici iniziative sviluppatesi recentemente ai vari livelli di governo (nazionale e regionale) volte alla costruzione di strumenti tecnici e normativi in grado di supportare uno sviluppo di qualità del mercato pubblico dell'*e-learning*. Tali iniziative possono essere lette come specifici contributi alla costruzione del neo-sistema *e-learning* nazionale. Di seguito si presentano sinteticamente alcuni di questi contributi.

#### **14.2 Il dispositivo nazionale del Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione (CNIPA)**

Con riferimento alla direttiva del dicembre 2001 sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, a firma del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'innovazione e le tecnologie nonché delle "linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione" (giugno 2002) la formazione erogata in modalità *e-learning* diviene uno dei 10 obiettivi prioritari del Piano Nazionale di Governo.

Dai dispositivi normativi sopra citati prendono corpo due direttrici di lavoro: la prima direttrice interessa le procedure di accreditamento dei corsi di studi universitari (DM del 17 aprile 2003 "accreditamento e procedure per l'accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali ..."), la seconda direttrice interessa le Pubbliche amministrazioni nell'ottica di promuovere in esse lo sviluppo della formazione supportato dalle ICT.

Con riferimento a quest'ultima, vengono predisposti una serie di dispositivi di cui il "Vademecum per la realizzazione di progetti formativi in modalità *e-learning* nelle pubbliche amministrazioni" (CNIPA, Aprile 2004) costituisce l'ultimo strumento elaborato.

Obiettivo del documento è quello di contribuire concretamente alla comprensione del fenomeno *e-learning* e di fornire quelle informazioni in grado di stimolare uno sviluppo della cultura del fenomeno nonché la sua diffusione tra gli attori che operano nella Pubblica Amministrazione. Il Vademecum, che completa il percorso avviato con la Direttiva in materia di *e-learning* per le Pubbliche amministrazioni, attraverso una descrizione del processo di sviluppo di un progetto formativo in modalità *e-learning* mette in luce la rilevanza delle tecnologie nonché la complessità delle scelte sottese alla produzione e all'impiego di materiali didattici portabili e riusabili.

Le dimensioni informative su cui è centrato il documento – che offre inoltre, notevoli suggerimenti per migliorare la predisposizione di bandi e capitolati tecnici – sono:

- **l'impatto organizzativo di un progetto *e-learning* sull'organizzazione.** Al riguardo, sottolineando lo stretto legame tra attività formativa e attività di gestione delle risorse umane, il dispositivo evidenzia come l'azione formativa (con particolare riferimento all'*e-learning*) generi innovazione organizzativa che sua volta produce ulteriori elementi innovativi;

- **la progettazione e l'erogazione.** Partendo dalle attività di progettazione didattica (scelta e strutturazione dei contenuti, modalità di presentazione) resi coerenti con i modelli formativi prescelti (sulla base degli obiettivi formativi e i fabbisogni dei destinatari) passando per la scelta delle soluzioni architettoniche *software* e *hardware* (standard), il documento si sofferma sul processo di erogazione del servizio e sulle attività da presidiare;

- **l'analisi delle componenti di costo.** La sezione offre un supporto conoscitivo e metodologico funzionale sia alla individuazione di una struttura di costi ottimale sia alla

valutazione dei costi di uno specifico progetto *e-learning* in relazione alla strategia di gestione contrattuale e delle scelte tecnologiche definite.

#### **14.3 I modelli di governance locale dello sviluppo dell'e-learning, due tipologie a confronto: Lombardia e Toscana**

Lo strumento precedentemente descritto costituisce un momento essenziale del difficile cammino verso la costituzione di un sistema di riferimento in grado di governare la domanda e l'offerta di *e-learning* verso risultati di qualità.

Uno studio condotto dall'Isfol sulle esperienze di due Regioni (Lombardia e Toscana) evidenzia come anche le diverse realtà territoriali si stiano muovendo in questa direzione. Entrambi i casi-studio sono stati analizzati a partire dalla descrizione della domanda politico-istituzionale così come questa si esplicitava con riferimento ad un bando specifico FSE e successivamente della relativa offerta (interventi ammessi finanziamento). L'analisi così condotta ha evidenziato come, in assenza di un sistema di riferimento si attuino dei modelli di gestione del FSE in tema di *e-learning* assai diversi.

I due modelli analizzati costituiscono probabilmente i due estremi ideatipici di riferimento, di una possibile distensione: il **modello sistemico**, che privilegia una *governance* istituzionale (top down) degli interventi *e-learning*, i cui obiettivi, strategie di azione, soluzioni tecnologiche e risultati attesi, vengono definiti dall'amministrazione pubblica e al suo opposto il **modello territoriale** che privilegia una progettazione del basso (*bottom-up*) e dunque del territorio, dove a fronte di indicazioni generali fornite dall'istituzione pubblica, i fornitori di servizio definiscono obiettivi, strategie, e risultati attesi, coerentemente con la propria interpretazione dei bisogni del territorio (di settore, di target ecc.).

È evidente che i due modelli teorici di cui successivamente si darà una esplicitazione operativa non si riscontrano integralmente nella realtà empirica in modo così netto e contrapposto. Tutt'altro, essi tendono a coesistere — con valenze diverse — nelle diverse strategie di attuazione della programmazione regionale di Fondo Sociale Europeo.

Tuttavia, i due casi analizzati, pur non essendo rappresentativi di tutte le modalità di gestione dell'*e-learning* e dei relativi strumenti di governo — si pensi ad esempio a regioni come la Campania che hanno adottato come dispositivo di governo della qualità, un sistema di accreditamento specifico per la FaD<sup>31</sup> — consentono di evidenziare la polarizzazione della Regione Lombardia verso il modello territoriale e della regione Toscana verso il modello sistemico.

Di seguito, attraverso una descrizione delle modalità di gestione del FSE in tema di *e-learning* nelle due Regioni, si intende evidenziare come, dopo una prima fase "sperimentale" di utilizzo delle ICT negli interventi di politiche formative e del lavoro delle Regioni, quest'ultime avvertano la necessità di governare lo sviluppo delle ICT in ambito formativo attraverso strumenti di natura diversa, il cui fattore comune è costituito dall'orientamento alla qualità.

#### *Lo strumento delle Linee guida adottato dalla Regione Lombardia*

Con riferimento alla Regione Lombardia è il caso di sottolineare che nella prima fase di attuazione del FSE, la Regione ha teso a privilegiare l'utilizzo dell'*e-learning* nell'ambito

<sup>31</sup> Procedura per l'accreditamento degli organismi che erogano formazione a distanza e la certificazione dei materiali didattici, Regione Campania, Giunta Regionale, Deliberazione N. 2076 del 13 Giugno 2003, BUR regione Campania n. 30 del 7 luglio 2003.

della formazione continua, attraverso l'emanazione di un cospicuo numero di bandi a valere su questa filiera formativa. Ciò conferma un'attenzione specifica dell'istituzione regionale a rispondere alle esigenze di sviluppo del tessuto imprenditoriale con particolare riferimento alla promozione di interventi formativi volti alla crescita di competenze del capitale umano che vi opera. L'assenza di vincoli, parametri e linee guida di riferimento ha così facilitato lo sviluppo di processi spontanei di elaborazione e implementazione di soluzioni tecnologiche e modelli formativi rispondenti ai fabbisogni del mercato del lavoro, attraverso i numerosi interventi *e-learning* ammessi a finanziamento.

La necessità di governare questa vitalità progettuale e di ottimizzarne i risultati in termini di impatto, ha spinto successivamente la Regione a riflettere in modo più sistematico sul tema in oggetto.

Viene così a costituirsi presso la Regione un gruppo di esperti, con l'obiettivo di elaborare delle Linee Guida di riferimento<sup>32</sup> e di orientamento per gli operatori impegnati nella realizzazione di moduli/corsi di formazione a distanza. Si tratta di uno strumento agile elaborato con e per il territorio, nell'ottica di facilitare la progettazione e l'implementazione delle procedure e dei processi ritenuti fondamentali per la formazione a distanza. L'approccio alla condivisione che ha caratterizzato l'elaborazione delle linee Guida, tra Istituzione pubblica e operatori del privato, rappresenta una modalità di governo dello sviluppo dell'*e-learning* fortemente orientato alla valorizzazione della progettualità espressa dal territorio<sup>33</sup>. Tale orientamento è proseguito con l'apertura di un forum tematico sulla FaD/*e-learning* attualmente attivo sul sito istituzionale, attraverso il quale, ancora una volta, si chiede al territorio di esplicitare le proprie esigenze, derivanti anche dall'esperienza e sulla base delle quali costruire un servizio istituzionale volto a rispondere ai problemi degli operatori.

Le linee Guida in oggetto, a partire da una prima classificazione per macro-tipologie di interventi derivante più dall'esperienza diretta degli operatori che da sistemi classificatori rinvenibili nella letteratura, si articolano in tre aree informative quali:

- Le indicazioni e requisiti essenziali, all'interno della quale vengono forniti una serie di standard quantitativi che attengono prevalentemente la durata e l'articolazione dell'offerta formativa in riferimento alle diverse macro-tipologie di FaD/*e-learning*. Con riferimento a queste ultime vengono fornite una serie di indicazioni in relazione agli specifici *target* delle diverse misure del FSE;
- I requisiti soggettivi e strutturali, che fornisce indicazioni legate agli aspetti più squisitamente tecnologici, con particolare attenzione alle funzioni che le piattaforme online devono consentire di assolvere nella gestione dell'erogazione del corso;
- La gestione degli obblighi degli operatori, area che raccoglie una serie di indicazioni volte all'ottimizzazione degli esiti formativi. Al riguardo, viene sottolineata la rilevanza dell'uso delle ICT per una maggiore personalizzazione del percorso formativo di cui il contratto formativo o d'apprendimento costituisce lo strumento privilegiato.

<sup>32</sup> *Linee guida per la Formazione a distanza*, Regione Lombardia (2003).

<sup>33</sup> Nel documento viene confermato che: "L'Applicazione delle suddette linee guida non ha lo scopo di uniformare e/o standardizzare le modalità di erogazione della formazione a distanza, ma di fornire agli stessi operatori un'efficace base di partenza per migliorare la gestione e il controllo dei processi di erogazione e di certificazione della FaD", pur richiamando gli stessi alla conformità con la normativa comunitaria e nazionale.

*Il sistema TRIO come modello di riferimento della Regione Toscana*

La FaD/e-learning nella Regione Toscana, come modalità formativa finanziata con fondi pubblici, ha inizio alla fine degli anni 90<sup>34</sup> nell'ambito di un programma biennale di interventi innovativi e sperimentali nei settori dell'orientamento e della formazione professionale

Nasce così il progetto TRIO<sup>35</sup> caratterizzandosi inizialmente come modello di servizio incentrato sulla produzione e messa a disposizione di prodotti formativi fortemente diversificati tra loro sia in termini di target che di obiettivi. Il modello di servizio promosso da TRIO è stato successivamente interessato da notevoli cambiamenti, sia in termini di bisogni dell'utenza sia delle innovazioni tecnologiche avvenute nel corso della sua prima fase di attuazione. Nell'ambito della nuova programmazione del FSE, TRIO si evolve in un sistema di *Web learning* in grado di assicurare, attraverso l'implementazione delle nuove tecnologie e la creazione di poli di teleformazione, l'accesso al canale della formazione da parte di tutta l'utenza toscana. L'attuazione del nuovo sistema ha come *condicio sine qua non* la creazione di una base informativa comune tra gli attori regionali – istituzioni pubbliche, agenzie formative, progettisti, tecnici – per la definizione di standard operativi e valutativi condivisi sul territorio. TRIO che si traduce in uno strumento tecnologico attraverso cui veicolare l'offerta pubblica di servizi di orientamento e formazione nell'ottica di integrarli ed ottimizzarli, si inserisce dunque in quegli interventi di sistema che tendono a innalzare la qualità del sistema formativo attraverso la messa in rete di tutti i servizi formativi e di orientamento che utilizzano le ICT. Ciò nell'ottica di garantire un'ottimizzazione delle risorse finanziarie attraverso una riduzione di sprechi determinati da eventuali ripetizioni di servizi formativi nonché dalla predisposizione di nuove piattaforme tecnologiche, e di una ricomposizione organica dell'offerta formativa caratterizzata dalla frammentarietà in sottosistemi. Al riguardo l'offerta formativa di TRIO interessa filiere formative quali: Obbligo formativo, Apprendistato, IFTS, Formazione superiore, Formazione dei dipendenti pubblici e privati, dei lavoratori autonomi e degli imprenditori; Educazione degli adulti formale e non formale; Formazione degli operatori.

Sebbene le previsioni più ottimistiche del passato abbiano ceduto il passo a valutazioni più caute, gli ultimi anni hanno visto non solo il consolidamento della posizione dell'*e-learning* nel sistema formativo del nostro Paese, ma anche il lancio di nuove iniziative. L'analisi descritta precedentemente nel paragrafo di apertura suggerisce che, almeno nel breve periodo, l'*e-learning* si diffonderà soprattutto nella grande industria e nella Pubblica amministrazione. Trattandosi di settori fortemente esposti alle pressioni congiunturali, è prevedibile che gli investimenti saranno minori rispetto a quelli del passato. Si osserva inoltre che in un'ottica di medio periodo tale rischio è ovviamente accentuato dalla prevedibile concentrazione dei finanziamenti del FSE verso paesi di recente adesione e la conseguente riduzione dei fondi per le iniziative italiane. La prospettiva di un rallentamento delle iniziative, non comporta tuttavia un giudizio necessariamente negativo per il futuro di queste nuove modalità formative. L'esperienza di altri paesi dimostra, infatti, che la loro diffusione può nascere non solo dalle decisioni strategiche delle istituzioni pubbliche e delle grandi aziende ma anche dalla graduale integrazione delle nuove tecnologie nelle pratiche quotidiane di insegnamento (diffusione *bottom-up*). Si tratta di un processo che passa attraverso la revisione degli assunti metodologici e l'alfabetizzazione graduale ma inevitabile degli insegnanti, formatori e

<sup>34</sup> Decreto Regionale n. 3761 del 30/Giugno 1998.

<sup>35</sup> *Formazione a distanza: riflessioni, metodologie, procedure. Le esperienze maturate nel progetto Trio*, Giunti, Prato 2002.

dirigenti, e la disponibilità crescente di strumenti informatici, materiali didattici gratuiti, o a basso costo, che non richiede necessariamente grandi investimenti.

È evidente che tale processo sarà agevolato dalla costruzione di un sistema di riferimento che ottimizzi le risorse finanziarie disponibili facendo leva sulla qualità

Tale esigenza non può prescindere da una rilevazione e sistematizzazione di tutti gli strumenti messi in campo dalle diverse amministrazioni — che a vario titolo presidiano e promuovono l'integrazione tra istruzione, formazione e lavoro — per la gestione diretta o indiretta di attività formative in modalità *e-learning*.



## CAPITOLO 15

### **L'orientamento tra mercato del lavoro-istruzione-formazione: modelli e categorie di analisi per lo sviluppo di un sistema**

#### ***15.1 Orientamento, formazione e lavoro: verso un modello di integrazione***

Con riferimento agli ultimi cinque anni, la posizione dell'Unione Europea su temi come la formazione, l'orientamento e il lavoro è andata via via definendosi all'interno di un processo aperto di confronto e di condivisione che ha coinvolto operatori pubblici e privati, dirigenti di centri di formazione professionale, di istituti scolastici, studiosi e decisori pubblici appartenenti a ciascuna realtà nazionale. In quest'ambito, già con il *Memorandum sull'educazione e sulla formazione lungo tutta la vita*<sup>36</sup>, e con i risultati del lavoro di consultazione svoltosi dopo la sua pubblicazione, sono state formulate delle precise richieste ai decisori pubblici ed agli operatori affinché agissero per un miglioramento complessivo delle loro azioni, in una logica circolare di partecipazione e di collaborazione con l'intento, anche, di costituire un luogo di riflessione per la messa a punto di una sua nuova concezione teorica e di una sua nuova modalità applicativa.

Il principio di fondo che sottende la riflessione è che le strutture, pubbliche o private, che erogano i servizi di orientamento debbano agire in una dimensione europea esplicita, che risulti poggiata su quattro *priorità*, da sviluppare in una logica di partecipazione e di condivisione:

1. *accessibilità e innovatività dei servizi*: i servizi di orientamento devono essere accessibili in permanenza durante tutta la vita della persona e fondarsi su di un modello olistico che ricomprenda e superi in maniera graduale la frantumazione, ancora oggi esistente, tra orientamento scolastico e professionale; questa differenza che appare superata in letteratura è, invece, ancora esistente non solo nelle pratiche ma anche nella cultura di base di molti operatori scolastici e della formazione professionale; per gettare le basi di un nuovo modello di orientamento diviene necessario passare attraverso la definizione di un approccio che sia aperto verso le varie fasi della vita di una persona e non più ai suoi "spicchi" di esistenza, centrato sul sostegno alle transizioni che, ormai, caratterizzano la vita personale e professionale del cittadino europeo.
2. *l'équipe e la rete*: l'erogazione dei servizi di orientamento sarà opera di figure professionali che agiranno in gruppi di lavoro all'interno di reti locali, ma tessendo legami aperti e condivisi all'interno del sistema complessivo di riferimento; lo sforzo sarà rivolto a dare solidità ai meccanismi di comunicazione e a quelli di scambio di esperienze e di buone pratiche fra lavoratori e fra questi e le imprese;
3. *la qualità dei servizi*: è opinione ormai condivisa che sia necessario introdurre delle norme di qualità per i servizi di orientamento, anche se questa esigenza non può riguardare solo le strutture erogatrici di servizi ma la sostanza, il contenuto del processo di

<sup>36</sup> Commissione delle Comunità Europee (2000), *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo; CEDEFOP (2002), *Consultation sur le Mémorandum de la Commission européenne sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Analyse des rapports nationaux*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

orientamento, in quanto non concerne solo gli aspetti materiali (strutture, luoghi, strumenti), per quanto importanti, ma la sostanza, il contenuto del processo di orientamento;

4. *la formazione e le competenze dell'operatore*: questo punto è strettamente collegato al precedente nella misura in cui la qualità di un servizio di orientamento passa inevitabilmente attraverso una appropriata quanto doverosa formazione professionale dell'operatore sia in ingresso che nel corso dell'attività lavorativa.

Il discorso si amplia in un altro documento comunitario relativo ai sistemi di educazione e formazione in Europa<sup>37</sup>, in cui vengono ripresi i risultati scaturiti dal Programma di lavoro per gli obiettivi futuri dei sistemi di educazione e di formazione, adottato nel 2000 dal Consiglio Europeo di Lisbona e reso poi operativo nel febbraio 2002, e si tracciano delle linee d'intervento per l'immediato futuro con un particolare riferimento ad alcuni obiettivi strategici fra cui merita una certa attenzione quello relativo al bisogno di creare uno spazio favorevole all'apprendimento, aperto a tutti e dagli esiti certificati, in modo da consentire la realizzazione di momenti di apprendimento continui nel tempo e tali da accrescere le competenze di base della componente adulta dei target ed al rafforzamento dei legami tra il mondo del lavoro e della ricerca applicata attraverso la valorizzazione del ruolo degli attori sociali nella crescita e nello sviluppo dei percorsi di formazione iniziale, d'istruzione e di formazione sul luogo di lavoro.

È, però, in un documento comparso nello stesso periodo che vengono affrontati, secondo un'ottica comparativa, alcuni temi di interesse prospettico<sup>38</sup>.

Partendo dalla considerazione del cambiamento intervenuto nei luoghi di lavoro (introduzione di una tecnologia centrata sulle competenze intellettuali e non più solo manuali, esistenza di modelli organizzativi che puntano su flessibilità e qualità della prestazione professionale) e rilevando la presenza di alcune contraddizioni – richiesta di adattabilità del lavoratore da un lato e sua immediata disponibilità operativa dall'altro – si giunge alla conclusione che per garantire la conservazione del posto di lavoro deve essere consentito al singolo lavoratore di poter acquisire un'ampia fascia di competenze che vanno da quelle tecniche, metodologiche, organizzative a quelle di comunicazione e di apprendimento; questo compito, che si presenta come una vera e propria sfida per chi fa formazione, implica una riflessione approfondita non solo su aspetti di natura sistemica (il ruolo dell'istruzione e della formazione professionale e le loro interazioni) ma anche su alcuni concetti-chiave che vanno rivisti e rifondati, tra i quali il concetto di competenza.

### **15.2 Indicatori e prospettive di analisi dell'orientamento**

La messa a punto di indicatori di analisi richiede per l'orientamento richiede una riflessione preliminare. Il termine “complessità” è ricorrente quando si tenta di offrire una connotazione non soltanto allo scenario del mercato del lavoro ma, più in generale, alle trasformazioni che

<sup>37</sup> Commission Européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture (2002), *Éducation et formation en Europe: systèmes différents, objectif partagé pour 2010*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.

<sup>38</sup> CEDEFOP (a cura di P. Descy e M. Tessaring) (2002), *Il futuro è competenza: istruzione e formazione. Seconda relazione sulla ricerca sulla formazione professionale in Europa: riepilogo e osservazioni*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità Europea, Lussemburgo.

interessano la società attuale, soprattutto in ragione della velocità con cui tali trasformazioni sembrano procedere. La mutevolezza dello scenario sembra infatti porre all'orientamento una richiesta di orientamento. In altri termini è l'orientamento stesso, intendendo per il momento l'area professionale che raccoglie l'insieme delle attività volte ad assistere e accompagnare gli individui nella attuazione di una scelta professionale, a richiedere, dall'interno, categorie stabili di analisi.

Il vincolo più difficile da aggirare nella costruzione di categorie di riferimento e parametri di lettura del reale è costituito dal continuo spostamento e allargamento dei confini del fenomeno orientamento: non essendo stabili i confini che delimitano l'oggetto di analisi non appaiono definitivi gli strumenti che, nella ricerca specialistica, vengono messi a punto per la lettura del fenomeno. Per questa ragione sembra più "orientante" per l'orientamento l'individuazione di aree di esplorazione che siano preliminari per la messa a punto di parametri stabili di lettura della realtà del fenomeno.

Un primo elemento di "orientamento" per l'analisi, probabilmente il più rilevante, riguarda lo stretto e cruciale *rapporto tra pratiche e teorie* di riferimento. In questo senso occuparsi di orientamento significa contestualmente fare riferimento tanto alle pratiche professionali, agli attori e alle organizzazioni che se ne occupano, nei vari contesti e realtà territoriali, quanto alla teoria e ai modelli che le sostengono. La richiesta forte che viene rivolta al mondo della ricerca specialistica su questi temi, infatti, a cui assistiamo nell'ultimo periodo e che proviene in modo particolare da coloro che occupano questo settore professionale, è quella di coniugare entrambi gli aspetti: quello operativo, che si riferisce all'azione professionale, e quello concettuale, che ne individua le coordinate teoriche di riferimento.

Un seconda riflessione riguarda la molteplicità di strutture, enti e organizzazioni, diversamente collocate nei differenti contesti di riferimento, che si occupano di erogare il servizio: cioè l'*offerta* di orientamento. Probabilmente uno dei correlati della trasversalità del fenomeno, che ne attesta anche la scarsa definizione dei confini a cui si accennava, è rappresentato dal fatto che la "funzione orientativa" - cioè la finalità cui adempie un soggetto/organismo o una struttura quando le sue attività concorrono allo sviluppo ed al sostegno della progettualità degli individui con riferimento al proprio percorso scolastico, formativo, socio-professionale - può essere intesa sia come "esplicita" che "implicita": nel primo caso è svolta in modo diretto mediante azioni intenzionalmente finalizzate ad ottenere risultati "orientativi"; nel secondo costituisce il risultato indiretto di azioni di altra natura (per esempio educative, formative, di preselezione e incrocio domanda/offerta). Pertanto una ragionevole prospettiva di sistematizzazione dell'offerta di orientamento è quella di tenere conto al tempo stesso, tanto delle *finalità primarie* di strutture dedicate quanto di *finalità secondarie*, di altri sistemi, la cui *mission* principale è strettamente interconnessa - anche per competenza normativa - con la funzione di orientamento (in particolare il sistema scolastico, il sistema di formazione professionale ed il sistema dei servizi per il lavoro).

Un terzo livello della riflessione per la messa a punto di indicatori di lettura è costituito dall'attenzione che è opportuno rivolgere alla configurazione della *domanda* di orientamento. Sulla base di quanto sostenuto sopra a proposito dei destinatari finali delle azioni di orientamento, è doveroso sottolineare che una riflessione seria sulla configurazione dell'offerta di servizi di orientamento, nonché sui modelli di riferimento che ne sostengono l'impianto, non può prescindere - anzi, dovrebbe assumerla come presupposto - da una analisi accurata sulla configurazione della domanda di orientamento. Sarebbe così possibile classificare e considerare le pratiche a seconda del genere (maschi e femmine), del gruppo di appartenenza (immigrati, detenuti, portatori di handicap, ecc.), dell'età (giovani, adulti, soggetti maturi), della condizione contingente (in cerca di occupazione, disoccupati, in

mobilità, ecc.) Non si tratta più solo di classificare o ricondurre gli utenti a categorie certe di riferimento o di mettere a punto pratiche pensate “su misura”, perché la constatazione di una domanda implicita di orientamento apre nuove prospettive di sviluppo, nella consapevolezza che il tentativo di rispondere in modo organico ad una domanda di orientamento “implicita” o esplicita” porta con sé la necessità di distinguere, e considerare contestualmente, sia l’utente “reale” che “potenziale”.

Un quarto livello di analisi è quello delle figure professionali, coloro che, occupando questa area, mostrano una spiccata recettività per tutto ciò che fa riferimento alla sistematizzazione e riconoscimento di un profilo professionale in continua espansione. Si è già accennato alla frammentarietà dei percorsi di formazione e, quindi, alla richiesta di percorsi specifici, nonché all’urgenza di favorire la costruzione di una rete come espressione di coordinamento e integrazione tra i sistemi che sia coerente rispetto alla natura sistemica del pianeta orientamento.

Ulteriori prospettive di lettura del fenomeno possono essere individuate nella strutturazione delle politiche di orientamento (politiche comunitarie, politiche nazionali, regionali e locali e relative normative) o anche in relazione alle dimensioni finanziarie.

### ***15.3 Mappatura dell'orientamento in Italia***

Sulla base delle considerazioni espresse, per descrivere l'*orientamento*, così come si configura nel contesto del nostro Paese, sono stati identificate cinque categorie di analisi che concorrono alla sua determinazione e che potrebbero costituire le chiavi di lettura per una mappatura sistemica che consenta di osservare il fenomeno nella sua complessità.

*1. La domanda di orientamento.* Le attività di orientamento professionale e scolastico hanno avuto, negli ultimi anni, un incredibile impulso, di fronte ad una crescente richiesta di informazione, di comprensione delle potenzialità e dei limiti individuali, di definizione di nuove competenze professionali e sociali. Se tra i soggetti più giovani la domanda continua ad essere di tipo generale, soprattutto relativamente alla conoscenza di se stessi o alla ricerca di una strada per il futuro o di strumenti per compiere scelte di vita più consapevoli, tra gli adulti la domanda di orientamento è più specifica, circostanziata, alla ricerca di un supporto alla definizione o alla ridefinizione di un progetto personale e professionale, capace di individuare nuove aree di competenza, necessarie per convivere e adattarsi ad ambienti mutevoli e competitivi. In relazione alla diversa tipologia (disoccupati, stranieri, donne, adulti in transizione, diversamente abili, ecc) la richiesta può essere di informazione orientativa su possibilità formative e/o opportunità occupazionali, di accompagnamento e tutoraggio in itinere ai percorsi formativi e/o lavorativi, di *counseling*, di bilanci di competenza. Il futuro appare proiettato sempre di più verso un’offerta ampia, differenziata, diretta ad una pluralità di soggetti, sia giovani che adulti, ancorata alla domanda reale e rilevata degli utenti. Progettare degli interventi/tipo, modellarli in risposta, ma sarebbe auspicabile anche in anticipo, alla reale e specifica domanda e ai diversi contesti di riferimento (scuola, formazione, università, lavoro) vuol dire costruire - ri-costruire - una mappa chiara negli obiettivi, nei contenuti, nelle metodologie che possa essere condivisibile, sperimentabile e monitorata. Per far questo è indispensabile arrivare ad una rigorosa analisi della domanda cercando di diagnosticare la situazione di transizione psicosociale che caratterizza la storia formativa e lavorativa individuale; analizzare il bisogno di sostegno nel fronteggiamento del processo di auto-orientamento; progettare un percorso personalizzato (orientativo, formativo,

esperienziale, ecc.) in relazione alle caratteristiche della situazione, alle specifiche esigenze della persona e al ventaglio di azioni disponibili sul territorio in una logica di lavoro di rete.

2. *Gli utenti.* Non esistono dati empirici sistematici sugli utenti dell'orientamento; problemi di ordine metodologico e tecnico e, insieme, la difficoltà di seguire gli interessati nelle successive fasi della vita rendono dispendiosa la raccolta di tali dati. Tuttavia, una recente indagine nazionale Isfol, ha riscontrato a livello quantitativo che nel corso dell'ultimo anno i Centri/Enti d'orientamento hanno avuto in media circa 2000 utenti. Questo dato, però, non può essere considerato come indice sintetico della realtà considerata. Infatti, a fronte di pochi Centri che fanno registrare più di 10.000 utenti/anno, più del 60% delle strutture che hanno partecipato alla ricerca non supera i 1.000 utenti/anno.

Quanto alla tipologia di utenza, essa è molto diversificata. A fronte di un evidente allargamento verso *target* specifici come donne, immigrati, diversamente abili, ecc., prevale ancora un'idea di orientamento come attività di primo inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, che viene ad avere come ambiti privilegiati il momento dell'uscita dalla scuola, prevalentemente di secondo grado, e la ricollocazione di giovani disoccupati, mentre assai meno diffusa sembra essere l'idea di orientamento come attività che si ripete nel corso della vita professionale di soggetti più adulti.

Alla luce di tali considerazioni e di tali dati si rileva la necessità di un consistente monitoraggio quali-quantitativo dell'utenza sia reale, sia potenziale. A livello quantitativo è necessario arrivare ad una fotografia dell'utenza dei servizi/sistemi di orientamento che ne descriva caratteristiche socio-anagrafiche e professionali sulla base della quale poter tentare di individuare dei profili "tipici" degli utenti per arrivare ad un modello generale e condiviso di classificazione degli utenti dei servizi/sistemi di orientamento

A livello qualitativo è interessante esplorare alcune caratteristiche fondamentali quali atteggiamenti, interessi e valori. In particolare i valori rappresentano una dimensione saliente che sottende e sostiene le scelte dell'individuo. Sono elaborati socialmente e rappresentano degli obiettivi, che orientano il giudizio e la scelta tra le diverse alternative possibili in un determinato contesto socio-culturale. In questo senso l'intero sistema di valori, atteggiamenti, significati, si costruisce nell'ambito delle relazioni tra il sé e il contesto culturale di riferimento. Proprio a causa di tale intreccio l'insieme di valori, credenze, atteggiamenti è mutevole nel tempo, in relazione sia alla fase di sviluppo evolutivo dell'individuo, sia all'esperienza culturale vissuta. La comprensione dei meccanismi cognitivi, secondo cui le diverse dimensioni si intrecciano e interagiscono, costituisce un'importante premessa per l'analisi della domanda di orientamento e per la progettazione e realizzazione degli interventi, consentendo così una migliore integrazione tra domanda e offerta di orientamento.

3. *I contesti organizzativi.* I principali soggetti organizzativi che erogano servizi di orientamento rientrano nei seguenti quattro contesti:

*La scuola* - Il sistema scolastico svolge da sempre una funzione implicita di orientamento connessa alla propria finalità istituzionale formativa e realizzata dai docenti attraverso la cosiddetta didattica orientativa. Così, attraverso una serie di azioni informali e non dedicate, quali, la crescita globale della persona, la presa di coscienza di sé, lo sviluppo di un progetto personale, che costituiscono alcuni degli obiettivi educativi del contesto scolastico, si influisce positivamente sulla maturazione del processo di auto-orientamento e quindi sullo sviluppo delle competenze orientative di base o propedeutiche al fronteggiamento di specifiche esperienze di transizione. Tuttavia, accanto a tali pratiche informali si collocano, all'interno del contesto, funzioni dedicate di orientamento, di accompagnamento e

monitoraggio, finalizzate a migliorare la qualità della stessa esperienza scolastica o anche azioni di *counseling* orientativo finalizzate a sostenere e supportare il giovane, nei momenti di transizione formativa, legate alle scelte di fine ciclo o a situazioni di ri-orientamento come ad esempio i cambiamenti di indirizzo di studio.

*L'università* - Negli ultimi anni, anche in considerazione dell'acquisita autonomia didattica degli Atenei, le università promuovono ed erogano una gamma diversificata di servizi di orientamento, soprattutto in relazione ad alcune fasi cruciali identificate nell'ingresso e in uscita. Negli ultimi tempi alcune università hanno anche attivato dei servizi di tutorato orientativo, che accompagnano in itinere il percorso dell'individuo, per ridurre la dispersione e l'insuccesso. Nella maggior parte dei casi le diverse azioni orientative - in ingresso, in itinere ed in uscita - sono gestite da risorse professionali dedicate, esterne al sistema. Solo raramente, e prevalentemente per quanto riguarda le azioni di tutorato, le attività sono affidate al personale docente o, in qualche caso, a studenti più anziani.

*La formazione professionale* - È questo, sicuramente, il servizio che ha investito maggiormente in azioni orientative, sia interne (per i propri utenti) sia esterne (nei confronti degli utenti di altri sistemi). Gli interventi rivolti agli utenti dello stesso sistema sono soprattutto di accompagnamento in itinere dell'esperienza in corso e di sostegno sia nelle transizioni tra diversi canali, sia per l'inserimento nel mondo del lavoro, mentre per quanto concerne gli interventi per gli altri soggetti istituzionali è possibile riscontrare una vasta gamma di servizi dedicati sia al sistema scolastico (attività informative, progetti integrati, interventi nelle diverse fasi di transizione, ecc) sia ai centri per l'impiego (servizi di accoglienza, colloquio D.L.181, tirocini, bilancio di competenze, ecc.).

La stessa ricchezza e molteplicità degli interventi orientativi pone due principali criticità: da un lato una perdita di specificità del sistema, dall'altro la necessità di disporre di risorse professionali differenziate e adeguatamente competenti a garantire standard di qualità dei servizi erogati.

*I Servizi di informazione orientativa* - Non sempre tale servizio costituisce una struttura a sé; è possibile infatti che questa funzione venga svolta all'interno di un servizio generale di orientamento oppure all'interno di una struttura rivolta a target mirati (informagiovani, centro donne, ecc.). Le attività caratterizzanti tale servizio sono essenzialmente quelle di fornire informazioni complete e aggiornate sui percorsi scolastico-formativi e /o sulle opportunità lavorative, tenendo conto dei bisogni specifici dei destinatari dell'intervento; raccogliere e diffondere materiali di documentazione chiari e comprensibili per le diverse tipologie di utenze; mettere a disposizione dei clienti tecnologie e strumenti informatici dedicati (banche dati, audiovisivi, ecc.); dare indicazioni sui servizi territoriali in grado di fornire delle risposte differenziate ai diversi bisogni di orientamento.

*I Centri per l'impiego* - Questa struttura ha come obiettivo principale il collocamento e il miglioramento dell'incrocio fra domanda e offerta di lavoro. Siamo, in questo caso, ancora al centro di un processo di ristrutturazione a cui le diverse realtà territoriali hanno risposto in maniera molto differenziata ma, in ogni caso, con una crescita significativa delle attività di orientamento. In particolare, per quanto attiene i servizi di orientamento, mentre in alcuni casi è stato attivato all'interno del centro un servizio dedicato e specifico, in altri non è stata prevista nessuna attività specifica, rimandando il cliente ad altre strutture del territorio. Le funzioni che ricorrono maggiormente sono quelle di informazione orientativa; accoglienza e filtro; accompagnamento del percorso lavorativo, finalizzato al monitoraggio della condizione di disoccupazione e al sostegno all'inserimento lavorativo; consulenza, finalizzata allo sviluppo professionale, sia attraverso colloqui orientativi di primo livello sia attraverso percorsi di bilancio di competenze

Anche qui è possibile evidenziare alcuni nodi critici che possono ostacolare o quanto meno rendere difficile il raggiungimento di un servizio di qualità. Da un lato è necessaria una maggiore finalizzazione delle azioni orientative alla specificità della *mission* di questa struttura, dall'altro è urgente la creazione di un rapporto sinergico con la rete più ampia dei servizi per l'impiego e dei diversi sistemi.

*I servizi specialistici di orientamento* - Con questo termine si fa riferimento alle strutture territoriali che erogano come propria *mission* servizi specialistici di orientamento. È possibile che questa unità professionale dedicata, oltre a presentarsi come struttura indipendente, trovi collocazione presso strutture polifunzionali.

4. *L'offerta di orientamento*. Colti di sorpresa dalla crescente richiesta di orientamento, i contesti organizzativi si sono preoccupati più di tamponare una richiesta dirompente che di allestire programmi di ampio respiro da sottoporre a sperimentazione e verifica. A questo proposito recenti indagini e censimenti Isfol fotografano, a proposito delle attività erogate, una realtà molto differenziata tra i diversi contesti territoriali. Solo in alcuni casi le funzioni che fanno capo all'orientamento sembrano essere pienamente attivate: alcune realtà hanno continuato a considerare l'orientamento come una funzione implicita della consueta attività di collocamento e non hanno introdotto iniziative specifiche e dedicate. Più spesso, il servizio di orientamento è stato avviato solo parzialmente e, nella maggior parte dei casi, esso coincide, almeno per il momento, con la funzione di "accoglienza e informazione orientativa"; altre volte è presente un'attività di accompagnamento e consulenza. Solo raramente sono presenti le funzioni di coordinamento, soprattutto in riferimento a quelle attività che, ponendosi finalità più ampie, presuppongono l'attivazione e il raccordo con le diverse strutture e i diversi servizi presenti sull'intero territorio. Tutto ciò a testimoniare come l'offerta di servizi d'orientamento all'utenza si traduce concretamente, e in maniera sostanzialmente significativa, in forme di orientamento "di primo livello".

Rilevanza assume anche l'attività d'incontro domanda/offerta di lavoro, elemento che mette in evidenza l'importanza data dai Centri/Enti stessi sia alla creazione di specifici "spazi" per il *matching* tra domanda e offerta, sia a costituirsi come soggetti organizzativo/istituzionali in grado di supportare l'utente nella ricerca consapevole e progettata delle opportunità occupazionali. Un certo rilievo costituiscono, inoltre, le attività di accoglienza/socializzazione e quelle finalizzate alla tutela delle fasce deboli. Scarsa incidenza, invece, di attività di consulenza specialistica e di bilancio di competenze.

5. *I professionisti dell'orientamento*. Le figure preposte alle attività d'orientamento sono le più svariate sia per nomenclatura che per itinerario formativo seguito. Si tratta, quindi, di professionalità differenti, con competenze diverse, che devono adattarsi a ruoli organizzativi spesso non ben definiti e consolidati. Permane dunque la necessità, ripetutamente rilevata, di individuare, non solo al momento dell'ingresso lavorativo ma come strumento di sviluppo professionale, modalità formative e percorsi specifici efficaci e rispondenti alle reali esigenze dei diversi contesti lavorativi e operativi. Un nuovo modello di promozione e sviluppo delle professionalità degli operatori dell'orientamento potrebbe prevedere l'allestimento di un dispositivo formativo a carattere continuo, in grado di ricomporre crediti formativi, acquisizioni ed esperienze professionali in un sistema di competenze equilibrato, che tenga conto delle specificità territoriali e/o organizzative.

Nuove sinergie politiche e culturali stanno, dunque, mutando il quadro dell'orientamento in Italia. La stessa funzione sociale attribuita all'orientamento, in questi ultimi anni, si sta caricando di nuovi significati e valenze in relazione sia alle nuove linee di tendenza in ambito scolastico e universitario, sia agli interventi in tema di politiche del lavoro. Se da un lato



occorre definire strategie e obiettivi innovativi e produttivi, dall'altro è necessario elaborare nuove proposte culturali.

#### **15.4 Sviluppi futuri**

L'insieme delle considerazioni sin qui raccolte e l'analisi dell' *orientamento* nelle sue componenti principali evidenziano alcuni nodi e contraddizioni che dovrebbero nel prossimo futuro costituire le piste di sviluppo su cui investire: la carenza di condivisi modelli teorico-concettuali e la mancanza di metodologie e strumenti opportunamente testati e validati e, insieme, la necessità di far fronte ad una domanda che diventa sempre più complessa e diversificata crea, da un lato, disorientamento e, qualche volta, senso di inadeguatezza professionale ma, dall'altro, induce gli operatori di enti e servizi di orientamento a sperimentare percorsi innovativi ideati e messi a punto all'interno della struttura di appartenenza. Il panorama che se ne ricava è dunque ricco e stimolante: si amplia il dibattito, si intensifica la riflessione, si moltiplicano le iniziative. Tuttavia l'agire dell'orientamento appare nel suo insieme frammentario, poco consolidato, con obiettivi spesso non espliciti. Se a ciò si aggiunge la difficoltà di un completo monitoraggio degli utenti e di un'attenta lettura della loro domanda e della scarsa attenzione, che gli stessi operatori talora lamentano, relativamente alla loro formazione e professionalità, la fotografia che emerge mette in luce molteplici nodi problematici che costituiscono un ostacolo alla realizzazione di un sistema territoriale di orientamento.

In accordo con tali considerazioni i problemi che emergono come più pressanti, possono essere sintetizzati nelle seguenti quattro aree critiche:

- difficoltà a gestire e rispondere adeguatamente alla complessa e diversificata tipologia, e conseguentemente domanda, degli utenti;
- assenza di un coordinamento tra i diversi soggetti organizzativi nonché di una rete sistemica tra i diversi enti e organismi che si occupano di orientamento;
- scarsa attenzione verso la formazione specialistica delle professionalità dell'orientamento;
- carenza di risorse.

È utile sottolineare a questo proposito che la formazione delle professionalità dell'orientamento è attualmente aspecifica; spesso le competenze sono acquisite sul lavoro o altre volte attraverso corsi periodici, o seminari di studio di breve durata o, ancora, giornate singole di studio. Inoltre, se i temi della consulenza, dell'accompagnamento, dell'assistenza psico-pedagogica sono stati meglio rappresentati, solo raramente le tematiche affrontate nei diversi corsi hanno raccolto argomenti concernenti l'animazione socio-culturale, il coordinamento dei servizi, l'analisi della domanda, la programmazione degli interventi. E tutto ciò a dispetto della crescita considerevole sia relativamente alle tipologie di utenze, sia relativamente agli stessi soggetti organizzativi. Negli ultimi anni, infatti, il ventaglio delle categorie di utenza è aumentato notevolmente, facendo registrare uno spostamento dell'interesse da una fascia di età pre-adolescenziale ad una fascia di età più adulta che comprende disoccupati, lavoratori in mobilità, donne, e fasce deboli o a rischio (*drop-out*, immigrati, detenuti, portatori di handicap, tossicodipendenti, ecc.). La prospettiva culturale che sottende e sostiene tale ampliamento vede l'orientamento non solo come strumento per favorire l'ingresso nel mondo del lavoro, ma anche come azione trasversale e globale, meglio se preventiva, finalizzata ad una integrazione nella vita sociale, attraverso la valorizzazione delle proprie potenzialità e delle proprie risorse. In tale ottica assume sempre più rilevanza un



lavoro di rete che consenta l'integrazione ed il coordinamento tra le diverse strutture di orientamento e i diversi sistemi (scuola, formazione professionale, università, lavoro) che, se pure con obiettivi diversi, concorrono nell'identificazione di un realistico progetto personale e professionale.

L'insieme di tali preoccupazioni configura un quadro dove emerge in primo piano l'assenza di un'azione sistemica in cui collocare organicamente tutte le diverse dimensioni che concorrono a determinare l'intero dominio "orientamento". L'incisività del fenomeno e, soprattutto, le implicazioni positive che la trasversalità dell'azione orientativa può determinare sulla qualità dell'intero sistema ed, in particolare, sul rapporto tra scuola, formazione, università e lavoro, spinge l'operatore a ricercare nuove prospettive di sviluppo, nuovi itinerari che si muovano in una direzione più integrata e sistemica. Nel breve periodo modifiche e sviluppi relativamente alla programmazione ed erogazione degli interventi orientativi dovrebbero tendere, coerentemente con le problematiche identificate, verso il superamento di alcune forti criticità, in particolare verso la messa a punto di un sistema integrato dove l'esistente sia ordinato e condiviso con percorsi chiari e lineari, negli obiettivi e nelle metodologie, così che l'utente possa agevolmente orientarsi. Altre prospettive di sviluppo sono invece relative ad una ristrutturazione organizzativa, anche nell'ottica della costituzione dei nuovi centri per l'impiego e relative competenze.

In conclusione da quanto emerso è possibile delineare, in generale, un futuro proiettato sempre di più verso un'attività differenziata diretta ad una pluralità di utenti. Per la realizzazione di questa prospettiva si ritiene indispensabile attivarsi ed integrare funzioni e competenze che provengono da una pluralità di sistemi e servizi, rispetto ai quali si renderà necessario aumentare i livelli di interlocuzione e di integrazione. Una politica che faciliti l'integrazione favorirebbe certamente anche l'emergere di un'evoluzione culturale.



## CAPITOLO 16

### Valutazione di qualità dei sistemi formativi: una priorità europea

#### 16.1 Finalità ed elementi costitutivi del modello di valutazione elaborato dall'Isfol

La consapevolezza della necessità di una riflessione sulla qualità dei sistemi formativi si è andata progressivamente diffondendo anche a seguito delle iniziative in ambito comunitario dove, da tempo, è stato inaugurato un filone di approfondimento trasversale a tutte le tematiche affrontate dalla Commissione europea, centrato per l'appunto sulla qualità. Con particolare riferimento alla formazione professionale nel maggio 2001 si è costituito l' "European Forum on the Quality of Vocational Training", coordinato dal Cedefop a cui l'Italia ha partecipato, attraverso l'Isfol.

L'incarico di elaborare un modello per la valutazione della qualità dei sistemi formativi delle Regioni italiane è stato affidato alla Struttura nazionale di valutazione del Fse dell'Isfol dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'indomani della scelta, operata in sede di Comitato di Sorveglianza dell'Obiettivo 3 nel corso del 2001, di approfondire tale tematica valutativa per il periodo 2000-06.

Il modello<sup>39</sup> utilizza uno schema di analisi che, per livelli successivi di approfondimento, individua con sempre maggior precisione gli elementi che determinano la qualità di un sistema formativo e che consente, allo stesso tempo, di confrontare le *performance* delle diverse realtà regionali. Il primo livello d'analisi è quello che individua gli ambiti della qualità. Gli ambiti di analisi sono quindi declinati, per livelli successivi di dettaglio, in termini di macro aree di approfondimento, di dimensioni della qualità e, a cascata, in fattori/indicatori.

Alla definizione del modello è seguita la verifica preliminare della sua fattibilità, basata inizialmente sulla lettura delle informazioni, quantitative e qualitative, raccolte ai fini della confrontabilità dei sistemi. Questa parte di lavoro ha coinvolto più direttamente le amministrazioni regionali e provinciali e i valutatori indipendenti membri del Gruppo di lavoro qualità. Inoltre, poiché le diverse aree di analisi e le dimensioni della qualità ad esse connesse che compongono il modello, non hanno tutte la stessa rilevanza rispetto al tema della qualità, si è posto il problema di attribuire alle diverse dimensioni un diverso peso che tenesse conto della rilevanza di tali dimensioni.

All'analisi di fattibilità del modello ha fatto seguito una prima sperimentazione su tre sistemi di formazione professionale in area Obiettivo 3, con lo scopo di testare l'approccio teorico in tre realtà territoriali – Autorità di gestione del Fse del Centro-Nord – verificandone l'efficacia in termini di coerenza con gli obiettivi del progetto, aderenza ai contesti territoriali e fattibilità degli strumenti. Inoltre, sulla base dei risultati della prima sperimentazione, ci si propone di modificare il modello, validarlo e renderlo disponibile per un esercizio di autovalutazione, da parte delle Autorità di gestione, della qualità del proprio sistema formativo.

Il modello, considera la formazione professionale come politica attiva del lavoro. Pertanto, la qualità di un sistema formativo, che in Italia coincide con l'ambito territoriale di Regioni e Province autonome (Autorità di gestione del Fse), è connessa alla capacità di produrre risultati coerenti con gli obiettivi previsti ed alla qualità del processo di *policy*.

<sup>39</sup> La descrizione del modello valutativo è contenuta nel volume "Approccio alla valutazione della qualità dei sistemi formativi", Roma 2003, a cura dell'Isfol.

Al fine di favorire una maggiore comprensione dei risultati di seguito illustrati riassumiamo brevemente alcune caratteristiche del modello.

Si è scelto di utilizzare uno schema di analisi che, per livelli successivi di approfondimento, portasse a caratterizzare con sempre maggior precisione gli elementi che determinano la qualità di un sistema formativo e che consentisse, allo stesso tempo, di confrontare le *performance* delle diverse realtà regionali. Gli ambiti di analisi sono quindi declinati, per livelli successivi di dettaglio, in termini di macro aree di approfondimento, di dimensioni della qualità e, a cascata, in fattori/indicatori.

Punto di partenza di questo processo di “scomposizione” sono i seguenti ambiti di analisi:

- il processo;
- l’offerta formativa e soggetti attivi nella sua realizzazione;
- i risultati e gli impatti.

Gli ambiti di analisi sono stati ulteriormente suddivisi in macro aree di approfondimento, di seguito elencate.

- Per il processo sono state previste tre dimensioni:
  - ✓ la programmazione strategica (A), la cui qualità è connotata dai seguenti fattori: la rispondenza tra i documenti di programmazione ed i fabbisogni del territorio, l’interazione tra la formazione professionale e le altre politiche del lavoro e le strategie di supporto ai gruppi svantaggiati;
  - ✓ la progettazione operativa (B) i cui fattori rilevanti sono stati identificati nel collegamento della formazione professionale con il mondo del lavoro; nella coerenza dell’allocazione delle risorse finanziarie nei bandi con le priorità indicate nei documenti di programmazione; nella presenza e funzionalità di strumenti di concertazione per le pari opportunità e per lo sviluppo locale; nell’integrazione dei sistemi dell’istruzione, della formazione e del lavoro (riconoscimento dei crediti formativi) e, infine, nell’efficienza ed efficacia della comunicazione verso gli enti attuatori;
  - ✓ le attività di monitoraggio e valutazione (C), i cui fattori sono stati identificati nell’efficienza ed efficacia dei sistemi di monitoraggio e valutazione.
- Per l’offerta formativa ed i soggetti attivi nella sua realizzazione sono stati individuati i seguenti elementi:
  - ✓ l’Autorità di gestione (D) i cui fattori rilevanti sono costituiti dal livello di coordinamento tra Regioni e Province, dal livello di coordinamento tra ruoli politici e tecnici, dalla funzionalità operativa della concertazione per le pari opportunità e lo sviluppo locale;
  - ✓ gli organismi attuatori (E) con l’individuazione dei seguenti fattori: modalità di intercettazione e selezione dell’utenza potenziale; implementazione del modello di accreditamento; efficacia della comunicazione sull’offerta formativa rivolta ai potenziali destinatari; presenza di iniziative a forte carattere innovativo o esperienze di successo; consistenza e qualificazione delle risorse umane delle Regioni/Province autonome impegnate nella gestione della formazione professionale; efficienza attuativa e procedurale;
  - ✓ i progetti e gli interventi formativi (F) i cui fattori rilevanti sono la presenza e consistenza di progetti “innovativi” previsti dalla nuova programmazione (progetti integrati, progetti compositi, progetti multiattore, progetti che rilasciano la certificazione dei crediti formativi), nonché la presenza e consistenza dei progetti finalizzati all’acquisizione di competenze nel settore dell’Ict.

- Per i risultati e gli impatti (G) sono stati presi in considerazione gli esiti del processo formativo.

Il sistema di formazione professionale regionale e/o provinciale è di fatto una matrice con importanti intrecci verticali ed orizzontali: i soggetti danno vita alle diverse fasi del processo di *policy*, a cui corrisponde un diverso prodotto di fase. Le caratteristiche di ciascuna di queste componenti del sistema di formazione professionale, che ai fini dell'indagine valutativa costituiscono specifici *evaluanda*, comportano tipologie di analisi diversificate.

Il primo esercizio valutativo realizzato dal Gruppo di lavoro qualità nell'ambito della sperimentazione è consistito nell'attribuire un punteggio da 0 a 3 alle declinazioni operative degli indicatori (sub-indicatori) riferite a ciascuna Autorità di gestione. Tale esercizio, oltre a consentire una prima lettura valutativa delle analisi di caso effettuate<sup>40</sup>, ha messo in luce alcune criticità e/o ambiguità degli stessi indicatori, la cui individuazione è essenziale ai fini della verifica del modello.

L'attribuzione dei punteggi alle declinazioni operative dei singoli fattori/indicatori considerati per ciascuna Autorità di gestione partecipe alla sperimentazione è una operazione importante nell'economia complessiva dell'indagine, anche se essa presenta almeno un triplice profilo di problematicità derivante dalla sua natura ad alto valore simbolico, dalla difficoltà tecnica di individuare quale sia, caso per caso, il punteggio che più correttamente rappresenta il posizionamento della singola Autorità rispetto alle specifiche declinazioni operative considerate e, infine, dalla prevalenza di descrizioni di tipo "narrativo" per rappresentare/descrivere la singola declinazione operativa.

Premesso questo e considerando tutti gli indicatori equivalenti rispetto alla loro significatività – ovvero tutti ugualmente significativi nel connotare la qualità del sistema formativo – i punteggi attribuiti a ciascun indicatore possono consentire, con tutte le cautele del caso, di esprimere giudizi valutativi, in termini di punti di forza e punti di debolezza, sia rispetto ai singoli indicatori che rispetto alle aree di approfondimento.

È stato assegnato un punteggio pari a zero nei casi di assenza o inconsistenza totale della specifica declinazione operativa della qualità e un punteggio pari a 3 (il massimo) quando la declinazione assumeva un profilo ritenuto eccellente o ottimale<sup>41</sup>.

Di seguito si dà conto della sperimentazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi, effettuata in Regione Lombardia, in Regione Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento, nel periodo gennaio-luglio 2003<sup>42</sup>.

## **16.2 Le analisi di caso: Valle d'Aosta, Trento e Lombardia**

### *Valle d'Aosta*

L'analisi dei punteggi attribuiti ai singoli fattori/indicatori afferenti alle diverse aree di approfondimento permette di delineare i punti di forza e quelli di debolezza del sistema formativo della Regione Valle d'Aosta. Buona la rispondenza tra i documenti di programmazione ed i fabbisogni del territorio, ed alto è il grado di interazione tra la

<sup>40</sup> Le analisi di caso della Regione Lombardia, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento sono contenute nel rapporto Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse – “Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi – Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3”, attualmente in fase di pubblicazione.

<sup>41</sup> Per l'impostazione metodologica seguita dal gruppo di lavoro si rimanda al rapporto Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse – “Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi – Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3”, attualmente in fase di pubblicazione.

<sup>42</sup> Le tre analisi di caso sono riferite al periodo 2000-2002. Pertanto, sono state reperite e utilizzate le informazioni disponibili al 31.12.2002.

formazione professionale e le altre politiche del lavoro, mentre ad un livello medio si collocano le strategie di supporto ai gruppi svantaggiati. Punto di debolezza dell'area di approfondimento (A) "Programmazione strategica" è costituito, invece, dal livello basso della presenza di una strategia di lotta contro l'abbandono scolastico.

L'area (B) "Progettazione operativa" si caratterizza in positivo per il raccordo con il mondo del lavoro e l'efficienza/efficacia del sistema di comunicazione. In questa area la Regione risulta penalizzata per l'assenza di tavoli o gruppi specifici destinati al *mainstreaming*. Per quanto riguarda il riconoscimento dei crediti, si sta provvedendo alla creazione di un modello che, tuttavia, deve essere ancora sperimentato.

Ad un livello medio si colloca complessivamente l'area di approfondimento (C) "Monitoraggio e valutazione". Efficace la collaborazione con il valutatore indipendente ed il sistema di valutazione *ex ante*; non sono state ancora avviate le indagini di *placement* e la valutazione di impatto delle azioni formative.

Per quanto riguarda l'area (D) "Autorità di gestione" si registra un buon livello di comunicazione tra ruoli tecnici e ruoli politici, con una buona efficienza procedurale e conoscenza del sistema di offerta sul territorio. Penalizzante l'assenza di delega alle Province e la mancata attuazione della legge di riforma dei servizi per l'impiego. Scarsa la consistenza delle risorse interne dedicate alla formazione professionale, ma è costante l'impegno rivolto alla loro formazione.

Per quanto attiene all'area (E) "Enti attuatori", è efficace la strategia di intercettazione dell'utenza ed i criteri di selezione dei destinatari sono coerenti con gli obiettivi di progetti/misure/assi. Si riscontra una criticità nel processo di accreditamento degli enti, non ancora a pieno regime.

Infine, l'analisi dell'area (F) relativa ai "Progetti e interventi formativi" evidenzia un livello medio della qualità progettuale, mentre per quanto riguarda l'efficienza interna si segnala come siano relativamente scarse le rinunce e le revoche dei progetti. Si rileva una discreta presenza di progetti multiattore, mentre è ancora allo stato embrionale il sistema di riconoscimento dei crediti formativi. Discreta la presenza di progetti finalizzati all'acquisizione di competenze nel settore Ict.

#### *Provincia Autonoma di Trento*

Nel caso della Provincia autonoma di Trento, l'area di approfondimento (A) "Programmazione strategica" è nel complesso attestata, secondo i fattori/indicatori considerati, su un livello di eccellenza che non presenta particolari punti di criticità o di debolezza. I processi elaborativi attivi – ed i relativi supporti informativi – appaiono adeguati rispetto al contesto.

La costruzione operativa delle politiche e degli interventi è attestata su livelli medio-alti per tutti i fattori relativi all'area di approfondimento (B) "Progettazione operativa". Fanno parziale eccezione i fattori relativi all'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro il cui punteggio non elevato dipende sia dal fatto che le potenzialità esistenti a livello di sistema stanno solo ora trovando una prima implementazione, sia da alcune scelte di *policy* della Provincia autonoma di Trento che risultano penalizzanti rispetto ai fattori/indicatori considerati.

Nonostante la Provincia autonoma di Trento vanti una lunga tradizione di intervento in materia di (C) "Monitoraggio e valutazione del sistema e delle attività di formazione professionale", l'area si attesta su punteggi medio-bassi. Questa situazione sembra dipendere soprattutto dalle contingenze legate al fatto che un sistema di monitoraggio organico è attualmente in fase di completamento.

Per quanto riguarda l'area (D) "Autorità di gestione" il profilo complessivo è posizionato su valori medio-alti, con punte di eccellenza per quanto riguarda i temi dell'accreditamento dei soggetti erogatori, della capacità di realizzazione degli interventi programmati e della capacità di spesa. Insufficiente appare, invece, l'investimento formale sinora profuso nella formazione ed aggiornamento delle risorse umane della Provincia autonoma di Trento responsabili del funzionamento dell'attività. Quanto al fattore/indicatore relativo alla presenza di iniziative a carattere innovativo, esso ha un profilo di eccellenza rispetto alla partecipazione della Provincia autonoma di Trento a programmi e progetti multiregionali o comunitari, mentre risulta penalizzato dal valore delle altre declinazioni che entrano a comporre il fattore/indicatore.

Le caratteristiche complessive dell'area (E) "Enti attuatori" sono molto positive a conferma della rilevanza del lavoro svolto nel tempo dalla Provincia autonoma di Trento (Safp e Adl)<sup>43</sup> nell'indirizzare e qualificare il sistema dell'offerta anche dal punto di vista dei soggetti che progettano e realizzano gli interventi.

Infine, l'analisi dell'area di approfondimento (F) "Progetti e interventi formativi" delinea un quadro di sistema complessivamente positivo. I fattori meno soddisfacenti riguardano temi/questioni che sono attualmente in fase di implementazione e di sperimentazione (e che comunque risentono delle specificità del sistema educativo trentino: è il caso della certificazione dei crediti), oppure modalità di strutturazione degli interventi che è stato complesso e problematico — almeno sino ad ora — implementare attraverso il Fse.

#### *Lombardia*

L'area (A) "Programmazione strategica" si attesta complessivamente su valori medi. Buono il grado di interazione tra la formazione professionale e le altre politiche del lavoro, mentre ai limiti del livello medio si colloca la presenza di indagini sistematiche sui fabbisogni di professionalità e competenze del territorio.

Migliore la *performance* dell'area (B) "Progettazione operativa" che, tra i punti di forza, presenta una buona interazione tra le istituzioni locali e le parti sociali ed economiche, con una presenza funzionale di diversi tavoli, gruppi e comitati di concertazione. Positiva, inoltre, la capacità di comunicazione e la gestione del flusso informativo a tutti i livelli del sistema.

Anche l'area di approfondimento (C) "Monitoraggio e valutazione" si attesta su valori medio-alti. Tra i punti di debolezza rilevati — motivati, tuttavia, dal breve periodo di programmazione in esame — l'assenza di indagini di *placement* e di valutazione di impatto. Buono, invece, il raccordo tra l'ufficio che si occupa di valutazione e quello che si occupa di programmazione nonché la collaborazione dell'Autorità di gestione con il valutatore indipendente.

Valori medio-alti configurano il profilo dell'area di approfondimento (D) "Autorità di gestione". Punte di eccellenza si riscontrano nel livello di coordinamento tra la Regione e le Province, e tra ruoli politici e tecnici. Si conferma buona la capacità della gestione del flusso informativo — in questo caso nei confronti dei destinatari dell'offerta formativa — mentre si rileva un punto di debolezza relativa nella presenza di iniziative a forte carattere innovativo o esperienze di successo. In particolare, non si registra la presenza di casi regionali nelle banche dati relative alle buone prassi e di segnalazioni nelle pubblicazioni dell'Unione europea.

Alto il punteggio medio riferito ai fattori/indicatori dell'area di approfondimento (E) "Enti attuatori" che attestano, in linea generale, il buon livello qualitativo dei soggetti che progettano e realizzano gli interventi formativi.

<sup>43</sup> Rispettivamente il Servizio addestramento e formazione professionale e l'Agenzia regionale del lavoro.

Infine, su valori più che buoni si attesta pure il livello qualitativo dell'area (F) "Progetti e interventi formativi". Appare limitato il numero dei progetti integrati rispetto al totale, anche se bisogna tenere conto della particolare consistenza dei medesimi, sia per quanto riguarda l'elevato numero di attori e destinatari coinvolti, sia per il massiccio volume finanziario.

### **16.3 Analisi comparativa e considerazioni finali**

L'analisi dei punteggi attribuiti agli indicatori di ciascuna Regione/Provincia consente una lettura sintetica e comparativa dei medesimi. Tale lettura, nel raffrontare le diverse realtà esaminate, non mira a stabilire una gerarchia in fatto di qualità dei sistemi formativi, ma intende offrire una riflessione sulle diverse componenti della qualità che, in ciascuna delle Autorità di gestione analizzate, giocano un ruolo diverso a seconda della rilevanza "oggettivamente" attribuita alle componenti medesime.

Le leve che la Valle d'Aosta ha utilizzato per raggiungere un buon livello qualitativo del sistema consistono soprattutto in:

una buona rispondenza della programmazione ai fabbisogni del territorio, che trova un puntuale riscontro nella presenza di indagini sistematiche sui fabbisogni di professionalità e di competenze, da cui discende un buon livello di integrazione tra la formazione e le altre politiche attive del lavoro;

un buon sistema di comunicazione rivolto sia agli enti attuatori che ai potenziali destinatari degli interventi;

una buona efficienza attuativa e procedurale, dovuta ad un sistema di relazioni efficace tra gli attori della formazione professionale, ivi compresi gli enti attuatori e le Parti sociali.

La Provincia autonoma di Trento deve la sua buona *performance*, in fatto di qualità del sistema di formazione professionale, sostanzialmente a:

la presenza di una politica incisiva di lotta contro l'abbandono scolastico e formativo e di azioni di supporto ai gruppi svantaggiati;

la coerenza tra programmazione strategica e progettazione operativa, cui corrisponde una qualità programmatica e progettuale complessivamente eccellente;

un buon livello di coordinamento tra *policy* e flussi finanziari che agiscono sugli stessi destinatari;

un alto livello di efficienza attuativa e capacità di spesa.

La Regione Lombardia si attesta su elevati livelli qualitativi del sistema in virtù di:

un'eccellente capacità di impegno, efficienza realizzativa e capacità di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili;

una buona interazione tra le istituzioni locali e le Parti sociali ed economiche, testimoniata dalla funzionalità di diversi tavoli, gruppi e comitati di concertazione;

una buona capacità di comunicazione e di gestione del flusso informativo rivolto sia agli enti attuatori che ai destinatari degli interventi.

Le *performance* degli indicatori nelle tre realtà oggetto di sperimentazione consentono, inoltre, di identificare alcune criticità comuni.

In alcuni casi (Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento) si evidenzia:

un problema legato alle risorse umane impegnate nella programmazione, gestione, valutazione degli interventi di formazione professionale, in termini di *deficit* quantitativo o formativo;

una difficoltà a far decollare un sistema di riconoscimento di crediti formativi spendibili in diversi contesti di apprendimento.



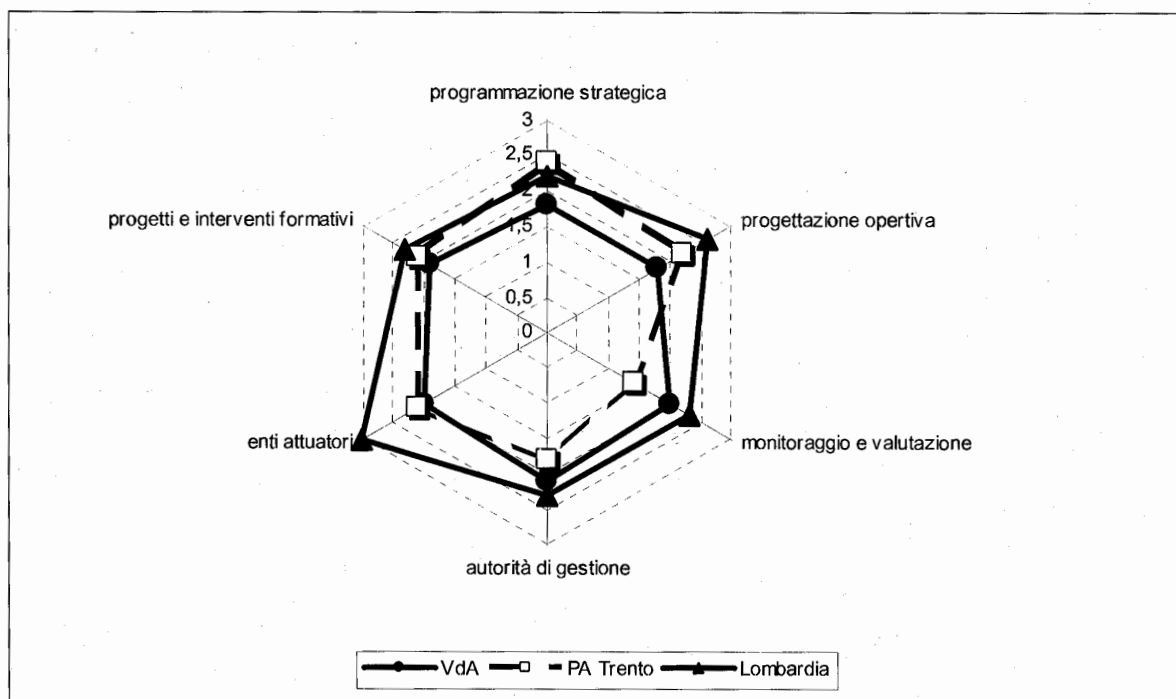
In altri casi (Lombardia e Provincia autonoma Trento) si rileva una difficoltà ad attivare progetti integrati, compositi o multiattore.

Se prendiamo in considerazione i punteggi ottenuti dalle aree di approfondimento della qualità (fig. XVI.1), sono più visibili le differenze tra le diverse realtà territoriali.

La Valle d'Aosta annovera, tra i punti di forza, il sistema di monitoraggio e il sistema delle relazioni interne all'Autorità di gestione, nonché il sistema di relazioni con gli enti attuatori. La Provincia autonoma di Trento ottiene punteggi medio-alti soprattutto nelle aree della programmazione strategica, della progettazione operativa e nel presidio del segmento di offerta costituito dagli enti attuatori e dalla qualità progettuale. La Lombardia, invece, ottiene il punteggio massimo nella progettazione operativa e nelle caratteristiche qualitative degli enti attuatori.

Il grafico, inoltre, mette in luce il fatto che, mentre le aree della qualità della Regione Valle d'Aosta presentano *performance* omogenee, la Lombardia evidenzia dei veri e propri picchi di eccellenza. L'omogeneità/disomogeneità dei livelli ottenuti in ciascuna area non rappresenta un valore in sé, ma è un indicatore delle strategie adottate per qualificare i sistemi formativi.

Fig. XVI.1 - Sintesi dei punteggi attribuiti alle aree di approfondimento in ciascuna Regione/Provincia autonoma



Fonte: elaborazione Isfol - Struttura nazionale di valutazione del Fse su dati regionali.

In fase di elaborazione del modello valutativo, si è deciso di sottoporre ad un *panel* di quattro esperti di formazione professionale, appartenenti ad istituzioni e/o ambiti lavorativi diversi, la griglia dei fattori/indicatori per la valutazione della qualità dei sistemi formativi, al

fine di consentire, successivamente, un esercizio valutativo sui casi regionali e provinciali oggetto di sperimentazione.

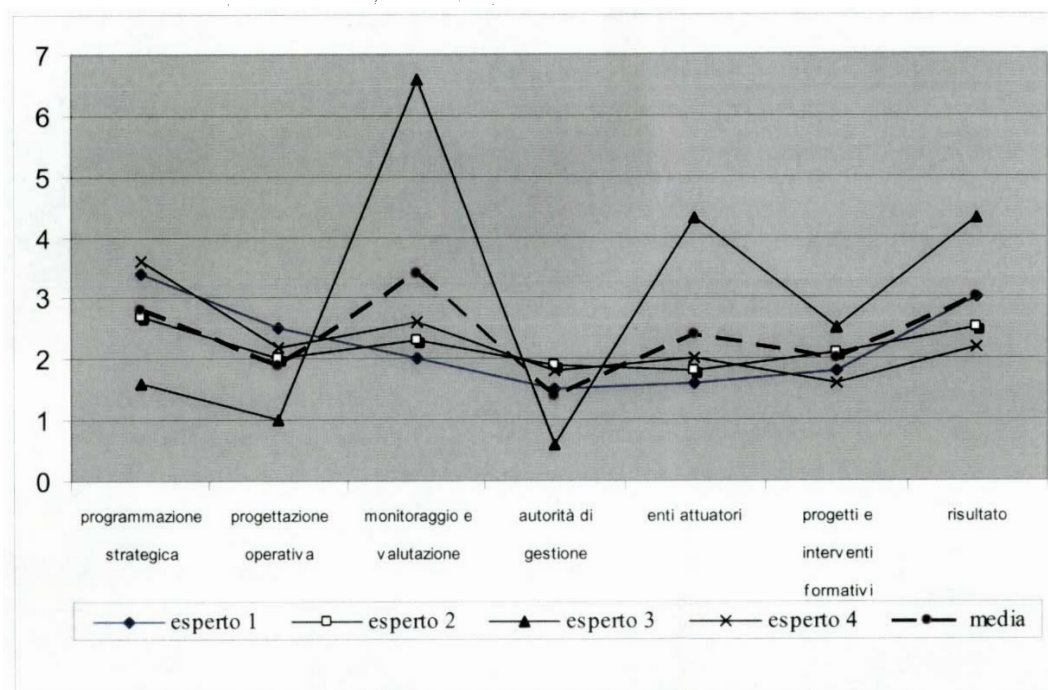
L'esercizio richiesto agli esperti è stato duplice. Si trattava, infatti, di attribuire un peso percentuale a ciascuno dei fattori/indicatori, fatto 100 l'insieme dei 46 fattori/indicatori. Successivamente, si chiedeva di attribuire un peso percentuale a ciascuno dei sub indicatori ("declinazioni operative"), fatto 100 l'insieme dei sub indicatori relativi a ciascun fattore.

Tale simulazione di ponderazione è stata, quindi, applicata dal Gruppo di lavoro qualità ai casi regionali/provinciali individuati per la sperimentazione, allo scopo di far scaturire un esercizio valutativo legato, per quanto riguarda l'attribuzione di pesi agli indicatori, al punto di vista di persone esterne al gruppo di lavoro.

L'obiettivo finale della simulazione è, pertanto, quello di percepire come i risultati della valutazione della qualità cambino in relazione alla ponderazione effettuata *ex ante*.

I "pesi" assegnati dagli esperti – accorpatis per aree di approfondimento – sono rappresentati nella fig. XVI.2.

Fig. XVI.2 – Pesi assegnati dagli esperti ai fattori/indicatori relativi a ciascuna area di approfondimento (media aritmetica)



Fonte: elaborazione Isfol – Struttura nazionale di valutazione del Fse su dati regionali.

In generale, è interessante sottolineare come, se confrontiamo i risultati nell'esercizio valutativo effettuato attraverso il sistema di ponderazione con quello effettuato solo attraverso il punteggio presenza-assenza, non emergano differenze sostanziali.

Se ci si sofferma poi sull'analisi dei pesi assegnati ai singoli fattori/indicatori, emergono differenze e ricorrenze tra i quattro sistemi di ponderazione. Tutte le ponderazioni, in

particolare, tendono ad attribuire un peso significativo al grado di rispondenza dei documenti di programmazione ai fabbisogni del territorio ed all'interazione tra le politiche formative e quelle del lavoro (area di approfondimento programmazione strategica). Inoltre, con particolare attenzione viene evidenziato il ruolo delle Parti sociali ed economiche e l'importanza dell'interazione tra il sistema formativo e le politiche del lavoro (area di approfondimento progettazione operativa). Infine, l'ultima menzione è per il fattore relativo all'esistenza di procedure e meccanismi di valutazione. Anche in questo caso, il *panel* di esperti è stato concorde nel ritenere il fattore determinante, soprattutto per quanto riguarda la presenza di indagini di *placement* e di impatto.

€ 4,84



\*14PDL0067430\*