

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

N. 6178/4
ALLEGATO

RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2005)

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 2006, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008

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

Trasmessa alla Presidenza il 24 novembre 2005

PAGINA BIANCA

INDICE

Sezione I — EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE	Pag.	11
Capitolo 1. Lo sviluppo quantitativo del sistema di formazione professionale: i principali indicatori	»	13
Capitolo 2. La domanda e l'offerta di formazione professionale	»	19
2.1. La domanda di formazione professionale	»	19
2.2. Le caratteristiche strutturali dell'offerta di formazione professionale	»	30
Capitolo 3. Verso il nuovo sistema di istruzione e formazione: dall'obbligo formativo al diritto-dovere alla formazione	»	33
3.1. Evoluzione del sistema e dati quantitativi	»	33
3.2. L'anagrafe per il diritto-dovere	»	36
3.3. L'attività dei Servizi per l'impiego	»	37
3.4. I percorsi triennali	»	40
Capitolo 4. L'apprendistato	»	45
Capitolo 5. La formazione superiore non universitaria .	»	51
Capitolo 6. La formazione permanente	»	59
Capitolo 7. La formazione continua	»	67
7.1. Lo stato di avanzamento del sistema	»	67
7.2. Evoluzione del quadro normativo	»	68
7.3. Gli interventi pubblici	»	69
7.4. I Fondi paritetici interprofessionali	»	72
7.5. La regolazione contrattuale della risorsa formazione	»	74
7.6. Gli investimenti delle imprese	»	77
7.7. La partecipazione dei lavoratori alla formazione continua	»	86
7.8. Lo sviluppo dell'attività di ricerca	»	92
Capitolo 8. La spesa per la formazione	»	93
8.1. L'andamento complessivo	»	93
8.2. La spesa di Regioni e Province Autonome per la formazione professionale	»	96
8.2.1. I bilanci consuntivi	»	96
8.2.2. I bilanci di previsione	»	99

Capitolo 9. L'utilizzazione delle risorse del FSE	Pag.	100
9.1. I risultati della programmazione 2000-2006	»	100
9.2. L'efficacia degli interventi nel Centro-Nord: gli esiti occupazionali	»	102
9.3. L'efficacia degli interventi nel Sud: l'alta formazione	»	105
9.4. Prospettive di sviluppo	»	107
 Sezione II – LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE	»	109
Capitolo 10. La qualità del sistema formativo	»	111
10.1. Lo sviluppo della qualità nel contesto europeo .	»	111
10.2. La valutazione della qualità dei sistemi formativi regionali	»	113
Capitolo 11. La certificazione ed il riconoscimento delle competenze	»	117
11.1. Il quadro comune europeo delle qualifiche, la trasferibilità dei crediti ed i nuovi livelli formativi	»	119
11.2. La trasparenza ed il riconoscimento delle competenze nel sistema nazionale e regionale	»	122
11.3. Gli standard delle competenze di base e trasversali nei percorsi	»	125
Capitolo 12. L'accreditamento delle strutture orientative e formative	»	127
Capitolo 13. Il personale della formazione professionale	»	133
Capitolo 14. La costruzione di un sistema di e-learning ...	»	137
Capitolo 15. L'orientamento tra mercato del lavoro-istruzione-formazione	»	141
15.1. Verso un modello integrato di orientamento ..	»	145

INDICE DELLE TABELLE

Sezione I – EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE		
Tab. I.1. Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione	»	13
Tab. I.2. Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana	»	14
Tab. I.3. Popolazione che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore per classi di età – anno 2002 (val. %)	»	15
Tab. I.4. Evoluzione degli indicatori di riferimento per alcuni benchmarks europei	»	16

Tab. II.1. Corsi per tipologia e Regione. Anno formativo 2003-04 (v.a.)	Pag.	21
Tab. II.2. Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	»	22
Tab. II.3. Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione. Anno formativo 2003-04 (v.a.)	»	23
Tab. II.4. Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale. Anno formativo 2003-04 (v.a.)	»	24
Tab. II.5. Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza. Anno formativo 2003-04	»	25
Tab. II.6. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « giovani ». Anno formativo 2003/04	»	26
Tab. II.7. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti occupati ». Anno formativo 2003-04	»	27
Tab. II.8. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti disoccupati ». Anno formativo 2003-04	»	28
Tab. II.9. Allievi formati sul bacino d'utenza (val. %) .	»	29
Tab. II.10. Ripartizione percentuale dei soggetti erogatori censiti per natura giuridica. Anno formativo 2003-04	»	30
Tab. II.11. Periodo di attività delle sedi formative censite. Anno formativo 2003-04	»	31
Tab. II.12. Aule disponibili per le attività teoriche. Anno formativo 2003-04	»	31
Tab. II.13. La certificazione delle sedi formative. Anno formativo 2003-04	»	32
Tab. III.1. Stato formativo dei giovani 14-17enni (anno scolastico e formativo 2003-2004)	»	34
Tab. III.2. Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per livello più elevato di servizio erogato e area geografica - valori %. Anno 2004	»	39
Tab. III.3. Distribuzione dei giovani minori di 18 anni iscritti complessivamente ai Centri per l'impiego e di quelli iscritti ai Centri per l'impiego che hanno attivato il servizio di tutorato, per area geografica - Anno 2004 (v.a. e %) (1)	»	40
Tab. III.4. Corsi e iscritti nei tre anni di sperimentazione	»	42
Tab. V.1. Percorsi IFTS - annualità di programmazione 2000-2001 e 2002-2003, per ripartizione geografica (v.a. e val. %)	»	51
Tab. V.2. Percorsi IFTS programmati ed avviati: quadro di sintesi dati di stock (v.a.)	»	52

Tab. V.3. Percorsi IFTS afferenti alle 37 figure individuate a livello nazionale e afferenti ai Progetti Pilota, per ripartizione geografica - Annualità 2002-2003 (v.a. e val. %)	Pag.	52
Tab. V.4. Corsi programmati per l'annualità 2002-2003 afferenti alle 37 figure professionali di riferimento individuate a livello nazionale (v.a. e val. %)	»	53
Tab. V.5. Durata percorsi IFTS - annualità 2002-2003 (v.a. e val. %)	»	54
Tab. V.6. Et� dei corsisti (v.a. e val. %)	»	55
Tab. V.7. Corsisti frequentanti per titolo di studio conseguito (v.a. e val. %)	»	55
Tab. V.8. Occupazione prodotta (val. %)	»	56
Tab. VI.1. Distribuzione dei progetti secondo la tipologia dell'ente titolare/capofila (val. %)	»	62
Tab. VI.2. Distribuzione dei frequentanti, secondo alcune caratteristiche strutturali, per area geografica (val. %)	»	65
Tab. VII.1. Caratteristiche dei Piani formativi approvati (D.D. 296/V12003), con esclusione della formazione a domanda individuale	»	70
Tab. VII.2. Risorse messe a bando dai Fondi Interprofessionali, biennio 2004-2005 (valori in euro)	»	72
Tab. VII.3. Avvisi 2004 - Piani e progetti approvati dai Fondi interprofessionali	»	73
Tab. VII.4. Contributi medi per Piano	»	74
Tab. VII.5. Unit� locali provinciali che hanno svolto attivit� di formazione per classi dimensionali e per anno (val. %)	»	78
Tab. VII.6. Unit� locali provinciali che hanno svolto attivit� di formazione per settore di attivit� e per dimensione aziendale limitatamente alle Pmi (2003 e 2004, val. %)	»	80
Tab. VII.7. Configurazione demografica e tipologia di attivit� formativa, di aggiornamento o di addestramento nelle Pmi del Centro-Nord	»	83
Tab. VII.8. Tassi di copertura dei dipendenti formati per tipologia di formazione (Centro-Nord, 2003)	»	83
Tab. VII.9. Imprese formatrici (corsi interni) per fonte di finanziamento (Centro-Nord, 2003)	»	84
Tab. VII.10. Dipendenti formati nelle Pmi rispetto all'organico delle imprese e fonte del finanziamento utilizzato (Centro-Nord, 2003, val. %)	»	84
Tab. VII.11. Dipendenti formati per livello d'inquadramento e fonte di finanziamento utilizzata dalle imprese (Centro-Nord, 2003, val. %)	»	85

Tab. VII.12. I contenuti e l'intensità dei corsi di formazione a gestione interna nelle Pmi del Centro-Nord (val. %)	Pag.	86
Tab. VII.13. Modalità attraverso le quali il lavoratore ritiene di aver acquisito nel tempo le proprie competenze/conoscenze professionali	»	87
Tab. VII.14. Benefici ottenuti a seguito della partecipazione ad attività di formazione continua (dipendenti privati)	»	91
Tab. VIII.1. Andamento della spesa pubblica per istruzione e formazione professionale (Scuola, Formazione professionale regionale, AFAM e Università). Anni 1995-2003	»	93
Tab. VIII.2. Spesa pubblica per istruzione e formazione professionale in rapporto al PIL secondo le aree formative. Anni 1995-2003	»	94
Tab. VIII.3. Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte finanziamento. Anni 1995-2003	»	95
Tab. VIII.4. Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 2001-2005	»	96
Tab. VIII.5. Impegni di spesa per la formazione per aree territoriali. Triennio 2001-2003. Mln di euro	»	97
Tab. VIII.6. Spesa effettiva per la formazione professionale per aree territoriali. Anni 2001-2003. Mln di euro	»	97
Tab. VIII.7. Spesa media per la formazione professionale rispetto alle forze di lavoro. Anni 2001-2003. V.a. in euro	»	98
Tab. VIII.8. Ripartizione percentuale della spesa per la formazione professionale delle Regioni e delle Province autonome secondo la destinazione. Impegni. Anno 2003	»	98
Tab. VIII.9. Bilanci regionali di previsione iniziale 2004 e 2005 e var. percentuali (mln. di euro)	»	99
Tab. IX.1. Quadro di sintesi dei risultati	»	103
Tab. IX.2. Occupati a 12 mesi dalla conclusione dell'intervento formativo per tipologia di contratto	»	104
 Sezione II - LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE		
Tab. X.1. Dimensioni della qualità, numero di fattori/indicatori, punteggio massimo attribuibile	»	113
Tab. X.2. Scarto relativo tra i punteggi delle dimensioni della qualità delle due Regioni	»	115
Tab. XI.1. I percorsi Ifts progettati nell'annualità 2002-2003	»	126

Tab. XV.1. Strutture che hanno dichiarato di svolgere attività di orientamento	Pag.	141
Tab. XV.2. Anni di attività delle strutture	»	141
Tab. XV.3. Operatori dei servizi	»	141
Tab. XV.4. Operatori dei servizi, ripartizione per tipologia	»	142
Tab. XV.5. Utenti, ripartizione per fasce di età	»	142
Tab. XV.6. Utenti, ripartizione tra settore pubblico e settore privato	»	143
Tab. XV.7. Tipologia di utenza dei servizi di orientamento	»	143
Tab. XV.8. Servizi erogati dai centri in percentuale sull'utenza complessiva	»	144
Tab. XV.9. Presenza di un servizio di valutazione	»	144

INDICE DELLE FIGURE

Sezione I — EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Fig. III.1. Ripartizione delle Regioni e Province Autonome sulla base delle informazioni disponibili	»	36
Fig. III.2. Centri per l'impiego che hanno complessivamente erogato (direttamente o mediante esternalizzazione) servizi per l'obbligo formativo	»	38
Fig. III.3. Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego per l'obbligo formativo (val. %), anno 2001-2004	»	39
Fig. VI.1. Flussi di utenza nei corsi di formazione permanente (v.a.)	»	63
Fig. VII.1. Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione nel periodo 2000-2004 (val. %)	»	78
Fig. VII.2. Variazione percentuale fra gli anni 2002-2004 delle unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali	»	79
Fig. VII.3. Tipologie di attività formative utilizzate nel 2004	»	88
Fig. VII.4. Benefici ottenuti dalla partecipazione ad attività formative in relazione alle motivazioni ed alla utilità percepita (dipendenti privati, val. %)	»	89

Sezione II — LA QUALITÀ NEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Fig. X.1. Posizionamento delle Regioni Campania e Sardegna per dimensioni della qualità	»	114
Fig. XII.1. Sedi accreditate Ob. 1 (dati al 30 aprile 2005)	»	127

Fig. XII.2. Sedi accreditate Ob. 3 (dati al 30 aprile 2005)	<i>Pag.</i>	128
Fig. XII.3. Accreditalamento per numero di sedi Ob. 1 (dati al 30 aprile 2005)	»	129
Fig. XII.4. Accreditalamento per numero di sedi Ob. 3 (dati al 30 aprile 2005)	»	130
Fig. XII.5. Accreditalamento per ambiti e macrotipologie (dati al 30 aprile 2005)	»	131
Fig. XIII.1. Titolo di studio delle risorse umane della FP. Anni: 1975, 1990, 2002, 2004 (val. %)	»	133
Fig. XIII.2. Frequenza della FF in rapporto agli anni di servizio (val. %)	»	134
Fig. XIII.3. Raffronto fra la durata dell'addestramento ricevuto prima di ricoprire la mansione e tempo impiegato per apprendere la con affidabilità (val. %) .	»	135

PAGINA BIANCA

Sezione I

**EVOLUZIONE DEL SISTEMA
DI FORMAZIONE PROFESSIONALE**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

I livelli di partecipazione ed il grado di qualificazione della popolazione: i principali indicatori

L'Italia, per lunghissimo tempo, ha lamentato una significativa divaricazione fra il suo grado di crescita economica (e la conseguente diffusione sociale del benessere) ed i livelli di istruzione della popolazione.

La crescita economica, infatti, a partire dal secondo dopoguerra, si è complessivamente attestata su ritmi che hanno rapidamente collocato l'Italia nel novero dei Paesi economicamente evoluti, mentre il grado di scolarità della popolazione, per contro, ha continuato a posizionarsi ancora per diversi decenni su livelli più vicini a quelli dei Paesi in ritardo di sviluppo.

La situazione, come noto, ha iniziato a modificarsi all'inizio degli anni novanta, quando le classi più giovani della popolazione hanno progressivamente ampliato la loro permanenza nel sistema educativo.

Allo stato attuale, dopo un quindicennio di ininterrotto innalzamento dei tassi di scolarizzazione dei giovani, sono generalizzati (fra di essi) sia il conseguimento della licenza di scuola media che il passaggio alla scuola secondaria superiore (Tab. I.1). In entrambi casi, è una tendenza che si era già ampiamente consolidata prima dell'introduzione delle riforme nel sistema educativo e formativo, culminate con l'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

L'adozione di tali riforme, semmai, ha trattenuto (oppure ha richiamato) nel sistema scolastico e formativo quote aggiuntive di giovani, come suggeriscono gli indicatori che assumono talvolta valori superiori al 100%¹.

Tab. I.1 – Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione

Indicatori	1990/91	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	98,3	98,8	102,7	99,5	n.d.
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	85,9	99,8	102,8	103,9	103,6
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	68,3	86,3	89,8	91,5	91,9
Tasso di qualifica (d)	11,2	12,6	14,5	14,7	n.d.
Tasso di maturità (e)	51,4	72,4	72,4	75,9	76,5
Tasso di partecipazione alla f.p. iniziale (f)	21,0	25,4	26,0	39,1	39,2

(a) Numero di licenziati in rapporto alla media della popolazione 13-15enne

(b) Numero di iscritti non ripetenti al 1° anno di scuola secondaria superiore in rapporto ai licenziati di scuola media al termine del precedente anno scolastico

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

(d) Numero di qualificati degli Istituti Professionali in rapporto alla media della popolazione 16-17enne

(e) Numero di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne

(f) Iscritti in complesso ai corsi di primo e secondo livello sul totale dei giovani 15-24enni in cerca di occupazione

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

A livello di scolarità secondaria superiore, cresce la propensione da parte dei giovani a continuare il percorso scolastico fino alla sua conclusione, come confermato anche dalla

¹ In realtà, una volta che i dati vengono depurati dalla distorsione indotta dalle ripetenze, si può stimare che circa il 5% dei 14enni ha al massimo la licenza elementare.

crescita del tasso di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne, salito fino al 76,5% nel 2003-04.

Il complessivo incremento della partecipazione da parte dei giovani non si limita al sistema scolastico, bensì coinvolge anche la formazione professionale, come testimoniato dal tasso di partecipazione alle attività di formazione professionale iniziale, costantemente cresciuto nel corso degli anni fino al 39,2% del 2003-04, anno in cui sono stati erogati 10.639 corsi di formazione di primo e secondo livello a circa 209.944 giovani in età compresa fra 15 e 24 anni.

L'incremento della partecipazione ed il miglioramento dei tassi di successo scolastico hanno ridotto (anche se non ancora eliminato) il fenomeno della dispersione: nell'anno 2003-04, infatti, a fronte di una popolazione di oltre duemilioni e duecentomila ragazzi in età fra 14 e 17 anni, risultava al di fuori di qualsiasi percorso scolastico o formativo il 4,5% di loro, ovvero circa centomila giovani.

Il perdurante processo di scolarizzazione sta iniziando a produrre i suoi effetti, come evidenziato nella tab. I.2, in cui si riportano in serie storica i complessivi livelli di qualificazione della popolazione e delle forze di lavoro.

Nel 2003, per la prima volta, la quota di quanti posseggono al massimo la licenza elementare è scesa al di sotto del 30%. Nel 2004 i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono il 40,9% e fra questi l'8,6% ha conseguito un titolo universitario.

Sono risultati ancora modesti, se intesi in senso assoluto, nondimeno si ha il senso degli sforzi intrapresi. Infatti, osservando i dati relativi al 1991, testimoni di una marcata arretratezza, si percepisce la portata del cammino sin qui percorso. In quell'anno il 75,2% della popolazione aveva conseguito al massimo la licenza media ed i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore erano appena il 24,8% sul totale; i laureati, poi, rappresentavano il 4,2% degli italiani.

Tab. I.2 - Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a)

Indicatori	1991	2001	2002	2003	2004
Popolazione per titolo di studio					
- senza titolo e con licenza elementare	39,9	30,9	30,0	27,9	26,0
- con licenza media	35,3	32,8	32,9	33,0	33,1
- con titolo di studio di s. s. s.	20,6	29,1	29,6	31,4	32,3
- con titolo di istruzione universitaria	4,2	7,2	7,5	7,7	8,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Forze di lavoro per titolo di studio					
- senza titolo e con licenza elementare	24,8	12,0	11,2	10,1	9,6
- con licenza media	40,1	36,0	36,0	35,1	34,0
- con titolo di studio di s. s. s.	28,0	40,1	40,5	42,3	42,8
- con titolo di istruzione universitaria	7,1	11,9	12,3	12,5	13,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Miur

L'analisi ristretta alle sole forze di lavoro, permettendo di escludere le generazioni più anziane (quelle meno qualificate), rafforza ancor di più la portata dell'innalzamento dei livelli di qualificazione ottenuti negli ultimi anni.

Nel 2004 i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono risultati il 56,4% della forza lavoro a fronte del 35,1% nel 1991. La percentuale di laureati, nello stesso arco di tempo, è pressoché raddoppiata, passando nel 2004 al 13,6% dal 7,1% del 1991.

La quota di forza lavoro in possesso al massimo della licenza elementare si è costantemente contratta sino al 9,6% registrato nel 2004, primo anno in cui tale valore è sceso al di sotto della soglia del 10%.

Il processo di scolarizzazione, ricordiamolo, è un fenomeno tutto sommato recente e che ha coinvolto quasi esclusivamente le generazioni più giovani (oltretutto le meno numerose), ragion per cui l'Italia, nonostante i progressi già citati, continua a mantenere il proprio deficit formativo nei confronti degli altri Paesi economicamente avanzati e, al tempo stesso, al proprio interno registra uno squilibrio fra le giovani generazioni e le altre.

Come si può notare (Tab. I.3) tra la popolazione teoricamente attiva sul mercato del lavoro (25-64enni) nel 2002, il 44% aveva conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore: è un valore sensibilmente inferiore al dato medio dei Paesi Ocse, che si attestava al 65%; il risultato è ancora più severo se il raffronto è operato con singoli Paesi, quali Stati Uniti, Germania e Olanda.

Il divario è meno consistente nella classe di età più giovane fra quelle prese in esame (la 25-34 anni), ma anche in questo caso il dato non supera il 60%, mentre solo cinque 35-44enni su dieci nel 2002 avevano un titolo di scuola secondaria superiore.

Queste evidenze quantitative, in altri termini, testimoniano come quote ancora consistenti della popolazione, nel 2002, possedevano al massimo una licenza di scuola media (Isced 2) e, quindi, la necessità di progettare interventi formativi per un alto numero di persone che si trovano ad affrontare con un basso titolo di studio le trasformazioni sociali (più o meno strutturali) di un mercato del lavoro chiamato ad essere sempre di più competitivo e specialistico.

Tab. I.3 - Popolazione che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore per classi di età - anno 2002 (valori %)

Paesi	Classi di età				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Belgio	61	77	66	55	41
Francia (1)	65	79	68	60	48
Germania	83	85	86	84	77
Italia	44	60	50	39	24
Olanda	66	76	71	62	53
Portogallo	20	35	20	14	8
Regno Unito (1)	64	70	65	62	56
Spagna	41	58	46	31	18
Stati Uniti	87	87	88	89	84
Media Paesi OCSE (2)	65	75	69	61	50

(1) Non tutti i percorsi relativi al livello ISCED3 hanno i requisiti corrispondenti ai programmi di lunga durata del livello ISCED 3C.

(2) I valori si riferiscono a tutti i percorsi corrispondenti all'ISCED 3, eccetto i percorsi professionalizzanti di breve durata.

Fonte: OCSE - Education at a Glance - 2004

Ad ulteriore riprova del forte peso esercitato dai ritardi accumulati nei decenni precedenti, può essere utile analizzare il grado di conseguimento degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione, così come desumibile dagli indicatori più strettamente correlati ad alcuni specifici *benchmarks* approvati a livello comunitario (Tab. I.4).

A seguito dell'allargamento della partecipazione da parte delle generazioni più giovani e del miglioramento del successo scolastico, il dato in cui l'Italia segna il minor divario dalla media europea è quello relativo al tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 20-24enne, attestatosi a circa il 70% negli ultimi due anni.

Si tratta di un avanzamento rilevante rispetto a quanto si registrava ancora pochi anni fa; nondimeno il dato può anche essere letto in una sua accezione problematica, ossia che ancora nel 2004 circa il 30% dei 20-24enni italiani non possiede titolo più elevato della licenza media, immettendosi nel mercato del lavoro con una scarsa preparazione scolastica e perpetuando il rischio (già segnalato per le generazioni precedenti) di una marginalità lavorativa e sociale.

In effetti quello della dispersione scolastica e formativa, e lo si diceva già prima a proposito dei giovani 14-17enni, è un problema che, nonostante i progressi compiuti, è stato ridotto negli anni ma non ancora risolto.

All'inizio degli anni novanta, infatti, la percentuale di giovani fra 18 e 24 anni in possesso al massimo della licenza media e non inseriti in alcun canale educativo e formativo si aggirava su valori prossimi al 38%; nell'ultimo biennio l'incidenza è scesa al 23,5%. E' un risultato, tutto sommato, incoraggiante (anche se piuttosto distante dal 15,9% della media europea) ma che al tempo stesso invita a riflettere.

Tradotto in valori assoluti, in effetti, quanto detto sta a significare che ancora nel 2004 ben oltre un milione di giovani fra 18 e 24 anni si trova in una condizione di bassa qualificazione scolastica cui non ha fatto seguito una qualche forma strutturata di formazione professionalizzante; non si supera in tal modo, anche tra le giovani generazioni, il problema della circolarità della dispersione: quanti abbandonano prematuramente la scuola hanno minor propensione e/o strumenti informativi che li indirizzino verso attività corsuali di formazione professionale, mentre la propensione e/o gli strumenti informativi sono più accentuati e presenti tra quanti concludono positivamente il proprio percorso di studi (anche universitario).

Il risultato finale prodotto da questo meccanismo è che accedono con maggior frequenza ad opportunità formative i giovani più istruiti e qualificati, mentre ne rimangono fuori proprio quelli che, invece, hanno maggiori carenze nella propria preparazione culturale e professionale.

Tab. I.4 - Evoluzione degli indicatori di riferimento per alcuni benchmarks europei

Indicatori	Anni						Obiettivo per il 2010(d)
	2002		2003		2004		
	Italia	UE	Italia	UE	Italia	UE	
Tasso di abbandono scolastico e formativo (a)	24,3	16,4	23,5	15,9	23,5	15,9	10,0
Tasso di istruzione secondaria superiore (b)	69,1	76,6	69,9	76,7	69,9	76,4	85,0 (e)
Tasso di partecipazione ad attività di LLL (c)	4,6	8,0	4,7	9,3	4,7	9,4	12,5

(a) Percentuale della popolazione 18-24enne in possesso al massimo della licenza media (Isced 2) che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione

(b) Percentuale della popolazione 20-24enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore (Isced 3).

(c) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha seguito attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine

(d) Valore medio percentuale UE

(e) Valore medio previsto per la popolazione 22enne

Fonte: Commissione Europea, SEC (2005) 419 "Commission Working Staff Paper - Progress towards the Lisbon Objectives in education and training. 2005 report"

E' un fenomeno che si ripresenta in ogni fascia di età della popolazione e della forza di lavoro, occupata o disoccupata che sia, pertanto perseguire ed incentivare in maniera

sistematica l'incontro fra offerta formativa e persone scarsamente qualificate professionalmente e culturalmente è una sfida impegnativa alla quale l'Italia non può sottrarsi, pena pesanti ricadute dapprima sulla sua struttura produttiva ed il relativo grado di competitività, quindi sul suo sistema sociale.

Si consideri a questo punto anche il dato relativo al grado di partecipazione della popolazione 25-64enne ad attività di lifelong learning, che si è attestato su valori costantemente al di sotto del 5%. Si è ben lontani da quel 12,5% medio che dovrebbe essere conseguito entro il 2010 e comunque in posizioni di rincalzo rispetto ad un non già esaltante 9,4% registrato a livello medio europeo.

In valori assoluti, questo significa che, mediamente ogni anno, su oltre trentadue milioni di adulti in età compresa fra 25 e 64 anni partecipa ad attività educative o formative non più di un milione e mezzo di questi.

Se si approfondisce ulteriormente il fenomeno ripartendo il grado di partecipazione in base al titolo di studio, si rileverà che il dato scende all'1,1% fra quanti hanno conseguito al massimo la licenza di scuola media, mentre il valore è al 9,1% fra i possessori di un titolo di studio universitario.

E' l'ennesima conferma della circolarità delle opportunità formative o, per converso, della dispersione di cui si è già parlato a proposito dei giovani. Quindi, oltre ad un più generale sforzo progettuale per aumentare la capacità di attrazione del sistema, si deve anche operare affinché alle opportunità formative accedano anche coloro i quali, già a partire dalle esperienze scolastiche, dal sistema educativo e formativo stesso si sono allontanati con un basso livello di qualificazione.

Infine, la necessità di intervenire con attenzione per migliorare il grado di qualificazione della popolazione italiana nel suo insieme è suggerita anche dai risultati scaturiti dall'Indagine All (Adult literacy and life skills)², in cui l'Italia consegue sistematicamente i risultati più modesti.

Infatti, in tutte e tre le tipologie di prove³ l'Italia fa registrare i punteggi fra i più bassi e, più in dettaglio, con il Mezzogiorno del Paese che ancora una volta in ritardo rispetto al Centro-Nord e con le generazioni oltre i 46 anni (mediamente quelle meno istruite) che si posizionano decisamente peggio di quelle comprese fra 15 e 45 anni di età, fra cui il conseguimento almeno di un titolo di scuola secondaria superiore è assai più diffuso.

² Curata in Italia da Invalsi, l'indagine ha interessato la popolazione 15-65enne.

³ Prose literacy, problem solving e numeracy.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2

La domanda e l'offerta di formazione professionale

2.1 Le attività corsuali e livelli di partecipazione

Sulla base dei dati relativi all'offerta formativa realizzata dalle Regioni e Province autonome⁴, nell'anno formativo 2003/04 risulta che sono stati realizzati 56.649 corsi, per un totale di 787.039 allievi coinvolti.

La Tab. II.1 mostra l'offerta corsuale attuata dalle Regioni ripartita per tipologia di utenza. Nonostante la lieve flessione del numero dei corsi, rispetto al passato, l'utilizzo dei fondi comunitari, rispetto al totale delle risorse finanziarie impiegate, risulta in aumento, passando dal 61,8% al 63,5%.

La distribuzione delle attività corsuali evidenzia una elevata concentrazione della formazione destinata ad adulti occupati e ad apprendisti, pari rispettivamente a 19.247 ed a 19.136 corsi, comprensivi dei percorsi individuali.

Il numero complessivo degli allievi coinvolti in attività formative è in larga parte concentrato nelle Regioni del Nord Italia dove entra in formazione il 74,1% del totale (Tab.II.3). Le Regioni che presentano il maggior numero di iscrizioni sono: la Lombardia, dove si registrano 156.000 iscritti, l'Emilia Romagna con 109.000 e il Piemonte con 102.000 iscrizioni.

Analizzando i dati raccolti per tipologia di utenza, si evidenzia una proporzione nella distribuzione delle iscrizioni che ricalca le precedenti rilevazioni; l'utenza "adulti occupati" è quella che raccoglie la maggior parte di allievi in formazione (309.000), a seguire la formazione di II° livello che comprende anche l'istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs) (181.000).

La serie storica rappresentata nella tabella II.4 mostra l'andamento delle iscrizioni negli ultimi tre anni analizzati.

Il numero complessivo degli iscritti che emerge dall'ultima rilevazione è inferiore al valore registrato nell'anno precedente, che risente di dinamiche finanziarie caratterizzanti la fine di un ciclo di finanziamenti, ed è tuttavia superiore al valore del 2001/02. Pertanto, il valore registrato testimonia l'effettivo andamento positivo che il numero delle iscrizioni alla fp ha avuto negli ultimi anni.

Aggregando i dati raccolti per macrotipologie (Tab. II.5) si ottiene un quadro maggiormente indicativo delle distribuzioni dell'utenza all'interno della formazione professionale.

Nella "formazione giovani" in cui confluiscono: la formazione di primo livello o di base, il secondo livello, il raccordo formazione-istruzione, i corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) ed i corsi per gli apprendisti, si ha un totale di 365.052 iscritti pari al 46,4% del totale dell'utenza.

Nella "formazione adulti occupati", al cui interno troviamo: i contratti di formazione lavoro e l'utenza lavoratori occupati, gli iscritti sono 308.846, ovvero il 39,2% degli iscritti.

Infine, nella "formazione adulti disoccupati", dove vengono compresi: i soggetti a rischio di esclusione, i disoccupati, l'occupazione femminile e i lavoratori in mobilità, gli iscritti sono 103.668 con un'incidenza del 13,2% sul totale.

⁴ Indagine condotta da Ministero del Lavoro - Isfol - Regioni - Province Autonome, ai sensi dell'art. 20 Lg. 845/78

Nella categoria "Altri" sono inseriti i corsi relativi a Patenti di mestiere per l'esercizio di attività professionali e corsi sulla sicurezza e salute sul luogo di lavoro, frequentati da 9.473 allievi che rappresentano l'1,2% degli iscritti.

Un quadro più indicativo della situazione della formazione professionale può essere fornito dal rapporto dei valori assoluti rilevati con i corrispondenti bacini di utenza potenziale, ovvero con quelle categorie di utenti che teoricamente potrebbero essere coinvolti nelle attività formative.

Questo rapporto dovrebbe dare un'idea del grado di copertura dell'attuale sistema di formazione professionale (Tab. II.9). Complessivamente la formazione professionale coinvolge il 3,2% del totale della forza lavoro nazionale. Nelle tre categorie individuate si registrano gradi di copertura notevolmente diversi; nella formazione per giovani la percentuale raggiunge il 39,2% in particolare nel Nord Italia i giovani iscritti raggiungono il 98%; nella formazione destinata ad adulti occupati viene formato l'1,5 del bacino d'utenza e nella formazione diretta ad adulti disoccupati la percentuale sale a 7,2% evidenziando un aumento 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 (4,9%), mentre nel Centro e nel Sud si ottengono percentuali rispettivamente di 2,0 e 1,4.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.1 - Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2003/04, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo ^(a) (1° e II° annualità)		2° livello e IFS ^(b)		Occupazione critica		Apprendisti		Occupati		Sogg. a rischio di esclusione		Altri		Totale		Fondi comunitari sui totali dei finanziamenti (val %)
Piemonte	917	668	855	0	1.222	5.491	338	29	9.520	73,1							
Valle d'Aosta	7	102	4	0	0	195	21	0	329	99,1							
Lombardia	1.196	1.287	0	0	571	3.545	307	0	6.906	65,8							
Prov. Aut. Trento	174	464	0	0	0	367	290	57	1.352	73,4							
Prov. Aut. Bolzano	160	74	4	6	45	1.163	33	99	1.584	13,4							
Veneto	571	1.517	62	0	1.017	1.450	440	234	5.291	31,1							
Friuli-Venezia-Giulia	30	862	229	0	7.159	1.914	616	19	10.829	99,0							
Liguria	0	104	309	33	25	607	297	21	1.396	89,8							
Emilia Romagna	75	460	245	12	87	1.298	409	21	2.607	87,4							
Toscana	180	550	161	94	8.741	1.136	1.001	11	11.874	24,1							
Umbria	11	193	96	6	48	287	113	0	754	88,5							
Marche	2	63	28	0	0	76	47	0	216	96,3							
Lazio	286	384	106	1	0	75	19	0	871	80,5							
Abruzzo	48	171	87	0	91	249	69	0	715	69,4							
Molise	1	1	0	0	0	10	0	0	12	100,0							
Campania	124	304	0	0	130	0	0	0	558	54,5							
Puglia	122	97	0	0	0	0	219	0	438	100,0							
Basilicata	0	7	2	0	0	88	0	0	97	69,1							
Calabria ^(c)	0	255	182	0	0	217	44	0	698	95,4							
Sicilia ^(e)	714	895	113	0	0	555	0	0	2.277	100,0							
Sardegna	643	149	0	0	0	524	9	0	1.325	19,0							
Nord	3.130	5.538	1.708	51	10.126	16.030	2.751	480	39.814	72,7							
Centro	479	1.190	391	101	8.789	1.574	1.180	11	13.715	32,4							
Sud	1.652	1.879	384	0	221	1.643	341	0	6.120	73,7							
Totale	5.261	8.607	2.483	152	19.136	19.247	4.272	491	59.649	63,5							

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

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. 11.2 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord				Centro				Sud				Totale	Corsi finanziati con fondi comunitari sul totale
	2001/02	2002/03	2003/04	2003/04	2001/02	2002/03	2003/04	2003/04	2001/02	2002/03	2003/04	2003/04		
1° livello o di base	3.734	3.912	3.130	827	471	479	1.932	2.659	1.652	6.493	7.042	5.261	2.393	
2° livello	3.208	5.038	5.538	1.210	983	1.190	1.772	2.045	1.879	6.190	8.066	8.607	7.129	
Disoccupati	1.200	1.254	1.708	250	230	391	787	533	384	2.237	2.017	2.483	2.229	
Occupazione critica	1.007	109	51	1.089	17	101	176	0	0	2.272	126	152	145	
Occupati	14.385	38.310	26.156	8.361	9.712	10.363	887	2.099	1.864	23.633	50.121	38.383	22.071	
Sogg. a rischio di esclusione	2.885	2.979	2.751	1.084	556	1.180	352	440	341.	4.321	3.975	4.272	3.837	
Altri	473	508	480	13	419	11	17	15	0	503	942	491	78	
Totale	26.892	52.110	39.814	12.834	12.388	13.715	5.923	7.791	6.120	45.649	72.289	59.649	37.882	

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 2003/04, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo ^(a) (1° e II° annualità)		2° livello e Ift ^(b)		Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione		Totale
	1° livello e II° annualità	2° livello e Ift ^(b)	Disoccupati	Occupati					Altri	Totale	
Piemonte	13.823	10.114	14.003	0	16.998	44.218	2.437	342	101.935		
Valle d'Aosta	356	2658	149	0	0	1.751	708	0	5.622		
Lombardia	24.217	40.522	0	0	8.825	78.039	4.711	0	156.314		
Prov. Aut. Trento	3.409	4.398	0	0	0	2.099	304	923	11.133		
Prov. Aut. Bolzano	3.627	1.593	140	458	4.619	20.763	796	2.200	34.196		
Veneto	10.025	24.997	709	0	14.204	35.605	6.031	4.866	96.437		
Friuli-Venezia-Giulia	575	7.730	809	0	10.778	24.451	4.740	344	49.427		
Liguria	0	1.155	6.924	370	339	6.272	4.294	196	19.550		
Emilia Romagna	2.869	20.808	4.927	597	21.351	50.723	7.202	464	108.941		
Toscana	4.862	11.679	3.873	1.589	8.741	18.159	18.402	138	67.443		
Umbria	109	907	789	442	2.468	2.715	387	0	7.817		
Marche	20	1.833	714	0	0	1.599	1.111	0	5.277		
Lazio	4.640	6.796	2.688	199	0	1.573	308	0	16.204		
Abruzzo	739	2.703	1.442	0	1.379	3.611	876	0	10.750		
Molise	14	5	0	0	0	131	0	0	150		
Campania	1.644	5.370	0	0	2.206	0	0	0	9.220		
Puglia	2.196	9.586	0	0	0	0	3.414	0	15.196		
Basilicata	0	260	197	0	0	897	0	0	1.354		
Calabria ^(c)	0	4.240	3.688	0	0	2.828	616	0	11.372		
Sicilia ^(c)	9.813	21.443	2.520	0	0	7.911	0	0	41.687		
Sardegna	8.945	2.464	0	0	0	5.501	104	0	17.014		
Nord	58.901	113.975	27.661	1.425	77.114	263.921	31.223	9.335	583.555		
Centro	9.631	21.215	8.064	2.230	11.209	24.046	20.208	138	96.741		
Sud	23.351	46.071	7.847	0	3.585	20.879	5.010	0	106.743		
Totale	91.883	181.261	43.572	3.655	91.908	308.846	56.441	9.473	787.039		

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

Fonte: Elaborazione Iafol su dati regionali

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

Tipologia	Nord				Centro				Sud				Totale			
	2001/02	2002/03	2003/04		2001/02	2002/03	2003/04		2001/02	2002/03	2003/04		2001/02	2002/03	2003/04	
1° livello o di base	91.823	89.684	58.901		12.272	8.379	9.631		37.354	41.132	23.351		141.449	139.195	91.883	
2° livello	53.927	114.521	113.975		22.652	25.373	21.215		30.920	44.708	46.071		107.499	184.602	181.261	
Disoccupati	12.537	15.598	27.661		6.530	15.909	8.064		8.792	9.035	7.847		27.859	40.542	43.572	
Occupazione critica	16.727	1.570	1.425		1.232	477	2.230		2.618	0	0		20.577	2.047	3.655	
Occupati	290.442	414.966	341.035		46.025	36.457	35.255		14.974	25.803	24.464		351.441	477.226	400.754	
Sogg. a rischio di esclusione	34.043	39.351	31.223		23.977	14.107	20.208		4.469	4.827	5.010		62.489	58.285	56.441	
Altri	9.826	12.313	9.335		154	1.566	138		412	364	0		10.392	14.243	9.473	
Totale	509.325	688.003	583.555		112.842	102.268	96.741		99.539	125.869	106.743		721.706	916.140	787.039	

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 11.5 - Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza: anno formativo 2003/04

Regioni	Formazione giovani	Formazione adulti occupati	Formazione adulti disoccupati	Altri	Totale
Piemonte	40.935	44.218	16.440	342	101.935
Valle d'Aosta	3.014	1.751	857	0	5.622
Lombardia	73.564	78.039	4.711	0	156.314
Prov. Aut. Trento	7.807	2.099	304	923	11.133
Prov. Aut. Bolzano	9.839	20.763	1.394	2.200	34.196
Veneto	49.226	35.605	6.740	4.866	96.437
Friuli-Venezia-Giulia	19.083	24.451	5.549	344	49.427
Liguria	1.494	6.272	11.588	196	19.550
Emilia Romagna	45.028	50.723	12.726	464	108.941
Toscana	25.282	18.159	23.864	138	67.443
Umbria	3.484	2.715	1.618	0	7.817
Marche	1.853	1.599	1.825	0	5.277
Lazio	11.436	1.573	3.195	0	16.204
Abruzzo	4.821	3.611	2.318	0	10.750
Molise	19	131	0	0	150
Campania	9.220	0	0	0	9.220
Puglia	11.782	0	3.414	0	15.196
Basilicata	260	897	197	0	1.354
Calabria ^(a)	4.240	2.828	4.304	0	11.372
Sicilia ^(a)	31.256	7.911	2.520	0	41.687
Sardegna	11.409	5.501	104	0	17.014
Nord	249.990	263.921	60.309	9.335	583.555
Centro	42.055	24.046	30.502	138	96.741
Sud	73.007	20.879	12.857	0	106.743
Totale	365.052	308.846	103.668	9.473	787.039

^(a)Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: Elaborazione Iefot su dati regionali

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. II.6 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 2003/04

Regioni	1° livello o di base (1° e II° annualità) e attività connesse alla Legge 5/99	2° livello, Ifts e corsi per disoccupati con meno di 25 anni	Raccordo formazione- istruzione	Apprendisti (1° e II° annualità)	Totale
Piemonte	13.823	6.949	3.165	16.998	40.935
Valle d'Aosta	356	2.228	430	0	3.014
Lombardia	24.217	40.522	0	8.825	73.564
Prov. Aut. Trento	3.409	615	3.783	0	7.807
Prov. Aut. Bolzano	3.627	1.387	206	4.619	9.839
Veneto	10.025	24.997	0	14.204	49.226
Friuli-Venezia-Giulia	575	3.313	4.417	10.778	19.083
Liguria	0	1.155	0	339	1.494
Emilia Romagna	2.869	7.968	12.840	21.351	45.028
Toscana	4.862	8.445	3.234	8.741	25.282
Umbria	109	876	31	2.468	3.484
Marche	20	1.833	0	0	1.853
Lazio	4.640	4.985	1.811	0	11.436
Abruzzo	739	2.703	0	1.379	4.821
Molise	14	5	0	0	19
Campania	1.644	5.370	0	2.206	9.220
Puglia	2.196	9.586	0	0	11.782
Basilicata	0	260	0	0	260
Calabria ^(a)	0	4.240	0	0	4.240
Sicilia ^(a)	9.813	21.443	0	0	31.256
Sardegna	8.945	2.464	0	0	11.409
Nord	58.901	89.134	24.841	77.114	249.990
Centro	9.631	16.139	5.076	11.209	42.055
Sud	23.351	46.071	0	3.585	73.007
Totale	91.883	151.344	29.917	91.908	365.052

^(a)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 "adulti occupati"; anno formativo 2003/04

Regioni	Contratti di formazione lavoro (Cfl)			Totale
	Contratti di formazione lavoro (Cfl)	Lavoratori occupati	Totale	
Piemonte	0	44.218	44.218	
Valle d'Aosta	0	1.751	1.751	
Lombardia	0	78.039	78.039	
Prov. Aut. Trento	0	2.099	2.099	
Prov. Aut. Bolzano	174	20.589	20.763	
Veneto	0	35.605	35.605	
Friuli-Venezia-Giulia	74	24.377	24.451	
Liguria	0	6.272	6.272	
Emilia Romagna	0	50.723	50.723	
Toscana	204	17.955	18.159	
Umbria	0	2.715	2.715	
Marche	0	1.599	1.599	
Lazio	0	1.573	1.573	
Abruzzo	0	3.611	3.611	
Molise	0	131	131	
Campania	0	0	0	
Puglia	0	0	0	
Basilicata	0	897	897	
Calabria ^(a)	0	2.828	2.828	
Sicilia ^(a)	0	7.911	7.911	
Sardegna	0	5.501	5.501	
Nord	248	263.673	263.921	
Centro	204	23.842	24.046	
Sud	0	20.879	20.879	
Totale	452	308.394	308.846	

^(a)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 disoccupati"; anno formativo 2003/04

Regioni	Soggetti a rischio di esclusione	Disoccupati	Promozione occupazione femminile	Lavoratori in mobilità	Totale
Piemonte	2.437	14.003	0	0	16.440
Valle d'Aosta	86	149	622	0	857
Lombardia	4.711	0	0	0	4.711
Prov. Aut. Trento	304	0	0	0	304
Prov. Aut. Bolzano	646	140	150	458	1.394
Veneto	4.152	709	1.879	0	6.740
Friuli-Venezia-Giulia	2.064	809	2.676	0	5.549
Liguria	4.090	6.924	204	370	11.588
Emilia Romagna	3.712	4.927	3.490	597	12.726
Toscana	16.271	3.873	2.131	1.589	23.864
Umbria	225	789	162	442	1.618
Marche	447	714	664	0	1.825
Lazio	308	2.688	0	199	3.195
Abruzzo	513	1.442	363	0	2.318
Molise	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0
Puglia	1.128	0	2.286	0	3.414
Basilicata ^(a)	0	197	0	0	197
Calabria ^(a)	370	3.688	246	0	4.304
Sicilia ^(a)	0	2.520	0	0	2.520
Sardegna	104	0	0	0	104
Nord	22.202	27.661	9.021	1.425	60.309
Centro	17.251	8.064	2.957	2.230	30.502
Sud	2.115	7.847	2.895	0	12.857
Totale	41.568	43.572	14.873	3.655	103.668

^(a)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 formati sul bacino d'intenza - Valori percentuali

Regioni	Formazione giovani ^(a)		Formazione adulti occupati ^(b)		Formazione adulti disoccupati ^(c)		Totale	
	2002-03	2003-04	2002-03	2003-04	2002-03	2003-04	2002-03	2003-04
Piemonte	29,6	45,3	5,4	2,7	6,2	22,2	7,4	5,4
Valle d'Aosta	33,2	100,0	5,8	3,4	6,8	63,2	7,7	9,9
Lombardia	100,0	100,0	2,4	2,0	18,5	3,7	4,5	3,6
Prov. Aut. Trento	100,0	100,0	0,4	1,1	24,7	5,9	5,0	5,0
Prov. Aut. Bolzano	100,0	100,0	12,6	10,5	14,9	29,7	16,5	15,0
Veneto	100,0	100,0	0,9	1,9	9,5	9,7	3,7	4,5
Friuli-Venezia-Giulia	88,2	72,4	6,3	5,2	40,0	34,5	10,5	9,5
Liguria	72,3	0,0	2,5	1,1	19,5	38,7	4,7	3,0
Emilia Romagna	100,0	33,3	3,1	2,9	30,5	23,2	7,3	5,7
Toscana	54,5	39,5	1,6	1,3	40,5	37,5	5,0	4,3
Umbria	46,4	13,3	0,5	0,9	21,3	10,1	2,4	2,2
Marche	9,3	9,4	0,5	0,3	16,9	6,9	1,3	0,8
Lazio	3,6	10,0	0,1	0,1	1,7	2,4	0,4	0,7
Abruzzo	71,3	33,9	0,5	0,8	4,8	7,3	2,3	2,1
Molise	4,2	0,6	1,0	0,1	3,9	0,0	1,6	0,1
Campania	3,7	5,6	0,0	0,0	0,9	0,0	0,6	0,4
Puglia	4,3	19,1	0,2	0,0	1,8	2,1	0,7	1,0
Basilicata	23,0	3,7	0,6	0,5	3,8	0,9	2,0	0,6
Calabria	5,1	7,1	0,6	0,5	3,1	5,7	1,6	1,6
Sicilia	45,7	37,0	0,7	0,6	0,9	1,2	3,3	2,4
Sardegna	42,2	43,4	0,3	1,0	0,3	0,1	2,3	2,5
Nord	100,0	98,0	3,1	2,5	17,3	15,8	5,8	4,9
Centro	17,7	16,9	0,6	0,6	13,3	12,8	2,1	2,0
Sud	19,2	21,0	0,4	0,4	1,5	1,6	1,7	1,4
Totale	39,1	39,2	1,8	1,5	6,7	7,2	3,8	3,2

^(a)Rapporto tra allievi dei corsi di 1° e 2° livello e giovani di età compresa tra 15 e 24 anni in cerca di occupazione^(b)Rapporto tra allievi di corsi per adulti occupati e occupati di età superiore ai 25 anni^(c)Rapporto tra allievi di corsi per disoccupati e disoccupati di età superiore ai 25 anni

Fonte: Elaborazione Iafol su dati Istat e regionali

2.2 Le caratteristiche strutturali dell'offerta di formazione professionale

Nel corso dell'anno formativo 2003-04, dunque, sulla base dei dati forniti dalle competenti Amministrazioni di Regioni e Province Autonome, il sistema della formazione professionale ha nel suo insieme erogato 56.649 corsi a 787.039 allievi.

Queste cifre danno l'idea della portata quantitativa della formazione professionale effettivamente messa in cantiere in un determinato arco di tempo e del numero di persone che ne sono beneficiarie, ma qui giunti è opportuno tentare di analizzare anche le caratteristiche qualitative degli snodi del sistema formativo presenti sul territorio.

In primo luogo si può stimare che ogni anno le attività corsuali finanziate con fondi pubblici vengono svolte in circa 2.000 sedi formative⁵, oltre il 50% delle quali dislocate nel Nord del Paese.

Il sistema italiano di formazione professionale è una realtà articolata, spesso molto competitiva, in cui operano soggetti anche assai differenti tra loro: circa il 55% dei soggetti erogatori⁶ è composto da Enti di formazione e loro consorzi, con punte attorno al 70% nel Mezzogiorno, ma si hanno tra gli altri anche Associazioni e Cooperative no profit (12% dei casi), Regioni ed Enti locali (10%), Scuole ed Università (8%).

Tab. II.10 - Ripartizione percentuale dei soggetti erogatori censiti per natura giuridica.
Anno formativo 2003-04

Natura giuridica	Aree geografiche				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Enti di fp e loro consorzi	39,2	46,4	37,9	65,2	45,5
Regioni ed Enti locali	11,3	10,0	8,8	9,2	9,9
Cooperative ed associazionismo	13,7	9,0	12,1	11,3	12,0
Scuola ed Università	6,7	4,7	14,5	2,7	7,9
Imprese e loro consorzi	5,8	3,8	5,2	1,4	4,4
Parti sociali	2,2	4,3	0,9	0,7	1,8
CCIAA	0,2	-	0,5	-	0,2
Altro	20,8	21,8	20,0	9,6	18,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol, Quinta rilevazione sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico in Italia

Assai diversificata è anche la continuità nel tempo della presenza delle sedi formative sul territorio. Infatti, ben il 30% di queste è in attività da non oltre cinque anni (ed il 13% di queste da non più di due); un altro 30% è invece costantemente presente da un periodo variabile fra sei e quindici anni, mentre da oltre sedici anni è attivo il 40% delle sedi formative, con realtà che operano in continuità da oltre trenta anni.

A livello di singole aree territoriali, generalmente, è il Meridione a presentare il maggior grado di continuità nei periodi di attività delle sedi formative; la lettura di questo dato non è agevole: per un verso, infatti, tale fenomeno è la spia di una minore propensione al ricambio dei sistemi formativi delle Regioni del Sud con il conseguente rischio di autoreferenzialità, ma al tempo stesso lo si può anche leggere come la possibilità di strutturare più facilmente un'offerta formativa stabile nel tempo.

⁵ Il che non sta a significare sempre negli stessi luoghi. Infatti, si stima che da un anno all'altro si abbia un tasso di sostituzione del 20%, con punte in alcune aree del Paese anche superiori al 30%. In altre parole, almeno una sede formativa su cinque non è presente sul mercato in due anni successivi.

⁶ Al 45,5% di Enti e loro consorzi identificabili in maniera diretta, se ne deve infatti aggiungere un altro 10% circa desumibile dalla voce "Altro"

*Tab. II.11 – Periodo di attività delle sedi formative censite
(Anno formativo 2003-2004)*

<i>Periodo di attività</i>	<i>Val %</i>
Non più di 5 anni	39,9
6-10 anni	22,2
11-15 anni	8,0
16-30 anni	23,1
Oltre 30 anni	16,8
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol, Quinta rilevazione sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico in Italia

Un altro elemento che caratterizza il sistema di formazione professionale è quello della dimensione *micro* delle sue sedi. Infatti, sulla base dei dati provvisori della quinta indagine sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico, circa il 64% delle sedi dispone al massimo di 5 aule per attività teoriche ed un ulteriore 22% ne possiede non più di 10. Al tempo stesso, circa il 39% delle sedi può garantire al massimo 50 postazioni-allievo contemporaneamente ed un ulteriore 25% tra 51 e 100.

*Tab. II.12 – Aule disponibili per le attività teoriche
(Anno formativo 2003-2004)*

<i>Numero aule</i>	<i>Val %</i>
Non più di 2	30,8
3-5 aule	32,8
6-10 aule	22,2
11-15 aule	5,4
16-20 aule	2,6
21-30 aule	2,5
Oltre 30 aule	1,8
<i>Altra/non risponde</i>	<i>2,9</i>
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol, Quinta rilevazione sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico in Italia

Tra i laboratori a disposizione, quello più comunemente presente è quello di informatica, peraltro il più logisticamente semplice da attrezzare e quello che più velocemente ammortizza i propri costi di gestione.

In media, quindi, le sedi formative sono luoghi di piccole dimensioni, che possono accogliere limitati numeri di allievi per le attività teoriche e dotati quasi esclusivamente di laboratori di informatica per le esercitazioni pratiche.

Quello della formazione professionale è anche un sistema in cui sono impiegate più o meno stabilmente delle risorse, che si occupano di servizi direttivi, amministrativi, logistici e, naturalmente, formativi⁷.

⁷ In ogni singola sede formativa lavorano in media circa 40 unità di personale, 32 delle quali sono unità destinate a servizi formativi.

Complessivamente, per ogni risorsa impiegata con contratti a tempo indeterminato esistono 2,7 unità di personale che lavorano sulla base di contratti a tempo determinato o sulla base di prestazioni professionali.

Quanti si occupano di servizi formativi rappresentano circa i due terzi del totale del personale della formazione e tra loro per ogni risorsa assunta con contratto a tempo indeterminato sono 5,6 le risorse con altre formule contrattuali. Questo a significare, una volta in più, come sia prassi comune esternalizzare i servizi formativi (quelli che più risentono di variazioni annuali, essendo fortemente legati anche all'andamento dell'aggiudicazione dei bandi di concorso), mentre si gestiscono *internamente* i servizi direttivi, quelli logistici e quelli amministrativi.

Nel corso degli ultimi anni uno degli aspetti legati alla crescita della qualità che maggiormente è cresciuto nel sistema della formazione è quello legato al conseguimento delle certificazioni.

Nel 2004, tra le sedi formative censite, il 72,3% è risultato in possesso di una certificazione, con punte del 92% nel Nord Ovest del Paese.

Tab. II.13 - La certificazione delle sedi formative (anno formativo 2003-2004)

Posizione rispetto alla certificazione	Aree geografiche				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Certificate	92,4	61,4	72,0	61,1	72,3
Procedure avviate	1,4	14,3	6,0	12,5	8,6
Non certificate	5,9	24,3	20,7	24,0	18,1
Mancata risposta	0,2	-	1,3	2,4	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol, Quinta rilevazione sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico in Italia

Il tipo di certificazione più spesso detenuta è di gran lunga quella di classe ISO 9001, posseduta dal 95,7% delle sedi censite che hanno dichiarato di averne conseguito una.

Per quanto riguarda, infine, il tipo di offerta di formazione professionale presente nelle sedi formative censite, nel 73% di queste ha avuto luogo attività di formazione professionale post-diploma; nel 61% delle sedi formative si sono svolti corsi di formazione professionale iniziale, mentre attività collegate con le sperimentazioni triennali di qualifica professionale si sono svolte nel 34% delle sedi formative presenti sul territorio.

Corsi per apprendisti sono stati svolti nel 30% delle sedi formative italiane ma, ancora una volta, le attività si sono concentrate nel Nord del Paese, in cui sono dislocate 347 delle 481 sedi formative in cui sono stati erogati corsi di questa tipologia formativa.

Altre tipologie di offerta largamente presenti nelle sedi formative sono quelle rivolte ai lavoratori occupati ed ai disoccupati.

Nel 56% delle sedi, infatti, è stata erogata attività per dipendenti privati e nel 20% a lavoratori dipendenti del pubblico impiego, mentre nel 55% delle sedi formative dislocate sul territorio nazionale sono stati svolti corsi rivolti a disoccupati, con percentuali sino al 70% nelle Regioni dell'Italia settentrionale e, ancora una volta, valori molto più contenuti nel Sud del Paese.

CAPITOLO 3

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

3.1 Evoluzione del sistema e dati quantitativi

La riforma del sistema educativo italiano ha investito in maniera diretta il sistema dell'obbligo formativo. Di fatto, è stato ormai completato l'iter che ha portato a ricomprendere l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo nel principio del diritto-dovere all'istruzione e formazione per dodici anni o fino al raggiungimento di una qualifica. Tale iter, avviato con la legge 53/2003, che abrogava la normativa inerente l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 15 anni (legge 9/99) ed avviava la definizione del nuovo principio, è proseguito con l'emanazione dei due decreti attuativi della Legge Moratti inerenti il diritto-dovere (Decreto legislativo n. 76/2005) e l'alternanza scuola-formazione (Decreto legislativo n. 77/2005). A partire dal 2003 intanto, già erano stati avviati a titolo sperimentale i percorsi formativi triennali (Accordo del 19 giugno 2003) ed erano stati successivamente definiti, sempre a livello sperimentale, gli standard minimi delle competenze di base per gli stessi percorsi (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 15 gennaio 2004).

A livello più ampio, il processo di definizione del sistema educativo nazionale, investiva anche il tema della certificazione finale ed intermedia dei percorsi triennali e del riconoscimento dei crediti formativi (attraverso l'Accordo del 28 ottobre 2004, con relativa modulistica, il Decreto Interministeriale n. 86 del 3 dicembre 2004 e l'Ordinanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n.87/04 relativo alle norme concernenti il passaggio dal sistema della formazione professionale e dell'apprendistato al sistema di istruzione).

Il livello di complessità della riforma ha di fatto dato luogo ad un lungo ed articolato dibattito tra tutti i principali attori del sistema (Regioni, parti sociali, istituzioni scolastiche, enti di formazione, ecc.) che ha investito diversi aspetti del disegno. Tale dibattito ha portato alla espressione di parere negativo, ad opera della maggioranza delle Regioni, sul decreto inerente il secondo ciclo in sede di Conferenza delle Regioni e delle P.A. (seduta del 15.9.2005). Le difficoltà hanno riguardato soprattutto l'impianto dualistico del sistema educativo, accusato di non garantire la pari dignità dei percorsi di istruzione e formazione, nonché la mancata previsione per la copertura finanziaria del sistema regionale.

In particolare, le critiche si sono appuntate sullo scarso coinvolgimento delle Regioni nel processo di definizione del decreto e su aspetti di contenuto inerenti sia la dimensione gestionale che la mancanza di chiarezza su tematiche quali il passaggio fra i sistemi o la licealizzazione dell'istruzione tecnica.

Tale posizione delle Regioni mirava a chiedere il rinvio all'anno scolastico 2007-08 dell'entrata in vigore dei nuovi ordinamenti dell'intero sistema del secondo ciclo, permettendo la prosecuzione dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionali realizzati sulla base dell'Accordo del 19 giugno 2003.

D'altra parte, a livello regionale, mancano ancora tasselli importanti quali la ridefinizione dei sistemi formativi regionali (con poche eccezioni), nonché la regolamentazione

dell'apprendistato per il diritto-dovere, con la conseguente determinazione del numero di ore di formazione previste per i giovani apprendisti.

In questo passaggio tra l'obbligo formativo ed il diritto-dovere emergono alcuni elementi di continuità, principalmente legati a tre fattori: il primo consiste nella possibilità di assolvere al diritto-dovere nei tre canali già previsti dall'obbligo, ovvero la scuola, la formazione professionale e l'apprendistato (quest'ultimo per i maggiori di 15 anni); il secondo è legato al ruolo dei Centri per l'Impiego, che mantengono il loro compito fondamentale di recupero dell'utenza fuoriuscita dai percorsi o a rischio di dispersione, in particolare attraverso la funzione di tutorato; il terzo riguarda l'importanza dei sistemi informativi (anagrafi) come strumenti necessari ad assicurare la permanenza nei canali formativi di tutti i ragazzi minorenni e come base di riferimento per avviare il recupero dei dispersi.

In questo scenario si sono mosse, nell'anno formativo 2003-04, le azioni delle Amministrazioni regionali e provinciali a favore del successo formativo dei ragazzi minori di 18 anni.

Tab. III.1 - Stato formativo dei giovani 14-17enni (anno scolastico e formativo 2003-2004)

	v.a.	%
Giovani iscritti a scuola	2.068.756	91,8
Giovani iscritti nella formazione professionale	75.282	3,3
Giovani assunti con contratto di apprendistato	44.051	2,0
Giovani non inseriti nei canali formativi	65.793	2,9
Popolazione 14-17enne al 1° gennaio 2004	2.253.882	100

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali, Istat e Miur

Il quadro che emerge dalle rilevazioni svolte dall'Isfol è rappresentato dalla tabella sopra riportata: su una popolazione di giovani 14-17enni composta da 2.253.882 ragazzi, una quota pari a poco meno del 92% è iscritta a scuola, mentre i numeri della formazione professionale (per l'anno formativo considerato ancora molto frastagliata tra percorsi sperimentali triennali, percorsi biennali e percorsi annuali) assommano a 75.282 giovani, pari al 3,3% del totale della fascia d'età. Gli apprendisti in obbligo erano 44.051, ovvero il 2% dei giovani; di questi però solo una percentuale estremamente limitata ha potuto svolgere le ore di formazione esterne all'azienda previste dalla normativa. La copertura formativa è stata infatti mediamente pari al 22% al Nord, al 13% al Centro e quasi inesistente al Sud.

Pertanto ai quasi 66.000 giovani che sono rimasti al di fuori dei canali della scuola e della formazione professionale, vanno aggiunti gli apprendisti che non hanno potuto usufruire della formazione prevista dalla normativa. Il totale ammonta a circa 100.000 ragazzi, pari al 4,5% dei giovani in obbligo.

A cinque anni di distanza dall'emanazione della normativa appare possibile trarre un bilancio di quanto realizzato, soprattutto in vista dei cambiamenti istituzionali appena citati. I sistemi regionali per l'obbligo formativo hanno in questi anni compiuto un cammino significativo, anche se caratterizzato da alcune incertezze. In particolare, ad un avvio promettente è seguito un rallentamento, da attribuirsi in parte allo scarso dinamismo organizzativo-gestionale di alcune Amministrazioni ed in parte all'evolversi del dibattito politico sulle riforme in atto e successivamente all'avvio delle riforme stesse che hanno indotto le Regioni ad operare delle scelte privilegiando le azioni che ritenevano non sarebbero state messe in discussione.

Alcuni indicatori di fondo possono illustrare il lavoro compiuto in questi anni evidenziando allo stesso tempo che molto resta ancora da fare:

- il dato più positivo riguarda la riduzione del numero dei giovani dispersi, che passa dai circa 175.000 ragazzi (cifra stimata per l'anno formativo 2001-02) ai circa 100.000 per l'anno formativo 2003-04 (sia pure considerando la possibilità di qualche valore sovrastimato relativo alla presenza dei giovani nel canale scolastico);
- d'altra parte rimane pur sempre un 4,5% di giovani al di fuori dei percorsi formativi, la gran parte dei quali al Sud, nelle Regioni quindi dove il livello di servizi appare meno soddisfacente;
- ancora un numero elevato di giovani rimane fuori dai sistemi informativi (circa il 40% dei giovani tra 14 e 17 anni d'età non sono ufficialmente censiti dai sistemi di anagrafe regionali e provinciali);
- tra i giovani fuori dai canali formativi, 37.000 sono stati coinvolti dai Centri per l'Impiego attraverso uno o più colloqui mentre solo 5.537 sono stati seguiti da tutor.

Per garantire a tutti i drop-out una elevata possibilità di rientro nei canali formativi previsti per legge, rimangono dunque da risolvere alcuni snodi fondamentali, senza il superamento dei quali la crescita progressiva di offerta di servizi che si è verificata tra il 2001 ed il 2004 avrà un impatto insufficiente.

Il principale di essi attiene al gap di performance che persiste tuttora tra le circoscrizioni geografiche del Centro-nord e quella del Sud. I sistemi del Centro-nord sembrano ormai in condizione di tenere in buona misura sotto controllo il fenomeno della dispersione, attivando sui drop-out le necessarie azioni di tutorato volte a favorirne il reingresso nei percorsi formativi. Per contro nelle Regioni del Sud i sistemi informativi non sembrano in grado di indicare ai soggetti preposti su quali ragazzi intervenire, lasciando quindi prevalentemente a progetti pilota ed alla capacità delle singole strutture formative il compito di sopperire alla mancanza di interventi organici ed integrati, e quindi "garantiti", sui ragazzi a rischio. Tale scarto desta ancor maggiore apprensione se consideriamo che presso le Regioni del Sud risiede il 45% del totale dei giovani in obbligo.

Il secondo aspetto attiene alla capacità delle Amministrazioni regionali e provinciali di governare un sistema organico di diritto-dovere che preveda il coordinamento delle azioni a favore del successo formativo ed il presidio degli aspetti strategici. Perché il sistema funzioni tutti i dispositivi previsti devono assumere piena efficienza. Questo significa che devono sussistere una serie di presupposti, tra i quali:

- la presenza di sistemi di anagrafe completi di tutte le informazioni anagrafiche e tempestivamente aggiornate in merito allo stato formativo dei giovani;
- la capacità dei Centri per l'impiego di svolgere non solo la funzione di incontro domanda-offerta di lavoro ma anche domanda-offerta di formazione;
- la capacità delle scuole e dei CPI di prendere in carico realmente i ragazzi, avviando azioni di orientamento e di tutorato che si chiudano solo con il reinserimento del ragazzo nei canali formativi, a seguito di un preciso progetto formativo condiviso e stipulato con il giovane stesso;
- la capacità dei CPI di attivare reti di relazioni con gli altri soggetti che operano sui giovani a rischio (istituzioni della giustizia minorile, ASL - servizi sociali, onlus ed associazioni che operano sul territorio con i ragazzi svantaggiati);
- la realizzazione di attività di monitoraggio della dispersione formativa e di valutazione delle azioni intraprese a cura della singola Amministrazione.

In realtà il buon esito delle azioni a contrasto della dispersione non si gioca solo migliorando la capacità delle strutture preposte di recuperare i dispersi. E' infatti necessario

assumere un approccio preventivo al problema, al fine di perdere, a monte, il minor numero possibile di ragazzi. Un primo elemento di attenzione riguarda la capacità di scuole ed agenzie formative di mantenere in formazione i giovani a rischio attraverso un utilizzo sempre più diffuso delle metodologie didattiche attive e delle modalità di coinvolgimento e motivazione dei ragazzi. In questo senso va promossa.

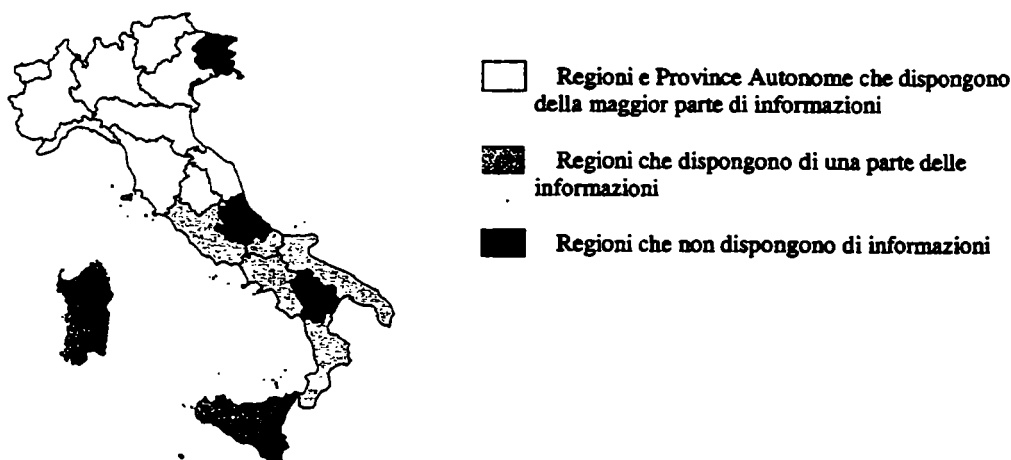
3.2. L'anagrafe per il diritto-dovere

A cinque anni di distanza dall'avvio, il modello di riferimento dei sistemi di anagrafe regionali e provinciali e dei relativi flussi informativi appare ormai abbastanza consolidato. La base dati di riferimento è quella comunale, l'unica in possesso delle informazioni su tutti i residenti. Per individuare i ragazzi che si trovano fuori dei percorsi, si procede attraverso una sottrazione numerica, o, per meglio, dire, "anagrafica": all'elenco dei residenti vengono sottratti i nominativi dei giovani iscritti negli istituti scolastici per i quali non sia stato segnalato alcun abbandono, dei giovani che partecipano ai percorsi di formazione professionale e dei ragazzi assunti con contratto di apprendistato. I nominativi restanti corrispondono a coloro che non si trovano in alcun percorso formativo e sui quali i Centri per l'Impiego (che ricevono il dato relativo alla "non presenza" nei canali formativi dei ragazzi sui quali sono competenti territorialmente) devono attivare le azioni di informazione, orientamento e tutorato atte al recupero dei dispersi.

In questo quadro, il gestore del sistema di anagrafe può essere collocato a tre possibili livelli: regionale, per le Regioni che hanno disegnato un modello unitario di anagrafe dell'obbligo formativo, a livello provinciale laddove sono state le Province (anche in relazione al processo di decentramento delle competenze in atto nel nostro Paese ed allo strumento della delega delle funzioni che passano dalle Regioni alle Province) a farsi promotrici della costruzione del sistema informativo, ed infine a livello di singolo Centro per l'Impiego, nei territori nei quali né l'Amministrazione regionale né quella Provinciale hanno assunto l'onere di progettare e realizzare l'anagrafe, come nel caso di alcune Regioni del sud.

Per ciò che concerne lo stato di avanzamento dei sistemi, si rileva ancora una evidente grado di disomogeneità a livello territoriale tra le regioni del Centro-Nord da quelle del Sud, sia pure con alcune significative eccezioni, come appare dalla figura III.1.

Fig. III.1 - Ripartizione delle Regioni e Province Autonome sulla base delle informazioni disponibili



In questo quadro, appare di particolare interesse, anche in relazione al processo di decentramento delle competenze, esaminare la presenza delle anagrafi presso le amministrazioni provinciali.

Possiede una anagrafe informatizzata il 49% delle Province, a cui va aggiunto un 10% circa che ne dispone su piattaforma Internet. Il supporto cartaceo, in realtà poco significativo sotto il profilo del controllo della dispersione, interessa quasi il 12% delle Province, mentre circa il 30% delle Province non dispone di alcun sistema di anagrafe. Di conseguenza meno del 60% delle Province italiane dispone di un sistema di anagrafe informatizzato, del quale andrebbe peraltro indagato il livello qualitativo e di completezza. Il miglioramento rispetto all'anno precedente consta di una crescita del 6,7% delle Amministrazioni in possesso di un'anagrafe informatizzata e/o su Internet.

3.3 L'attività dei Servizi per l'impiego

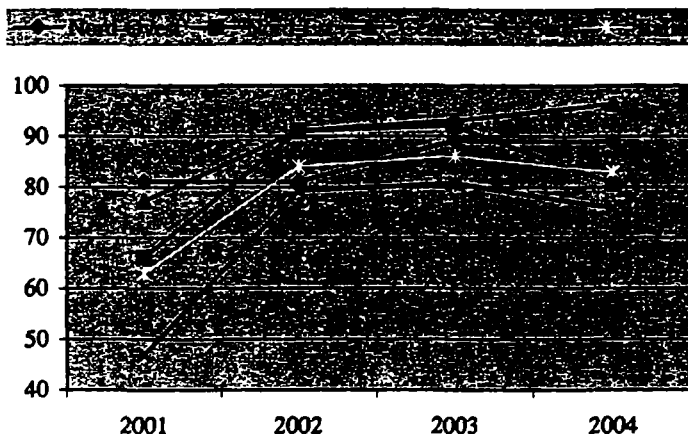
Nel corso degli anni precedenti si è osservata una positiva dinamica di crescita del sistema dell'obbligo formativo per quel che concerne l'attività dei Servizi per l'impiego: oltre ad un progressivo radicamento nel territorio, dato dall'aumento di Strutture territoriali che avevano attivato servizi specifici, si è registrata anche un'implementazione della qualità dei servizi offerti, che in misura sempre maggiore sono passati da quelli più elementari ed in qualche modo generalizzati, quelli relativi alla prima informazione, a quelli più evoluti e mirati, fra cui, in primo luogo, il tutoraggio.

I dati rilevati nel corso dell'ultimo monitoraggio sui Servizi per l'impiego⁸ sembrano confermare solo in parte questo percorso evolutivo: se infatti la qualità del servizio offerto continua a seguire una dinamica crescente, per quel che riguarda il presidio del territorio si evidenzia una stasi, quando non un vero e proprio arretramento. Si rileva, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, una flessione della quota di Cpi che offrono specifici servizi all'utenza dell'obbligo formativo ed anche un aumento della distanza tra i risultati raggiunti nelle diverse aree territoriali (Fig. III.2).

La diversa capacità di erogazione del servizio espressa nelle diverse aree geografiche rappresenta in realtà un elemento costante delle caratteristiche rilevate e continua a vedere soprattutto l'utenza residente nelle regioni meridionali particolarmente penalizzata rispetto alla possibilità di fruire dei servizi previsti.

⁸ ISFOL, Monitoraggio Spi, 2004, in corso di pubblicazione

Fig. III.2 - Centri per l'impiego che hanno complessivamente erogato (direttamente o mediante esternalizzazione) servizi per l'obbligo formativo



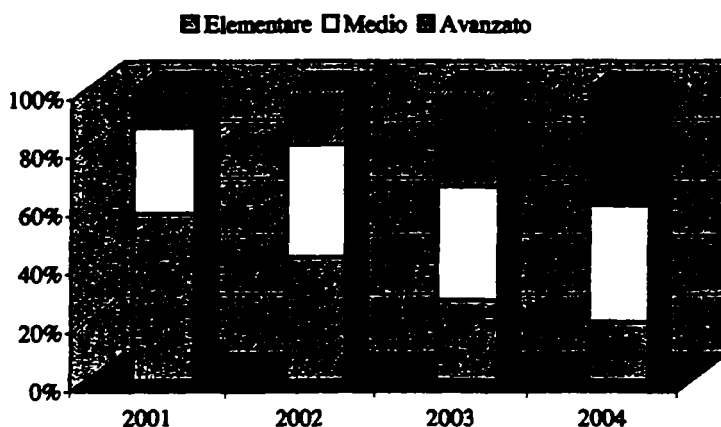
Fonte: Isfol, monitoraggi Spi 2001, 2002, 2003, 2004

Per quel che concerne in particolare la mancata erogazione del servizio, la distribuzione dei dati evidenzia una riduzione su base nazionale del 3,2%, con una particolare accentuazione per l'area nord-orientale, dove i Centri che *non* erogano servizi specifici passano dal 7,8% del 2003 al 19,3% del 2004. Maggiormente contenuta è la diminuzione che si registra nella ripartizione meridionale, che tuttavia già in passato si caratterizzava per una forte difficoltà ad offrire servizi a questa categoria di utenza.

Di segno totalmente opposto è il dato che qualifica la ripartizione del Centro Italia come quella nella quale risulta essere particolarmente evoluto il sistema di offerta dei Centri per l'impiego per lo specifico target. Tale ripartizione è l'unica nella quale diminuisce rispetto all'anno precedente la percentuale di strutture territoriali non in grado di erogare servizi, mentre sale al 95,6% la percentuale di strutture attive, un valore di poco superiore a quello già molto elevato registrato nel corso dello stesso anno.

Più positivamente caratterizzata, come detto, è la situazione per quel che concerne la *qualità* del servizio offerto. Difatti, in linea con le tendenze registrate nel corso degli anni precedenti, la quota di Centri per l'Impiego in grado di offrire servizi di livello qualitativo più elevato corrispondenti, cioè all'offerta di servizi quale quello di tutorato, continua a crescere raggiungendo un valore pari al 40% per il livello *avanzato*, (Fig. III.3).

Fig. III.3 - Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego per l'obbligo formativo valori % - anni 2001-2004



Fonte: Isfol, Monitoraggi Spi 2001, 2002, 2003, 2004

Questo positivo percorso di crescita della qualità dei servizi offerti non deve tuttavia far dimenticare che è tuttora presente nel territorio un'ampia parte di utenza che non può fruire dei servizi più avanzati (il tutoraggio, il monitoraggio dei percorsi, l'accompagnamento verso nuove opportunità formative).

A ciò va aggiunto un ulteriore aspetto, collegato ancora una volta alla ripartizione territoriale. La successiva tabella III.2 riporta la distribuzione delle frequenze percentuali, relative ai soli Cpi che hanno erogato servizi per l'obbligo formativo, suddivisi sulla base dell'area geografica di appartenenza e della qualità del servizio offerto.

Tab. III.2 - Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per livello più elevato di servizio erogato e area geografica - valori %. Anno 2004

Area geografica	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (tutoraggio)	Totale
Nord-Ovest	9,3	49,5	41,2	100,0
Nord-Est	18,5	30,4	51,1	100,0
Centro	14,0	24,4	61,6	100,0
Sud e Isole	31,5	47,1	21,4	100,0
Totale	20,0	40,0	40,0	100,0

Fonte: Isfol, Monitoraggio Spi 2004

Gli elementi che appaiono con maggiore evidenza sono riferibili ai valori del Centro e del Sud (rispettivamente il 61,6% ed il 21,4%) per quel che riguarda l'offerta di servizi avanzati.

Essi indicano con assoluta evidenza la misura della diversa capacità di offerta presente nei sub-sistemi territoriali, disegnando peraltro una forbice che appare difficilmente colmabile a breve.

L'utenza di fatto esclusa anche solo dalla fruizione *potenziale* dei servizi avanzati corrisponde quindi, come abbiamo potuto osservare dalle precedenti indicazioni, a quella appartenente al bacino di utenza del 60% dei Cpi che, pur offrendo servizi specifici per l'obbligo formativo, non ha attivato i servizi di livello più evoluto.

Diviene in realtà ancora maggiore qualora si consideri l'intero sistema di offerta, includendo cioè anche i Cpi che non hanno dato vita ad alcuno dei servizi previsti per lo specifico target: in tal caso, infatti, l'utenza potenzialmente esclusa raggiunge una quota che interessa una percentuale di Cpi pari a circa il 67% del totale.

Tuttavia, proprio la diversa capacità di offerta sulla base della distribuzione territoriale, fa ritenere che l'utenza esclusa sia, in termini *numerici*, ancora più radicalmente localizzata in alcune aree geografiche, considerando che proprio al Sud vi sono la maggior parte dei Cpi con il più alto numero di giovani iscritti.

I dati rilevati nel corso del monitoraggio Spi 2004 fanno riferimento ad un numero di minori di 18 anni iscritti ai Centri per l'impiego pari ad oltre 186.000, di cui l'80% residenti nelle regioni meridionali.

E' dunque sulla base di queste ulteriori informazioni, che si può ragionevolmente stimare come l'utenza che può *potenzialmente* fruire del servizio di tutoraggio sia percentualmente minore della quota di Cpi che non erogano il servizio e soprattutto che sia particolarmente localizzata su base territoriale.

Tab. III.3 – Distribuzione dei giovani minori di 18 anni iscritti complessivamente ai Centri per l'impiego e di quelli iscritti ai Centri per l'impiego che hanno attivato il servizio di tutorato, per area geografica – Anno 2004 (val. ass e %) (1)

	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>	<i>Totale</i>
Minori di 18 anni iscritti ai Cpi	8.534	7.824	20.547	149.779	186.684
Minori di 18 anni iscritti a Cpi che erogano servizio di tutorato	2.292	6.266	8.233	28.270	45.061
Cpi che erogano servizio di tutorato	36,7	41,2	60,2	16,4	33,1
Percentuale di giovani potenziali fruitori del servizio di tutorato	26,9	80,1	40,1	18,9	24,1

(1) L'iscrizione ad un CPI non comporta necessariamente la domanda di tutorato
Fonte: Isfol, Monitoraggio Spi 2004

Appare comunque evidente la necessità di rafforzare i servizi, con particolare riferimento a quelli evoluti, considerando sia le specificità territoriali, sia l'esigenza di uniformare verso l'alto il livello qualitativo e le modalità di erogazione dei servizi stessi.

3.4. I percorsi triennali

I percorsi previsti nell'ambito dell'Accordo quadro del 19/06/03 si sono attuati secondo quattro principali modalità:

Potremmo definire la prima di esse quella della "formazione professionale" (caratterizzata da: 1) titolarità dei cfp 2) rilascio dell'attestato regionale 3) insegnamento delle competenze di base affidate in prevalenza ai formatori dei cfp), comprendente regioni come *Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Lazio, Abruzzo, Calabria e Sicilia*, nelle quali l'integrazione con la scuola diventa un elemento "di sistema" (passaggi, riconoscimento delle acquisizioni,

orientamento ecc.) più che un presupposto per azioni riferite alla gestione congiunta del percorso. In questa tipologia non troviamo, in genere⁹, indicazioni specifiche relative alla coprogettazione nei percorsi e alla codocenza /compresenza di docenti e operatori della formazione. La presenza della scuola nei percorsi gestiti dai cfp è in alcune regioni possibile, ma si riferisce a limitate azioni funzionali¹⁰ alla formazione professionale. I percorsi di formazione professionale sono finalizzati al conseguimento di un attestato di qualifica professionale e all'eventuale acquisizione dei crediti per il rientro nel sistema di istruzione.

Dalla tipologia *formazione professionale* deriva la "*formazione professionale mista*", che appare individuata da caratteristiche peculiari: 1) titolarità del cfp 2) rilascio dell'attestato regionale 3) insegnamento delle competenze di base affidate in prevalenza ai docenti della scuola. Prevede, di fatto, la presenza strutturata, non sussidiaria o, comunque, preponderante, di docenti di scuola per l'insegnamento delle competenze di base. E' il caso, ad esempio, del *Piemonte*, dove i percorsi si svolgono prevalentemente presso le sedi delle agenzie formative, sebbene ai docenti delle istituzioni scolastiche sia attribuito un preciso ruolo dall'accordo territoriale¹¹ per l'insegnamento delle competenze di base e trasversali. La progettazione del percorso è, generalmente, congiunta. Fanno parte di questa tipologia, oltre al *Piemonte*, anche *Friuli*¹², *Molise*, *Puglia*, *Basilicata*, *Sardegna*. La *Toscana* partecipa anche a questa tipologia con i percorsi FP.

La terza tipologia è quella dell'*integrazione* (caratterizzata da: 1) titolarità della scuola 2) rilascio del diploma di stato o proseguimento scolastico in via prioritaria¹³ 3) insegnamento delle competenze di base affidate in prevalenza ai docenti della scuola, attuata, anche attraverso la stipula di un'apposita convenzione, mediante il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche e dei centri di formazione professionale nella progettazione e realizzazione dei percorsi sperimentali (*Friuli Venezia-Giulia*, *Emilia-Romagna*, *Toscana*¹⁴ *Umbria*, *Sicilia* e *Campania*). In essa la formazione professionale è presente con compiti sussidiari e di "arricchimento" rispetto a percorsi che rimangono essenzialmente scolastici. Qui, il numero delle ore di formazione professionale è dato dalla cosiddetta "flessibilità scolastica" e rimane compreso generalmente tra le 160 e le 310 ore¹⁵. I percorsi di istruzione ordinamentali, integrati da moduli di formazione professionale, sono, in primo luogo, finalizzati alla progressione ed ai titoli di studio previsti dagli ordinamenti scolastici, consentendo anche l'acquisizione di attestati di qualifica regionali o crediti utili al passaggio nel sistema della formazione professionale.

La quarta tipologia si potrebbe definire un "*canale scolastico di formazione professionale*" (caratterizzato da: 1) titolarità della scuola 2) rilascio dell'attestato regionale in via prioritaria 3) insegnamento delle competenze di base affidate ai docenti della scuola). E' il caso della *Regione Lombardia* che, pur in presenza di un modello prevalentemente centrato sulla

⁹ Unica eccezione è quella relativa alle limitate azioni di sostegno agli allievi disabili, presenti in *Lombardia* e *Veneto*.

¹⁰ Per "funzionale" o "sussidiaria" si intende la partecipazione delle istituzioni scolastiche in interazione con i centri di formazione professionale, per garantire la formazione culturale di base, ma solo ove fosse richiesto da questi ultimi.

¹¹ "Le attività comprese nelle competenze di base e nelle competenze trasversali, saranno di norma svolte dai docenti dell'istituzione scolastica, mentre quelle comprese nelle competenze professionali e di personalizzazione saranno svolte dai docenti del c.f.p." (Accordo territoriale del 22.10.03).

¹² Nei percorsi a titolarità cfp.

¹³ Al termine del 3° anno conseguimento di diploma di qualifica per gli iscritti ad un istituto di istruzione professionale; possibilità di continuazione nella scuola per gli iscritti ad altro corso di istruzione secondaria superiore.

¹⁴ Percorsi IF e IP.

¹⁵ Per gli Istituti professionali, ai quali è consentito attingere alle ore di approfondimento.

formazione professionale, ha previsto anche l'istituzione di percorsi triennali in istituti tecnici e professionali individuati in base all'intesa tra Regione e Ufficio scolastico regionale. Tali percorsi avvicinano le loro caratteristiche a quelli della formazione professionale, essendo destinati al conseguimento degli stessi obiettivi individuati dalla Regione: adottano lo stesso impianto progettuale dei percorsi di formazione professionale e le stesse *Indicazioni regionali* relativamente alle aree, alle figure professionali, agli aspetti di carattere didattico ed agli obiettivi (*standard*). L'insegnamento delle competenze, conoscenze e abilità previste nelle *Indicazioni regionali*, avviene in una prospettiva di *staff* piuttosto che per *line* disciplinari. La sperimentazione è soprattutto metodologica e non ordinamentale, dal momento che tali percorsi sono sempre soggetti ai margini di flessibilità del Dpr. 275/99 e consentono la normale progressione nell'iter scolastico.

Percorsi e allievi

I percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, attivati ogni anno a seguito dell'Accordo in Conferenza Unificata del 19 giugno 2003, sono passati dai 1.202 nell'a.s.f. 2003/4 ai 2.081 nell'anno scolastico/formativo successivo. Questi ultimi comprendono i 699 percorsi di secondo anno (iniziati l'anno precedente nell'a.s.f. 2003/4) e i 1.382 percorsi di primo anno per il triennio 2004/5-2006/7. La flessione dei percorsi tra il primo e il secondo anno del triennio 2003/4-2005/6 (-41,8%) è distribuita in tutte le tipologie presenti, con un'accentuazione nel modello *Integrazione*. In controtendenza si registra il complessivo incremento nel numero dei percorsi di primo anno avuto tra il primo e il secondo triennio (+15%).

Se si sommano gli iscritti a ciascun anno dei percorsi triennali successivi all'Accordo Quadro, si ottiene complessivamente il valore di 44.648 unità. Tuttavia, per fornire un quadro complessivo della sperimentazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, andrebbero considerati anche gli iscritti ai percorsi *pre-Accordo* del triennio 2002/3-2004/5 iniziati nell'a.f. 2002/03 in 5 Regioni¹⁶ (Tab. III.4). Pertanto, si rileva che nel 2002/3 partecipavano alla sperimentazione 1.819 allievi, nel 2003/4 gli allievi/studenti erano diventati 23.797 e nel 2004/5 avevano raggiunto i 45.879 iscritti.

Tab. III.4 - Corsi e iscritti nei tre anni di sperimentazione

	2002-03		2003-04		2004-05	
	<i>n.percors i</i>	<i>n.allievi</i>	<i>n.percor si</i>	<i>n.allievi</i>	<i>n.percorsi</i>	<i>n.allievi</i>
1° triennio	108	1.819	108	1.718	77	1.231
2° triennio	-	-	1.202	22.079	699	16.893
3° triennio	-	-	-	-	1.382	27.755
Totali	108	1.819	1.310	23.797	2.158	45.879

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

¹⁶ Lombardia, Veneto, Lazio, Piemonte e Puglia.

Nell'a.s.f. 2003/4, vale a dire durante il primo anno della sperimentazione successiva all'Accordo Quadro, si sono iscritti ai percorsi formativi di 17 Regioni¹⁷ 22.079 studenti/allievi. L'anno seguente, gli studenti/allievi che si formavano nei percorsi sperimentali post-Accordo erano diventati 44.648 (+ 102%) interessando un'ulteriore Regione¹⁸.

Un fenomeno che appare dall'andamento delle iscrizioni secondo le tipologie è il tasso di continuità tra i percorsi del primo anno e quelli del secondo anno della stessa tipologia. Se si esclude il *canale scolastico di formazione professionale*, che non era presente nei primi anni, sembra che in tutti gli altri modelli si avverta una flessione più o meno accentuata degli iscritti dichiarati tra il primo e il secondo anno¹⁹.

Secondo i dati raccolti, il modello *formazione professionale* dà prova di mantenere agevolmente il numero complessivo dei posti/allievo nel passaggio tra il primo ed il secondo anno, evidenziando un tasso di continuità di percorso²⁰ abbastanza elevato (97,7%). Nel modello che si rifà alla *formazione professionale mista*, invece, si perde quasi 1 posto/allievo su 3 rispetto al percorso originario (il 31,4% degli iscritti in meno al secondo anno con un tasso di continuità del 68,6%). Pesa su questo dato la situazione della Sardegna che, nel corso del secondo anno di attività, aveva registrato difficoltà ed un cambio di impostazione nel suo modello di fp. Il dato dei percorsi di formazione professionale mista, ad esclusione di Sardegna e Basilicata²¹, si attesta su un tasso di continuità di percorso meno penalizzante (85%). Un discorso a parte va fatto con i percorsi in *integrazione* i quali, nei pochi casi comparabili²², attestano una continuità rispetto al percorso originario del 73,4%. Va ricordato, comunque, che la filosofia dell'integrazione (il "*non uno di meno*" nei percorsi istituzionali) facilita, in un'ottica orientativa, la scelta di altri percorsi tradizionali alla fine di un primo anno sperimentale dopo le medie.

Un altro fenomeno rilevato è la crescita complessiva del numero degli iscritti al primo anno tra l'a.s.f. 2003/4 e l'a.s.f. 2004/5. La tipologia che presenta un tasso di crescita più accentuato è quella della *formazione professionale* (+ 46,9%), seguita a distanza dalla *formazione professionale mista* (+ 4,9%). Si rileva, in controtendenza, una flessione del (- 7,8%) delle iscrizioni nella tipologia *integrazione*.

¹⁷ Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

¹⁸ Si tratta della Valle D'Aosta, che nell'a.f.s. precedente non aveva, di fatto, giovani al di fuori dei percorsi scolastici. La Regione Marche, invece, aveva voluto ribadire anche per l'anno in corso le scelte di sistema preesistenti all'Accordo-Quadro. Non fanno parte della sperimentazione le due Province Autonome perché hanno già avviato istituzionalmente in passato percorsi triennali.

¹⁹ L'ampiezza della flessione è certamente indicativa anche se non rivela con precisione l'entità esatta del fenomeno, dal momento che non si dispone, attualmente, di una disaggregazione che in tutte le Regioni dia evidenza dei giovani inseriti al secondo anno nel percorso e provenienti da altro corso di studi o formazione.

²⁰ Per tasso di continuità di percorso si intende la differenza nel numero degli iscritti, rilevata all'inizio delle attività, tra l'anno precedente e quello seguente nel percorso di riferimento. Si potrebbe ipotizzare, in presenza di dati ulteriori, un tasso di continuità di sistema, ovvero la possibilità di successo scolastico/formativo proveniente anche da altre filiere diversa da quella di origine.

²¹ I cui dati non ci sono pervenuti relativamente al secondo anno

²² Sono stati considerati solo i dati di Emilia, Umbria e Campania. La Toscana non ha percorsi in stretta continuità e la Sicilia non ha i dati relativi al secondo anno.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

L'apprendistato

Premessa

Fra le tipologie contrattuali introdotte o riformate dalla l. n. 30/2003, l'apprendistato è una di quelle sulle quali si concentrano le maggiori attese delle imprese. L'istituto, che rimane, l'unico a garantire vantaggi contributivi sostanziali per l'assunzione di un ampio numero di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, rappresenta il primo gradino della strategia della formazione continua.

Eppure, a distanza di quasi due anni dall'approvazione delle norme nazionali, il processo di implementazione sui territori non è ancora concluso.

Per quanto riguarda l'"apprendistato per il diritto-dovere" la regolamentazione è strettamente legata alla riforma del sistema educativo che fa capo alla l.n. 53/2003. Attualmente è in via di definizione il decreto legislativo sul secondo ciclo²³ e solo dopo che saranno stati definiti gli standard formativi minimi dei percorsi dell'istruzione e formazione professionale sarà possibile regolamentare tale fattispecie di apprendistato. Intanto, nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nel maggio 2005 si registra il riferimento all'apprendistato per il diritto-dovere in relazione ai livelli essenziali dell'offerta formativa: questa dovrà essere in grado di coinvolgere tutti gli apprendisti adolescenti, operando un netto miglioramento rispetto alla situazione attuale (poco più del 10%²⁴ di apprendisti minori coinvolti).

L'avvio della terza tipologia di apprendistato, quello per il conseguimento di titoli di studio o di alta formazione, sta avvenendo attraverso la strada dei progetti sperimentali, finanziati dal Ministero del Lavoro e realizzati dalle Regioni.

Ma è sull'apprendistato professionalizzante che sono concentrate le maggiori attese delle imprese, visto che tale strumento dovrebbe raccogliere l'eredità – almeno in termini numerici – del precedente apprendistato e del contratto di formazione e lavoro.

L'anno 2005 si è aperto all'insegna dello scioglimento del dubbio di costituzionalità che era stato avanzato da alcune Regioni sull'impianto della l. n. 30/2003 e del relativo d.lgs. 276/2003. La Corte ha rigettato il ricorso e ha chiarito che l'apprendistato è materia di competenza concorrente, sulla quale deve esercitarsi il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni²⁵. Il chiarimento degli aspetti costituzionali ha parzialmente consentito lo sblocco dell'*impasse* regolamentare.

Nei primi mesi dell'anno 2005 numerose Regioni²⁶ hanno sottoscritto accordi con le Parti sociali con l'obiettivo di definire elementi minimi in vista della promozione di un progetto sperimentale o della regolamentazione. Solo le Regioni Veneto e Liguria sono riuscite a completare il processo e varare la sperimentazione prima del rinnovo delle Giunte regionali. Negli altri casi le nuove Giunte hanno avviato nuovi percorsi per l'implementazione dell'apprendistato; un'eccezione è il caso della Regione Abruzzo, dove la nuova Giunta ha

²³ Al momento della stesura del presente contributo lo schema di decreto legislativo sul secondo ciclo non ha ancora completato il suo iter.

²⁴ Cfr. Isfol, VII Rapporto di monitoraggio.

²⁵ Con sentenza n. 50/2005. Peraltro, anche la sentenza n. 51 del 2005 della Corte Costituzionale torna sul tema del riparto di competenza fra Stato e Regioni proprio sulla materia dell'apprendistato.

²⁶ Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Puglia, Sicilia.

varato una regolamentazione sperimentale costruita sulla base degli accordi sottoscritti con le Parti sociali dalla precedente amministrazione.

Parallelamente agli accordi, qualche Regione ha imboccato da subito la strada che appare ormai obbligata alla luce della l.n. 80/2005. Questa, in applicazione del principio di sussidiarietà, ha delegato le Parti sociali a definire la disciplina dell'apprendistato professionalizzante in attesa che vengano approvate le leggi regionali. Pertanto, anche quelle regioni che avevano seguito la strada di una regolamentazione per via amministrativa stanno ora lavorando ad un testo legislativo, i cui tempi di elaborazione e approvazione non sono brevi.

Già all'indomani dell'approvazione del d.lgs. 276/2003 nell'ambito di alcuni rinnovi contrattuali era stato introdotto l'apprendistato professionalizzante. La circolare n. 30/2005 del Ministro del lavoro ha chiarito che tali previsioni contrattuali costituiscono una disciplina "sussidiaria" se contengono gli elementi minimi necessari a rendere applicabile la nuova normativa; ciò richiede un'integrazione al testo dei contratti già rinnovati, nati in un contesto in cui il ruolo della contrattazione era relegato ad aspetti minoritari. Pur se in via "sussidiaria", alle Parti sociali viene quindi offerta la possibilità di progettare il modello di apprendistato più adeguato alle caratteristiche delle imprese del settore e alle loro esigenze e strategie di sviluppo. Del resto, tale ruolo strategico delle Parti sociali e delle loro organizzazioni di rappresentanza è ampiamente riconosciuto in altri Paesi in relazione alla formazione per l'apprendistato come primo segmento del sistema di formazione continua.

Pertanto, se si volesse tracciare oggi il quadro della disciplina dell'apprendistato professionalizzante sul territorio occorrerebbe analizzare sia l'attività regionale che l'attività delle Parti sociali: nei singoli territori possono prevalere o intrecciarsi l'una e l'altra.

È evidente invece che proprio la sovrapposizione di competenze di Stato, Regioni e Parti sociali — per quel che lo Stato ha loro delegato — renderebbe necessaria una riflessione comune, per approdare alla condivisione di alcuni elementi a livello nazionale da cui poi articolare le diverse regolamentazioni secondo le esigenze specifiche di ciascun territorio.

Nello scorso anno 2004 avevano provato ad operare tale confronto a livello nazionale prima le Regioni da sole, tentando di definire un documento unico da concordare con il Ministero del lavoro; poi le Parti sociali, che hanno a lungo perseguito la strada dell'accordo interconfederale. Né l'uno né l'altro tentativo sono giunti a termine e il corrente anno 2005 sembra invece aver rafforzato le spinte verso la ricerca di soluzioni autonome, sui singoli territori e per le diverse categorie.

La formazione nodo cruciale della regolamentazione

La riforma dell'apprendistato professionalizzante se, da una parte, caratterizza la valenza formativa dell'apprendistato, visto che le 120 ore di formazione possono essere realizzate anche all'interno dell'impresa; dall'altra introduce una pluralità di strumenti a presidio del ruolo formativo dell'istituto. Infatti, nel nuovo disegno il presidio della valenza formativa dell'apprendistato non è affidato esclusivamente al controllo della fase di erogazione della formazione, attraverso la previsione di una formazione da realizzarsi all'esterno dell'impresa; ma si sposta sulle fasi a monte e a valle del processo formativo.

La garanzia della valenza formativa risiede in primo luogo nella definizione di un "Repertorio nazionale delle professioni", che è il riferimento minimo dei profili formativi regionali, che a loro volta rappresentano la base per la definizione dei piani formativi individuali da allegare ai contratti di assunzione. Tutti questi strumenti devono assicurare che

la formazione sia “certificabile”; il che significa che devono essere basati su precisi standard, che contengano gli obiettivi formativi, la specifica dei livelli minimi da conseguire e le modalità con cui effettuare tale verifica. Tuttavia, se è indubbio che sia questa la strada sulla quale il sistema formativo cerca di incamminarsi già da qualche anno, per garantire la certificabilità di tutti gli apprendimenti ovunque e comunque conseguiti, è anche vero che i passi avanti in tal senso sono ancora modesti. Da tempo si discute della costruzione di un sistema di standard di competenza e di certificazione, senza che si riesca a passare dal confronto teorico e metodologico ad una fase operativa di elaborazione.

È evidente allora che, nella mancanza di strumenti utili ad un vero presidio delle fasi a monte e a valle del processo formativo, le regolamentazioni regionali emanate ed i progetti sperimentali avviati cercano di individuare altre modalità che garantiscano dell'effettivo svolgimento della formazione, circoscrivendo l'apporto delle aziende a erogare solo parti della formazione formale e comunque limitando il numero di imprese che possono procedere all'erogazione diretta. E si comprende anche l'enfasi sulla regolamentazione delle procedure e delle modalità attuative, più che sugli obiettivi formativi da inserire nei profili formativi e sul Repertorio delle professioni.

Ad oggi, già un certo numero di Regioni ha avviato sperimentazioni o regolamentato l'apprendistato professionalizzante per via normativa²⁷. In tutti gli atti emanati è possibile rintracciare una matrice comune, che rimanda a definizioni molto simili di dispositivi (il profilo formativo, il piano formativo individuale, la formazione formale), recuperando le acquisizioni maturate nel processo di condivisione avviato fra le Regioni e riprese nella circolare del Ministro del lavoro n. 40/2004.

Su questa base comune si sono poi innestate le autonome elaborazioni regionali, con interessanti elementi di specificità e di qualità, come l'implementazione e la strutturazione del concetto di impresa formativa (quella che può realizzare all'interno la formazione formale). In proposito la Regione Veneto ha elaborato due questionari per l'autovalutazione da parte delle imprese:

- l'attenzione al supporto consulenziale alle imprese, come strumento di accompagnamento per elevare la qualità della formazione e del percorso di apprendistato; in alcune sperimentazioni le Regioni hanno messo a disposizione delle imprese soggetti deputati a prestare assistenza tecnica per la predisposizione del piano formativo individuale;
- il recupero e la valorizzazione della dimensione non formale del percorso di apprendistato, attraverso la previsione anche di questa specifica componente nell'ambito dei piani formativi individuali; dai primi risultati che emergono dalla Regione Liguria, che prima delle altre ha avviato la sperimentazione avendo definito un'intesa con le Parti sociali già nel luglio del 2004, è proprio sulla formazione non formale che si concentra l'interesse delle imprese, visto che possono autonomamente determinarne i contenuti e gli obiettivi, con il supporto di strutture formative che le aiutano a progettare il percorso.

Come anticipato, la legge n. 80/2005 ha delegato alla contrattazione collettiva la facoltà di regolamentare l'apprendistato professionalizzante in mancanza di leggi regionali. Sicuramente l'ampliamento dei soggetti deputati a riflettere sugli aspetti formativi dell'istituto e ad elaborare soluzioni specifiche può aiutare a stimolare, anche nelle rappresentanze di categoria, una cultura ed un *know how* della formazione. Ma il provvedimento è troppo recente per valutarne al momento l'effetto sui comportamenti tra le parti.

La maggior parte dei contratti collettivi che hanno recepito l'apprendistato professionalizzante sono stati sottoscritti precedentemente all'approvazione della l. n.80/2005,

²⁷ Lombardia (settore bancario), Veneto, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo.

e quindi risultano finalizzati a definire elementi accessori ad un quadro che doveva essere costruito sui singoli territori, d'intesa fra Regioni e Parti sociali. Qualche riflessione più ampia è stata fatta da alcune categorie: il terziario ha ritenuto di rafforzare il ruolo degli enti bilaterali introducendo un passaggio di verifica del piano formativo individuale e della coerenza con i profili formativi, precedentemente all'assunzione; le industrie edili hanno valorizzato il ruolo e le competenze delle scuole edili, riconoscendo integralmente a queste la possibilità di erogare le 120 ore di formazione formale; alcuni contratti dell'industria hanno introdotto previsioni specifiche, come la definizione di "impresa formativa".

All'indomani della legge n.80/2005, solo alcune associazioni di categoria sono tornate a rivedere le previsioni contrattuali per renderle idonee a sostituire la regolamentazione regionale, ove mancante. Al momento la revisione è stata limitata alla definizione di alcuni profili formativi, per lo più utilizzando il materiale prodotto dalla Commissione sui contenuti ex DM 179/1999. In sostanza, dall'analisi dei primi accordi sembrerebbe che le rappresentanze di categoria non abbiano colto completamente la portata innovativa della riforma né la possibilità loro offerta dalla normativa, di delineare un proprio modello di apprendistato tarato sulle specifiche del settore e inquadrato in una strategia di sviluppo delle risorse umane nelle imprese di riferimento.

Del tutto in fase embrionale appare invece l'approfondimento di un'altra questione, che pure ha un peso significativo nella definizione delle nuove regolamentazioni per l'apprendistato: il tema del finanziamento delle attività formative e delle azioni a supporto. Se già per gli attuali occupati in apprendistato le risorse spese dallo Stato e da alcune Regioni che aggiungono fondi propri viene reputato insufficiente, tanto che solo una parte dei giovani riesce a partecipare alle attività formative, l'ulteriore utenza che prevedibilmente si creerà con lo sviluppo dell'apprendistato professionalizzante diventa un onere rispetto al quale è difficile immaginare un contributo esclusivamente pubblico. Ed è per questo che qualche legge regionale introduce la possibilità che le parti contribuiscano ai costi della formazione, magari attraverso le risorse dei fondi interprofessionali. Dovranno essere valutati con attenzione gli eventuali dispositivi operativi in tal senso.

L'apprendistato alto

La strategia per promuovere la diffusione dell'apprendistato per il conseguimento di un titolo di studio o di alta qualificazione è una tipologia di apprendistato del tutto innovativa per il sistema italiano. Per questa il Ministero del lavoro di risorse a valere sul Pon per la realizzazione di iniziative sperimentali nei diversi territori. L'invito rivolto alle Regioni del Centro-nord dove si concentra la quota più elevata di giovani assunti in apprendistato, è stato accolto favorevolmente pressoché da tutte le amministrazioni, che stanno progressivamente stipulando Protocolli d'intesa con il Ministero.

Nelle Regioni che hanno già siglato l'intesa²⁸, la sperimentazione coinvolgerà circa 1000 giovani, che saranno assunti come apprendisti e potranno partecipare ad attività formative svolte presso istituzioni educative e in impresa. Tale percorso formativo consentirà di conseguire un titolo di studio al termine del contratto.

La maggior parte delle Regioni ha previsto percorsi volti al conseguimento di diplomi di master universitario di I e di II livello. Si tratta infatti di percorsi di alta specializzazione che possono facilmente incontrare il favore delle imprese, consentendo maggiore flessibilità nei

²⁸ Le Regioni che hanno già firmato il Protocollo con il Ministero del lavoro sono: Abruzzo, Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto.

contenuti ed un impegno di formazione formale più limitato rispetto ai percorsi per il conseguimento di una laurea o di una certificazione Ifts. Le sperimentazioni intervengono in un quadro in cui il costo del lavoro dei giovani è uguale a quello degli apprendisti assunti con le altre tipologie²⁹, senza rilevare la quantità di ore di formazione formale richieste. Inoltre, vista la provenienza delle risorse messe a disposizione dal Ministero del lavoro, la conclusione dei progetti deve avvenire entro il 30 giugno 2008, termine troppo limitato per realizzare percorsi lunghi.

Secondo le indicazioni originarie del Ministero del lavoro, le iniziative avrebbero dovuto essere avviate a partire dall'anno accademico 2005-06; tuttavia, al momento solo alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) hanno emanato un avviso pubblico per l'individuazione del soggetto cui affidare le attività. La Provincia di Bolzano aveva avviato già nel 2004 la sperimentazione di due corsi di laurea (in ingegneria della logistica e della produzione e in informatica applicata) per apprendisti, sulla base dell'esperienza della Provincia di Trento che ha ispirato l'adozione dell'art. 50 nell'ambito del d.lgs. 276/2003; a seguito dell'intesa con il Ministero del lavoro, tale sperimentazione sui due corsi di laurea è confluita nel progetto nazionale.

Interessante è l'analisi comparativa dei dispositivi emanati dalle quattro Regioni citate in relazione ai percorsi per il conseguimento di diplomi di master.

Fra gli elementi da evidenziare c'è in primo luogo la possibilità di finanziare non solo percorsi ad hoc, ma anche l'inserimento di giovani assunti con contratto di apprendistato nell'ambito dell'offerta formativa già predisposta dalle università. Se tale scelta semplifica la realizzazione del progetto, dal momento che richiede di individuare un numero più ridotto di imprese e di giovani interessati allo stesso percorso formativo, la sfida diventa poi quella di progettare modalità, strumenti e figure di supporto che consentano di conciliare tempi di studio e di lavoro e di raccordare i due percorsi.

Analizzando i soggetti ai quali si rivolgono i diversi bandi emergono due approcci differenti: un modello "ancorato" al soggetto accademico e un altro che presuppone un più alto grado di integrazione. Il bando dell'Emilia Romagna, ad esempio, individua nelle università il soggetto attorno al quale costruire la sperimentazione. Queste possono presentare una candidatura da sole. Alle imprese che assumono gli apprendisti da coinvolgere si chiede uno sforzo significativo: le 1600 ore di impegno lavorativo annuale dovranno essere dedicate quasi esclusivamente al percorso di formazione formale (1500 ore da realizzarsi di norma nell'arco di un solo anno). Si aggiunga che il finanziamento complessivo di ogni intervento risulta essere più basso che nelle altre Regioni.

Nel caso dei bandi delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, invece, la partecipazione attiva del sistema produttivo è richiesta già nella elaborazione e presentazione del progetto, attraverso la costituzione di forme associative con l'università. Il percorso di formazione formale ha una durata molto più limitata (300 - 400 ore complessive, che diventano 600 per la Lombardia) e può essere ripartito su due annualità. Queste Regioni, che hanno definito modelli in cui l'impegno formativo aggiuntivo per l'apprendista e l'impresa è inferiore, hanno evidentemente privilegiato l'immediato impegno per l'attuazione delle iniziative.

Seppure il numero complessivo dei partecipanti alle diverse iniziative sia alquanto limitato, la rilevanza delle sperimentazioni sta nella opportunità di definire modelli di collaborazione fra imprese e università (o altre istituzioni formative) basati sull'integrazione e sul

²⁹ La realizzazione delle iniziative sperimentali presuppone la definizione di un accordo contrattuale che specifichi le modalità di assunzione (livello di inquadramento, qualifica, ecc.); per quanto riguarda la retribuzione tale accordo non può discostarsi da quanto previsto a livello nazionale. Le tre tipologie di apprendistato godono anche delle stesse agevolazioni contributive.

riconoscimento dell'apporto che entrambi possono dare al processo di acquisizione di conoscenze/competenze e allo sviluppo della produttività del lavoro. Infatti, è dalla possibilità di incrementare il dialogo fra sistema produttivo e università che passa anche una delle direttrici della strategia del Governo per far crescere la competitività del sistema Paese. Ed è questa la motivazione che ha spinto il Ministero del lavoro ad investire nell'operazione non solo finanziariamente, ma promuovendo anche l'attivazione di una sede di confronto e di scambio (quale è il Comitato nazionale di Pilotaggio) che possa indirizzare, monitorare e valutare l'andamento delle diverse iniziative.

La sfida è quella di individuare modelli che siano sostenibili; ossia in cui entrambi i soggetti coinvolti siano in grado di riconoscere le proprie convenienze e determinare le condizioni anche economiche che possono supportare tale collaborazione.

CAPITOLO 5

La formazione superiore non universitaria

Nonostante il dibattito nazionale in merito alla necessità per il Sistema Paese di incrementare l'acquisizione di competenze tecniche e tecnologiche, al quinto anno di programmazione, il canale dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (istituito attraverso la legge 144/99) si configura all'interno del canale di formazione post secondaria come una realtà ancora piuttosto contenuta.

Prendendo in esame l'annualità di programmazione 2002-2003, i cui corsi sono stati oggetto delle ultime attività di monitoraggio periodicamente condotte dall'Isfol, emerge che le attività corsuali non superano le 613 unità (Tab. V.1)

L'analisi del dato, soprattutto nella comparazione con l'annualità precedente, non può però prescindere dal fatto che la completa titolarità regionale in materia delinea un quadro fortemente differenziato di regione in regione che impatta in modo sostanziale sia sui tempi della programmazione, sia sui tempi della realizzazione. Per analizzare al meglio le caratteristiche quantitative dell'offerta dunque sarà necessario considerare il dato di stock annualmente rilevato tra i mesi di ottobre e dicembre di ciascun anno.

Tab. V.1 - Percorsi IFTS - annualità di programmazione 2000-2001 e 2002-2003, per ripartizione geografica (v.a. e val.%)

Aree	Annualità 2000-2001		Annualità 2002-2003	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Nord	186	25,3	198	32,3
Centro	93	12,7	120	19,6
Sud	455	62,0	295	48,1
Totale	734	100,0	613	100,0

Fonte: Dati Indire e elaborazioni Isfol su dati Indire

Se, da un lato, risulta ulteriormente accresciuta la capacità delle singole Amministrazioni Regionali di mantenere un rapporto elevato tra programmato e realizzato è comunque necessario sottolineare che i differenti tempi di *governance* fanno sì che la programmazione di uno stesso segmento formativo e di una stessa annualità a livello nazionale può effettivamente interessare molteplici anni solari. Il confronto tra le tabelle precedentemente presentate, infatti, sottolinea che ai 448 percorsi IFTS programmati per l'annualità 2002-2003 rilevati nell'ottobre 2004 si sono aggiunti sino ad oggi ulteriori 165 corsi programmati e avviati dopo la rilevazione periodica. Allo stesso modo, è molto probabile che lo stesso numero di corsi afferenti alla programmazione 2002-2003 andrà progressivamente aumentando a seguito delle attività di Regioni che al momento sono impegnate nella realizzazione di corsi afferenti all'annualità di programmazione 2000-2001.

Il decremento sottolineato dalla comparazione dei dati di flusso delle singole annualità di programmazione - su cui incidono questioni formali legate prevalentemente all'erogazione dei finanziamenti impegnati - viene di fatto smentito dalla lettura del dato di stock secondo cui il numero di corsi periodicamente rilevato ad ottobre dei diversi anni rimane nell'ultimo triennio pressoché stabile.

A cinque anni dalla prima sperimentazione, è utile ricordare che i percorsi IFTS hanno rappresentato e rappresentano tutt'ora un laboratorio privilegiato in occasione del quale il dibattito attuato dai diversi attori di governo - Regioni, Ministero dell'Istruzione, Ministero

del Lavoro, Parti Sociali datoriali e sindacali e Autonomie Locali – ha dato luogo a importanti risultati proprio in considerazione della valenza nazionale del certificato di Tecnico Superiore.

Tab. V.2 – Percorsi IFTS programmati ed avviati: quadro di sintesi dati di stock (v.a.)

Aree	1998/1999*		1999/2000**		2000/2001***		2002/2003****	
	Programm.	Avviati/ realizzati	Programm.	Avviati/ realizzati	Programm.	Avviati/ realizzati	Programm.	Avviati/ realizzati
Nord	86	80	96	94	165	156	201	198
Centro	42	42	70	68	93	89	50	49
Sud	100	95	229	133	179	165	197	194
Totale	228	217	395	295	437	410	448	441

* ottobre 2000

** ottobre 2001

*** ottobre 2002

**** ottobre 2004

Fonte: Indagine Isfol, 2004-2005

Prima tra tutti, si segnala la condivisione e l'applicazione di standard minimi delle competenze di base, trasversali e tecnico professionali in esito ai percorsi. Altro elemento innovativo proprio in virtù del fatto che si tratta di una filiera a titolarità regionale ma il cui titolo ha una valenza nazionale, risiede nell'individuazione di 46 figure professionali³⁰ - raggruppate in 6 differenti comparti - cui i corsi devono far riferimento e considerate funzionali a sostenere lo sviluppo del sistema produttivo nazionale. In merito all'individuazione delle figure professionali, è necessario sottolineare che l'elenco approvato in sede di Conferenza Unificata non limita le capacità programmatiche delle singole Regioni. Ciascuna Amministrazione Regionale può, infatti, mettere a bando e finanziare fino al 50% di corsi che fanno riferimento a figure professionali che, pur non contenute nei documenti approvati in Conferenza Unificata, risultano di interesse per lo sviluppo dell'economia locale.

I comparti per cui sono state individuate le relative figure sono: Agricoltura, Manifatture, ICT, Edilizia, Ambiente, Turismo, Trasporti e Servizi Assicurativi e Finanziari.

Tab. V.3 - Percorsi IFTS afferenti alle 37 figure individuate a livello nazionale e afferenti ai Progetti Pilota, per ripartizione geografica - Annualità 2002-2003 (v.a. e val.%)

Aree	Progetti afferenti a 37 figure nazionali		Progetti Pilota		Totale progetti IFTS	
	v.a.	Val. %	v.a.	Val. %	v.a.	Val. % Progetti Pilota/corsi nel complesso
Nord	159	35,9	39	22,9	198	19,7
Centro	81	18,3	39	22,9	120	32,5
Sud	203	45,8	92	54,1	295	31,2
Totale	443	100,0	170	100,0	613	27,7

Fonte: Dati Indire e elaborazioni Isfol su dati Indire

Nell'ambito dell'annualità di programmazione 2002-2003 i progettisti avevano a disposizione le indicazioni relative alle prime 37 figure individuate e i relativi corsi sono stati

³⁰ L'elenco delle prime 37 figure professionali individuate costituisce l'Allegato A del Documento Tecnico approvato in Conferenza Unificata nell'agosto 2002. Le ulteriori 9 figure professionali sono state individuate e segnalate nell'allegato A al Documento Tecnico approvato nella seduta della Conferenza Unificata nel novembre 2004.

complessivamente 443 ovvero il 72,3% di tutti i corsi programmati; specularmene i progetti Pilota, quelli cioè che facevano riferimento a figure professionali diverse da quelle individuate a livello nazionale si sono assestate sulle 170 unità corsuali (Tab. V.3).

La numerosità e il peso percentuale dei corsi afferenti alle 37 figure nazionali sono indicati nella tabella V.4.

Tab. V.4 – Corsi programmati per l'annualità 2002-2003 afferenti alle 37 figure professionali di riferimento individuate a livello nazionale (v.a. e val.%)

Figure di riferimento individuate a livello nazionale	Corsi programmati o realizzati		Settore
	v.a.	val.%	
Tecnico superiore per l'organizzazione e il marketing del turismo integrato	45	10,2	Turismo
Tecnico superiore per la comunicazione e il multimedia	32	7,2	ICT
Tecnico superiore per il monitoraggio e la gestione del territorio e dell'ambiente	28	6,3	Ambiente
Tecnico superiore per l'amministrazione economico-finanziaria ed il controllo di gestione	25	5,6	Manifatture
Tecnico superiore commerciale/marketing/organizzazione vendite	24	5,4	Manifatture
Tecnico superiore per i sistemi e le tecnologie informatiche	19	4,3	ICT
Tecnico superiore per la ristorazione e la valorizzazione dei prodotti territoriali e delle produzioni tipiche	18	4,1	Turismo
Tecnico superiore per le telecomunicazioni	17	3,8	ICT
Tecnico superiore di automazione industriale	16	3,6	Manifatture
Tecnico superiore ambiente, energia e sicurezza (in azienda)	15	3,4	Manifatture
Tecnico superiore per l'assistenza alla direzione di strutture ricettive	14	3,2	Turismo
Tecnico superiore per lo sviluppo software	14	3,2	ICT
Tecnico superiore di disegno e progettazione industriale	13	2,9	Manifatture
Tecnico superiore per le applicazioni informatiche	13	2,9	ICT
Tecnico superiore conduzione cantiere	12	2,7	Edilizia
Tecnico superiore per i sistemi di raccolta e smaltimento di rifiuti	11	2,5	Ambiente
Tecnico superiore sistema qualità (prodotto e processo)	10	2,3	Manifatture
Tecnico superiore per rilievi e strumentazioni di telerilevamento (G.P.S. - G.I.S.)	10	2,3	Edilizia
Tecnico superiore per l'assistenza alla direzione di agenzie di viaggi e tour operator	10	2,3	Turismo
Tecnico superiore della trasformazione dei prodotti agroindustriali	9	2,0	Agricoltura
Tecnico superiore programmazione produzione/logistica	8	1,8	Manifatture
Tecnico superiore per il rilievo architettonico, la restituzione e la rappresentazione grafica	8	1,8	Edilizia
Tecnico superiore dei trasporti e dell'intermodalità	8	1,8	Trasporti
Tecnico superiore delle produzioni vegetali	8	1,8	Agricoltura
Tecnico superiore per i sistemi idrici	7	1,6	Ambiente
Tecnico superiore della commercializzazione dei prodotti agroindustriali	6	1,4	Agricoltura
Tecnico superiore di industrializzazione del prodotto e processo	5	1,1	Manifatture
Tecnico superiore sistema informativo aziendale	5	1,1	Manifatture
Tecnico superiore per le infrastrutture logistiche	5	1,1	Trasporti
Tecnico superiore per la gestione del territorio produttivo agro-ambientale	5	1,1	Agricoltura
Tecnico superiore di informatica industriale	5	1,1	Manifatture
Tecnico superiore della logistica integrata	4	0,9	Trasporti
Tecnico superiore per la mobilità e il trasporto pubblico locale	4	0,9	Trasporti
Tecnico superiore di produzione	4	0,9	Manifatture
Tecnico superiore conduzione/manutenzione impianti	4	0,9	Manifatture
Tecnico superiore delle produzioni animali	2	0,5	Agricoltura
Tecnico superiore di approvvigionamento	0	0,0	Manifatture
Totale progetti	443	100,0	

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Indire

Al di là dei dati relativi alla programmazione, le attività di monitoraggio e valutazione condotte dall'Isfol mediante il coinvolgimento diretto di responsabili, docenti tutor e allievi permettono di approfondire le questioni relative alle caratteristiche dell'offerta e agli esiti della formazione stessa³¹.

³¹ Le attività di monitoraggio sono state realizzate negli ultimi mesi dell'anno 2004 e pertanto hanno permesso di raccogliere informazioni relativamente a 388 corsi avviati e conclusi prima dell'anno 2005.

Per quanto riguarda gli utenti, gli iscritti nell'ultima annualità di programmazione gli iscritti hanno superato le 12.000 unità, mentre decisamente più contenuto risulta il numero dei frequentanti (circa 7.000 persone).

Il tasso di abbandono, dunque, continua ad essere consistente e imputabile a due ordini di fattori: il primo fa riferimento alla prassi ormai diffusa secondo la quale l'atto dell'iscrizione non conclude un percorso di scelta ma rappresenta una tappa a seguito della quale il soggetto decide se concludere o meno il percorso intrapreso; il secondo fa riferimento all'impegno richiesto durante i corsi sia per quanto riguarda il livello delle competenze da acquisire, sia in termini di tempo. Rispetto a questo ultimo punto, è necessario segnalare che se la norma istitutiva degli IFTS prevedeva percorsi di durata variabile dai due ai quattro semestri, la riforma del sistema accademico che ha permesso l'acquisizione della laurea di base dopo il superamento dei tre anni di corso ha fatto sì che gli IFTS si configurassero per lo più come percorsi di durata annuale (1.200 ore). In riferimento all'ultima annualità monitorata, quasi il 95% dei percorsi ha infatti una durata non superiore alle 1.200 ore (Tab. V.5)

Tab.V.5 - Durata percorsi IFTS- annualità 2002-2003 (v.a. e val.%)

Monse ore complessivo	1998-99	1999-2000	2000-2001	2002-2003
1.200 ore	51,1	71,6	73,3	94,8
1.201 - 1.800 ore	27,2	15,7	19,3	3,3
1.801-2.400 ore	21,7	12,7	7,4	1,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol, 2004-2005

Tale tendenza, già in atto sin dal secondo anno di programmazione, è stata incoraggiata dalle stesse Regioni: l'analisi dei bandi regionali - pubblicati on line sulla Banca Dati - evidenzia che la maggior parte delle Regioni hanno esplicitamente richiesto che la durata dei corsi non superasse le 1.200 ore.

Nei percorsi IFTS lo stage rappresenta uno strumento per facilitare la transizione al lavoro dei corsisti, una scelta strategica per gli occupati impegnati a cambiare o accelerare il proprio progetto professionale e insieme uno strumento funzionale agli stessi provider che intendono stabilire relazioni e collaborazioni più stabili sul territorio. Secondo la normativa in vigore allo stage deve essere dedicato almeno il 30% del monte ore. Tale indicazione è stata ampiamente rispettata e nel corso degli anni tale strumento sembra essere stato oggetto di crescenti attenzioni. Per approfondire tale aspetto, a coloro che avevano già frequentato lo stage è stato chiesto di fornire informazioni relativamente alle caratteristiche dell'esperienza e alcune opinioni in merito. Degli oltre 5000 corsisti coinvolti nelle attività di monitoraggio, al momento delle indagini di campo, avevano già realizzato il periodo di stage previsto dai percorsi più del 50% dei frequentanti. A questi ultimi è stato chiesto di esprimere un giudizio in merito alla coerenza tra le attività svolte in stage e il resto della formazione: i tre quarti dei corsisti rispondenti (74,9%) attesta una piena coerenza, mentre i rimanenti affermano di aver svolto una esperienza non propriamente in linea con quanto realizzato durante le attività in aula.

Le imprese di piccole dimensioni risultano particolarmente impegnate nella realizzazione dei percorsi IFTS; si pensi infatti, che oltre il 53% dei corsisti ha realizzato uno stage in una azienda con meno di 15 addetti, e circa la metà di questi lo ha realizzato in una azienda di piccolissime dimensioni con al massimo 5 addetti.

Significativo comunque risulta il fatto che ben il 72,4% dei corsisti rispondenti ha dichiarato che l'esperienza di stage ha rappresentato un'esperienza significativa nell'ambito del percorso in quanto assimilabile ad una vera e propria esperienza di lavoro.

L'analisi delle modalità con cui è stato svolto lo stage rafforzano quanto già sinteticamente espresso dai corsisti interessati dalle attività di stage.

In oltre la metà dei casi, infatti i corsisti hanno visto l'assegnazione di compiti specifici da svolgere in autonomia. Un ulteriore 41,4% ha prevalentemente lavorato in affiancamento ad un referente aziendale; solo una minoranza dichiara di essere stato impegnato in base ad emergenze o solo mediante l'osservazione delle pratiche professionali dei più anziani.

La ripartizione percentuale dei corsisti per le diverse classi di età individuate ricalca quanto già considerato per le precedenti annualità. Nel 58,2% dei casi, i frequentanti coincidono con giovani di età compresa tra i 21 e i 30 anni. I giovanissimi con un'età inferiore ai 20 anni costituiscono poco più del 21% del complesso dei frequentanti. Significativa continua a presentarsi la quota di ultratrentenni presenti in aula che arriva a rappresentare il 20,7% dell'utenza complessiva.

Dalle informazioni fornite dai responsabili dei corsi, sappiamo che oltre l'80% dei frequentanti è in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore. Ulteriori informazioni in merito alla tipologia e all'indirizzo degli studi pregressi possono essere desunte direttamente dagli utenti coinvolti nella rilevazione.

Tab. V.6 - Età dei corsisti (v.a. e val.%)

Classe di età	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2002-2003
18- 20 anni	24,0	18,4	18,9	21,1
21-24 anni	40,7	36,8	37,2	30,1
25-30 anni	24,2	30,1	28,2	28,1
Oltre 31 anni	11,1	14,7	15,7	20,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol, 2004-2005

Tab. V.7 - Corsisti frequentanti per titolo di studio conseguito (v.a. e val.%)

Titolo di studio	1998/99	1999/2000	2000/2001	2002/2003
Licenza media inferiore	-	0,1	0,6	1,3
Attestato di formazione professionale	0,3	0,3	0,9	0,9
Diploma di scuola secondaria superiore:	93,2	88,8	86,0	82,2
- Diploma Liceo classico	3,5	4,5	4,6	3,5
- Diploma Liceo scientifico	10,8	11,4	13,6	10,9
- Diploma liceo artistico	1,5	1,4	1,4	1,5
- Diploma Liceo psicopedagogico	2,5	3,4	3,9	1,9
- Diploma Istituto tecnico industriale	17,7	15	17	16
- Diploma istituto tecnico commerciale, per geometri, periti aziendali	38,2	32,7	25,7	24,7
- Diploma di istituto d'arte	2,9	2,2	2,8	2,3
- Diploma di istituto professionale	13,2	10,5	9,7	11,8
- Diploma di scuola magistrale	0,2	0,3	0,5	2,4
- Altro diploma scuola secondaria superiore	2,7	7,4	6,8	7,2
Titoli universitari:	6,4	10,8	12,5	15,6
- Diploma universitario	0,8	1,8	1,6	1,3
- Laurea quadriennale/quinquennale	5,6	9	10,9	12,4
- Laurea triennale	-	-	-	1,7
- Laurea specialistica	-	-	-	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol, 2004-2005

Rispetto al possesso dei diversi titoli di studio è necessario segnalare che il 2,2% dei frequentanti rispondenti è privo del titolo di scuola secondaria superiore (Tab. V.7).

Tra questi, meno della metà è in possesso di una qualifica professionale; gli altri hanno conseguito al massimo la licenza media.

I corsisti in possesso di un titolo di livello universitario rappresentano oltre il 15% dei frequentanti. Si tratta di un aumento rispetto all'annualità precedente di oltre 3 punti percentuali.

Tra coloro che hanno conseguito il diploma, si conferma nel quadriennio la contrazione dei diplomati provenienti dagli istituti tecnici e professionali (che pur nel decremento costituiscono comunque il gruppo più numeroso di frequentanti) a fronte invece di una sempre più cospicua partecipazione di giovani e adulti in possesso di un diploma liceale che rappresentano quasi il 18% dei corsisti coinvolti nelle attività di monitoraggio.

Nonostante si tratti nel complesso di un canale ancora giovane in cui le punte di qualità e innovazione si intrecciano con alcune linee d'ombra che dovranno necessariamente essere risolte nel processo di transizione dalla fase sperimentale alla fase di messa a regime della filiera, i risultati, e in particolare gli impatti occupazionali risultano essere più che interessanti (Tab. V.8).

Tab. V.8 - Occupazione prodotta (val.%)

Posizione	Anno di programmazione dei corsi*		
	1998-99	1999-2000	2000-2001
Corsisti occupati	63,0	50,8	58,6
Nuovi inserimenti occupazionali	43,2	34,7	44,2

* I corsi sono realizzati circa un anno dopo l'annualità indicata per la programmazione; le indagini relative all'analisi degli esiti occupazionali vengono annualmente condotte a un anno dalla conclusione dei corsi IFTS.

Fonte: Indagini Isfol, 2002, 2003 e 2004

A circa un anno dal termine dei percorsi, risulta occupato il 58,6% del campione di ex corsisti³².

Considerando che una quota di occupati, al momento dell'intervista lavora nello stesso posto dove era impegnato anche al momento dell'iscrizione al corso, il valore relativo alla nuova occupazione prodotta è pari al 44,2%; si tratta del valore più elevato fatto registrare nel corso del primo triennio. Se agli occupati dopo il corso IFTS si sommano anche tutti coloro che hanno maturato almeno una esperienza professionale tra la fine del corso e il momento dell'intervista la percentuale di chi, indipendentemente dalla situazione contingente, ha sperimentato un inserimento nel mercato del lavoro arriva ad essere pari al 71,3%. L'impatto positivo dei corsi risulta sottolineato anche dal fatto che, tra tutti coloro che hanno maturato una esperienza professionale, ben il 64,7% degli intervistati attesta un livello di coerenza tra la formazione acquisita e il lavoro intrapreso.

Ad oggi, l'evoluzione del sistema dell'IFTS è tutt'altro che conclusa ma anzi si arricchisce di una nuova sfida: in risposta all'esigenza di sostenere lo sviluppo quali-quantitativo degli IFTS quale canale attraverso cui acquisire competenze tecniche di medio e alto livello, le nuove linee guida di programmazione fanno riferimento per la prima volta ad una programmazione triennale per gli anni 2004-2006 (anziché ad una sola annualità di programmazione come sinora avvenuto). Per il periodo indicato, le singole Amministrazioni Regionali, attraverso la stesura di piani regionali, individuano quelle istituzioni scolastiche o

³² L'indagine è stata condotta attraverso interviste telefoniche utilizzando la metodologia CATI. Ha coinvolto un campione volontario di 999 individui. Il campione risulta rappresentativo del volume dell'offerta corsuale per ripartizione geografica e per sesso dei frequentanti dei corsi.

sedi formative che possono operare su periodi pluriennali. In questo senso, i soggetti attuatori - secondo quanto contenuto nei documenti allegati all'Accordo sancito in Conferenza Unificata il 25 novembre 2004 - vengono denominati *Poli formativi per l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore con l'indicazione del settore di riferimento, attraverso i quali le Regioni, (...) attivano corsi IFTS, con priorità per aree e settori del proprio territorio (...), in collaborazione con Università, imprese, Istituti Superiori, Organismi di formazione e Centri di ricerca.*

Tale scelta sembra rispondere ad una strategia tesa insieme a mantenere un forte ancoraggio al sistema produttivo e a rilanciare il ruolo dell'Università nel campo della ricerca applicata quale leva per il *"riposizionamento strategico dei comparti più importanti del made in Italy"*.

I criteri per l'individuazione dei poli formativi non sono stati definiti a livello nazionale e dunque ciascuna Regione, titolare della programmazione sia delle singole attività formative, sia delle azioni a supporto dello sviluppo del sistema, procede autonomamente alla individuazione/costituzione dei poli formativi.

Tra le iniziative volte a definire il nuovo assetto dell'IFTTS risultano già avviate diverse attività; alcune sono promosse direttamente dalle singole Regioni, mentre altre, a carattere interregionale, sono state avviate a partire dalla riflessione in merito ad uno specifico settore produttivo. Tra le prime attività promosse dalle singole Regioni si ricordano quelle avviate dalla Regione Liguria (funzionali allo sviluppo di un polo IFTS nel settore dell'ICT e nel comparto della Navalmeccanica, cantieristica ed attività marittimo portuali), dalla Regione Lombardia che, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale e le Parti Sociali, promuove il rafforzamento del legame tra formazione post secondaria, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico a partire dal settore meccanico-automazione industriale e delle tecnologie dell'ICT, dalla Regione Molise per la costituzione di un polo nel settore agroalimentare e dalla Regione Piemonte nell'ambito del settore della Plasturgia e dell'ICT wireless. La Regione Veneto presenta uno stato di attuazione molto avanzato, tanto che, a seguito dell'accordo territoriale tra Regione, USR, Province, Università del Veneto e Parti Sociali, al momento risultano attivi già 12 poli formativi IFTS.

Nell'ambito delle iniziative interregionali si segnala il polo formativo nazionale integrato per il settore Calzaturiero la cui costituzione è stata sancita dal Protocollo d'intesa tra il MIUR, il Ministero del Lavoro, la Confindustria, l'Associazione Nazionale Calzaturieri Italiani e le Parti sociali. Al protocollo d'intesa hanno aderito 5 Regioni (Emilia Romagna, Puglia, Veneto, Marche e Lombardia) al fine di promuovere una strategia di azione comune a sostegno delle imprese e della qualità dei prodotti nazionali soprattutto nell'ottica del rilancio della competitività internazionale.

Nonostante sembrano avviate le attività funzionali all'attivazione dei poli formativi, al momento sembrano comunque convivere più linee di azione per quanto riguarda gli IFTS; accanto alle attività relative ai Poli formativi, molte regioni stanno, infatti, proseguendo con la messa a bando dei percorsi IFTS delle attività corsuali a valere su Fondi regionali e del FSE delle annualità di programmazione 2004, 2005 e 2006.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6

La Formazione Permanente

L'attuazione delle strategie di lifelong learning tende ad assumere, nel nostro Paese, un carattere trasversale, nel quadro del processo di riforma dei sistemi educativi e formativi. Tale impostazione si fonda sul principio che colloca la persona in situazione di apprendimento al centro dei diversi contesti formativo-educativi. Si tratta di una concezione dinamica che considera le strategie di lifelong learning presenti nelle diverse configurazioni ed articolazioni caratterizzanti ciascun sistema (dell'istruzione, della formazione e del lavoro), attraverso modelli di interazione tra gli stessi sistemi, tra istituzioni e soggetti sociali differenti.

Il lifelong learning riguarda i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e, pertanto, le competenze istituzionali in Italia in merito alla programmazione e gestione delle azioni sono estremamente articolate. Allo stato attuale sono coinvolti nella formazione permanente tutti i livelli istituzionali, dallo Stato alle Regioni, dalle Province ai Comuni.

Le strategie e le risorse della formazione permanente si collocano nel nostro Paese a cavallo tra gli obiettivi dell'occupabilità e adattabilità nell'ambito delle linee guida della Strategia europea per l'occupazione, da una parte, e gli obiettivi che scaturiscono dal diritto di cittadinanza attiva nell'ambito del processo di Bruges e Copenhagen, dall'altra.

Agli orientamenti a favore dell'apprendimento permanente, ampiamente condivisi, non corrispondono ancora sufficienti piani di azione integrata tra gli attori e i soggetti coinvolti in grado di attrarre una significativa quota di popolazione adulta, in particolare quella con bassi livelli di istruzione e qualificazione.

I dati sull'istruzione e qualificazione della popolazione adulta italiana, infatti, mostrano un gap significativo rispetto agli altri Paesi. Secondo gli ultimi dati pubblicati da Eurostat, la partecipazione della popolazione adulta (25-64enne) ad attività di istruzione e formazione è in Italia pari al 4,7%, a fronte di una media europea dell'Europa allargata ai 25 Paesi del 9% (che arriva al 9,7% se si considerano soltanto i 15 Stati membri "storici").

Recenti ricerche di livello nazionale, tra cui quelle svolte dall'Isfol sulla domanda e sull'offerta di formazione permanente, evidenziano e confermano una serie di problematiche:

- una ridotta partecipazione alle attività formative;
- il basso livello di scolarità della popolazione adulta ed un forte legame tra partecipazione e titoli di studio medio-alti posseduti;
- una disponibilità diffusa alla partecipazione, non agevolata dalla carenza di un supporto informativo e orientativo;
- la presenza di un ampio e variegato universo di soggetti erogatori pubblici e privati e una molteplicità di corsi e di attività (relative principalmente alle lingue straniere e all'informatica), in maggioranza dedicate alla domanda più consistente;
- una carenza di coordinamento degli erogatori dell'offerta che ostacola la creazione di una rete a livello locale.

Il consistente deficit formativo sopra evidenziato pone in rilievo la necessità di interventi urgenti in materia, anche in considerazione delle implicazioni sul piano della competitività e della coesione sociale. Si tratta di favorire l'acquisizione e l'aggiornamento di conoscenze e competenze di un'ampia fascia di popolazione, sia attraverso l'acquisizione di titoli di studio e qualificazione professionale, sia attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle esperienze acquisite tramite apprendimento non formale ed informale.

E' evidente che il vasto bacino di riferimento cui gli interventi di qualificazione-riqualificazione andrebbero rivolti (si tratta nel nostro Paese di oltre trenta milioni di persone in età attiva collocabile in una gamma assai diversificata di situazioni occupazionali e sociali e caratterizzata da differenti esperienze formative pregresse) impone da un lato una chiara strategia che individui le priorità d'azione, dall'altro la strutturazione di forme di raccordo istituzionale e del partenariato sociale in termini di investimento e di pianificazione.

Ciò anche alla luce dei chiari orientamenti comunitari in questa direzione, che considerano la formazione permanente una necessità prioritaria per favorire tanto una competitività economica e dinamica basata sulla conoscenza, quanto l'occupabilità.

Un maggiore investimento ed una modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione nell'ottica dell'apprendimento permanente si rendono indispensabili per un miglioramento della condizione professionale e sociale degli individui e per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Le analisi quali-quantitative realizzate nella precedente programmazione individuano, per guardare al futuro, alcuni punti nodali attorno ai quali sviluppare azioni di policy e di ricerca azione:

- l'implementazione delle azioni di coinvolgimento delle fasce più svantaggiate: si tratta di favorire la partecipazione alle attività di istruzione e formazione delle fasce di popolazione con bassi livelli di qualificazione attraverso forme di sensibilizzazione, orientamento, informazione e sostegno e l'allestimento di opportunità formative nei vari segmenti della istruzione e della formazione professionale in grado di strutturare percorsi mirati in termini organizzativo- didattici;
- il supporto all'utilizzo di pratiche di riconoscimento di conoscenze e competenze attraverso dispositivi di certificazione che rendano leggibile il patrimonio acquisito e facilitino l'inserimento in ulteriori percorsi o pratiche formative;
- il supporto alla strutturazione di programmazioni locali in grado di coniugare bisogni di sviluppo economico e domanda sociale attraverso la valorizzazione della rete degli attori socioeconomici del territorio, supportando la costruzione di reti tra le diverse strutture e i soggetti erogatori dell'offerta per evitare le sovrapposizioni tra le diverse filiere in termini di corsi proposti e di target di utenza;
- la facilitazione dell'accesso alle opportunità formative per tutti, anche mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'investimento in attività formative basate anche su scelte di tipo individuale attraverso il sostegno finanziario alla partecipazione e l'utilizzo dei dispositivi normativi previsti in materia.
- la realizzazione di un monitoraggio nazionale ricorrente in grado di raccogliere dati quantitativi e qualitativi sulla domanda e sull'andamento dell'offerta di formazione permanente.

In continuità con le attività degli anni precedenti, tesse a fornire un panorama della domanda sociale e delle politiche regionali dei soggetti coinvolti e delle diverse tipologie di offerta di formazione permanente. l'Isfol ha avviato un monitoraggio delle attività avviate/realizzate cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006.

Le attività di ricerca si sono focalizzate sulla ricognizione delle strutture di governance attuate a livello regionale. In particolare, poi, sono state monitorate le attività realizzate nel biennio 2003-2004, nell'ambito della Misura C4 per le Regioni Obiettivo 3 e Misura C3 o 3.8 per le

Regioni Obiettivo 1 dei POR, per le tre tipologie di intervento previste dal Regolamento 1784/99: aiuti alle persone, assistenza a strutture e sistemi, misure di accompagnamento.

L'indagine ha permesso di raccogliere i dati relativi a 1768 progetti di formazione permanente, realizzati nel 2003-2004, di cui 65 "complessi"³³, per un totale di 1.988 attività progettuali finanziate dai POR. Di questi il 97,0% afferisce alla tipologia "aiuti alle persone" (ovvero nel caso specifico, attività corsuali), il 2,7% ha finanziato azioni a sostegno del sistema di offerta (assistenza a strutture e sistemi) e l'1,3% azioni di accompagnamento.

Se si considera la distribuzione delle attività censite, la maggior parte di esse è stata realizzata nelle zone settentrionali del Paese, ed in particolare, il 37,7% nel Nord-Ovest, il 23,9% nel Nord-Est; nel Meridione si è concentrato il 23,8% delle attività mentre nelle Regioni centrali solamente il 14,6%.

Utile ai fini della comprensione del sistema è stata anche la rilevazione dei dati relativi alla durata dei progetti. Nella quasi totalità dei casi, il progetto si è collocato su un orizzonte temporale che non supera l'annualità e la durata media, espressa in ore, è stata pari a poco meno di 149 ore.

La tabella seguente (Tab. VI.1) riporta la distribuzione dei progetti secondo la tipologia dell'Ente Titolare/Capofila.

Nel complesso, nell'88,5% dei casi, corrispondente a 1565 progetti rilevati, l'Organismo educativo-formativo risulta essere l'Ente titolare del progetto (o capofila nel caso di raggruppamento), nominalmente afferente al sistema di offerta "formale" di "formazione e istruzione".

Più in particolare, il 51,1% dei progetti è affidato a centri di formazione professionale, cui vanno aggiunte 172 "altre agenzie formative" (pari al 9,7% del totale), che comunque operano nell'ambito dei sistemi regionali di formazione professionale (consorzi, scuole edili, enti formativi accreditati, ecc.). Gli istituti scolastici costituiscono il 13,3% del totale (per la maggior parte scuole secondarie superiori), mentre i centri territoriali permanenti rappresentano l'8,4% del totale.

³³ Con progetto complesso si fa riferimento ad una singola "idea" progettuale che nel sistema di programmazione, gestione e rendicontazione regionale viene scomposta in più progetti finanziati

Tab. VI.1 - Distribuzione dei progetti secondo la tipologia dell'ente titolare/capofila (val. %)

	%
Centro di formazione professionale	51,1
Centro territoriale permanente per l'educazione degli adulti	8,4
Scuola di base (materna-elementare-media di I grado)	2,5
Istituto sec. II grado statale	10,5
Istituto sec. II grado non statale	0,3
Università	0,1
Altra agenzia formativa operante nel sistema di formazione professionale	9,7
Altra agenzia formativa	5,9
Totale Organismi educativi - formativi	88,5
Università popolari, della terza età, dell'età libera, ecc.	0,1
Associazione di volontariato sociale	0,2
Associazione ricreativo-culturale	0,7
Cooperativa (es. coop. sociale, di consumo)	1,7
O.N.G. - organizzazione non governativa	0,1
Fondazione	0,6
Altro	1,9
Totale Terzo settore	5,1
Centri per l'impiego pubblici	0,8
Altro	1,1
Totale Servizi per l'impiego	2,0
Amministrazione regionale	0,1
Amministrazione provinciale	1,0
Amministrazione comunale	0,6
Altro servizio/struttura della pubblica amministrazione	1,5
Totale Pubblica Amministrazione	3,2
Sindacato	0,0
Struttura di emanazione sindacale	0,1
Enti o organismi bilaterali	0,1
Impresa	0,3
Struttura di emanazione imprenditoriale	0,1
Associazione di categoria	0,3
Associazione professionale	0,1
Altra struttura privata	0,2
Totale Rappresentanza e mondo del lavoro	1,1
Altro	0,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Istat

Per quanto riguarda la rimanente parte di enti/organismi che hanno ricevuto i finanziamenti da parte del Fse sulla misura "formazione permanente", i progetti censiti sono attribuiti per il 5,1% a organismi afferenti al terzo settore, per il 3,2% alle amministrazioni pubbliche, per il 2% ai servizi per l'impiego ed, infine, per l'1,1% a strutture, formative e non, correlate ad organismi di rappresentanza o ad aziende private.

Se si passa ad analizzare la caratteristica dei soggetti proponenti, solamente il 18,8% dei casi rilevati presenta un raggruppamento di più soggetti. Di questi circa il 75% sono stati costituiti ad hoc per il progetto e, dato ancor più rilevante, nell'8,0% dei casi si è fatto ricorso ad un partenariato stabile e attivo nel campo dell'offerta di formazione permanente.

Nel complesso, i soggetti coinvolti sono di varia natura, ma sostanzialmente riconducibili alle seguenti tipologie:

- *soggetti "politici" e "tecnico scientifici"*, il cui contributo è sostanzialmente legato alla pubblicizzazione e alla "sponsorizzazione" dell'iniziativa, da un lato, ed al suo supporto scientifico, dall'altro. E' il caso, ad esempio, del coinvolgimento di amministrazioni comunali e provinciali, di strutture di rappresentanza di categoria o di settore, di università e dipartimenti di ricerca;
- *scuole e Ctp, associazioni culturali e di volontariato, ecc.* che possono apportare un loro contributo sia in termini didattici, sia in termini logistici (disponibilità di spazi e strutture, reperimento utenza);
- *aziende fornitrici di supporti informatici e logistici.*

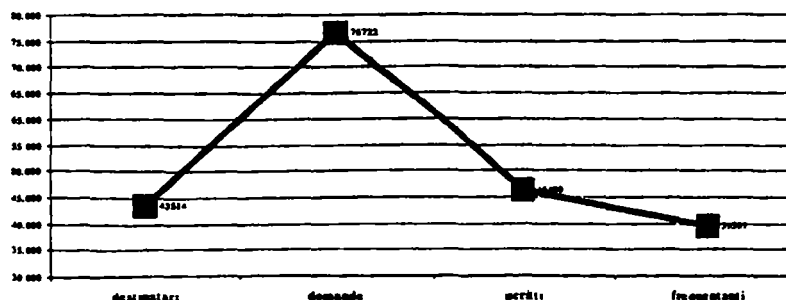
Come rilevato già nel primo rapporto nazionale sull'offerta di formazione permanente, i corsi prevalenti sono risultati i corsi di informatica (costituendo quasi la metà dell'offerta formativa complessiva), di lingue straniere e l'adeguamento delle competenze professionali.

Nel complesso, i progetti formativi censiti hanno dato luogo a 3656 corsi con una media di 2,1 corsi per sede ed una durata media di circa 134 ore a corso. Occorre precisare che la durata oraria media è la risultante di una realtà in cui prevalgono i corsi di breve durata.

Un risultato di questa attività di monitoraggio, che sembra opportuno mettere in rilievo, riguarda lo scarto piuttosto ampio tra le domande di iscrizione presentate per la partecipazione ad attività formative finanziate dalle Misure C4 e C3 o 3.8, rispetto al numero dei posti disponibili, scarto che per ben 505 progetti ha registrato il 75% di domande in più rispetto al preventivato.

Il confronto successivo tra iscritti ad avvio del progetto e effettivi frequentanti (Fig. VI.1) porta a ridimensionare la portata del fenomeno di eccesso di domanda, o piuttosto, come sottolineato dalle motivazioni addotte per gli abbandoni, evidenzia l'impossibilità da parte di un'offerta corsuale strutturata, anche se con marcati caratteri di flessibilità e adattabilità, di rispondere alle necessità di tutti i cittadini potenziali utenti dei corsi stessi.

Fig. VI.1 - Flussi di utenza nei corsi di formazione permanente (v.a.)



Fonte: Indagine Isfol

Preziose informazioni sintetizzate nella tabella successiva (Tab. VI.2) riguardano la distribuzione degli allievi per età, titolo di studio, occupazione e cittadinanza, ripartiti per aree geografiche.

I frequentanti i corsi di formazione permanente nel biennio 2003-2004, rilevati nel monitoraggio, sono in prevalenza di età compresa tra i 26 e i 40 anni (46,4%), di cittadinanza italiana (93,7%), in possesso di diploma di scuola superiore (56,7%), occupati (48,7%).

Più in dettaglio:

- le persone con più di 50 anni costituiscono una quota marginale (9,8%); tale dato è influenzato soprattutto dalle politiche messe in atto nelle regioni meridionali, che hanno favorito la partecipazione delle generazioni più giovani: è il caso della Puglia, che ha attivato solo corsi per militari di leva o in ferma breve; in Sicilia, la maggiore partecipazione di giovani ai corsi di formazione permanente potrebbe, invece, essere attribuita, non solo a resistenze culturali da parte di adulti e anziani, ma anche al fatto che, nella misura 3.08 del Por, si è scelto di privilegiare come soggetti gestori gli istituti scolastici, il cui bacino di utenza tradizionale è quello giovanile;
- il 27,2% dei frequentanti afferisce alle non forze di lavoro. Anche in questo caso, il dato è condizionato dall'attivazione dei corsi di "Euroformazione Difesa" per giovani militari³⁴, come dimostra il dato dell'area sud e isole (56,7% di non forze di lavoro sul totale), influenzato ancora una volta dal dato della Regione Puglia. La partecipazione degli occupati, pari al 48,7% del totale Italia, è la risultante di una situazione che vede nettamente predominare tale categoria di persone nelle regioni settentrionali: nel nord est, in particolare, i frequentanti hanno, al 77,6%, un'occupazione, mentre tale dato scende al 70,3% nel nord ovest. Più equilibrato è lo scenario che emerge dalle regioni centrali, ma anche qui la maggior parte (51,9%) dei frequentanti i corsi di formazione permanente è occupata;
- in relazione al titolo di studio più elevato posseduto, un'ampia maggioranza (56,7%) dell'utenza dei corsi analizzati è in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, con una punta del 69,5% nelle regioni meridionali, sempre a causa delle linee di intervento e delle scelte effettuate da alcune amministrazioni regionali. Una quota percentualmente più consistente della media italiana di persone con titoli di studio bassi si rileva nel nord del paese, mentre il centro Italia si distingue per una maggiore presenza di laureati (16,9% contro una media dell'11,1%);
- infine, per quanto riguarda la cittadinanza, il valore medio del 93,7% di frequentanti con cittadinanza italiana è la risultante di uno scenario che vede nelle regioni centrali una quota di cittadini italiani pari all'88% del totale e, sull'estremo opposto, le regioni meridionali con una quota del 98,7%.

³⁴ Inseriti tra le non forze di lavoro in quanto non militari per professione.

Tab. VI.2 - Distribuzione dei frequentanti, secondo alcune caratteristiche strutturali, per area geografica (val. %)

	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e isole
Classe d'età					
Meno di 18 anni	0,7	0,2	0,2	0,8	1,5
Tra 18 e 25 anni	26,8	12,8	23,2	18,5	47,6
Tra 26 e 40 anni	46,4	61,3	44,1	48,7	34,2
Tra 41 e 50 anni	16,3	15,9	21,0	17,5	11,1
Tra 51 e 65 anni	8,1	7,2	10,9	10,2	4,9
Oltre 65 anni	1,7	2,6	0,6	4,4	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Condizione occupazionale					
Occupati	48,7	70,3	77,6	51,9	12,1
In cerca di occupazione	9,2	5,3	5,8	11,5	13,4
Disoccupati	15,0	14,9	8,6	21,3	17,8
Non forze di lavoro (a)	27,2	9,4	8,0	15,3	56,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Titolo di studio					
Fino alla licenza elementare	2,1	1,4	3,8	1,9	1,0
Licenza media	23,2	26,8	25,3	20,5	18,9
Qualifica professionale	7,0	11,9	7,2	7,6	2,0
Diploma di scuola secondaria superiore	56,7	50,2	51,8	53,0	69,5
Titolo di livello universitario	11,1	9,7	12,0	16,9	8,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cittadinanza					
Italiana	93,7	92,9	90,7	88,0	98,7
Comunitaria	1,1	0,6	2,4	1,6	0,2
Extracomunitaria	5,2	6,5	6,9	10,5	1,1
Apolide	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) compresi militari di leva o volontari in ferma breve
Fonte: indagine Isfol

Un altro dato interessante da evidenziare è che una piccola quota (3%) di progetti di formazione permanente è stata finalizzata all'assistenza a strutture e sistemi o ha riguardato azioni di accompagnamento della misura. Questi progetti hanno previsto attività di formazione dei formatori, modelli d'intervento specificamente rivolti al target tipico della misura, analisi territoriale del fabbisogno di formazione permanente e trasferimento in altri contesti di "buone prassi". Tra le altre attività non corsuali è possibile segnalare la realizzazione di cicli seminariali (32,1%), azioni di monitoraggio e valutazione di sistema (30,4%), analisi dei fabbisogni individuali (26,8%), attività di ricerca e studio su tematiche attinenti la formazione permanente, quali, ad esempio, l'utilizzo dell'*e-learning*, il confronto internazionale, applicazione della didattica modulare, mappature e analisi dell'offerta, elaborazione strumenti di valutazione, di analisi delle competenze.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 7

La formazione continua

7.1 Lo stato di avanzamento del sistema

La formazione continua in Italia, anche per l'anno trascorso, è risultata caratterizzata da un ampio e complesso processo di riorganizzazione che, di fatto, ha determinato, al fianco di un positivo percorso di implementazione operativa da parte dei Fondi paritetici interprofessionali, una sensibile riduzione delle azioni di formazione continua realizzate nel periodo di riferimento.

Per il secondo anno consecutivo i dati sulla percentuale di unità locali³⁵ che hanno fatto ricorso allo strumento della formazione è stato di stampo negativo. Un motivo è da ricercare nel venir meno di una parte del sostegno pubblico diretto come quello rappresentato dalla programmazione regionale cofinanziata dal Fse, così come quello riconducibile agli stanziamenti del Ministero del lavoro per il sostegno alla Formazione continua (Fc) *ex lege* 236/93³⁶. Questa riduzione è il risultato di due fenomeni concomitanti: l'accelerazione negli anni recenti degli impegni e della spesa da parte delle Regioni più efficienti ed il trasferimento di risorse consistenti verso i Fondi paritetici interprofessionali.

Spostare risorse da un sottosistema ad un altro significa aprire nuovi capitoli di una storia che è connotata da diverse e poco conosciute capacità programmatiche e gestionali e da diverse opportunità di creare effetti moltiplicatori che valorizzino e integrino le ancor scarse risorse pubbliche disponibili per la formazione dei lavoratori nel nostro Paese.

Non ci sono ancora dati consuntivi sul numero dei soggetti messi in formazione nell'ambito dei Piani formativi approvati dai Fondi paritetici interprofessionali (Fpi) e quindi dobbiamo basarci solo sulle stime e sulle previsioni indicate al momento dell'approvazione dei Piani concordati tra le Parti sociali.

Con gli avvisi emanati nel 2004 i fondi interprofessionali hanno contribuito al finanziamento di circa 800 Piani formativi che coinvolgono 8 mila e 600 imprese e che dovrebbero permettere l'aggiornamento di 240 mila lavoratori dipendenti, quasi per la totalità, delle imprese che hanno aderito ai Fondi. Per quanto riguarda il diverso impatto dell'uso delle risorse per la Fc da parte dei Fondi, rispetto a quanto avviene nel caso dell'utilizzo da parte delle Regioni delle risorse della programmazione Fse, la sensazione che si ricava dalla lettura delle procedure adottate per i progetti formativi è che si sia di fronte ad una prospettiva interessante di riduzione del costo medio degli interventi e di conseguenza alla possibilità di mettere in formazione nel corso del 2005 un numero maggiore di soggetti a parità di risorse "pubbliche" investite. Nell'anno trascorso le novità più interessanti vengono dalla effettiva operatività dei Fondi paritetici e della avvenuta sperimentazione di procedure di valutazione e finanziamento dei piani. Sullo sfondo una significativa modifica, rappresentata dal pronunciamento della Corte Costituzionale, ha ribadito la legittimità degli atti che hanno dato vita ai Fondi interprofessionali, richiedendo un diverso ed equilibrato rapporto tra la

³⁵ Unità locale: L'impianto (o corpo di impianti) situato in un dato luogo e variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, ristorante, ecc.) in cui viene effettuata la produzione o la distribuzione di beni o la prestazione di servizi. (Istat, Censimento delle imprese dell'industria e dei servizi) mentre Unità locale provinciale: L'insieme delle unità locali localizzate in una stessa provincia. (Unioncamere, Sistema informativo Excelsior 2005)

³⁶ articolo 9, comma 3

programmazione regionale e la pianificazione dei Fondi stessi, essendo il nostro sistema formativo basato sulla competenza delle Regioni.

Nella contrattazione collettiva di livello nazionale non si sono verificati cambiamenti significativi, si è invece arricchito il quadro della prassi negoziale relativa ai singoli piani formativi.

Questo quadro è il risultato della accresciuta sensibilità e di una maggiore competenza professionale specifica dei rappresentanti delle Parti sociali (per i quali sono state avviate specifiche azioni di formazione e aggiornamento), ma anche, soprattutto, è dovuto all'obbligo di accompagnare i piani formativi con un accordo formale, pena l'esclusione e la non accoglibilità delle proposte presso i Fondi e presso le Regioni per i piani della legge 236/93. Le ricerche più recenti sugli atteggiamenti e sui comportamenti dei lavoratori nei confronti della formazione ci dicono che continua ad aumentare l'attenzione e l'interesse ed aumenta anche il numero degli adulti che scelgono di passare parte del proprio tempo libero ad arricchirsi professionalmente. Va, comunque, evidenziato che non è chiaro ancora se queste scelte siano da imputare alla necessità di costruirsi con anticipo nuove "vie di fuga" da settori in crisi o dalla intenzione di migliorare le *performance* nell'ambito lavorativo attuale.

7.2 Evoluzione del quadro normativo

La produzione normativa e regolamentare che ha caratterizzato negli anni passati l'ambito della formazione continua, favorendo l'introduzione di importanti provvedimenti diretti al riequilibrio e al ridisegno strategico del sistema, sembra essere giunta ad una fase di relativo assestamento. Sul fronte dei Fondi paritetici interprofessionali, tuttavia, debbono essere evidenziati alcuni importanti aggiustamenti frutto delle riflessioni condotte durante la fase del loro avvio operativo.

I Fondi, come noto, sono finanziati dal gettito della contribuzione a carico delle imprese che facoltativamente vi aderiscono³⁷. La legge finanziaria per il 2005 (al comma 151 dell'unico articolo di cui è composta) ha sgombrato il campo dai dubbi sollevati dalle diverse interpretazioni date alla precedente previsione legislativa disponendo che, dall'anno in corso, l'Inps, mediante acconti bimestrali, trasferisca ai Fondi l'intero ammontare del contributo integrativo (0,30% della massa salariale), deducendo i meri costi amministrativi sostenuti per l'organizzazione delle operazioni di trasferimento. La nuova formulazione della norma fissa, inoltre, al 31 ottobre di ogni anno, con effetti dal 1 gennaio dell'anno successivo, il termine per esprimere l'adesione al Fondo prescelto (in precedenza il termine era stabilito al 30 giugno).

Inoltre, il Decreto Interministeriale del 20 maggio 2005 (adottato dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'economia) ha prorogato la fase cosiddetta di *start up* (che coincideva con l'arco di tempo utile per impiegare la dotazione finanziaria iniziale dei Fondi, ad essi attribuita direttamente dal Ministero del lavoro) portandola a complessivi 36 mesi; di conseguenza, le relazioni rendicontuali finali dovranno essere preparate e presentate dai Fondi entro 38 mesi dalla data delle prime erogazioni effettuate a loro favore.

Tutto ciò ha contribuito decisamente ad una maggiore chiarezza del contesto in cui, non solo i Fondi, ma anche gli altri soggetti istituzionali (il Ministero del lavoro e l'Inps in particolare) si trovano ad operare.

³⁷ Fonte del finanziamento è il contributo, previsto dall'articolo 25, comma 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, versato dai datori di lavoro unitamente alla contribuzione a copertura della disoccupazione involontaria, pari allo 0,30% della massa salariale.

Nello stesso tempo sono emersi problemi di altra natura. Nel febbraio 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato la costituzionalità della norma istitutiva dei Fondi interprofessionali fatto salvo per quanto attiene “la parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni”. Ciò ha indotto, sia i Fondi, sia le Regioni all'avvio di un percorso di intesa da cui si attende, in tempi relativamente brevi, la formulazione di un accordo che possa soddisfare le esigenze poste in rilievo dalla Corte. Il problema della collaborazione tra Regioni e Fondi non ha certamente carattere formale ma assume rilevanza sostanziale dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi di formazione continua gestiti dalle due parti. Si tratta, infatti, di programmare e realizzare azioni che non si sovrappongano ma che, anzi, siano sinergiche sia per quanto riguarda le tematiche, sia, soprattutto, per quanto riguarda le diverse tipologie di destinatari.

7.3 Gli Interventi Pubblici

La svolta di tipo equitativo che il Ministero del lavoro ha impresso con gli ultimi due provvedimenti attuativi della legge 236/93 (il D.D. 296/V/2003 e il D.D. 243/V/2004) merita un'attenzione particolare, non solo perché nasce con l'obiettivo di integrare le iniziative organizzate dai Fondi interprofessionali, ma anche perché rappresenta un interessante banco di prova per le Regioni e le Province nella loro capacità di intercettare quelle tipologie di destinatari tradizionalmente meno coinvolte (o coinvolgibili) nei processi formativi. Entrambi i provvedimenti, infatti, disponevano che il 70% delle risorse assegnate a ciascuna Regione avrebbe dovuto indirizzarsi a specifici target “deboli” indicati dal Ministero, mentre il restante 30% poteva esser indirizzato liberamente dalle amministrazioni regionali. Il secondo provvedimento³⁸ ha, inoltre, accentuato il carattere equitativo prevedendo tra i target prioritari anche i lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione.

Se per quanto riguarda quest'ultimo non è ancora possibile tracciare un bilancio di quanto accaduto, sono disponibili alcuni primi riscontri relativamente al primo. In particolare l'analisi di alcuni rapporti di monitoraggio elaborati dalle Regioni evidenziano già alcune tendenze peculiari:

- in primo luogo i target “deboli” finiscono quasi sempre per beneficiare anche della quota “libera” del 30%; salvo alcune eccezioni, come, ad esempio, la Regione Campania e la Provincia Autonoma di Trento, che la indirizzano al settore delle costruzioni. In altri casi vengono fissate priorità tra gli stessi target indicati dal Ministero in relazione alle condizioni socio-economiche locali (soprattutto a vantaggio di lavoratori oltre 45 anni e alle imprese con meno di 15 dipendenti);
- per la presentazione e il finanziamento dei piani formativi sembra diffondersi la modalità “a sportello” finalizzata ad una maggiore efficienza amministrativa e incentivata dalla potenziale riduzione dei tempi tra comparsa del bisogno di formazione e realizzazione dell'attività. Tale soluzione è stata spesso condivisa e stimolata dalle Parti sociali coinvolte nei vari tavoli di programmazione;
- sembrano diminuire le Regioni che hanno riservato quote di finanziamento per la formazione a domanda individuale. Certamente su questa tendenza hanno influito le caratteristiche dei target, che mal si conciliano con una modalità che spesso si è dimostrata attraente soprattutto per i soggetti “forti”. Sostanzialmente la formazione a domanda

³⁸ Così come disposto dall'articolo 17 comma 1 punto d) della legge 196/97.

individuale si conferma in modo significativo solo in quelle realtà dove rappresenta una prassi ormai consolidata e dove si è creata una forte aspettativa sia della domanda, sia dell'offerta che, nello specifico, sembra essere stata in grado di costruire proposte ad hoc. In particolare, ciò è riscontrabile in Piemonte, in Emilia Romagna e in Toscana. A queste si è aggiunto, di recente, il Lazio che ha erogato ingenti finanziamenti per la costruzione di un sistema articolato di *voucher* formativi.

A tali tendenze si accompagna la forte e significativa prevalenza dei Piani aziendali sulle altre diverse tipologie, riconducibile ad una intrinseca difficoltà nel costruire relazioni tra le Parti sociali attive sul territorio o a livello settoriale. Spesso questa difficoltà si è accentuata, anche in relazione alla necessità di coinvolgere realtà produttive piccole, se non piccolissime, dove è difficile sintetizzare in un unico Piano le esigenze diversificate e frammentate delle singole micro-imprese. In alcuni casi il Piano di formazione ha rappresentato una prima occasione rilevante per la costruzione di una rete di relazioni tra le Parti sociali anche in ambiti poco consueti.

In alcune realtà, in particolare nella Provincia Autonoma di Trento e in Emilia Romagna, si rileva una distribuzione delle risorse secondo un criterio di concentrazione su un numero "limitato" di Piani (Tab. VII.1).

Tab. VII.1 - Caratteristiche dei Piani formativi approvati (D.D.296/V/2003), con esclusione della formazione a domanda individuale

Regioni e P.A.	Piani concordati approvati			Indicatori di sintesi		
	Piani	Imprese	Lavoratori	Lavoratori per piano	Lavoratori per impresa	Imprese per piano
Piemonte	66	214	1.199	18,17	5,6	3,24
Lombardia (1)	211	n.d.	n.d.			
P. A. Trento	21	164	322	15,33	1,96	7,81
Veneto	308	385	2.351	7,63	6,11	1,25
Friuli Venezia Giulia	17	17	139	8,18	8,18	1
Emilia Romagna	76	939	3.699	48,67	3,94	12,36
Liguria	61	n.d.	n.d.			
Marche	88	n.d.	n.d.			
Sardegna (2)	40	61	631	15,78	10,34	1,53

(1) Il dato si riferisce ai soli piani aziendali e interaziendali di tipologia 1 e 2 destinati i primi a lavoratori prioritari, i secondi agli altri "non prioritari"; non sono considerati i piani cosiddetti "quadro" e quelli destinati ai lavoratori in Cigs.

(2) Le informazioni si riferiscono ai primi 40 piani finanziati (che coprono circa l'80% del budget disponibile).

Fonte: elaborazione Isfol su Rapporti regionali di monitoraggio presentati al Ministero.

Diversa la tendenza riscontrata in Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, in cui i Piani sembrano avere aggregato un numero medio di imprese più esiguo. Nel complesso si può notare come in tutte le realtà le iniziative abbiano coinvolto prevalentemente imprese di piccola dimensione (il numero medio di lavoratori per impresa oscilla da un minimo di 1,96 di Trento a poco sopra i 10 della Sardegna), rispondendo di fatto ad uno degli obiettivi prioritari contenuti nel provvedimento ministeriale.

Legge 236/1993

Per quanto concerne il secondo provvedimento (Decreto 243/V/2004), diverse amministrazioni hanno definito gli atti operativi emanando i bandi per la raccolta delle proposte progettuali. In particolare, si tratta per il Nord della Provincia di Trento, del Friuli Venezia Giulia, della Liguria, dell'Emilia Romagna; per il Centro, di Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo e per il Sud della sola Campania. Rispetto alla scelta dei target l'orientamento generale è quello di riprendere quanto già definito con il precedente decreto, escludendo, in alcuni casi, i disoccupati (l'ultima popolazione-obiettivo inserita dal Ministero nel provvedimento 236/93). È tuttavia evidente che tale andamento andrà meglio valutato soprattutto in quei contesti territoriali dove questo segmento di popolazione rappresenta una effettiva emergenza sociale. Non a caso la Regione Campania, in accordo con le Parti sociali e in relazione alle condizioni del sistema produttivo regionale, ha inteso devolvere l'intero finanziamento a Piani di formazione che si rivolgeranno esclusivamente a soli tre segmenti, ossia ai lavoratori in Cigs, ai lavoratori collocati in liste di mobilità e ai disoccupati, così come definiti nel Decreto ministeriale.

Legge 53/2000

Nel corso del 2004 il Ministero del lavoro ha emanato due provvedimenti di ripartizione delle risorse relative alla legge 53/00, che hanno impiegato le annualità 2002-2003 (D.I. 136/V/2004) e 2004 (D.I. 349/V/2004). Complessivamente sono stati distribuiti tra le Regioni oltre 46 milioni di euro da ripartite per le due tipologie progettuali, tradizionalmente previste dalla normativa:

A - progetti di formazione che sulla base di accordi contrattuali prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;

B - progetti di formazione presentati dai singoli lavoratori.

Entrambi i decreti introducevano la possibilità di impiegare fino al 5% delle disponibilità per il finanziamento di iniziative informative, dirette alle imprese, ai lavoratori e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, circa le opportunità offerte dalla legge.

Anche per questi ultimi provvedimenti la seconda tipologia di progetti (quelli direttamente presentati dai lavoratori) viene preferita dalle amministrazioni, e una parte consistente dei finanziamenti vanno spesso a finanziarie sistemi di formazione a domanda individuale sempre più complessi e integrati (per risorse e tipologia di offerta, strutturati in percorsi sempre più modulari e finalizzati all'ottenimento di qualifiche) ormai diffusi in quasi tutte le regioni del Centro-Nord.

In tal senso si può ormai parlare di una sorta di "specializzazione" della legge 53/00 a supporto delle politiche locali di formazione individuale. Diversificata risulta, tra l'altro l'entità del contributo pubblico per singolo lavoratore, che può oscillare da un minimo di 1.300 euro (nella maggior parte dei casi) a un massimo di 3.000 euro (in Toscana). Ormai sperimentata, in termini di stimolo alla motivazione, la richiesta di contribuzione privata: anche in questo caso la quota oscilla da un minimo del 20% a un massimo del 30%, anche se alcune Regioni hanno deciso di finanziare integralmente il *voucher*, come nel caso dell'Abruzzo e del Lazio.

Ancora poche sono le amministrazioni che hanno emesso provvedimenti relativi all'ultimo Decreto (il 349/V/2004): nella maggior parte dei casi si resta in attesa di esaurire le risorse stanziare relative alle precedenti annualità. In alcuni casi si è provveduto, attraverso un unico atto, a unificare le risorse degli ultimi due provvedimenti, come è il caso di Abruzzo e

Basilicata, ottimizzando in tal modo gli interventi, sia in termini gestionali, sia di impatto sui potenziali destinatari. Le altre Regioni che hanno già messo a bando le risorse, come ad esempio, il Veneto e il Lazio, hanno sostanzialmente ricalcato la suddivisione operata precedentemente che, in genere, prevedeva una quota di circa il 60-70% a favore della tipologia B e il restante a favore dei progetti aziendali e, dove previsto, delle attività di informazione. L'Emilia Romagna ha preferito dedicare l'intero importo ai progetti formativi individuali finanziati con il sistema dei *voucher*.

7.4 Fondi paritetici interprofessionali

Dopo la fase di definizione delle regole, dei modelli organizzativo-procedurali e dei meccanismi di intesa interistituzionale necessari per il loro concreto avvio, i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, promossi e gestiti dalle Parti sociali nella loro espressione bilaterale, sono entrati nella fase propriamente operativa, mostrando un discreto dinamismo, almeno per quanto riguarda l'effettivo impegno delle risorse finanziarie.

L'ammontare delle cifre stanziato, attraverso una serie di avvisi pubblici finalizzati alla raccolta delle proposte progettuali provenienti dalle imprese, ha già raggiunto i 124 milioni di euro (Tab. VII.2)). Tale ammontare è destinato ad un probabile aumento entro la fine del 2005 con l'emissione di nuovi provvedimenti.

Tab. VII.2 - Risorse messe a bando dai Fondi Interprofessionali, biennio 2004-2005 (valori in euro)

Fondi	2004		2005
	Avvisi per Piani Formativi	Avvisi per Piani formativi	Avvisi per Azioni di sistema/propedeutiche
Fondimpresa	48.077.400,00	9.200.000,00	1.200.000,00
Foncoop	2.533.963,87	774.829,09	-
Fondirigenti	3.497.000,00	(*)	-
Fondir	720.000,00	3.000.000,00	-
Fondo formazione Pmi	4.000.000,00	-	-
Fondo Artigianato	4.257.420,00	7.000.000,00	4.450.000,00
Fonter	1.000.000,00	-	-
Forte	33.891.000,00 (**)	2.835.908,76	-
Fondo dirigenti Pmi	200.000,00	-	-
Fondoprofessioni	-	3.500.000,00	-
Totale	98.176.783,87	26.310.737,85	5.650.000,00
Totale generale		124.487.521,72	

(*) Fondirigenti invita senz'altro le imprese a presentare proposte formative senza fissare a priori un tetto di disponibilità.

(**) Forte ha aggiunto agli originari 19 milioni di euro previsti dall'Avviso, ulteriori 14.891.000 euro distribuendo così 33.891.000 euro.

Fonte: elaborazione Isfol sui provvedimenti dei Fondi paritetici interprofessionali.

Appare ancora prematuro avanzare considerazioni diverse e più articolate delle semplici osservazioni relative all'efficienza organizzativa e alla velocità di reazione dimostrata dai Fondi.

In questa fase gli unici dati a disposizione riguardano gli esiti del lavoro di valutazione condotto dai Fondi stessi sui Piani formativi presentati dagli operatori in risposta alla tornata di Avvisi del 2004 (Tab. VII.3, Tab. VII.4).

Tab. VII.3 – Avvisi 2004 - Piani e progetti approvati dai Fondi interprofessionali

Fondi	N. piani			N. progetti		
	Tipologia Piani			Tipologia Piani		
	Aziendali	Sett./Terr.	Totale	Aziendali	Sett./Terr.	Totale
Forte	166	50	216	737	287	1.024
Fart	48	41	89	141	166	307
Fondo formazione Pmi	43	27	70	174	209	383
Fondir	49	3	52	74	2	76
Foncoop (1)	n.d.	n.d.	168	n.d.	n.d.	168
Fondirigenti	3	21	24	3	21	24
Fonter (2)	138	-	138	138	-	138
Fondimpresa	-	49	49	n.d.	n.d.	n.d.
Fondo dir. Pmi (3)	8	-	8	8	-	8
Totale	455	191	814	1.275	685	2.128

(1) I dati di monitoraggio forniti da Foncoop non consentono di distinguere tra le tipologie di Piano, si riporta pertanto il totale.

(2) Fonter prevedeva il finanziamento di Progetti aziendali o interaziendali.

(3) Degli 8 piani finanziati dal Fondo dirigenti Pmi, 3 sono individuali e 3 interaziendali.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del lavoro.

Pur nel loro carattere meramente programmatico tali informazioni ci consentono quanto meno di dimensionare approssimativamente la portata degli interventi in termini di lavoratori e imprese (teoricamente) coinvolte e di osservare alcune particolarità proprie dei diversi organismi di gestione.

I 98 milioni di euro stanziati con la tornata di Avvisi del 2004 contribuiranno, insieme con le risorse proprie delle imprese, al finanziamento di più di 800 Piani formativi che coinvolgeranno circa 8mila e 600 imprese e 240 mila lavoratori.

La dimensione dei Piani e la loro tipologia è estremamente variabile e dipende solo in parte dalle scelte autonome dei soggetti proponenti. Rivestono invece un ruolo rilevante le scelte strategiche adottate dai Fondi in fase di predisposizione degli Avvisi.

Dal punto di vista numerico prevalgono i Piani di carattere aziendale rispetto alle altre tipologie. Dal punto di vista dell'impegno finanziario, buona parte delle risorse a disposizione sono state impiegate per il finanziamento di Piani settoriali e territoriali di dimensione rilevante. Emerge, in questo senso, l'alto costo unitario dei Piani finanziati da Fondimpresa (di importo medio pari a quasi 1 milione di euro). Fondimpresa ha scelto infatti di promuovere un numero limitato di iniziative di grande dimensione, di carattere territoriale (le cosiddette Piste – Programmi di preminente interesse settoriale e territoriale), articolate in due diverse tipologie: regionali e multiregionali. Ogni Programma raggruppa un numero elevato di imprese e spesso segue una logica intersettoriale o di filiera unendo, in ognuna delle 49 iniziative, grandi, medie e piccole realtà imprenditoriali. Anche Fondirigenti ha seguito una logica di forte raggruppamento varando 21 iniziative di carattere territoriale e di dimensione molto rilevante, anche tenendo conto della particolarità dei destinatari.

meno gravosa la scelta dei lavoratori di partecipare ad interventi formativi, all'introduzione di criteri di riconoscimento dell'attività formativa in funzione di avanzamenti di carriera o di aumenti salariali; fino all'adozione, insieme alle Regioni, di meccanismi di certificazione delle competenze acquisite validi *erga omnes*,

Segue un esame dei test, delle piattaforme predisposte, degli accordi siglati e dei contratti già perfezionati dalle Parti sociali nello stesso biennio 2004-2005 che ha visto l'avvio dell'attività dei Fondi interprofessionali.

L'ultimo Ccnl del credito, stipulato nel febbraio del 2005, non sembra prevedere novità importanti in materia di formazione. Rimane confermato il monte ore annuo che i lavoratori possono dedicare ad attività formative: le ore sono complessivamente 50, suddivise in un primo pacchetto di 24 ore da utilizzare durante l'orario di lavoro e un ulteriore pacchetto di 26 ore, di cui 8 ore retribuite da svolgere durante l'orario di lavoro e 18 ore non retribuite da svolgere fuori dal normale orario di lavoro. L'unica novità introdotta su questo punto è la possibilità per il lavoratore di utilizzare nei nove mesi successivi alla scadenza le ore di formazione non fruite nel periodo definito. Si prevede inoltre che la formazione del personale rientri tra le materie su cui l'azienda è tenuta a fornire informazioni agli organismi sindacali aziendali. L'indicazione di un monte ore da dedicare alla formazione, che rappresenta uno degli strumenti più innovativi introdotti negli ultimi anni per promuovere lo sviluppo delle competenze dei lavoratori, si scontra, peraltro, con le difficoltà di applicazione registrate a livello decentrato, dove, al di là dei pochi grandi gruppi bancari che la applicano, la previsione di un monte ore annuo da utilizzare per interventi di formazione continua non è sufficientemente recepito e disciplinato dai contratti aziendali³⁹.

Il Chimico è l'altro settore i cui contratti si caratterizzano per una cultura della formazione più articolata ed evoluta rispetto ad altri comparti. In particolare, oltre a un netto orientamento delle parti a favore di una regolazione congiunta delle attività di formazione, i contratti dell'industria chimico-farmaceutica e dell'industria petrolifera introducono l'istituto del Patto formativo, una sorta di contratto individuale tra impresa e lavoratore finalizzato ad agevolare la formazione continua. Il Patto impegna l'impresa a coinvolgere il lavoratore nelle iniziative formative e il lavoratore a partecipare mediante riposi compensativi spettanti per lavoro straordinario non retribuito, flessibilità dell'orario e tempo extra lavoro. In attesa del rinnovo di questi contratti, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2005, ci si deve limitare ad esaminare il contratto per le Pmi associate a Unionchimica (aderente a Confapi), rinnovato nel marzo 2004. Questo presenta le seguenti novità sul fronte della formazione: a) la predisposizione, a livello aziendale, di piani formativi, concordati con le organizzazioni sindacali e finanziati con le risorse del Fondo formazione Pmi; b) la previsione dell'obbligo per l'azienda, negli stabilimenti associati con più di 80 dipendenti, di portare a conoscenza delle Associazioni sindacali le attività di formazione a favore dei lavoratori; c) l'introduzione dell'istituto della banca ore (senza fare però alcun riferimento alla possibilità di utilizzare le ore di riposo o di permesso in essa confluite per partecipare ad attività formative). Infine, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro il contratto stabilisce la costituzione di una Commissione paritetica con il compito di monitorare le iniziative di formazione in materia ambientale e della sicurezza realizzate dalle imprese. Le aziende dovranno consultare i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sui programmi e sulle iniziative di informazione/formazione dei lavoratori in materia di rischio chimico.

³⁹ Cnel, Commissione dell'informazione, Commissione politiche del lavoro e politiche sociali - Gruppo formazione. La formazione professionale nel sistema italiano delle relazioni industriali. La contrattazione interconfederale e la legislazione. I Contratti nazionali. La contrattazione decentrata, Roma, 24 maggio 2005.

Per quanto riguarda gli altri settori, dall'esame dei testi contrattati e delle piattaforme emerge una tendenza, seppure ancora molto debole e circoscritta, a rivitalizzare l'istituto delle 150 ore, prevedendo il suo utilizzo non soltanto per corsi di studio e di recupero scolastico, ma anche per corsi professionali, ivi compresa la formazione continua⁴⁰.

Il tentativo di introdurre elementi di novità si registra in alcuni settori anche in relazione alla necessità di riconoscere ai lavoratori i percorsi formativi svolti, in modo che lo sviluppo di competenze e abilità possa avere riscontro, nei percorsi di carriera e nei relativi livelli di inquadramento del personale⁴¹. In particolare, il contratto per i dipendenti delle imprese che esercitano attività di contoterzismo in agricoltura stabilisce che "al personale che partecipa ai corsi di formazione professionale e che risulta idoneo verrà riconosciuto, compatibilmente con le condizioni organizzative aziendali, il corrispondente livello di inquadramento".

Gli altri elementi che emergono dalla lettura dei Ccnl stipulati nel biennio 2004-2005 nei diversi settori di attività (edilizia, tessile, legno, carta, alimentaristi, trasporti, telecomunicazioni, agricoltura, teatri, mezzi di comunicazione) confermano tendenze che si erano già manifestate negli anni precedenti, ovvero recepiscono i cambiamenti in materia di formazione continua introdotti a livello legislativo, adattando i testi contrattuali.

Nel periodo 2004-2005 prosegue l'azione di promozione nei testi contrattuali della bilateralità, attraverso la costituzione di nuovi Organismi paritetici o il rafforzamento di quelli esistenti⁴². Il tentativo è quello di restituire efficacia agli osservatori e alle commissioni settoriali che si occupano di politiche formative, di costituire nuovi Enti bilaterali nei settori in cui non erano stati previsti, nonché di ampliare le funzioni degli Organismi esistenti. Agli enti paritetici viene generalmente affidato, tra gli altri, il compito di definire proposte e di fornire indicazioni utili alla promozione della qualità e dell'efficacia della formazione, per la valorizzazione delle risorse umane e per il miglioramento della competitività.

Molti nuovi contratti nazionali e alcune piattaforme⁴³, recependo la novità rappresentata dai Fondi paritetici interprofessionali, individuano alcune modalità di raccordo con questi nuovi organismi e definiscono il ruolo delle categorie e dei livelli territoriali di rappresentanza nei confronti degli stessi Fondi. In tal modo le parti cercano di stabilire regole condivise che disciplinino il rapporto tra i Fondi aventi natura interprofessionale e le Associazioni di categoria, nonché le articolazioni territoriali delle stesse Parti sociali.

Indicazioni per il raccordo tra i Fondi, le Associazioni di categoria e le rappresentanze sindacali e datoriali territoriali sono contenute anche in Accordi e Protocolli d'intesa sottoscritti a livello nazionale, regionale e provinciale.

⁴⁰ Ccnl lavoratori dipendenti delle imprese che esercitano attività di contoterzismo in agricoltura, stipulato nell'aprile 2004, con validità dal 1.1.2004 al 31.12.2007; ipotesi di piattaforma per il rinnovo dei Ccnl dei teatri privati e pubblici.

⁴¹ Piattaforma per il rinnovo del Ccnl Telecomunicazioni del febbraio 2004; Piattaforma per il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende dell'industria cineaudiovisiva; Ccnl lavoratori dipendenti delle imprese che esercitano attività di contoterzismo in agricoltura, stipulato nell'aprile 2004.

⁴² Ccnl per le Pmi del settore alimentare del 6 maggio 2004; Ccnl Tessile - Abbigliamento del 24 aprile 2004 e Calzaturiero - Industria del 18 maggio 2004; Ccnl Gomma - Plastica del 2 giugno 2004; Ccnl Legno - Industria del 22 luglio 2004; Ccnl Imprese contoterziste in agricoltura dell'aprile 2004; Ccnl Porti del 3 marzo 2005; Ccnl società e consorzi concessionari di autostrade e trafori del 15 luglio 2005; ipotesi di piattaforma per il rinnovo del Ccnl dei quadri, impiegati, tecnici e operai del gruppo Rai.

⁴³ Ccnl Tessile - Abbigliamento del 24 aprile 2004 e Calzaturiero - Industria del 18 maggio 2004; Ccnl per le Pmi del settore alimentare del 6 maggio 2004; Ccnl Gomma - Plastica del 2 giugno 2004; Ccnl Legno - Industria del 22 luglio 2004; Piattaforma per il rinnovo del Ccnl Telecomunicazione del 7 febbraio 2004. Nella Piattaforma per il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende dell'industria cineaudiovisiva si prevede di costituire il Fondo paritetico interprofessionale per la formazione del settore spettacolo con il versamento della quota dello 0,30% prevista a tale fine.

Tra i primi, l'accordo nazionale sulla formazione per il settore metalmeccanico tra Federmecanica, Assital e Fiom, Fim, Uilm, del 29 ottobre 2004, in cui le parti riconoscono l'importanza di un governo della formazione fondato sulla bilateralità e definiscono le priorità e i criteri del progetto multiregionale di formazione continua presentato a Fondimpresa nell'ambito dell'Avviso pubblicato dallo stesso Fondo.

A livello regionale, diversi accordi sono stati sottoscritti negli ultimi mesi del 2004 da Confindustria e da Cgil, Cisl e Uil. La gran parte di questi accordi, come di quelli nazionali di categoria, sono stati sottoscritti principalmente per accompagnare i programmi – regionali e multiregionali – presentati a Fondimpresa, in ottemperanza alle prescrizioni previste nei relativi bandi. I testi di questi documenti si concentrano quindi, soprattutto, sulla individuazione degli obiettivi e degli ambiti d'intervento dei programmi da presentare a Fondimpresa.

Finalità più ampie sono invece perseguite dal Patto per lo sviluppo e la competitività del Veneto, siglato il 26 ottobre 2004 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil regionali. In questo Accordo le parti riconoscono la necessità di riprogrammare lo sviluppo della regione, privilegiando gli investimenti in innovazione, ricerca e formazione, attraverso una convergenza tra le istituzioni locali (Regione, Province, Comuni) e le Rappresentanze sociali ed avanzano delle proposte concrete d'intervento in diversi settori strategici. Una particolare attenzione è stata rivolta alla formazione continua.

Infine, in alcune realtà provinciali sono stati sottoscritti Accordi tra le Unioni Industriali e Cgil, Cisl e Uil, che prevedono la costituzione o il potenziamento di Organismi paritetici provinciali, cui è attribuito il compito di esprimere indicazioni e di realizzare iniziative per la promozione della formazione continua nei territori.

L'ultimo elemento che emerge dai nuovi contratti è il recepimento delle disposizioni che riconoscono ai lavoratori con almeno cinque anni di anzianità la possibilità di un periodo di congedo, non retribuito, per finalità formative⁴⁴. Si tratta dei contratti (terziario, distribuzione e servizi; alimentaristi, legno-industria; gomma plastica) il cui precedente rinnovo era avvenuto prima dell'emanazione della legge 53/2000. Il contratto nazionale dei lavoratori delle imprese contoterziste in agricoltura cerca di superare le difficoltà di utilizzo dell'art. 5 della legge 53/2000, legate soprattutto alla prevista sospensione del diritto allo stipendio nel periodo di aspettativa. Nella sezione del contratto che regola l'anticipo del Trattamento di fine rapporto (Tfr), si stabilisce infatti che i lavoratori possano ottenere fino al 70% del valore del Tfr in caso di richiesta di congedo formativo. Viene invece trascurato il compito, affidato dall'art. 6 (congedi per la formazione continua) alla contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, di definire il monte ore da destinare ai congedi, i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e retribuzione connesse alla partecipazione formativa.

7.6 Gli investimenti delle imprese

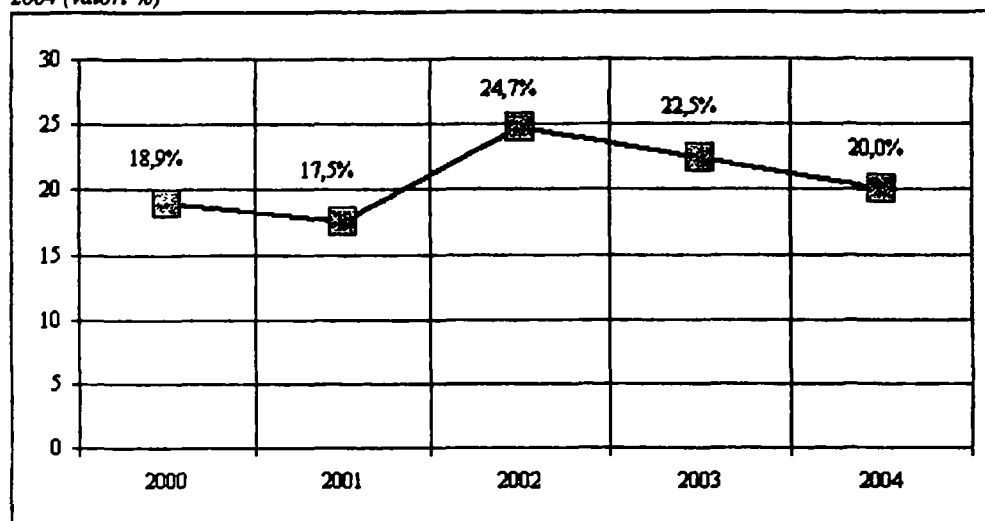
Anziché mostrare segnali di ripresa, la dinamica degli investimenti in formazione conferma nell'ultimo biennio il progressivo rallentamento della crescita. Sarebbe una situazione paradossale se si considera il forte impegno finanziario con cui è stata promossa la formazione continua proprio a partire dal 2000, anno dell'avvio operativo dei Fondi paritetici interprofessionali.

⁴⁴ art. 5 della legge n. 53 del 2000.

Ad oggi, non sembra potersi registrare un significativo mutamento rispetto a quanto si leggeva nelle rilevazioni del 1999: le imprese "formatrici", sia che utilizzino risorse pubbliche o risorse private, sono una netta minoranza, fra un quarto e un quinto del totale, a differenza di quanto avviene nel resto d'Europa⁴⁵.

La percentuale di unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione continua nel 2004 è pari al 20%; nel 2002 era del 24,7%. Si registra, dunque, una perdita di quasi 5 punti percentuali (Fig. VII.1).

Fig. VII.1 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione nel periodo 2000-2004 (valori %)



Fonte: Unioncamere-Mips Sistema Informativo Excelsior 2001-2005.

Tale andamento colpisce in modo rilevante soprattutto le piccole e medie imprese, a fronte di una sostanziale tenuta sia delle micro che delle imprese di maggiore dimensione (tab. VII.5).

Tab. VII.5 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali e per anno (valori %)

Classi di dipendenti	Anno				
	2000	2001	2002	2003	2004
1-9 dip.	13,8	12,6	19,8	17,3	17,1
10-49 dip.	39,1	38,5	45,3	37,8	26,4
50-249 dip.	38,0	41,5	54,6	52,7	37,1
250 dip.e oltre	57,8	55,2	63,6	72,2*	**
Media	18,9	17,5	24,7	22,4	20,0

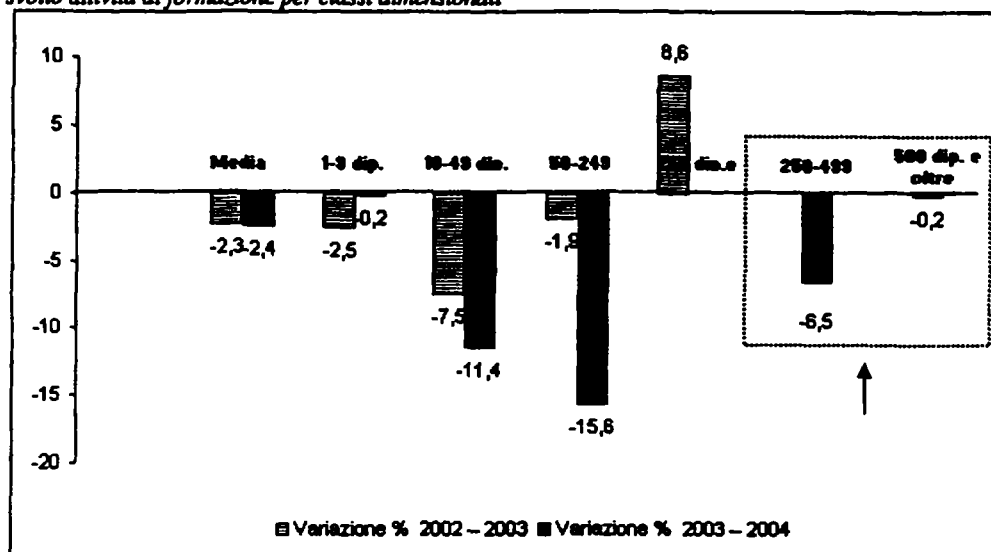
Fonte: Unioncamere-Mips Sistema Informativo Excelsior 2001-2005.

⁴⁵ Eurostat (2002), *Continuing Vocational Training Survey (Cvts2)*. Data 1999, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities; Istat (2002), a cura di G. Perani, "La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 1999", *Statistiche in Breve*, 1 agosto, Roma; Isfol, (2003), *Rapporto 2003*, II volume, pp. 18-36.

La consistente riduzione della propensione formativa, che nel 2003 aveva riguardato soprattutto il segmento delle piccole imprese (-7,5%) assume contorni ancor più preoccupanti nel 2004, spiegato in gran parte dal cattivo andamento delle Pmi (fig. 5.2). In particolare, nel 2004 la variazione negativa:

- aumenta per le piccole imprese, (-11,4% rispetto all'anno precedente);
- è marcata soprattutto fra le Pmi con un organico di almeno 50 dipendenti (-15,6%);
- si registra anche tra le grandi imprese con un organico inferiore ai 500 dipendenti, seppur in modo più contenuto (-6,5%).

Fig.VII.2 - Variazione percentuale fra gli anni 2002-2004 delle unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali



Fonte: elaborazione Isfol su dati Unioncamere-Mips Sistema Informativo Excelsior 2003-2005.

A livello settoriale, nel complesso, l'arretramento avvenuto nel 2004 rispetto all'anno precedente, è pari nel settore industriale a -3,1 punti percentuali, mentre si presenta in modo meno accentuato nei servizi (-2%) (Tab. VII.6).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VII.6 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per settore di attività e per dimensione aziendale limitatamente alle Pmi (2003 e 2004, valori %)

	2003		2004		Variazione 2003-2004	
	50-249		50-249		50-249	
	dip.	Totale	dip.	Totale	dip.	Totale
Industria	57,0	19,7	33,9	16,6	-23,1	-3,1
Estrazione di minerali	78,5	34,1	31,1	16,9	-47,4	-17,2
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	59,3	18,8	23,8	12,3	-35,5	-6,5
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	42,2	12,1	20,3	8,9	-21,9	-3,2
Industrie del legno e del mobile	56,0	13,1	28,3	10,1	-27,7	-3,0
Industrie della carta, della stampa ed editoria	51,5	21,4	35,1	16,9	-16,4	-4,5
Industrie chimiche e petrolifere	66,8	52,4	45,8	34,3	-21,0	-18,1
Industrie della gomma e delle materie plastiche	61,9	29,1	42,6	19,8	-19,3	-9,3
Industrie dei minerali non metalliferi	58,4	20,4	28,5	14,5	-29,9	-5,9
Industrie dei metalli	60,6	20,3	38,3	16,6	-22,3	-3,7
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	62,9	33,0	40,2	25,1	-22,7	-7,9
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	63,8	37,6	43,9	28,1	-19,9	-9,5
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	54,4	16,4	21,8	8,2	-32,6	-8,2
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	73,2	59,5	35,9	43,1	-37,3	-16,4
Costruzioni	46,4	15,6	29,0	17,3	-17,4	1,7
Servizi	53,6	24,3	39,7	22,3	-13,9	-2,0
Commercio al dettaglio	46,7	18,4	30,5	17,3	-16,2	-1,1
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	57,9	26,6	46,3	21,4	-11,6	-5,2
Commercio all'ingrosso	54,9	22,1	40,9	17,8	-14,0	-4,3
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	45,9	11,5	27,9	12,7	-18,0	1,2
Trasporti e attività postali	45,8	17,9	28,5	18,6	-17,3	0,7
Informatica e telecomunicazioni	62,2	39,8	55,0	34,2	-7,2	-5,6
Servizi avanzati alle imprese	56,8	30,5	50,0	30,0	-6,8	-0,5
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	67,2	42,4	64,8	38,5	-2,4	-3,9
Servizi operativi alle imprese	45,9	18,7	31,7	20,6	-14,2	1,9
Istruzione e servizi formativi privati	60,1	38,3	43,5	33,9	-16,6	-4,4
Sanità e servizi sanitari privati	67,8	49,6	49,4	43,5	-18,4	-6,1
Altri servizi alle persone	57,0	38,9	31,8	38,5	-25,2	-0,4
Studi professionali	53,8	26,0	38,5	20,7	-15,3	-5,3

Fonte: Unioncamere-Mipa Sistema Informativo Excelstor 2004-2005.

L'arretramento della propensione formativa delle imprese nel 2004 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 22,7% delle unità locali provinciali, a fronte di una percentuale che non raggiunge il 17% nel Mezzogiorno mentre una variazione negativa colpisce in misura minore le imprese localizzate nelle regioni del Nord-Ovest.

Se nel 2004 si assiste ad una riduzione della quota percentuale di imprese formatrici, per i lavoratori sembrerebbero, nel complesso, non diminuire le opportunità di partecipare alle attività formative: i dipendenti che hanno partecipato a corsi di formazione rappresentano il 19,3% del totale nelle imprese private, (+0,1% rispetto al 2003). L'andamento si presenta in realtà in modo differente nelle varie tipologie di impresa e penalizza le imprese con 50-249 dipendenti (-2,8%), mentre un leggero miglioramento si manifesta tra le micro-imprese.

Le grandi imprese riescono a coinvolgere in corsi di formazione continua almeno il doppio, se non il triplo dei propri dipendenti rispetto a quanto riescano a fare le Pmi e le micro-imprese, in tutte le aree del Paese.

Al di là degli andamenti congiunturali, i comportamenti formativi delle imprese possono essere analizzati attraverso i risultati delle indagini sulla formazione continua realizzate dall'Isfol, che approfondiscono i singoli segmenti dimensionali d'impresa. Tali analisi suggeriscono, ad esempio, che la stabilità nei comportamenti formativi, riscontrata fra le imprese di maggiore dimensione, potrebbe essere ricondotta ad un positivo riscontro rispetto al sistema di incentivi pubblici attualmente disponibile, laddove tali imprese riescono ad inglobarle all'interno delle proprie strategie formative, mentre lo stesso non sembrerebbe avvenire a proposito delle Pmi, che presentano approcci alla formazione meno strutturati.

Il ruolo che gli incentivi pubblici per la formazione ricoprono nelle strategie di formazione delle grandi imprese è spesso più rilevante di quanto si pensi. Le risorse pubbliche sono, infatti, utilizzate con continuità proprio nelle aziende di grandi dimensioni in cui le spese in formazione sono comparativamente più contenute⁴⁶.

Le imprese possiedono consapevolezza dell'utilità dello strumento di finanziamento pubblico che consente loro di raggiungere anche obiettivi formativi di qualità poiché le imprese utilizzano i finanziamenti non soltanto per l'aggiornamento obbligatorio e la formazione a carattere "manutentivo" ma anche per promuovere sviluppo e competitività e per fare formazione relativamente a competenze tecniche operative dei propri processi produttivi o alle caratteristiche dei prodotti offerti o, ancora, allo sviluppo di capacità manageriali⁴⁷.

A conferma del positivo impatto degli incentivi, i dati mostrano come le aziende che ne hanno beneficiato registrino, in genere, una percentuale superiore di addetti formati rispetto alle altre aziende e cerchino di utilizzare il finanziamento pubblico anche negli anni successivi.

Si è evidenziata anche l'esistenza di una relazione fra produttività e *training*⁴⁸. Infatti, la produttività media per addetto, misurata sia come valore aggiunto che come prodotto pro-capite, sembra essere correlata positivamente all'intensità della formazione, stimata in termini di ore di formazione pro-capite. Considerando la variabile "ore di formazione", le stime mostrano valori consistenti evidenziando l'effetto positivo e significativo della formazione

⁴⁶ È quanto emerge dalla seconda Indagine campionaria su "Le politiche di formazione delle Grandi Imprese in Italia", condotta dall'Isfol con la collaborazione del Politecnico di Torino.

⁴⁷ Una sintesi dei primi risultati dell'indagine è disponibile in Isfol, *Rapporto 2004*, pp. 327-335.

⁴⁸ Applicando un modello econometrico, già sperimentato in altri Paesi, sui dati del campione di imprese intervistate nel corso dell'indagine. L'analisi econometrica è stata realizzata dal prof. Giorgio Brunello dell'Università di Padova.

sulla produttività. Con riferimento ai dati disponibili, a fronte dell'incremento del 10% delle ore di formazione effettuate, attraverso l'erogazione di almeno 2 ore addizionali all'anno, il prodotto pro-capite si stima aumenti di mezzo punto percentuale, mentre il valore aggiunto pro-capite aumenterebbe di oltre un punto. Le analisi effettuate consentono di affermare — limitatamente al campione di imprese analizzato — che un incremento del 10% delle ore di formazione nelle grandi imprese genererebbe un aumento di produttività pari a 7.900 euro per lavoratore.

Rispetto alle grandi imprese, le Pmi presentano pratiche di formazione meno strutturate, dovute alla particolarità e molteplicità degli approcci formativi adottati in questo segmento d'impresa⁴⁹. L'adozione di un approccio più o meno strutturato, tuttavia, sembra dipendere più che dalla configurazione economica dell'impresa, dalle caratteristiche del capitale umano disponibile in azienda. Tali caratteristiche sembrano influenzare non solo la scelta della tipologia formativa, ma anche gli strumenti e gli approcci adottati, e i contenuti della formazione stessa.

Si arriva a questa conclusione al termine di un'analisi, in cui le imprese sono state raggruppate in quattro tipologie, a seconda della configurazione che assumono in relazione alla composizione dell'organico per classe di età. La prima è quella a "clessidra", imprese nelle quali la quota dei lavoratori che rientrano nella classe centrale d'età (30-45 anni) è più bassa della quota di giovani (meno di 30 anni) e di "anziani" (over 45 anni). La seconda è quella a "palla da rugby", in cui la percentuale di lavoratori appartenenti alla classe centrale è più alta della quota di giovani e di anziani. La terza è quella della "piramide", in cui la quota di lavoratori giovani prevale sulla quota di lavoratori tra 30 e 45 anni e, a sua volta, questo segmento è più ampio rispetto a quello degli anziani. Infine, il quarto tipo è costituito dalla "piramide rovesciata", in cui si verifica la situazione opposta.

Come si vede in Tab. VII.7, gli strumenti che rientrano nelle attività di formazione, aggiornamento e addestramento di tipo strutturato sono più frequentemente utilizzati dalle imprese con configurazione demografica a piramide. Rispetto alla partecipazione a convegni, seminari, mostre e fiere commerciali si può inoltre notare un diverso comportamento fra le imprese con configurazione a clessidra, con una quota di partecipazione più bassa (27,6%), e quelle a palla da rugby, in cui la partecipazione è più elevata (42,1%). Questa tipologia di attività formativa tende infatti a supportare lo sviluppo di competenze trasversali, che non sono immediatamente trasferibili nei processi operativi; con un organico aziendale costituito in prevalenza da giovani e da over 45, l'investimento formativo può non essere particolarmente "redditizio".

L'attività di formazione più strutturata, ossia quella realizzata attraverso corsi interni, ha maggiori probabilità di coinvolgere in formazione un numero superiore di dipendenti, rispetto alle altre modalità considerate. Questa tipologia formativa ha consentito di coinvolgere in formazione più del 50% dei lavoratori delle imprese che hanno organizzato formazione (Tab. VII.8). Tali lavoratori rappresentano il 25% dei dipendenti delle imprese del Centro-Nord, popolazione di riferimento della presente indagine.

⁴⁹ Indagine campionaria su "La formazione continua nelle Pmi. Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio", condotta dall'Isfol con la collaborazione della Fondazione Cuoia e della società Gfk. Attraverso una rilevazione su campioni regionali di imprese appartenenti alla classe dimensionale 10-249 dipendenti, l'indagine analizza obiettivi, ampiezza, intensità e dimensione economica delle attività di formazione delle Pmi. 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. I risultati finali dell'indagine sono in corso di pubblicazione presso la collana dei Libri del Fse dell'Isfol. Alcuni primi risultati descrittivi dell'indagine sono stati anticipati in Isfol, *Rapporto 2004*, e in Miips, *Rapporto 2004 sulla formazione continua in Italia*.

Tab. VII.7 - Configurazione demografica e tipologia di attività formativa, di aggiornamento o di addestramento nelle Pmi del Centro-Nord (domanda a risposta multipla)

Tipologia di attività formativa, di aggiornamento o di addestramento	Configurazione demografica							
	Clessidra		Palla da Rugby		Piramide		Piramide Rovesciata	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Corsi di formazione a gestione interna	1.955	33,3	24.769	41,0	7.243	41,4	2.903	29,4
Corsi di formazione a gestione esterna	1.945	33,1	23.597	39,1	7.009	40,1	3.244	32,8
Rotazione delle mansioni.								
affiancamento nel lavoro e/o periodi di addestramento pratico	2.765	47,1	29.056	48,1	10.395	59,4	3.664	37,1
Iniziative formative a distanza	126	2,1	2015	3,3	713	4,1	59	0,6
Stages e tirocini formativi	202	3,4	2042	3,4	1.227	7,0	243	2,5
Gruppi di miglioramento o gruppi di autoformazione	1.101	18,7	10.537	17,4	4.377	25,0	1.196	12,1
Convegni, seminari, mostre e fiere	1.624	27,6	25.434	42,1	6.507	37,2	3.281	33,2

Fonte: Ifof, indagine sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Ifof, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

Tab. VII.8 - Tassi di copertura dei dipendenti formati per tipologia di formazione (Centro-Nord, 2003, domanda a risposta multipla)

Tipologia di formazione	Tassi di copertura dipendenti nelle imprese formatrici	Tassi di copertura dipendenti sul totale delle imprese
Corsi di formazione a gestione interna	51,4	25,1
Corsi di formazione a gestione esterna	18,2	8,3
Rotazioni delle mansioni, affiancamento nel lavoro e/o periodi di addestramento pratico	26,8	14,6
Iniziative formative a distanza	15,6	0,6
Stages e tirocini formativi	13,7	0,7
Gruppi di miglioramento o gruppi di autoformazione	40,4	9,7
Convegni, seminari, mostre e fiere	17,1	8,5

Fonte: Ifof, indagine sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Ifof, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

Per l'anno 2003 il focus sui corsi di formazione interni – quelli gestiti direttamente dall'azienda oppure realizzati da terzi ma esclusivamente per i dipendenti dell'impresa –, mostra che solo il 13% delle imprese ha usufruito di finanziamenti pubblici a sostegno della realizzazione dei corsi. Ciò sembra derivare non tanto dalla scarsità di finanziamenti ovvero dalla difficoltà ad ottenere i finanziamenti a seguito della richiesta presentata (solo il 2% delle imprese che hanno presentato richieste di finanziamento non lo hanno ottenuto), quanto dall'assenza di informazione, motivazione, interesse dell'impresa ad accedere al cofinanziamento pubblico (Tab. VII.9).

Tab. VII.9 - Imprese formatrici (corsi interni) per fonte di finanziamento (Centro-Nord, 2003)

	%
Non è stata presentata alla Regione/Provincia alcuna richiesta di finanziamento	84,3
Nessuno, perché il progetto non è stato approvato	2,0
Ricevuto un finanziamento pubblico	13,0
Non risponde	0,6
Totale imprese con corsi interni	100,0

Fonte: Isfol, indagini sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Isfol, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

Nel quadro delineato il Fse si manifesta come la principale fonte di finanziamento dei corsi di formazione interni, utilizzato dalle imprese in quasi il 45% dei casi in cui è presente il sostegno pubblico, distanziando largamente le altre fonti di finanziamento pubblico considerate, fra cui la legge nazionale 236/93, che ha contribuito al finanziamento della formazione in quasi il 30% dei casi.

Circa il 40 per cento delle imprese delle regioni del Centro-Nord considerate dichiarano di aver realizzato corsi di formazione interni (Tab. VII.10), che hanno garantito la copertura formativa di un quarto (25,1%) dei lavoratori dipendenti delle imprese del Centro-Nord.

Le aziende che hanno usufruito di finanziamenti pubblici sono poco più del 5% del totale. Nel complesso, il sostegno pubblico avrebbe concorso alla formazione, attraverso corsi interni, di poco meno del 4% dei dipendenti.

Tab. VII.10 - Dipendenti formati nelle Pmi rispetto all'organico delle imprese e fonte del finanziamento utilizzato (Centro-Nord, 2003, valori %)

	Imprese	Lavoratori formati
Imprese con corsi interni	39,4	25,1
Imprese con finanziamento pubblico	5,1	3,8
- Imprese con finanziamento Fse	2,3	2,4
- Imprese con finanziamento 236/93	1,5	1,2
- Imprese con altri finanziamenti	1,5	0,6

Fonte: Isfol, indagini sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Isfol, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

La presenza di finanziamenti pubblici è associata alla maggiore probabilità di occasioni formative per i dipendenti con qualifiche professionali medio-alte (Tab. VII.11). In media, le imprese che organizzano corsi interni formano il 51,4% del proprio organico. Il tasso di

copertura dei formati non varia di molto nelle imprese che ricevono finanziamenti pubblici. Quello che varia, è la capacità di raggiungere i lavoratori inquadrati ai livelli più bassi: mentre la percentuale di operai e lavoratori generici formati dalle imprese è, in media, pari al 50,6%, quando l'impresa utilizza il Fondo sociale europeo tale percentuale si abbatte di quasi 20 punti. Il contrario avviene nel caso delle qualifiche impiegatizie e dirigenziali.

Tab.VII.11 - Dipendenti formati per livello d'inquadramento e fonte di finanziamento utilizzata dalle imprese (Centro-Nord, 2003, valori %)

	<i>Lavoratori formati</i>	<i>Operai lavoratori generici</i>	<i>Impiegati lavoratori qualificati</i>	<i>Quadri intermedi tecnicisti</i>	<i>Dirigenti e quadri superiori</i>
Imprese con corsi interni	51,4	50,6	52,9	53,1	39,2
Imprese con finanziamento pubblico	49,0	33,3	64,2	69,6	48,5
- Imprese con finanziamento Fse	52,8	30,9	71,0	71,2	59,5
- Imprese con finanziamento 236/93	53,6	36,4	65,5	78,2	29,1
- Imprese con altri finanziamenti	41,2	36,3	50,6	50,2	29,2

Fonte: Isfol, indagini sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Isfol, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

In sintesi, la presenza di finanziamento pubblico sembra orientarsi sia verso imprese mediamente più dotate di una struttura organizzativa articolata, sia verso processi formativi che investono i livelli medio-alti delle stesse imprese.

Le imprese che maggiormente prevedono un sistema di incentivi per favorire la partecipazione dei dipendenti alle attività di formazione, o premialità per coloro che hanno seguito con profitto percorsi formativi, sono quelle con configurazione a piramide e a piramide rovesciata. I valori non sono particolarmente elevati: si va dal 9,7% delle imprese a piramide al 4,1% per le imprese a clessidra; l'interesse risiede però nel fatto che tali valori sembrano dipendere da fattori diversi: in un caso, nelle imprese a piramide, la formazione viene più frequentemente utilizzata come condizione per la progressione di carriera (5,8% a fronte dell'1,7% nelle imprese con configurazione a piramide rovesciata); nell'altro (imprese a piramide rovesciata) è più consistente la concessione di incentivi di natura economica o di altra natura (7% a fronte del 4,2% nelle imprese a piramide).

Anche rispetto alla scelta dei contenuti dei corsi di formazione, la configurazione demografica rappresenta una variabile di segmentazione di grande utilità. Infatti, nelle imprese con configurazione a clessidra e in quelle a piramide si manifesta una netta prevalenza dei corsi sulle tematiche relative alla produzione (rispettivamente 42% e 37,8%) mentre nelle imprese a palla da rugby tali corsi sono affiancati dai corsi per la sicurezza (27,2% e 27%) e in quelli a piramide rovesciata questi ultimi prevalgono nettamente (37,8%) seguiti da quelli di amministrazione (19,6%). I corsi per la sicurezza sono presenti, ma distanziati da quelli sulla produzione nelle imprese a clessidra (27,4%) e in quelle a piramide (22,1%), in cui sono anche piuttosto diffusi i corsi per la qualità (17,8%), (Tab. VII.12).

Tab. VII.12 - I contenuti e l'intensità dei corsi di formazione a gestione interna nelle Pmi del Centro-Nord (valori %)

	Palla da			Piramide rovesciata
	Clessidra	Rugby	Piramide	
Amministrazione	2,3	5,0	2,3	19,6
Sicurezza	27,4	27,0	22,1	37,8
Produzione	42,0	27,2	37,8	13,7
Organizzazione	5,8	4,4	6,6	4,2
Informatica di base	6,9	4,4	2,4	8,5
Informatica per la progettazione e la produzione	1,0	6,8	4,6	0,8
Commerciale, Acquisti, Marketing e Comunicazione	3,4	6,1	3,8	4,4
Lingue estere	2,3	4,9	1,7	1,1
Qualità	8,2	13,4	17,8	9,8
Altro	0,7	0,8	0,8	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol, indagine sulla Formazione continua nelle Pmi 2004 (Isfol, Fondazione Cuoa, Gfk Cbi).

7.7 La partecipazione dei lavoratori alla Formazione continua

Sono disponibili i primi risultati dell'Indagine campionaria nazionale 2005 sulla formazione degli adulti in Italia⁵⁰. L'indagine rileva gli atteggiamenti ed i comportamenti degli adulti verso la formazione continua e permanente relativamente all'anno 2004.

La rilevazione ha riguardato un campione di 8 mila adulti. Di questi, circa 6.500 sono lavoratori dipendenti e autonomi. Una parte del campione è, inoltre, costituito da un panel di individui intervistati nel corso delle rilevazioni precedenti. Il periodo di riferimento temporale è l'anno 2004 e il mese di giugno 2005; ciò consente di integrare le fonti informative esistenti in Italia relativamente ai livelli di partecipazione degli adulti al *lifelong learning*, nel quadro degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona.

Con la quarta rilevazione si introducono alcune novità di rilievo: si amplia la copertura del fenomeno considerato (la rilevazione è realizzata nell'ambito della più ampia "Indagine sulla domanda di formazione degli adulti in Italia"); la popolazione di riferimento comprende, per la prima volta, anche i dipendenti del settore pubblico; sarà possibile rilevare informazioni di tipo longitudinale sui comportamenti e gli atteggiamenti formativi dei lavoratori italiani nel periodo 2000-2005.

La popolazione di riferimento dell'indagine 2005, qui considerata, è costituita da circa 21,3 milioni di lavoratori, così suddivisi: 11,3 milioni di dipendenti di aziende private dei settori extra agricoli e 4,6 milioni di dipendenti pubblici (per un totale di 15,9 milioni di lavoratori dipendenti), e 5,4 milioni di lavoratori indipendenti (titolari di Pmi, liberi professionisti, commercianti, artigiani, soci di cooperative e coadiuvanti).

In base ai primi dati nel 2004 avrebbero partecipato ad attività di formazione continua, in media, il 24,4% dei lavoratori dipendenti di imprese private, il 53,2% di dipendenti pubblici e il 25,4% dei lavoratori autonomi.

Rispetto al 2003, si registra una riduzione della percentuale di formati sia fra i dipendenti delle imprese private che fra gli autonomi, che non dovrebbe comunque superare i quattro punti percentuali. In generale, il livello di partecipazione risulta mediamente in flessione rispetto all'anno precedente, confermando nella sostanza quanto registrato attraverso le

⁵⁰ In questo paragrafo sono riportati i dati provvisori rilevati al 21 settembre. Tali percentuali potrebbero subire delle variazioni in presenza dei dati definitivi.

indagini sulle imprese. Per i dipendenti pubblici non è possibile effettuare confronti relativi all'andamento rispetto all'anno precedente, in quanto si tratta della prima rilevazione che interessa questo segmento di lavoratori

La percezione che hanno i lavoratori intervistati sulle modalità di acquisizione e arricchimento, nel tempo, del proprio bagaglio di conoscenze e competenze professionali, conferma la maggiore attenzione del "datore di lavoro" nel settore pubblico alla crescita professionale dei propri dipendenti. I dipendenti pubblici ritengono che la propria cultura professionale derivi principalmente dalla partecipazione ai corsi di formazione organizzati all'interno dell'ente o amministrazione. Anche i dipendenti privati ritengono di aver acquisito le competenze professionali soprattutto sul luogo di lavoro ma non attraverso attività di formazione strutturate e organizzate dall'impresa bensì lavorando in affiancamento con i colleghi, oppure autonomamente attraverso libri e manuali tecnici (Tab. VII.13).

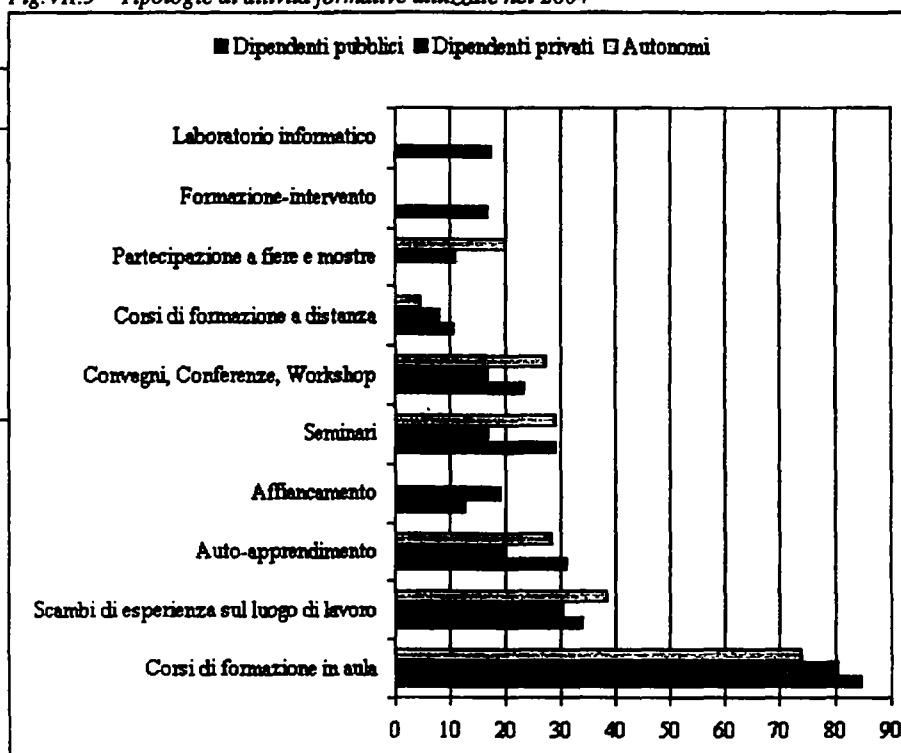
Tab. VII.13 - Modalità attraverso le quali il lavoratore ritiene di aver acquisito nel tempo le proprie competenze/conoscenze professionali (dipendenti privati e pubblici)

<i>In che modo ha acquisito competenze/conoscenze professionali?</i>	<i>Dipendenti</i>		<i>%</i>
	<i>Privati</i>	<i>Pubblici</i>	
Atraverso corsi di formazione in azienda/amministrazione	22,3	52,6	34,9
Atraverso corsi di formazione al di fuori dell'azienda/amministrazione	10,1	20,8	14,5
Lavorando in affiancamento con i colleghi che svolgono lo stesso lavoro	63,3	47,6	56,8
Autonomamente attraverso libri, manuali ecc.	29	33,5	30,9
Con il sostegno di tecnici e specialisti	15,8	8,4	12,8

Fonte: Isfol, indagine 2005 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia".

Quando viene organizzato un percorso formativo per i lavoratori occupati i corsi d'aula rappresentano la tipologia di formazione più utilizzata e non solo tra i dipendenti della Pubblica amministrazione: nel 2004, fra i dipendenti pubblici che hanno partecipato ad attività di formazione continua, l'84% ha frequentato corsi d'aula, mentre fra i dipendenti privati sono stati l'80,1% e il 73,8% tra i lavoratori autonomi. È ancora molto limitato il ricorso alla formazione a distanza, con una maggiore frequenza fra i lavoratori della pubblica Amministrazione. Raggiunge invece valori significativi il ricorso ad attività meno strutturate come quelle che prevedono apprendimento attraverso scambi di esperienza sul luogo di lavoro con colleghi e/o superiori, o come l'auto-apprendimento e la partecipazione a convegni (Fig. VII.3).

Fig.VII.3 – Tipologie di attività formative utilizzate nel 2004



Nota: nel corso del 2004 ogni lavoratore può aver partecipato ad una o più attività di formazione.

Fonte: Isfol, indagine 2005 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia".

L'indagine mette in evidenza, anche nel 2004, il permanere di fenomeni di discriminazione a danno di segmenti di lavoratori che ricevono, in media, meno formazione rispetto ad altri. Le limitazioni nell'accesso alle attività formative riguardano in modo ancor più marcato che nel recente passato i livelli inferiori di inquadramento per cui le opportunità formative coinvolgono in misura ridotta i lavoratori a professionalità medio-bassa, in particolare gli operai e gli artigiani.

Il livello di inquadramento spesso è determinato dalle caratteristiche individuali di partenza, di tipo socio-demografico, in particolare dal livello di istruzione, il quale rappresenta una variabile che ha un'elevata correlazione di segno positivo con la propensione alla formazione, soprattutto tra i dipendenti del settore privato e fra gli autonomi, meno evidente è invece la relazione tra le due variabili per i dipendenti pubblici.

Il divario tra uomini e donne nell'accesso alle attività di formazione continua, evidenziato dalle indagini nel corso degli anni, sembra notevolmente ridursi tra i lavoratori dipendenti del settore privato e non sussistere tra quelli del settore pubblico dove, al contrario, la percentuale più alta dei formati è tra le donne. Anche tra i lavoratori autonomi, come nel 2003, sembra confermarsi un maggior interesse da parte delle donne verso la formazione finalizzata a migliorare o acquisire nuove competenze professionali.

Le opportunità formative si distribuiscono in modo differenziato anche rispetto a caratteristiche di tipo economico che caratterizzano il contesto lavorativo dell'intervistato: la

probabilità che un dipendente del privato abbia frequentato attività di formazione sembra aumentare al crescere della dimensione d'organico dell'azienda in cui lavora.

L'indagine consente di valutare anche il tipo di atteggiamenti esistenti nei confronti della formazione continua, principalmente in termini di utilità, motivazioni per la partecipazione, benefici ottenuti ed effetti rispetto al proprio lavoro.

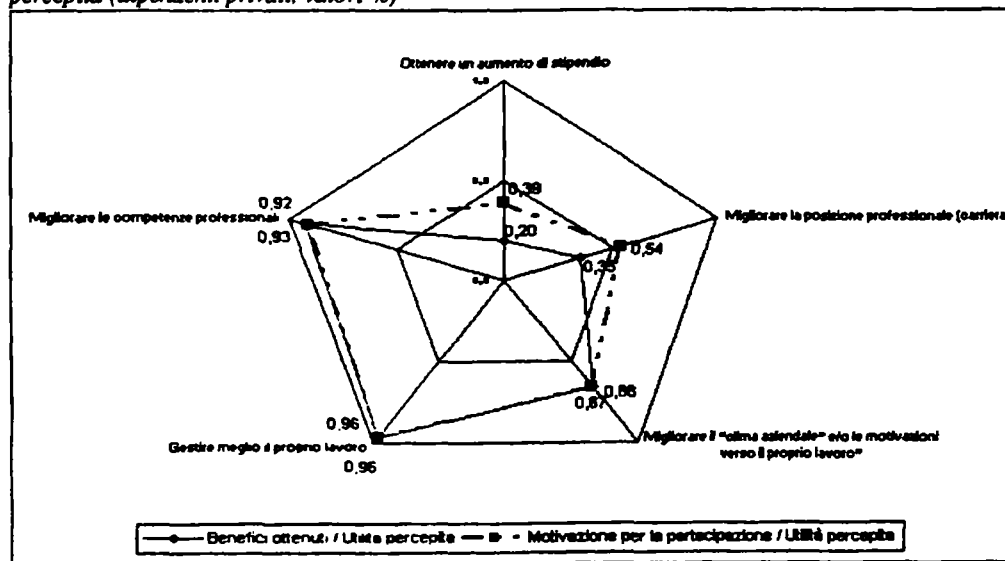
Una prima analisi effettuata sui dipendenti privati mostra come i principali benefici ottenuti dalla partecipazione alle attività di formazione sembrano essere il "miglioramento delle competenze professionali" e una "migliore gestione del proprio lavoro", che rappresentano anche gli elementi principali che hanno motivato la partecipazione ai corsi.

La fig. VII.4 mostra come il rapporto tra benefici ottenuti e motivazioni per la partecipazione all'attività formativa, rispetto all'utilità percepita dal lavoratore, dia un valore prossimo all'unità.

Viceversa, il livello delle motivazioni che il lavoratore ha dichiarato di possedere prima di iniziare l'attività formativa e il beneficio effettivamente ottenuto in seguito alla partecipazione stessa sono molto lontani rispetto all'utilità teorica che il lavoratore assegna all'azione formativa quale strumento in grado di produrre un aumento retributivo o un avanzamento di carriera.

In particolare, per quanto riguarda il possibile aumento di stipendio, il grafico mostra come il rapporto tra benefici ottenuti e utilità percepita è prossima allo zero (Fig. VII.4).

Fig. VII.4 — Benefici ottenuti dalla partecipazione ad attività formative in relazione alle motivazioni ed alla utilità percepita (dipendenti privati, valori %)



Fonte: Isfol, indagine 2005 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia".

Analizzando nel dettaglio i benefici ottenuti dai lavoratori formati emerge che per "miglioramento delle competenze professionali" la maggior parte degli intervistati ritiene che l'aspetto più rilevante sia stato quello relativo all'acquisizione di nuove competenze piuttosto che all'approfondimento e all'aggiornamento di competenze e abilità già in loro possesso. I dipendenti formati che hanno ottenuto benefici dalla partecipazione ad attività formative ritengono che la formazione abbia prodotto maggiori effetti in termini di mobilità verticale

piuttosto che di mobilità orizzontale o esterna e che “gestire meglio il proprio lavoro” abbia significato soprattutto valorizzare le proprie capacità professionali piuttosto che aumentare la produttività individuale o accrescere il livello di autonomia nel proprio lavoro. Infine, quando si parla di “clima aziendale” il lavoratore percepisce il beneficio principalmente come una maggiore motivazione verso il proprio lavoro (Tab. VII.14).

Tab. VII.14 - Benefici ottenuti a seguito della partecipazione ad attività di formazione continua (dipendenti privati)

Benefici ottenuti	%	In particolare...	%
Migliorare le competenze professionali	91,5	ha approfondito e aggiornato competenze e abilità già in possesso	45,7
Migliorare la posizione professionale	28,2	ha acquisito nuove competenze e abilità	54,3
		è migliorata la sua posizione in azienda (avanzamento carriera)	83,3
		ha cambiato mansione/reparto all'interno dell'azienda	13,5
Gestire meglio il proprio lavoro	88,6	ha cambiato azienda/posto di lavoro	3,1
		è più produttivo sul lavoro	27,0
		è più autonomo nello svolgere il suo lavoro	24,3
		utilizza meglio le sue capacità professionali per il suo lavoro	48,7
Migliorare il "clima aziendale" e/o le motivazioni verso il proprio lavoro"	47,5	è più motivato verso il suo lavoro	75,3
		sono migliorati i rapporti di lavoro con i colleghi e i superiori	24,7
Ottenere un aumento di stipendio	12,0		

Fonte: Isfol, indagine 2005 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia".

7.8 Lo sviluppo dell'attività di ricerca

L'analisi della produzione di dati sulla formazione degli adulti, realizzata da Eurostat, ha dimostrato che le iniziative nazionali, laddove esistono, non sono armonizzate a livello europeo. Per tale motivo, Eurostat ha assunto, a partire dal 2000, il compito di rendere operativi i concetti necessari per ottenere un'armonizzazione delle statistiche sulla formazione degli adulti e ha quindi avviato un progetto di costruzione di un sistema statistico sull'apprendimento, denominato "Education and Training Statistics", all'interno di un working group. Si tratta di un momento di grande evoluzione del sistema statistico europeo, poiché tali argomenti non erano mai stati di particolare interesse per Eurostat. Dal 2000 il lavoro sulla misurazione del lifelong learning ha portato a sviluppare un modulo da inserire nell'indagine LFS ("Labour Force Survey") e, più in generale, allo sviluppo di indagini ad hoc quali la Cvts ("Continuing Vocational Training Survey") e l'Aes ("Adult Education Survey").

Un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo stabilisce un quadro comune per la produzione di statistiche comunitarie sulla formazione professionale delle imprese. In questo framework l'indagine Cvts ha il compito di rilevare i seguenti indicatori:

- la politica di formazione e le strategie di formazione delle imprese per lo sviluppo delle competenze della loro manodopera;
- la gestione, l'organizzazione e le forme di formazione professionale continua nelle imprese;
- il ruolo delle Parti sociali nell'assicurare in tutti i suoi aspetti una formazione professionale continua sul posto di lavoro;
- l'accesso alla formazione professionale continua, il suo volume e contenuto, soprattutto in relazione all'attività economica e alla grandezza dell'impresa;
- misure specifiche di formazione professionale continua delle imprese per migliorare le abilità Tic della loro manodopera;
- le opportunità per i lavoratori delle Pmi di accedere alla formazione professionale continua e di acquisire nuove abilità nonché i bisogni specifici delle Pmi di fornire formazione.

Per tutti gli aspetti metodologici, l'indagine Cvts3 è sottoposta ad un ulteriore e specifico Regolamento della Commissione europea, implementato grazie al lavoro di un'apposita *Task Force*.

L'indagine Cvts ha una cadenza quinquennale, la Cvts1 ha come periodo di riferimento l'anno 1993, la Cvts2 il 1999 e la Cvts3 avrà come riferimento l'anno 2005. L'unità statistica di rilevazione è l'"impresa" intesa in senso giuridico contabile in base al regolamento Cee n. 696/93 che definisce le unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo della Comunità europea.

Il questionario Cvts3 che verrà sottoposto alle imprese è strutturato nelle seguenti sezioni:

- Sezione A - Informazioni generali sull'impresa
- Sezione B - Attività di formazione
- Sezione C1 - Corsi di formazione
- Sezione C2 - Altre attività di formazione continua
- Sezione D - Politiche per la formazione
- Sezione DD - Motivazioni delle imprese che non hanno svolto attività di formazione nell'anno di riferimento
- Sezione E - Formazione iniziale

CAPITOLO 8. La spesa pubblica per la formazione

8.1 L'andamento complessivo

Nel corso dell'anno 2003 la spesa pubblica per istruzione e formazione professionale ha raggiunto circa 65 miliardi d'euro, registrando un valore in rapporto al PIL pari al 4,98% (Tab.VIII.1, col. A e B).

Le variazioni annuali a prezzi costanti, vale a dire non influenzate dalle variazioni dei prezzi, indicano una crescita della spesa educativa pari al 3,8 % in corrispondenza ad un aumento del PIL dello 0,3%. L'andamento segna una netta inversione rispetto alla dinamica evidenziata nel 2002, in cui si era avuto un calo dell'1,2 % e un incremento del P.I.L. dello 0,4 % (Tab. VIII.1 col D e E).

Tab. VIII.1 - Andamento della spesa pubblica per istruzione e formazione professionale (Scuola, Formazione professionale regionale, AFAM e Università). Anni 1995-2003 (a)

Anni	Spesa pubblica per l'istruzione prezzi correnti	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL (%)	Spesa pubblica per l'istruzione prezzi costanti 2003	Variazioni annuali della spesa pubblica per l'istruzione a prezzi costanti 2003	Variazioni annuali del PIL a prezzi costanti 2003
	Milioni di Euro		Milioni di Euro	Val %	Val %
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1995	44.967	4,87	56.327	-	
1996	47.665	4,85	56.651	0,6	1,1
1997	46.518	4,53	54.058	-4,6	2,0
1998	48.419	4,51	54.707	1,2	1,8
1999	50.491	4,56	56.197	2,7	1,7
2000	51.354	4,40	55.938	-0,5	3,0
2001	59.542	4,89	63.198	13,0	1,8
2002	60.631	4,81	62.420	-1,2	0,4
2003(b)	64.818	4,98	64.818	3,8	0,3

(a) Le serie a prezzi 2003 (col. C, D, E) sono ottenute applicando alle spese espresse ai prezzi dell'anno corrente il deflatore del PIL 2003 definito dall'Istat - Contabilità Nazionale. Queste serie rappresentano l'evoluzione delle spese in "volume", vale a dire escludendo gli effetti dell'aumento dei prezzi.

(b) Dati provvisori.

Fonte: MIUR - DG Studi e Programmazione

Come si può osservare nella tabella VIII.2, è la scuola ad assorbire la quota più consistente dei finanziamenti pubblici, ovvero il 78% nel 2003. In valori assoluti, gli impegni complessivi a favore della scuola hanno superato i 50 miliardi di euro con una incidenza rispetto al PIL pari al 3,9 % contro il 3,7 % registrato dodici mesi prima.

L'analisi di lungo periodo mette invece in luce che il finanziamento alla scuola è stato, ed è tuttora, sottoposto ad alcuni cambiamenti di fondo.

E' visibile un tendenziale assottigliamento della quota di risorse attribuite alla scuola sul totale della spesa per l'istruzione, segno di una riallocazione dei finanziamenti tra i settori

educativi. Tra il 1995 e il 2003 l'incidenza della spesa scolastica è passata dall'81,9% all'attuale 78 %, come già detto poco sopra.

Ancora, nel 2003 la spesa per l'istruzione superiore (Università e AFAM) e la formazione professionale sono rimaste sostanzialmente stabili. In rapporto al PIL la prima ha registrato un lieve decremento di 0,03 punti percentuali (0,86% nel 2003 contro lo 0,86% nel 2002), la seconda è rimasta attestata ai livelli del 2002 (0,23%). Si sottolinea che la spesa stimata per la formazione professionale regionale comprende sia la spesa per i corsi rivolti ai giovani sia quella per la formazione continua

Tab. VIII.2 - Spesa pubblica per istruzione e formazione professionale in rapporto al PIL secondo le aree formative. Anni 1995-2003

Anni	Scuola	Formazione professionale regionale	Università e AFAM (a)	TOTALE
<i>Milioni di euro</i>				
1995	36.828	1.970	6.170	44.967
1996	38.902	2.037	6.725	47.665
1997	37.189	1.981	7.348	46.518
1998	38.041	2.248	8.129	48.419
1999	38.757	2.987	8.747	50.491
2000	39.687	2.111	9.556	51.354
2001	46.529	2.720	10.294	59.542
2002	46.482	2.881	11.268	60.631
2003 (b)	50.550	3.024	11.244	64.818
<i>in % Prodotto interno lordo (PIL)</i>				
1995	3,99	0,21	0,67	4,87
1996	3,96	0,21	0,68	4,85
1997	3,62	0,19	0,72	4,53
1998	3,55	0,21	0,76	4,51
1999	3,50	0,27	0,79	4,56
2000	3,40	0,18	0,82	4,40
2001	3,82	0,22	0,84	4,89
2002	3,69	0,23	0,89	4,81
2003 (b)	3,89	0,23	0,86	4,98
<i>Composizione percentuale</i>				
1995	81,9	4,4	13,7	100,0
1996	81,6	4,3	14,1	100,0
1997	79,9	4,3	15,8	100,0
1998	78,6	4,6	16,8	100,0
1999	76,8	5,9	17,3	100,0
2000	77,3	4,1	18,6	100,0
2001	78,1	4,6	17,3	100,0
2002	76,7	4,8	18,6	100,0
2003 (b)	78,0	4,7	17,3	100,0

(a) 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. Le spese delle Università includono anche la quota di spesa per R&S;

(b) dati provvisori.

Fonte: MIUR - DG Studi e Programmazione

Passando ad analizzare la composizione della spesa pubblica per istruzione e formazione in base alla fonte del finanziamento, si registra che lo Stato ha speso quasi 42 miliardi di euro, gli enti locali hanno contribuito con 7 miliardi di euro e le regioni con circa 1,7 miliardi (cfr. Tab. VIII.3).

La posizione preminente dello Stato deriva dal suo ruolo nel pagamento delle retribuzioni del personale. Proprio questa, del resto, è la voce che più ha inciso nella dinamica generale della spesa sopra evidenziata. Nel 2003 sono stati, infatti, definiti i rinnovi contrattuali del personale del comparto scuola relativi al periodo 2002-2003, comprensivi, quindi, anche degli aumenti di competenza dell'anno precedente.

Altri cambiamenti riguardano il peso relativo dei diversi enti pubblici che partecipano ai finanziamenti. Fino al 1999 l'incidenza dello Stato aveva teso a ridursi a vantaggio delle amministrazioni territoriali (Regioni ed enti locali).

Tale tendenza si interrompe nel 2000, anno in cui la spesa degli enti locali verifica un netto un calo, essendo venuti meno, in applicazione della L.124/1999, gli oneri per il personale scolastico non docente, prima alle loro dipendenze. Gli ultimi anni 2002 e 2003, segnalano una crescita dell'intervento delle amministrazioni regionali. Sul totale della spesa per la scuola, i finanziamenti regionali incidono tra il 3,5 - 3,7 per cento a fronte dell'1,5 per cento riscontrabile nel 1995.

Tab. VIII.3 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte finanziamento. Anni 1995-2003

Anni	Stato	Regioni	Enti locali	Totale
<i>Milioni di euro</i>				
1995	29.611	387	6.830	36.828
1999	29.885	904	7.968	38.757
2000	31.908	928	6.851	39.687
2001	38.516	1.106	6.906	46.529
2002	37.623	1.721	7.138	46.482
2003 (a)	41.451	1.767	7.332	50.550
<i>Composizione percentuale</i>				
1995	80,4	1,1	18,5	100,0
1999	77,1	2,3	20,6	100,0
2000	81,6	2,2	16,2	100,0
2001	83,5	2,3	14,3	100,0
2002	81,0	3,7	15,3	100,0
2003 (a)	82,0	3,5	14,5	100,0

a) dati provvisori

Fonte: MIUR - DG Studi e Programmazione

Le dinamiche sopra evidenziate si sono riflesse sulla spesa pubblica mediamente sostenuta per ogni singolo studente della scuola ad ogni grado e livello di istruzione, che ha raggiunto i 6.124 euro, con un incremento rispetto al 2002 del 4,0%.

8.2 La spesa di Regioni e Province Autonome per la formazione professionale

Passando ad analizzare la spesa per la formazione professionale in base alla lettura dei bilanci di previsione e di quelli consuntivi di Regioni e Province Autonome, si evince innanzitutto che nel 2003 le risorse disponibili per la formazione professionale erano complessivamente pari a 4.201,7 milioni di euro (Tab. VIII.4. colonna 2). Ne sono state effettivamente impegnate 3.176,6 milioni di euro (colonna 4) e la spesa complessiva (residui spesi afferenti ad impegni di anni precedenti ed impegni dell'anno in esame effettivamente portati alla liquidazione) è stata di 2.392,4 milioni di euro (colonna 6).

Tab. VIII.4 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 2001 - 2005.

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)		(4)		(6)	(7)	(8)
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	3.912,8	90,2	2.844,6	73,7%	2.087,0	11,6%	87,0
2003	3.569,8	4.201,7	85,0	3.176,6	75,6%	2.392,4	14,6%	99,1
2004	3.528,6							
2005	3.702,6							

Fonte: Elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati Istat (c).

In colonna 5 viene riportata la capacità di impegno a livello nazionale, calcolata come rapporto tra la spesa programmata e gli impegni di spesa. I dati rilevati per il 2003 confermano il trend positivo degli anni precedenti, che porta la capacità di impiego al 75,6% contro il 73,7% registrato nel 2002 ed il 66,5% del 2001.

Nelle colonne 6 e 7 trovano posto, rispettivamente, la spesa effettivamente sostenuta dalle Regioni e la variazione percentuale della stessa rispetto l'annualità precedente. Ugualmente positiva risulta la variazione della spesa, che nei primi due anni considerati, 2001 e 2002, presenta incrementi annuali di poco superiori all'11% per arrivare ad un più consistente 14,6% nel 2003, con una spesa pari a 2.392,4 mln di euro.

A chiudere la serie di informazioni della tabella VIII.4 è la spesa media, nella formazione professionale, per unità di forza lavoro, che, similmente alla spesa effettiva, cresce anche essa fino a raggiungere, nel 2003, quota 99,1 euro.

8.2.1 I bilanci consuntivi

L'approfondimento condotto sui bilanci consuntivi inizia dalla ripartizione per macro aree geografiche degli impegni di spesa (Tab. VIII.5).

Tab. VIII.5 - Impegni di spesa per la formazione per aree territoriali. Triennio 2001-2003. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2001	2002	2003
Nord-Ovest	609,2	499,9 (-17,9)	483,3 (-3,3)
Nord-Est	622,9	699,2 (+12,2)	803,9 (+15,0)
Centro	419,2	506,1 (+20,7)	541,8 (+7,1)
Sud	938,2	1.179,4 (+25,7)	1.347,6 (+14,3)
<i>Italia</i>	<i>2.589,4</i>	<i>2.884,6 (+11,4)</i>	<i>3.176,6 (+10,1)</i>

Fonte: Elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2001-2003

Nel 2003, su base nazionale, si conferma il trend positivo dell'anno precedente.

A livello disaggregato, invece, il Nord-Ovest è l'unica area che presenta un decremento, pari al 3,3%. Il Sud con 1.347,6 milioni di euro mantiene il primato per impegni di spesa che aveva anche negli anni precedenti. Più contenuti sono i dati riguardanti il Centro (541,8 milioni di euro), nonostante il forte incremento registrato nell'ultimo biennio.

Per quanto riguarda la spesa effettivamente sostenuta (Tab. VIII.6) nel 2003 il Sud ha fatto registrare 896,7 milioni di euro, aumentando del 34,9% rispetto al 2002. Anche il Nord-Est ha riportato un aumento consistente nel 2003 (16,7%) facendo così registrare 745,6 mln di euro a fronte dei 638,7 mln del 2002. Il Centro, invece, registra una diminuzione nell'ultimo anno di 7,6 punti percentuale, non confermando l'aumento verificatosi nel 2002 del 32,3% rispetto al 2001. Il Nord-Ovest, infine, riporta una continua diminuzione della spesa (del 2,2% nel 2002 e dell'1,7% nel 2003 rispetto agli anni precedenti).

Tab. VIII.6 - Spesa effettiva per la formazione professionale per aree territoriali. Anni 2001-2003. Mln di euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2001	2002	2003
Nord-Ovest	457,5	447,4 (-2,2)	439,8 (-1,7)
Nord-Est	499,2	638,7 (+27,9)	745,6 (+16,7)
Centro	253,8	336,0 (+32,3)	310,3 (-7,6)
Sud	658,8	664,8 (+0,9)	896,7 (+34,9)
<i>Italia</i>	<i>1.869,2</i>	<i>2.087,0 (+11,7)</i>	<i>2.392,4 (+14,6)</i>

Fonte: Elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2001-2003

Un interessante indicatore è l'efficienza realizzativa delle Regioni, ovvero quanta parte siano riuscite effettivamente a spendere dei fondi impegnati (Tab. VIII.7). Questo indicatore misura il rapporto tra impegni e spese sostenute nell'arco di 3/4 anni. Il valore nazionale si attesta al 79,3%, il che significa che un quinto delle risorse impegnate non viene concretamente impiegato. 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 91,6% e Nord-Est 92,0%. Il valore più basso è posseduto dal Centro (61,8%).

Tab. VIII.7 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alle forze di lavoro. Anni 2001-2003. V.a. in euro. Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Aree	Anni		
	2001	2002	2003
Nord-Ovest	68,3	66,0 (-3,4)	64,1 (-2,9)
Nord-Est	102,8	130,5 (+26,9)	150,8 (+15,6)
Centro	55,3	70,9 (+28,2)	64,6 (-8,9)
Sud	87,4	87,7 (+0,3)	118,9 (+35,6)
<i>Italia</i>	<i>78,8</i>	<i>87,0 (+10,4)</i>	<i>99,1 (+13,9)</i>

Fonte: Elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2001-2003 e su dati Istat.

Utile è anche rapportare il volume della spesa con la popolazione attiva, ottenendo in tal modo la spesa media per la formazione per unità di forza lavoro.

Nel calcolo di questo valore la somma al numeratore è quella della tabella VIII.6, mentre l'elemento nuovo è il denominatore, dove si trova l'ammontare della popolazione attiva ricavata dall'Indagine Istat sulle Forze di lavoro.

Anche per la spesa media le due aree che presentano gli incrementi maggiori sono il Nord-Est e il Sud. Il Nord-Est inoltre è l'area geografica dove si spende maggiormente per unità di forza lavoro (151 euro), a seguire viene il Sud con 118,9 euro.

Il Nord-Ovest ed il Centro registrano entrambi valori inferiori a 65 euro di spesa media.

Sempre a proposito di impegni di spesa, è interessante tentare un ragionamento analitico circa la destinazione degli importi (Tab. VIII.8).

Un aspetto caratteristico è la cospicua quota di risorse che le regioni indirizzano al settore privato, a conferma del ruolo svolto, nel sistema della formazione regionale, dagli enti privati di formazione.

In base ai dati provvisori Istat i trasferimenti al settore privato, sia di parte corrente sia in conto capitale, rappresentano il 58,1% degli impegni delle regioni, a fronte d'un 31,7% costituito da spese dirette.

Tab. VIII.8 - Ripartizione percentuale della spesa per la formazione professionale delle Regioni e delle Province autonome secondo la destinazione. Impegni. - Anno 2003

Trasferimenti correnti e in conto capitale al settore privato	58,1
<i>Di cui a istituzioni sociali senza fine di lucro</i>	<i>59,8</i>
Spese dirette	31,7
Trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti pubblici	10,2
<i>Di cui a Province</i>	<i>69,0</i>
Totale	100,0

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat

Sulla base di quanto ricostruito, l'ammontare più significativo dei finanziamenti è destinato ad enti formativi con struttura giuridica di "Istituzioni sociali senza fine di lucro" (59,8% dei trasferimenti) seguiti dalle "Imprese e consorzi tra imprese e tra cooperative" (29,7%).

Una quota minore delle spese delle regioni, uguale al 10,2%, è costituita da trasferimenti ad enti pubblici e di cui le province sono le principali destinatarie (69% dei trasferimenti).

8.2.2 I bilanci di previsione

I dati dedotti dai bilanci di previsione, a causa del loro carattere indicativo di spesa, non sono pienamente significativi e attendibili come quelli estratti dai consuntivi.

Nondimeno, risultano comunque utili perché possono fornire un'indicazione sulle somme che si intende investire in ambito formativo in riferimento all'anno corrente.

La composizione interna dei singoli bilanci regionali 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 2004 e 2005, 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 2.809,7 milioni di euro del 2004 ai 2.998,6 milioni di euro del 2005, registrando così un aumento del 6,7%.

Un andamento simile è mostrato dalle previsioni iniziali di cassa. Nel 2004 la competenza totale risulta uguale a 3.528,5 milioni di euro per passare ai 3.702,6 milioni nel 2005, aumentando del 4,9%.

Solamente nella Cassa si è registrata una diminuzione dell'11,8% nel passaggio dal 2004 (5.582,3 milioni di euro) al 2005 (4.925,8 milioni di euro).

Tab VIII.9 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2004 e 2005 e variazioni percentuali (mln. di euro)

Aree	2004			2005			Var. %		
	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa	Residui Presunti	Competenza	Cassa
Nord Ovest	652,0	604,5	1.206,8	526,0	696,7	1.025,7	-19,3	15,3	-15,0
Nord Est	469,3	801,4	975,7	533,0	843,7	1.091,4	13,6	5,3	11,9
Centro	199,7	775,9	950,7	155,8	650,4	772,8	-22,0	-16,2	-18,7
Sud	1.488,7	1.346,7	2.449,1	1.783,8	1.511,8	2.035,9	19,8	12,3	-16,9
Italia	2.809,7	3.528,5	5.582,3	2.998,6	3.702,6	4.925,8	6,7	4,9	-11,8

I Residui Presunti e la cassa della Regione Friuli Venezia Giulia, Sicilia e della Provincia Autonoma di Bolzano non sono stati imputati per il 2005.
Fonte: Elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale.

CAPITOLO 9

L'utilizzazione delle risorse del Fondo sociale europeo e le prospettive

9.1 I risultati della programmazione 2000-06

La programmazione 2000-06 del Fse in Italia ha previsto risorse per circa 16 miliardi di euro, di cui circa due terzi sono stati riservati alle amministrazioni del Centro-Nord (Obiettivo 3). Alla fine del 2004, a livello nazionale si riscontra una spesa complessiva superiore ai 6,7 miliardi di euro, pari al 42,4% delle risorse totali programmate; di questi, i due terzi sono dovuti all'impegno delle amministrazioni del Centro-Nord. Alla stessa data, oltre 3,8 milioni di persone sono state coinvolte dai circa 179 mila interventi di Fse avviati, di cui poco più di 1 milione di persone attraverso 38 mila progetti in corsi d'opera nel Mezzogiorno⁵¹.

In generale, attraverso il Fse l'Italia ha dedicato risorse finanziarie rilevanti alle politiche di sviluppo del capitale umano (formazione, lavoro, istruzione ed inclusione sociale) attraverso azioni, spesso innovative, rivolte ad un'utenza ampia e diversificata e caratterizzate da un elevato livello di qualità e di efficacia complessiva. A fronte di questo scenario, il sostegno finanziario del Fse è stato utilizzato per accompagnare importanti riforme e politiche di accesso alla formazione, di inserimento lavorativo e di aggiornamento di competenze già acquisite. In particolare, il Fse ha rappresentato in questi anni una leva strategica molto importante soprattutto per:

- la riforma dei servizi pubblici all'impiego (con un incidenza del Fse pari al 57% sul totale di risorse disponibili);
- lo sviluppo delle pari opportunità (52% sul totale delle risorse disponibili);
- lo sviluppo della formazione continua (con il coinvolgimento medio annuo dell'8% del personale delle imprese italiane);
- lo sviluppo della formazione continua (con il coinvolgimento medio annuo dell'8% del personale delle imprese italiane);
- la strategia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (il 65% delle risorse Fse);
- l'introduzione dell'obbligo formativo (nel Centro-Nord, il 9% dei beneficiari del Fse è stato coinvolto in un intervento formativo per l'assolvimento dell'obbligo)
- l'avvio della formazione a domanda individuale attraverso i *voucher* formativi

Non va poi trascurato come il Fse in Italia abbia dato un contributo molto rilevante in termini di destinatari effettivamente coinvolti dagli interventi anche per: prevenire la dispersione scolastica e formativa (oltre il 13% dei destinatari complessivi), sviluppare la formazione superiore (più del 10% dei destinatari), sostenere l'occupabilità degli individui (obiettivo in cui si concentra 20% dei destinatari raggiunti dal Fse in Italia) soprattutto attraverso un approccio preventivo, non trascurando tuttavia gli specifici problemi di chi, a causa dell'età o della durata della disoccupazione, incontra le maggiori difficoltà ad inserirsi e/o ricollocarsi sul mercato del lavoro.

Altri importanti risultati emergono dalle analisi più approfondite condotte nelle Regioni del Centro-Nord. Coerentemente con quanto ipotizzato in fase di programmazione, l'analisi dei destinatari conferma l'attuazione del principio delle pari opportunità e la realizzazione degli obiettivi di equità sociale. Da un lato, emerge un sostanziale equilibrio tra gli uomini e le

⁵¹ I dati fisici e finanziari qui presentati fanno riferimento alle informazioni convalidate da MonitWeb a Settembre 2005.

donne che hanno partecipato agli interventi complessivamente avviati: quest'ultime, infatti, costituiscono il 49,1% del totale dei destinatari anche se continuano ad essere sottorappresentate nelle politiche di inclusione sociale. Dall'altro, si rileva che gli interventi di Fse hanno offerto un'opportunità ad un'utenza diversificata per i vari settori di intervento (*policy-field*), che va dai giovani di età inferiore ai 19 anni agli adulti fino ai 44 anni di età (l'87% dei destinatari complessivi si distribuisce tra le varie classi di età intermedie), con bassi titoli di studio (quasi il 40% dei destinatari raggiunti ha al massimo la licenza media).

Meno sviluppata risulta invece la partecipazione al Fse delle fasce di popolazione relativamente più anziane (over 44), intercettate soprattutto dagli interventi di formazione continua, sebbene in misura ancora insufficiente rispetto al potenziale supporto all'invecchiamento attivo della popolazione. L'analisi dei tassi di copertura dei potenziali destinatari di riferimento, inoltre, mostra che gli interventi di Fse hanno raggiunto il 34% della popolazione interessata dalle politiche di prevenzione della disoccupazione e circa il 27% dei giovani potenzialmente a rischio di abbandono/dispersione scolastica. Ancora insufficiente rispetto alla rilevanza della popolazione di riferimento (attuale e futura) è invece il tasso di copertura dei destinatari delle politiche di inclusione sociale che richiederebbe un sostegno maggiore soprattutto nel caso dei disabili e degli immigrati.

Infine, anche le ultime indagini sugli esiti occupazionali (*placement*) confermano i risultati positivi già emersi in passato: ad un anno dalla conclusione degli interventi la quota dei partecipanti complessivi che risulta inserita nel mercato del lavoro è pari a circa il 68%, con una riuscita occupazionale leggermente superiore degli interventi rivolti alle donne⁵².

Una delle principali innovazioni apportate dalla programmazione 2000-06 è stato il sostegno dato alle azioni di sistema attraverso la realizzazione di progetti mirati alla sperimentazione di nuove modalità di governo o di intervento sul territorio (19% della spesa finora realizzata). In sintesi, tali azioni hanno accompagnato i processi di riforma più rilevanti avviati a livello nazionale nei sistemi di istruzione, formazione professionale e lavoro; hanno favorito un migliore governo delle politiche affidate alle varie amministrazioni; hanno fatto fronte alle sempre più evidenti necessità di coordinamento tra le istanze centrali e locali derivanti dai processi di *devolution* avviati in questi anni in Italia.

Infine, hanno contribuito ad aumentare la qualità dei sistemi di offerta formazione e di accompagnamento all'inserimento o reinserimento lavorativo.

Naturalmente, vanno registrate le differenze esistenti tra i vari contesti territoriali. Ad esempio, nelle regioni del Centro-Nord si riscontra una piena rispondenza alla domanda di formazione individuale diversamente da quanto accade nel Mezzogiorno. Nei territori del Sud è evidente la difficoltà della programmazione della formazione che ancora largamente risente di un deficit informativo relativo alle previsioni sulle competenze necessarie. Alcune soluzioni locali sono state messe a punto attraverso contratti con imprese che garantiscono l'inserimento occupazionale (es. Campania e Sardegna) e che possono, almeno in parte, ovviare a carenze informative per la programmazione della formazione.

L'esperienza fin qui realizzata in Italia, mostra comunque che le azioni di sistema sono state complesse e caratterizzate anche dalla elaborazione e sperimentazione di prototipi e modelli su tematiche di particolare rilievo a livello nazionale. Le azioni di sistema nazionali, realizzate dal Ministero del Lavoro e da altre amministrazioni centrali (Dipartimento della Funzione Pubblica, Dipartimento per le Pari Opportunità e Ministero degli Affari Esteri), sono state dedicate alla realizzazione di interventi aventi una duplice finalità:

⁵² Per ulteriori approfondimenti su questi aspetti, si rimanda alla lettura del paragrafo successivo.

— il supporto all'attuazione delle politiche europee e di quelle nazionali, con particolare riferimento alle riforme recentemente avviate in materia di lavoro e istruzione-formazione, ma anche di innovazione nella Pubblica Amministrazione, svolgendo una funzione di raccordo con quanto analogamente si realizza in ambito regionale (azioni di sistema regionali)⁵³;

— il sostegno all'innovazione dei sistemi regionali, non solo nella traduzione operativa di modelli definiti congiuntamente al livello centrale (es. l'accreditamento delle sedi formative e orientative e la ridefinizione dei servizi per l'impiego), ma anche per il miglioramento e l'innalzamento della qualità di tali sistemi tenuto conto delle loro peculiarità.

9.2 L'efficacia degli interventi nel Centro-Nord: gli esiti occupazionali

Le analisi qui presentate riguardano la popolazione dei formati⁵⁴ attraverso gli interventi cofinanziati dal Fse conclusi nell'anno 2001 nell'ambito dei Por dell'Obiettivo 3.

Considerando gli esiti rilevati a dodici mesi degli interventi i risultati sono complessivamente molto positivi: il 68,6% delle persone coinvolte negli interventi formativi e di *work experience* conclusi entro dicembre 2001 risulta occupato ad un anno dalla chiusura dell'intervento. Gran parte della rimanente quota di partecipanti risulta comunque attiva, con l'11,4% del totale che rientra nel sistema d'istruzione o alternativamente segue un altro corso di formazione professionale o ripete l'esperienza d'inserimento lavorativo, ed oltre il 16% che risulta in cerca di lavoro. Solo il 4%, dunque, rimane inattivo.

A distanza di dodici mesi dalla conclusione degli interventi, quindi, oltre il 95% dei soggetti coinvolti dagli interventi è attivo o rispetto al mercato del lavoro (come occupato o come persona in cerca di lavoro) o al sistema dell'istruzione⁵⁵; è da notare inoltre che quasi due terzi degli inattivi sono uomini e circa la metà di essi svolge il servizio militare.

Il giudizio che si ricava dagli indicatori d'impatto sintetici sull'efficacia degli interventi è evidente: il tasso d'inserimento lordo è pari al 68,6% (Tab. IX.1), quello di successo (dato dalla somma del tasso d'inserimento e della quota di persone rientrate in istruzione o in formazione) risulta dell'80%, il tasso lordo di inserimento occupazionale coerente è pari a circa il 57%⁵⁶.

⁵³ Operativamente ciò si è tradotto in tavoli comuni di elaborazione di modelli, in attività derivanti dalla stipula di accordi e/o protocolli, in analisi e ricerche su scala nazionale, volte all'acquisizione di conoscenze necessarie per la definizione di strategie di *policy*, in attività quali creazione di luoghi fisici e virtuali dedicati allo scambio e al trasferimento di prassi innovative e sperimentazioni.

⁵⁴ L'accezione formato non si riferisce qui esclusivamente a chi ha concluso con esito positivo l'intervento cui ha partecipato, bensì a chi ha partecipato all'intervento per una durata tale da rendere l'individuo rendicontabile ai fini amministrativi.

⁵⁵ Occorre cautela comunque nell'interpretare la posizione delle persone in cerca di occupazione. Andrebbe esaminata la loro condizione occupazionale in un momento successivo: almeno alcune di loro potrebbero permanere nella condizione di "in cerca". La disoccupazione in tal caso anziché trasformarsi in occupazione potrebbe divenire disoccupazione di lunga durata.

⁵⁶ Si ricorda, per amore di precisione, che non si tratta di un tasso di coerenza vero e proprio ma della quota di individui che rispondono positivamente alla domanda del questionario relativa all'utilità, nel lavoro svolto, delle competenze specialistiche acquisite attraverso il corso di formazione frequentato.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. IX.1 - Quadro di sintesi dei risultati

	Tasso lordo inserimento occupazionale (A)			Tasso inserimento nell'istruzione (B)			Tasso di successo (A + B)			Tasso lordo inserimento occupazionale coerente		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Fino a 19 anni	63,1	65,7	64,1	20,6	18,2	19,6	83,6	83,9	83,7	53,8	55,4	54,4
20 - 24 anni	68,6	72,2	70,5	9,6	10,9	10,3	78,2	83,1	80,8	57,9	58,7	58,4
25 - 29 anni	73,1	74,3	73,8	6,9	8,2	7,6	80,0	82,5	81,5	57,7	60,6	59,4
30 - 34 anni	76,8	69,2	72,0	4,6	4,0	4,2	81,4	73,2	76,2	62,3	56,1	58,4
35 - 39 anni	70,6	66,2	67,6	2,8	0,5	1,2	73,5	66,7	68,8	55,2	57,1	56,5
40 - 44 anni	60,6	71,8	68,8	0,9	2,9	2,3	61,5	74,7	71,1	53,3	62,9	60,3
45 e oltre	53,1	53,2	53,2	0,0	0,6	0,4	53,1	53,8	53,6	45,1	47,1	46,5
Misura A.2	64,7	67,8	66,0	19,2	14,3	17,2	83,9	82,1	83,2	55,0	56,6	55,7
Misura A.3	70,7	71,7	71,3	8,1	7,4	7,7	78,9	79,1	79,0	59,5	60,6	60,1
Misura B.1	56,3	53,4	55,1	7,7	8,1	7,9	64,0	61,5	63,0	48,1	47,4	47,8
Misura C.3	73,5	70,9	72,2	7,0	11,5	9,3	80,6	82,3	81,4	57,7	53,7	55,7
Misura E.1	-	73,3	73,7	-	4,7	4,6	-	78,1	78,3	-	63,0	63,4
Formazione interno obbligo formativo	56,7	65,2	59,8	21,6	8,0	16,6	78,4	73,2	76,4	47,9	59,7	52,2
Formazione post obbligo formativo e post diploma	70,4	72,3	71,4	12,8	11,3	12,0	83,2	83,7	83,5	58,7	59,3	59,0
Formazione per il reinserimento lavorativo	65,5	63,5	64,3	3,3	3,0	3,1	68,8	66,4	67,4	54,2	53,7	53,9
Ifts	67,2	70,5	69,0	8,1	7,5	7,8	75,3	78,0	76,8	47,5	44,3	45,8
Alta formazione post ciclo universitario	81,7	80,5	81,0	5,0	5,5	5,3	86,7	86,1	86,3	65,5	60,3	62,2
Work experience	68,2	50,6	55,9	17,4	33,9	29,0	85,7	84,5	84,9	56,7	38,0	43,6
Altro (*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nessun titolo o licenza elementare	51,9	47,6	50,2	13,0	5,5	10,0	64,9	53,1	60,2	40,5	47,6	43,3
Licenza media	58,3	61,9	59,9	19,6	10,2	15,6	77,9	72,1	75,5	47,1	53,5	49,8
Diploma di qualifica	69,0	66,1	67,8	15,9	17,9	16,8	85,0	84,1	84,6	62,5	55,5	59,5
Diploma di maturità	70,7	72,0	71,5	8,7	9,6	9,3	79,5	81,6	80,8	58,5	59,6	59,2
Titoli universitari	81,9	77,0	78,7	2,3	3,2	2,9	84,2	80,2	81,5	65,1	59,4	61,4
Totale	67,2	69,6	68,5	13,0	9,9	11,4	80,2	79,5	79,8	56,0	57,7	56,9

(*) Rientrano attività formative per la creazione di impresa, attività di formazione permanente per aggiornamento professionale e tecnico.

Fonte: Isfol, Struttura nazionale di valutazione Fse, Area valutazione politiche risorse umane.

Rispetto al genere, le donne registrano un tasso d'inserimento lordo (69,6%) più elevato di quello degli uomini (67,2%). Analizzando i risultati rispetto alle classi di età, sono quelle centrali (25-29 anni e la classe 30-34) ad ottenere gli esiti migliori; in particolare, per le donne si osservano tassi elevati anche per la classe di età 40-44 anni.

Le possibilità di trovare lavoro crescono al crescere del titolo di studio, sia per gli uomini che per le donne: titoli universitari (78,7%), diploma di maturità (71,5%), diploma di qualifica (67,8%), licenza media (59,9%), nessun titolo o licenza elementare (50,2%).

Per quanto riguarda i principali canali di inserimento al lavoro, oltre il 21% degli occupati nel campione ha trovato impiego tramite il centro di formazione professionale presso il quale ha svolto il corso. Risulta minimo lo scarto percentuale fra le modalità "Segnalazione al datore di lavoro da parte di amici, parenti o conoscenti", "Inviando domande", "Azienda presso cui ha svolto lo stage", con valori pari rispettivamente al 18,4, 18,3 e 15,6. Infine il 4,5% ha trovato lavoro attraverso un Centro per l'Impiego o un centro informagiovani.

All'aumentare del livello dell'istruzione cresce la quota di quanti hanno trovato impiego tramite un concorso pubblico: solo l'1,6% di coloro che sono in possesso di un titolo di studio

non superiore alla licenza media, contro quasi il 6% di chi è in possesso di un titolo universitario. Analogo comportamento per il canale "Agenzia di lavoro interinale" dove si passa dal 2% al 4,2% per soggetti in possesso rispettivamente di un titolo di studio della scuola dell'obbligo e di un titolo universitario. Opposto è il caso dei centri per l'impiego e dei centri informagiovani che mostrano una maggiore efficacia per soggetti in possesso di un titolo di studio basso.

Dall'analisi delle tipologie di rapporto di lavoro si evince che circa l'81,2% degli occupati ha trovato un impiego alle dipendenze (Tab. IX.2), l'8,9% un impiego sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, a seguire il 5,4% un lavoro autonomo, il 2,9% un lavoro di tipo occasionale/stagionale ed infine l'1,6% un impiego senza un contratto/rapporto formale. Le percentuali più elevate dei lavoratori dipendenti si riscontrano per i giovani e i meno giovani con un titolo di studio medio basso. Per quanto riguarda le collaborazioni coordinate e continuative, invece, le percentuali più elevate si osservano nella fascia di età centrale (25-34 anni) e nei titoli di studio medio alti.

Tab. IX.2 - Occupati a 12 mesi dalla conclusione dell'intervento formativo per tipologia di contratto

	Alle dipendenze	Co.co.co	Prestazione occasionale	Autonomo	Occupati senza contratto/rapporto formale
Maschi	82,4	7,0	2,6	6,4	1,6
Femmine	80,1	10,6	3,1	4,5	1,7
Fino alla licenza media	88,1	2,6	2,7	4,1	2,5
Diploma di qualifica	87,5	3,7	3,0	4,1	1,6
Diploma di maturità	78,8	11,4	2,7	5,5	1,5
Titolo universitario	68,3	18,4	3,9	9,1	0,3
Fino a 24 anni	85,4	6,7	2,4	3,8	1,8
Da 25 a 29 anni	73,4	14,6	3,6	7,0	1,4
Da 30 a 34 anni	75,1	11,7	3,0	8,8	1,3
Oltre 34 anni	79,3	6,9	4,2	8,1	1,5
Misura A.2	86,2	5,1	2,4	4,7	1,5
Misura A.3	78,7	11,6	2,8	5,1	1,9
Misura B.1	81,4	5,4	6,1	2,8	4,4
Misura C.3	75,2	13,1	3,2	7,9	0,5
Misura E.1	81,6	9,3	2,2	4,3	2,5
Formazione interno obbligo scolastico	71,6	7,0	13,2	2,4	5,7
Formazione interno obbligo formativo	88,3	2,4	2,4	3,1	3,8
Formazione post obbligo e post diploma	80,1	10,1	2,9	5,6	1,2
Formazione per il reinserimento lavorativo	83,9	5,4	2,6	6,2	1,9
Ifis	95,4	0,0	2,0	2,6	0,0
Alta formazione	63,6	25,3	3,1	7,6	0,3
Work experience	80,4	13,2	0,5	4,8	1,1
Totale	81,2	8,9	2,9	5,4	1,6

Fonte: Isfol, Struttura nazionale di valutazione Fse, Area valutazione politiche risorse umane.

In relazione al tipo di rapporto/contratto di lavoro, tra gli occupati alle dipendenze circa il 37% possiede un contratto di lavoro a tempo indeterminato (34% per gli uomini, 39% per le donne), mentre circa il 30,5% ha un contratto a tempo determinato. Più di un terzo degli occupati alle dipendenze, ad appena un anno di distanza dalla conclusione del percorso formativo, risulta avere un lavoro stabile. Spicca inoltre l'alta percentuale degli occupati con contratti di apprendistato e di formazione e lavoro con percentuali pari rispettivamente al 20,4% e al 9,8%. Circa il 2% dichiara infine di avere un lavoro "irregolare".

In sintesi, le analisi condotte – seppur riferite ad un numero limitato d'interventi conclusi nel periodo di avvio della corrente programmazione 2000-06 – consentono alcune parziali ma importanti conclusioni.

Oltre due terzi del totale degli individui coinvolti negli interventi formativi e di *work experience* risulta occupato ad un anno dalla conclusione. Gli indicatori di risultato presentano tuttavia una forte variabilità in relazione alle caratteristiche individuali dei partecipanti. In relazione all'età registrano i tassi d'inserimento lordo più elevati le persone appartenenti alle classi centrali (25-29 e 30-34), mentre in relazione al titolo di studio laureati e diplomati trovano più facilmente lavoro rispetto a chi è meno istruito. L'occupabilità degli individui sembra anche essere negativamente correlata con la durata della ricerca di lavoro al momento della domanda d'iscrizione all'intervento. Il sesso non appare essere invece un fattore discriminante ai fini dell'occupabilità: le donne riportano tassi di inserimento equivalenti a quelli degli uomini. Le maggiori *chance* sono appannaggio di giovani fortemente scolarizzati e già in cerca di lavoro prima dell'inizio degli interventi: soggetti forti che molto probabilmente troverebbero lavoro anche in assenza dell'intervento ricevuto e che grazie a questo divengono, verosimilmente, occupati più facilmente o più rapidamente.

9.3 L'efficacia degli interventi nel Sud: l'alta formazione

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno promosso un'indagine retrospettiva sui percorsi di studio e di lavoro di giovani che hanno proseguito gli studi dopo il conseguimento della laurea con interventi di alta formazione (dottorati di ricerca, master e altri corsi post-laurea) cofinanziati dal Fse nelle Regioni Obiettivo 1 nell'ambito del Pon "Ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione"⁵⁷.

L'indagine, di cui si riportano in questa sede i risultati della prima fase, ha interessato un campione di 2.271 laureati che tra il 1999 e il 2001 ha fatto richiesta di partecipazione ad interventi formativi post-laurea finanziati dal Fse nelle regioni del Mezzogiorno⁵⁸.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei partecipanti, l'analisi del target evidenzia che, con riferimento al dottorato, poco più della metà è di sesso femminile (54%), con un'età media al momento dell'iscrizione di 28 anni. Nel caso degli altri corsi di alta formazione la componente femminile appare più elevata (71%), in conseguenza anche di una misura del programma del Miur destinata in maniera specifica alle donne. L'età media risulta lievemente inferiore ai dottorandi, pari a 27 anni.

⁵⁷ L'indagine, realizzata dall'Isof-Struttura nazionale di valutazione Fse, fornisce un contributo innovativo all'analisi dell'efficacia dei percorsi di alta formazione. In questi ultimi anni si sono infatti intensificati gli studi sulla condizione occupazionale dei laureati, ma minore attenzione è stata dedicata all'analisi degli inserimenti lavorativi dei laureati in possesso di un titolo di studio post universitario, che rappresentano, secondo gli ultimi dati di AlmaLaurea, una fetta cospicua e in crescita tra i laureati (pari al 68% nel 2003).

⁵⁸ La rilevazione è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario strutturato che ha ricostruito i seguenti aspetti: le caratteristiche innovative del corso, la soddisfazione dell'utente, la dimensione geografica dell'intervento e la mobilità dei formati, il curriculum formativo dal diploma al percorso post-laurea, la condizione occupazionale a 6 mesi dalla chiusura dell'intervento e le caratteristiche dell'inserimento lavorativo. Le interviste sono state condotte utilizzando la metodologia Cati.

La rilevazione telefonica ha registrato alti tassi di risposta sia da parte dei beneficiari effettivi (86%) sia da parte dei laureati appartenenti al gruppo di coloro che non hanno partecipato all'intervento formativo, il cosiddetto gruppo di controllo (66%).

Considerando il curriculum formativo dei dottorandi, emerge come il 78% dei partecipanti è in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore, rilasciato da un liceo e conseguito nel 52% dei casi con un voto alla maturità superiore a 52/60. I partecipanti agli altri corsi di alta formazione hanno frequentato perlopiù un liceo (66%), ma si rileva una percentuale non trascurabile, pari al 26%, di coloro che hanno conseguito un diploma di tipo tecnico. I dati relativi al voto di diploma e ai tempi di conseguimento della laurea mettono in luce una *performance* negli studi meno brillante rispetto ai dottorandi: il 40% ha ottenuto un voto superiore a 52/60 e il 25% si è laureato in corso.

L'analisi dell'attività formativa mostra, con riferimento alle metodologie didattiche, una limitata diffusione degli strumenti informatici più innovativi, sia nell'ambito del dottorato sia nell'ambito degli altri corsi di alta formazione. Diffuso è lo svolgimento dello stage/tirocinio fuori dalla Regione di appartenenza, in particolare all'estero nel caso dei dottorati (42%), e nelle Regioni del Centro-Nord nel caso degli altri corsi (55%). Buona è risultata in entrambe le tipologie formative la soddisfazione espressa dai partecipanti relativamente sia al corso sia al corpo docente.

I dati relativi all'inserimento occupazionale evidenziano che a 6 mesi dalla chiusura dell'intervento il 70% dei dottori risulta occupato, con un elevato tasso di coerenza tra corso seguito e tipo di lavoro svolto, pari al 76%. Percentuale analoga si riscontra con riferimento all'adeguatezza del lavoro rispetto al titolo di studio posseduto. Gli esiti occupazionali dei partecipanti agli altri corsi post-laurea risultano in percentuale sensibilmente inferiori: a 6 mesi dalla chiusura dell'intervento il 48% dei formati ha trovato un'occupazione e solo il 48% considera il proprio lavoro coerente con il corso seguito, anche se comunque adeguato rispetto al titolo di studio (72%).

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali, dall'indagine emerge che per i dottori si tratta nel 42% di lavori di tipo atipico e di breve durata, nella maggioranza dei casi inferiore all'anno. Il livello di inquadramento risulta tuttavia elevato: l'84% è costituito infatti da professionisti di elevata specializzazione. Lo sbocco principale è rappresentato dall'Università (52%) e il lavoro svolto riguarda in prevalenza attività di ricerca e sviluppo. La retribuzione media mensile è nella maggior parte dei casi collocata nella fascia 850-1.050 euro e in quasi l'80% dei casi non supera i 1.250 euro. Con riferimento agli altri corsi di alta formazione la percentuale di lavoro atipico risulta ancora più elevata e pari al 56%. Non si rilevano differenze significative tra le due tipologie formative in merito alla durata del contratto, al livello di inquadramento e alla retribuzione media; risulta invece più elevata rispetto ai dottori la percentuale di individui inseriti in un'azienda privata (57%); solo nel 15% dei casi i formati si occupano di ricerca e sviluppo.

L'analisi di genere evidenzia fenomeni di segregazione verticale in termini di inserimento occupazionale, in particolare nel caso dei dottorati, e in termini di caratteristiche del lavoro svolto, in entrambi i gruppi. Il lavoro delle donne si presenta infatti più "precario" dal punto di vista contrattuale e meno retribuito rispetto a quello maschile e si riscontrano maggiori criticità nell'accesso a posizioni apicali.

I dati sui percorsi di studio e di lavoro dei formati mostrano una scarsa propensione alla mobilità geografica: la quasi totalità dei formati si è laureata in un ateneo del Mezzogiorno e l'84% di coloro che risultano occupati svolge il suo lavoro in una Regione del Sud.

Per quanto riguarda la stima dell'impatto che gli interventi di alta formazione hanno avuto sui partecipanti in termini occupazionali, la valutazione dei risultati si è potuta basare sul confronto dei risultati osservati per i formati con quelli dei cosiddetti "controlli", al netto dell'effetto di altre caratteristiche osservabili (sesso, livello educativo, settore, esperienze

precedenti, ecc.). Non sono state prese in considerazione per il momento le caratteristiche inosservabili (abilità, motivazione, ecc.).

9.4 Prospettive di sviluppo

Come noto, nel dicembre 2006 si concluderà l'attuale periodo di programmazione dei Fondi e degli strumenti strutturali. In vista di questa scadenza la Commissione, gli Stati membri e le Regioni stanno preparando il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali. Tale processo, tuttora in corso, è orientato soprattutto a sostenere il rilancio della Strategia di Lisbona proposto dalla Commissione Europea a partire dal 2 febbraio 2005 ed incentrato su due compiti principali: assicurare una crescita economica più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro⁵⁹.

I nuovi obiettivi vedono il riorientamento della Strategia di Lisbona intorno a tre dimensioni:

- 1 conoscenza e innovazione come motori di una crescita sostenibile. Ciò comporta prioritariamente investimenti in ricerca e sviluppo e nella società dell'informazione;
- 2 uno spazio attraente per investire e lavorare. Ciò significa sviluppo del mercato interno dei servizi, revisione degli aiuti di Stato a favore di obiettivi orizzontali quali ricerca, innovazione, valorizzazione del capitale umano, e politiche per le piccole e medie imprese;
- 3 crescita e occupazione al servizio della coesione sociale. Ciò richiede il rilancio dell'agenda sociale, della Strategia europea per l'occupazione (Seo), del percorso già avviato con il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" e delle politiche per i giovani, alle quali è dedicato un documento specifico, il Patto europeo per la gioventù.

Il rinnovamento della Strategia di Lisbona, in sintesi, si è concretizzato nella definizione di due grandi obiettivi: crescita e occupazione, da perseguire con una nuova metodologia volta ad integrare maggiormente le politiche per accrescerne l'impatto. Questa nuova metodologia prevede che gli Stati membri elaborino, a partire dall'ottobre di quest'anno, dei Programmi nazionali di riforma per la crescita e l'occupazione⁶⁰, sulla base di un documento di orientamenti predisposto dalla Commissione.

⁵⁹ La revisione della Strategia di Lisbona è stata sancita nell'ambito dei Consigli europei di marzo e di giugno 2005, che ne hanno definito sia gli obiettivi, sia il metodo con cui raggiungerli. In sostanza si è preso atto che la strategia era troppo ambiziosa e che l'Unione non era in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati. Fattori non prevedibili come il rallentamento della crescita, il terrorismo e la guerra, hanno imposto una riflessione. Inoltre, in questa fase, l'Europa si trova a dover affrontare nuove sfide: sul piano interno le conseguenze dell'allargamento, che ha moltiplicato le disuguaglianze e i gap territoriali e sociali. Ma anche il problema demografico e le possibili conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Sul fronte esterno, l'Europa deve fare i conti con l'economia globalizzata e con i cambiamenti velocissimi che essa comporta. Tutti elementi che richiederebbero un'Unione forte e decisa nella definizione di strategie di ampio respiro, e che invece si collocano in un quadro politico estremamente complesso e contraddittorio, nel quale tornano a prevalere le sovranità nazionali e si diffonde in clima di sfiducia, come testimonia la vicenda della Costituzione europea e la difficoltà di definire le prospettive finanziarie e il bilancio dell'Unione per i prossimi anni. Tuttavia, nei Consigli di primavera e di giugno 2005 è prevalsa una considerazione: i costi di una rinuncia alla strategia di Lisbona sarebbero maggiori di quelli di una sua revisione.

⁶⁰ In sostanza, il Nap (Piano d'azione per l'occupazione, documento che obbligatoriamente deve essere elaborato in virtù del Trattato di Amsterdam) viene ora ricompreso nell'ambito del nuovo Programma nazionale di riforma.

Nel Programma nazionale di riforma vanno dunque evidenziate le scelte strategiche, le priorità e gli obiettivi che ciascuno Stato si prefigge di raggiungere (tenendo anche conto delle raccomandazioni che il Consiglio aveva definito per ogni Paese nell'autunno 2004) assumendo, come approccio generale, che le politiche per la crescita economica non possano essere perseguite senza le politiche per l'occupazione e che, viceversa, le politiche per l'occupazione e la coesione sociale debbano contribuire agli obiettivi di crescita garantendone la sostenibilità.

La rinnovata Strategia di Lisbona dà inoltre il via al rinnovamento di tre percorsi, la Strategia europea per l'occupazione (Seo), l'Agenda sociale⁶¹ ed il programma "Istruzione e formazione 2010", finalizzati nel loro complesso a far sì che l'Unione europea recuperi il ritardo accumulato rispetto ai principali concorrenti (Usa e Giappone), soprattutto a causa di un deficit d'investimento nelle risorse umane concentrando le riforme e gli investimenti nei punti chiave, facendo dell'apprendimento una realtà concreta e costruendo l'Europa dell'istruzione e della formazione.

È dunque in questo quadro generale che si inserisce il processo di riforma dei Fondi strutturali.

Nel febbraio 2004 la Commissione ha adottato la proposta sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 dell'Unione allargata a 27 membri, nella quale ha previsto che la politica di coesione, sia destinata al rafforzamento della competitività regionale attraverso il pieno utilizzo delle potenzialità di crescita economica, di sviluppo competitivo e di innovazione tecnologica dell'insieme dell'Unione.

La proposta di regolamento generale sulla riforma delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2007/2013, che la Commissione Europea ha presentato nel luglio 2004⁶², prevede rispetto all'attuale programmazione, un approccio programmatico più strategico della politica di coesione e un raccordo più organico e strutturato di tale politica con le strategie nazionali degli Stati membri.

⁶¹ La nuova Seo si incentra su tre proprietà:

- attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi previdenziali;
- accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese;
- promuovere maggiori investimenti in capitale umano migliorando l'istituzione e le qualifiche.

In sostanza, gli obiettivi di occupabilità ed inclusione vengono sfumati, rispetto al passato, e fatti convergere in un unico approccio che mira ad accrescere l'offerta di lavoro e che mette in relazione strategie di piena occupazione basate sul ciclo di vita. Negli obiettivi di adattabilità confluiscono le politiche volte a promuovere la mobilità, l'imprenditorialità e a contrastare il lavoro sommerso. Assumono particolare rilievo le politiche che includono tutta la strategia per il *lifelong learning*. La nuova Agenda sociale, a sua volta, si incentra su tre priorità:

- sviluppare un nuovo approccio intergenerazionale.
- Promuovere partenariati per il cambiamento.

Sviluppare la dimensione estera, ossia la dimensione sociale della globalizzazione. Partendo dalla considerazione dei problemi che i cambiamenti demografici e l'invecchiamento della popolazione porranno nei prossimi decenni, si lancia una sfida a sviluppare proposte e politiche in grado di mettere insieme i problemi dei giovani e quelli degli adulti in età avanzata.

⁶² Il pacchetto di proposte, ancora oggi in fase di negoziazione, comprende, oltre al regolamento citato:

- un regolamento specifico per ciascun fondo: Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse), Fondo di coesione;
- una nuova proposta di regolamento che consente la creazione di una struttura transfrontaliera di cooperazione.

Sezione II

**LA QUALITA' NEL SISTEMA
DI FORMAZIONE PROFESSIONALE**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 10

La qualità del sistema formativo

10.1 Lo sviluppo della qualità nel contesto europeo

L'importanza che riveste la tematica dell'Assicurazione di Qualità all'interno del processo di Lisbona ha spinto la Commissione europea a costituire il *Technical Working Group on Quality in Vet (TWG⁶³)*, che ha dedicato un particolare impegno all'analisi ed alla diffusione delle Buone Pratiche anche attraverso l'organizzazione di *peer learning* su strumenti e dispositivi concreti, ed allo sviluppo ed alla diffusione di un quadro comune europeo di assicurazione di qualità (*A European Common Quality Assurance Framework⁶⁴*) quale strumento di riferimento per il miglioramento della qualità a livello di sistema e di strutture formative.

A partire da tale lavoro, sta per essere costituita una piattaforma volontaria e permanente di cooperazione e reciproco apprendimento sulle scelte metodologiche ed operative di assicurazione qualità (*Network europeo per l'assicurazione di qualità nell'istruzione e formazione⁶⁵*), ed avrà l'obiettivo di perseguire la promozione e lo scambio di informazioni ed esperienze, elaborare proposte comuni, criteri e linee guida comuni per l'implementazione di iniziative concrete applicabili a livello nazionale.

A tale proposito, da una prima analisi comparata, emerge che al contrario dell'Italia in cui il dispositivo di accreditamento è definito a livello centrale, *nella maggiore parte dei Paesi europei le strutture sono obbligate a sottoporsi ad una verifica di assicurazione qualità*, ma sono libere nella scelta del modello e degli strumenti da applicare.

A livello nazionale il tema della Valutazione e della Assicurazione di Qualità ha assunto una particolare rilevanza soprattutto in considerazione della prossima estensione alla formazione professionale dell'attività di valutazione di sistema, prevista dalla legge 53/03 ed attribuita all'Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi).

Sembra ad oggi solo parzialmente individuata la forma di collaborazione tra il Sistema nazionale di Valutazione e le Regioni che in base alla riforma del Titolo V della Costituzione si configurano come le principali protagoniste delle politiche dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda l'applicazione dei sistemi regionali d'Accreditamento e di Certificazione della Qualità secondo le norme ISO 9000 : 2000, il Sistema di formazione professionale si trova a vivere una fase di "messa a regime". Una fase, per così dire, di maturità che segue quella iniziale (sviluppata negli anni '90), nella quale gli Organismi erogatori di formazione hanno vissuto la scoperta della crucialità dei dispositivi di creazione e di gestione della qualità dei processi organizzativi, ed una fase successiva - messa in atto a

⁶³ Il *Technical working Group on Quality in Vet (2003-2004)* costituito dalla Commissione europea per favorire la realizzazione del mandato fornito ai Ministri degli Stati europei a Copenhagen alla fine del 2002, in tema di Assicurazione di qualità nell'istruzione e nella formazione professionale.

⁶⁴ "A European Common quality Assurance Framework", TWG, ottobre 2003

⁶⁵ Nel giugno 2005 l'Advisory Committee on Vocational Training (ACVT) ha approvato la costituzione del *European Network on Quality Assurance in VET*

partire dal Decreto Ministeriale n° 166/01 – nella quale si è diffusa a livello istituzionale la presa di coscienza circa la “necessità” di garantire, da parte di tutti gli Organismi erogatori, alcuni standard minimi di qualità dell’offerta.

In questo processo di maturazione il Sistema di formazione professionale si sta oggi confrontando con alcune istanze, che presuppongono la padronanza dei diversi dispositivi di garanzia della Qualità.

La prima istanza è quella del miglioramento continuo, che interessa il servizio formativo nella sua complessa articolazione: i processi e le relazioni organizzative, le risorse umane e tecnologiche, i processi pedagogici e didattici, i risultati formativi.

La seconda istanza investe l’utilizzo e l’integrazione nei processi formativi dei diversi dispositivi di qualità (EFQM, TQM, OCSE, ecc.), una tendenza rimasta marginale in Italia⁶⁶ (assai consistente in altri Paesi europei), che probabilmente ha ricevuto, recentemente, un nuovo impulso di crescita.

La terza è la riscoperta della centralità dei processi e delle relazioni pedagogiche e didattiche, che nell’approccio Assicurazione Qualità e nell’Accreditamento non assumono la rilevanza che gli Organismi erogatori di servizi formativi, per la loro stessa natura e storia, tenderebbero a riconoscere.

La quarta riguarda gli standard di competenze degli attori coinvolti nei Sistemi di gestione e miglioramento della Qualità dell’offerta. La strategia di formazione permanente e di sviluppo delle risorse umane è una delle condizioni prioritarie per mantenere e rafforzare tali Sistemi.

In questo scenario, dominato dalla logica della Qualità promossa dall’Accreditamento e dai diversi Dispositivi di Certificazione e di miglioramento continuo, una metodologia che contribuisce ad incrementare l’efficacia e l’efficienza dei sistemi Qualità è l’Autovalutazione, intesa non solo come strumento strutturato e formalizzato di accertamento dei risultati conseguiti, ma come insieme di pratiche finalizzate a rendere trasparenti i nessi e le congruenze tra i molteplici fattori che determinano il successo formativo degli Organismi erogatori di formazione.

I primi risultati della sperimentazione della “Guida all’autovalutazione delle strutture formative”⁶⁷ confermano l’utilità dell’autovalutazione quale risorsa complementare alla necessaria valutazione esterna della struttura formativa condotta sotto forma di Accreditamento e/o di Certificazione.

E’ ai risultati formativi ed in particolare a quelli di apprendimento che va riconosciuta una particolare rilevanza, forse anche il significato di essere il principale indicatore della Qualità dell’offerta formativa: maggiore è la Qualità della formazione, migliori sono i risultati conseguiti dagli studenti e minore è la dispersione e lo spreco di risorse umane ed economiche.

Ciò nonostante, nel sistema di istruzione come in quello della formazione, anche se molto si è fatto soprattutto negli ultimi anni per la valutazione degli apprendimenti, incerti rimangono i metodi più corretti per svolgerla. Le posizioni più diffuse si concentrano intorno all’opportunità di una *valutazione oggettiva*, basata essenzialmente sulla somministrazione di test e questionari, da una parte, e, dall’altra, alla necessità di *approcci valutativi ispirati alla qualità*, centrati prevalentemente su metodi descrittivi.

⁶⁶ Come risulta dalla IV Indagine sull’offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico, realizzata da Isfol nel 2004

⁶⁷ Si tratta di una versione, prodotta dall’Isfol, contestualizzata rispetto alla realtà italiana della “An European Guide for self - assessment” prodotta dal *Technical Working Group for Quality in VET*, ottobre 2003

A fronte del grande fermento generato dalla Riforma a livello nazionale e dalle nuove e vecchie priorità fissate a livello internazionale, risulta assai difficile individuare una linea di tendenza chiara nell'evoluzione che sta interessando il Sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

Rimangono da definire le metodologie, i dispositivi applicativi, i ruoli dei diversi soggetti coinvolti nella nuova necessaria fase verso cui si avvia l'Accreditamento: un lavoro ancora impegnativo ma necessario per il sistema di Formazione Professionale nell'Europa del 2010.

10.2 La valutazione della qualità dei sistemi formativi regionali

Per realizzare l'analisi di seguito presentata, i cui dati sono aggiornati al 31.12.2003, è stato utilizzato il modello di valutazione costruito dall'Isfol e già sperimentato in alcune amministrazioni del Centro-Nord e applicato alle regioni Campania e Sardegna.

Le dimensioni individuate all'interno del modello sono 7, ciascuna delle quali costituisce un'area specifica del sistema di formazione considerata strategica per la qualità: ogni dimensione, come evidenzia il prospetto successivo (Tab. X.1), è costituita da uno o più fattori/indicatori che corrispondono, a loro volta, a precisi componenti del sistema stesso.

L'analisi comparativa relativa ad alcune dimensioni della qualità proposte dal modello⁶⁸ consente due riflessioni: la prima è basata sul confronto delle prestazioni delle due regioni rispetto ad un punto di riferimento convenzionale costituito dal valore del "punteggio massimo attribuibile alla dimensione" (vedi il prospetto 1); la seconda sullo scarto relativo⁶⁹ tra i punteggi acquisiti dalle due amministrazioni in ciascuna dimensione della qualità.

Tab. X.1 - Dimensioni della qualità, numero di fattori/indicatori, punteggio massimo attribuibile

Dimensione della qualità	Numero di fattori/indicatori	Punteggio max. attribuibile alla dimensione
1. Rispondenza della programmazione ai bisogni del territorio	1	7
2. Integrazione tra politiche, sistemi e tra livelli di <i>governance</i>	5	23
3. Efficacia dei sistemi di comunicazione	1	5
4. Efficienza dei sistemi di valutazione, monitoraggio, controllo	3	15
5. Efficienza interna, attuativa e procedurale	3	15
6. Qualità dell'offerta formativa	6	20
7. Risultati ed impatti	4	15

Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, Area valutazione politiche risorse umane.

L'osservazione della distribuzione delle *performance* della Campania e della Sardegna (cfr. Fig. X.1) rileva una tendenza comune a posizionarsi ad un livello quasi intermedio rispetto ai punteggi massimi ottenibili in ciascuna dimensione.

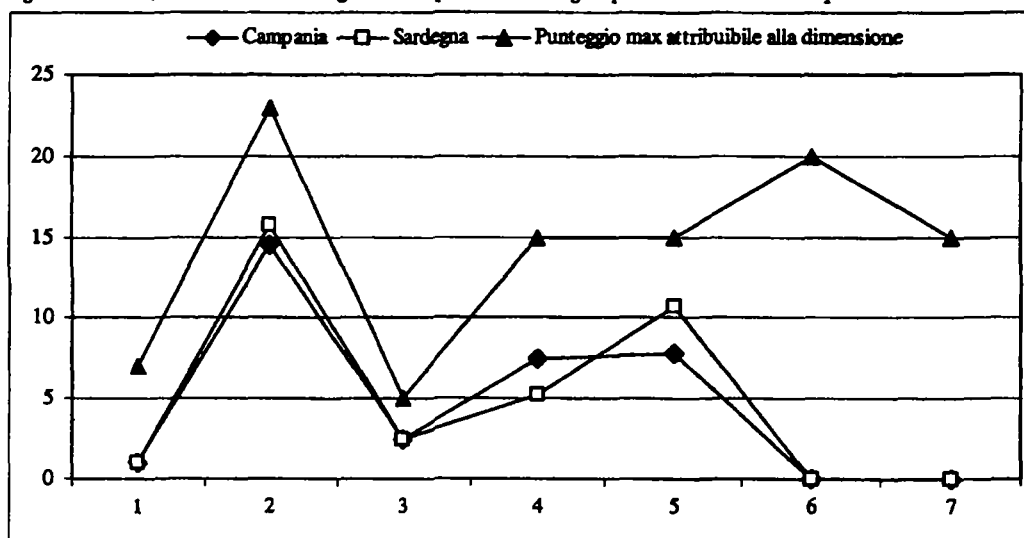
Nella prima dimensione (*la rispondenza della programmazione ai bisogni del territorio*) sia la Campania che la Sardegna sono state fortemente penalizzate nel punteggio dall'assenza di piani o documenti di programmazione differenti dal Programma operativo regionale (Por), il

⁶⁸ Sono state oggetto di valutazione soltanto alcune dimensioni della qualità (le numero 1, 2, 3, 4, 5) perché, in alcune circostanze, è stata rilevata la non disponibilità dei dati necessari all'attribuzione di un punteggio alle singole declinazioni operative. Soltanto nei casi in cui il numero dei fattori/indicatori rilevabili è stato giudicato congruo si è provveduto a valutare l'intera dimensione.

⁶⁹ Il rapporto tra lo scarto assoluto tra i punteggi delle due regioni ed il valore massimo.

quale risulta essere il principale strumento di programmazione regionale e l'unico dispositivo di intervento per le politiche inerenti le risorse umane (una caratteristica, peraltro, comune nelle Regioni Obiettivo 1).

Fig. X.1 — Posizionamento delle Regioni Campania e Sardegna per dimensioni della qualità



Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, Area valutazione politiche risorse umane.

I punteggi attribuiti alla seconda dimensione (*l'integrazione tra politiche sistemi e livelli di governance*) sono condizionati, in entrambi i sistemi regionali presi in esame, dalla mancata o dalla parziale attivazione del processo di delega alle province in materia di politiche attive del lavoro e dal ritardo con cui si sta realizzando la riforma dei servizi per l'impiego. Risultano molto efficaci gli strumenti di concertazione attivati da Campania e Sardegna in tema di pari opportunità, mentre si ricava un giudizio contrastante dalla lettura degli indicatori utilizzati per la valutazione delle politiche di lotta adottate contro l'abbandono scolastico e degli strumenti di concertazione messi in atto per lo sviluppo locale e l'occupazione. Infatti, il primo indicatore registra un punto di forza per la Sardegna ed uno di debolezza per la Campania, al contrario, il secondo segnala un picco di eccellenza in Campania ed una sostanziale criticità per la Sardegna.

Nella terza dimensione (*l'efficacia dei sistemi di comunicazione*) il punteggio ottenuto dalle due Regioni è stato parzialmente limitato da un uso circoscritto degli strumenti disponibili, che raramente ha contemplato l'impiego di forme innovative di comunicazione, quali, per esempio, le comunità tematiche ed i forum.

Nella quarta dimensione (*l'efficienza dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo*), la differenza rispetto al punteggio massimo risulta essere determinata soprattutto dallo scarso livello di utilizzabilità dei sistemi di monitoraggio, oltre che da una loro mancata integrazione per tipologie di fondi diversi. Si presentano adeguati e funzionali nelle due Regioni i sistemi e le procedure di controllo ispettivo e, contemporaneamente, mostrano una tendenza di sviluppo positiva le procedure ed i meccanismi per la valutazione *ex ante* dei progetti.

Per quanto riguarda la quinta dimensione (*l'efficienza interna, attuativa e procedurale*), in tutti e due i sistemi regionali si registra un fattore di criticità nella scarsa consistenza e qualificazione delle risorse umane impegnate nelle attività di programmazione, gestione e valutazione della formazione. Tale debolezza è, in parte, compensata dall'elevata funzionalità

delle strutture di assistenza tecnica alle Regioni e dall'avvio di un processo di esternalizzazione di alcuni servizi gestionali (specialmente in Sardegna). In Campania si assiste, comunque, ad un'ottima *performance* delle variabili fisiche (i progetti avviati sugli approvati ed i destinatari conclusi sugli iscritti) a cui fa riscontro, però, un mediocre livello della capacità di spesa. Viceversa, per quanto riguarda la Sardegna, si segnala un basso rapporto tra il numero dei destinatari conclusi sugli avviati, un discreto rapporto tra i progetti conclusi e gli avviati ed un'ottima efficienza attuativa.

Il livello di posizionamento intermedio raggiunto da Campania e Sardegna indica, con molta probabilità, una parziale difficoltà nel ricondurre le politiche formative territoriali "a sistema": entrambe le Regioni, infatti, raggiungono picchi rilevanti in alcuni segmenti del sistema (come testimoniato dalle buone *performance* registrate a livello di fattori/indicatori e declinazioni operative), mentre non ottengono le stesse prestazioni quando il livello dell'analisi si focalizza sulle macro-aree o sulle dimensioni della qualità. Lo scenario che ne risulta è quello di una configurazione dei sistemi formativi "a macchia di leopardo", in cui luci ed ombre, eccellenze e criticità si alternano, rendendo nei fatti difficili strategie di miglioramento di tipo sistemico.

Un ulteriore elemento che emerge con molta chiarezza nel prospetto successivo (Tab. X.2) è il lieve "scarto relativo" esistente tra i due casi.

Tab. X.2 - Scarto relativo tra i punteggi delle dimensioni della qualità delle due Regioni

<i>Dimensione della qualità</i>	<i>Scarto relativo</i>
1. Rispondenza della programmazione ai bisogni del territorio	0,00
2. Integrazione tra politiche, sistemi e tra livelli di governance	0,07
3. Efficacia dei sistemi di comunicazione	0,00
4. Efficienza dei sistemi di valutazione, monitoraggio, controllo	0,30
5. Efficienza interna, attuativa e procedurale	0,27
6. Qualità dell'offerta formativa	Non disponibile
7. Risultati ed impatti	Non disponibile

Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, Area valutazione politiche risorse umane.

L'esiguo scarto dimostra che le differenti scelte di indirizzo politico, effettuate dalle Regioni ad inizio programmazione ed a metà percorso, non determinano sostanziali differenze, ai fini della valutazione della qualità se l'approccio adottato, come in questo caso, è di tipo "macro" attestandosi a livello delle dimensioni della qualità stessa.

Del resto, non sempre gli interventi adottati dalle due amministrazioni nel sessennio di programmazione sono stati frutto di una pianificazione strategica mirata (come viene confermato dallo scarso punteggio attribuito alla prima dimensione), quanto derivanti piuttosto da azioni implementate in itinere per rispondere alla domanda proveniente dai territori di riferimento, che ha consentito al sistema di migliorare in efficienza ed efficacia, per esempio attraverso la programmazione attuativa.

In conclusione, le due Regioni, pur partendo da situazioni diverse e sostanzialmente penalizzanti per i condizionamenti posti dagli elementi di contesto, sembrano muoversi nella direzione di un miglioramento a livello di singoli fattori, che se esclude, per ora, un approccio sistemico, consente tuttavia ai sistemi della formazione professionale di raggiungere un discreto livello qualitativo.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 11

La Certificazione ed il riconoscimento delle competenze

Premessa

La questione delle competenze e della costruzione di sistemi nazionali di trasparenza delle qualifiche e delle competenze va assumendo una nuova centralità, anche in connessione con gli obiettivi condivisi a livello comunitario nell'ambito della cooperazione avviata con il Consiglio europeo di Lisbona e portata avanti nel corso degli ultimi due anni (*Bruges-Copenhagen, 2002, Dublino e Maastricht 2004*).

I Paesi membri sono ormai concordi sulle strategie da adottare per raggiungere gli obiettivi condivisi e hanno sviluppato un percorso concreto per realizzarli. Il 14 dicembre 2004, a *Maastricht*, i Ministri responsabili per l'Istruzione e la formazione professionale di 32 Paesi si sono riuniti per riaffermare e dare maggiore impulso ai principi stabiliti con la Dichiarazione di Copenhagen del 2002; in particolare hanno stabilito che "il processo di *Copenhagen* continuerà a determinare le priorità politiche per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona nel campo del sistema Vet, anche nel contesto del programma di lavoro "Education and training 2010"⁷⁰. La scelta della Commissione Europea di dedicare il 2006 all'Anno europeo sui temi della mobilità e del lavoro si accompagna alla necessità di affrontare, inoltre, con strumenti adeguati la revisione del regime transitorio in materia di mobilità per gli Stati membri di nuova adesione, prevista per il 2006, e il crescente flusso di immigrati dai Paesi terzi, con l'evidente problematica del riconoscimento e valorizzazione dei percorsi formativi e delle qualifiche e competenze acquisite negli altri paesi.

In tale contesto, una questione centrale risulta essere il rafforzamento del sistema di competenze e qualifiche di livello nazionale e regionale e la creazione di infrastrutture necessarie per il superamento di quei gap avvertiti come maggiori punti di debolezza del sistema e che ostacolano la competitività del capitale umano nella prospettiva del *lifelong learning*.

A livello nazionale, alcuni risultati concreti sono la sperimentazione degli standard minimi delle competenze di base e trasversali dei percorsi Ifts, il recente Libretto formativo del cittadino (previsto dal decreto del Mlps 276/2003), gli accordi in conferenza unificata sulle certificazioni del 2004 (in attuazione della legge 53/2003), le numerose sperimentazioni a

⁷⁰ Il consolidamento del sistema Vet a livello europeo e la costruzione di sistemi nazionali di qualifiche e standard professionali, risultano essenziali ai fini di un mercato del lavoro e di un'economia competitiva". In questa direzione, gli obiettivi condivisi a *Maastricht* sono orientati essenzialmente a:

- aumentare la visibilità e il "potere attrattivo" dei diversi percorsi formativi per i lavoratori e gli individui, in modo da accrescere la partecipazione al sistema Vet;
- raggiungere alti livelli di qualità e innovazione nei sistemi Vet per avvantaggiare tutti i soggetti in apprendimento e rendere il sistema globalmente competitivo;
- collegare il Vet alle richieste di un mercato del lavoro basato su un'economia della conoscenza e ai cambiamenti demografici in atto, sviluppando una forza lavoro altamente qualificata e favorendo l'aggiornamento e lo sviluppo di competenze per i lavoratori adulti;
- rispondere ai bisogni dei soggetti con un basso livello di qualificazione (circa 80 milioni di persone tra i 25 e i 64 anni in Europa) e dei gruppi svantaggiati, per favorire la coesione sociale e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro.

In stretta sintonia con tali obiettivi si inseriscono pienamente le priorità delle politiche di coesione sociale della futura programmazione dei fondi strutturali (2007-2013).

livello regionale e settoriale di riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali, il percorso avviato per il riconoscimento delle qualifiche e dei diplomi relativamente alle professioni regolamentate, l'adozione di Europass.

La Legge 53/03 sottolinea l'esigenza di definire i livelli essenziali delle prestazioni e di dotarsi di un sistema di certificazione, basato su figure professionali e integrato con i dispositivi regionali (ricordiamo tra tutti il Decreto 174/2001), e richiama il valore delle certificazioni e dei crediti formativi nei passaggi dai percorsi di istruzione a quelli di formazione professionale e viceversa (approdato nei protocolli d'intesa del 2004 che il Ministero dell'Istruzione ha firmato con le Amministrazioni delle 19 regioni italiane e delle 2 province autonome), in cui si afferma il valore della qualifica come titolo attribuibile in esito a percorsi formativi.

Nell'ambito del "sistema lavoro", innumerevoli sono state le trasformazioni e i processi evolutivi che hanno determinato azioni di sviluppo e sperimentazione di nuovi dispositivi.

La legge 30/2003, oltre ad affermare e a rilanciare la flessibilità dei contratti di lavoro e l'eterogeneità delle esperienze professionali certificabili, a sottolineare l'importanza di un repertorio nazionale delle professioni, ha evidenziato la necessità, per gli individui e per le imprese, di documentare gli apprendimenti dei lavoratori attraverso un dispositivo completo, il Libretto Formativo (approvato in conferenza unificata nel luglio 2005), in grado di mettere in trasparenza e in valore i saperi e le capacità delle persone, indipendentemente dal contesto in cui sono stati acquisiti.

Contestualmente alla definizione di questi atti normativi, dal settembre del 2004 con l'avvio dei Fondi Interprofessionali si è aperta la possibilità, da parte delle aziende e delle parti sociali, di gestire autonomamente la formazione dei lavoratori e conseguentemente anche di accertarne ed attestarne gli apprendimenti.

L'iniziativa su questi temi si è sviluppata parallelamente a livello regionale e interregionale, insieme alla consapevolezza, da parte delle regioni, della esigenza di una "cornice nazionale di riferimento".

A partire dal 2002, si è avviato un processo di trasformazione che ha interessato dapprima un numero ridotto di amministrazioni regionali e che, nell'ultimo anno, ha coinvolto sempre più soggetti istituzionali, avviando radicali processi di riforma degli assetti formativi e dei sistemi di certificazione locali.

Il lavoro delle regioni in merito alla "Descrizione e certificazione per competenze e famiglie professionali - Standard minimi in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione professionale e lavoro", a cui hanno aderito tutte le regioni italiane, ha evidenziato la forte esigenza, da parte di queste ultime, di mettere in trasparenza i propri sistemi di certificazione e di valorizzare gli apprendimenti degli individui, nella prospettiva di rendere meno forti le barriere geografiche e amministrative, in continuità con gli orientamenti nazionali e comunitari.

Il ruolo delle Regioni, nell'evoluzione e nello sviluppo del tema della certificazione e della trasparenza degli apprendimenti, appare centrale essendo affidato a quest'ultime, il governo dei processi di condivisione, validazione e sperimentazione degli stessi sul territorio.

Tale processo evolutivo e, per certi versi, epocale nel panorama delle trasformazioni sociali italiane, si sta sviluppando, dunque, su più livelli (regionali, settoriali, di filiera formativa, attraverso protocolli e intese, ecc.), mentre parallelamente aumenta la consapevolezza e l'esigenza di un "quadro di riferimento nazionale ed interistituzionale" necessario per la definizione di un sistema nazionale di standard professionali e di certificazione delle competenze, di cui si avverte l'urgenza ed a cui è orientato il percorso di cooperazione europea.

11.1 Il quadro comune europeo delle qualifiche, la trasferibilità dei crediti ed i nuovi livelli formativi

Nel corso 2004-2005 il processo di cooperazione europea, secondo quanto stabilito a Maastricht⁷¹, ha visto l'affermarsi di risultati concreti che fanno riferimento essenzialmente a quattro ambiti di lavoro: le proposte relative all'European Qualifications Framework (Eqf) e ai livelli formativi; il sistema di trasferimento dei crediti Ecvet (Formazione professionale iniziale e apprendimento in Europa); i principi per la validazione dell'apprendimento; il quadro unico per la trasparenza per le qualifiche e le competenze: Europass.

Circa il primo ambito, nel marzo del 2004 a Dublino si è delineata la prospettiva di una meta struttura europea delle qualifiche - Eqf.

L'Eqf è visto come un meccanismo in grado di facilitare l'effettivo funzionamento del mercato del lavoro europeo, nazionale e settoriale, costituendo un comune riferimento per il riconoscimento sia del sistema Vet che quello dell'Istruzione Superiore.

Tale struttura⁷² non rappresenterebbe una duplicazione a livello europeo dei sistemi nazionali di qualifiche. Piuttosto, dovrebbe essere compatibile e complementare con quelle già esistenti, andando ad integrare le esperienze di quei Paesi che hanno già sistemi nazionali. La sua applicazione sarà volontaria e non implicherà nessun obbligo legale per gli Stati membri. Dovrebbe infatti: aiutare i cittadini ad orientarsi tra le complessità dei sistemi nazionali della formazione e dell'istruzione per supportare il percorso lungo tutto l'arco della vita; permettere agli operatori politici e alle istituzioni di comparare i propri sistemi; facilitare la mobilità all'interno di un mercato del lavoro europeo efficiente; supportare gli sforzi per sviluppare qualifiche europee e internazionali a livello settoriale; facilitare il riconoscimento delle qualifiche dei Paesi terzi; e soprattutto, stimolare e guidare riforme e sviluppo delle nuove strutture nazionali di qualifica.

In questa ottica viene visto lo sviluppo dei *Livelli Comuni di Riferimento*. I cittadini dovrebbero essere in grado di comprendere i risultati formativi acquisiti in differenti contesti e sistemi all'interno di una serie di "livelli comuni di riferimento" che dovrebbero supportare queste esigenze. Assieme all'introduzione del Portfolio Europass sulla trasparenza, una Eqf fondata sui livelli di riferimento comuni rappresenterebbe, infatti, un passo importante sul versante del "riconoscimento" delle competenze, dei crediti, e delle qualifiche acquisite.

Nella prospettiva che i diversi paesi attivino processi di riforma dei propri sistemi di standard nazionali, prosegue il processo di consultazione sulla proposta di Eqf, processo che risulta esteso anche alle parti sociali ed alle istituzioni non governative al fine di assicurare un'ampia condivisione di questo nuovo sistema. La Commissione Europea presenterà una proposta formale dell'Eqf nella primavera 2006. L'effettiva realizzazione dell'Eqf potrebbe essere nel 2007.

Per quanto attiene i principi comuni relativi all'individuazione e alla validazione dell'apprendimento non formale e informale, sono stati definiti dal Consiglio d'Europa nel maggio 2004, con lo scopo di assicurare una maggiore comparabilità tra gli approcci presenti

⁷¹ Maastricht Communiqué on the future priorities on enhanced european cooperation in vocational education and training, del 14 dicembre 2004.

⁷² Estratto dal discorso tenuto da Gordon Clark (Commissione Europea DG Istruzione e Cultura) sull'Eqf, Galway, Irlanda, 5 febbraio 2005.

nei diversi paesi e a differenti livelli. Questi principi sono centrati su quattro temi principali⁷³: diritti individuali, obblighi delle istituzioni e parti interessate, fiducia, credibilità e legittimità. Questi dovranno essere adottati su base volontaria e rispettano pienamente i diritti, le responsabilità e le competenze degli Stati membri e dei diversi soggetti socio-istituzionali.

I principi dovrebbero essere di riferimento per sviluppare approcci nazionali e sistemi per la validazione, non entrando nel merito delle soluzioni istituzionali adottate ma dovranno essere coerenti con le scelte nazionali e adattati alle necessità locali, settoriali o nazionali.

Secondo il Gruppo tecnico⁷⁴ che attualmente si occupa dello studio di queste tematiche, i principi comuni adottati dal Consiglio non hanno, tuttavia, sufficienti condizioni per una loro effettiva realizzazione, non riuscendo a soddisfare le diverse esigenze di istituzioni, imprese e lavoratori.

A tale scopo è stata individuata una strategia per il 2005-2006, che miri ad individuare ed approfondire alcuni strumenti: un Inventario di esperienze⁷⁵, che sarà in funzione entro la fine del 2005 e un Manuale d'uso⁷⁶.

Il confronto europeo tra la trasparenza, la trasferibilità e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche tra i differenti Paesi dovrebbe, secondo quanto indicato nella costruzione dell'Eqf, essere promosso attraverso un sistema di trasferimento di crediti per l'educazione e la formazione professionale, definito come sistema Ecvet per caratterizzarsi rispetto al sistema dei crediti universitari (Ects) definito nell'ambito del "processo di Bologna".

Il "Sistema integrato europeo di trasferimento e accumulo dei crediti"⁷⁷, alla base della proposta della Commissione, è basato sui risultati di apprendimento acquisiti in contesti formali, non formali e informali; è flessibile, per coprire le differenze tra i diversi percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita; permette la descrizione delle qualifiche – e delle Unità capitalizzabili che le costituiscono – in termini di conoscenze, abilità e competenze; correla esplicitamente ai livelli dell'Eqf le Unità finalizzate alla capitalizzazione e all'accumulo; consente alle persone di avere le proprie conoscenze, abilità e competenze valutate e riconosciute quando lo desiderano al fine di registrare e di supportare i processi di apprendimento (le Unità possono essere acquisite solo dopo un'appropriata valutazione dei risultati di apprendimento raggiunti); consente alle persone di usare e combinare le Unità per raggiungere un determinato livello di qualifica; infine, facilita il trasferimento delle Unità tra sistemi, istituzioni, paesi.

Il 15 dicembre 2004 è stata approvata la Decisione 2241/2004/EC⁷⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla costituzione di un quadro unico comunitario per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass). Europass è un portafoglio di documenti e raccoglie in un'unica cornice 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 e delle

⁷³ Draft del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio relative ai principi comuni europei concernenti l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale ed informale, Consiglio Europeo 18 maggio 2004, 9175/04 Educ 101 SOC 220. Vedi anche Rapporto Isfol 2004.

⁷⁴ Estratto da Documento del Gruppo Tecnico sul "Formal and non-formal", del 22 novembre 2004.

⁷⁵ *The European Inventory on validation of non-formal and informal learning*

⁷⁶ *A European handbook on identification and validation of non-formal and informal learning*.

⁷⁷ Documento del gruppo tecnico sui crediti del dicembre 2004 - *Final draft "European approaches to credit (transfer system) in Vet"*.

⁷⁸ La decisione è stata pubblicata nella GUCE L 390 del 31.12.2005.

competenze individuali. Gli strumenti che attualmente fanno parte del portafoglio sono⁷⁹: Europass Curriculum vitae (ex Curriculum Vitae Europeo), Europass Passaporto delle lingue, Europass-Mobilità (ex Europass-formazione), Europass Supplemento al certificato, Europass Supplemento al diploma.

Attraverso un portale europeo Europass⁸⁰, i cittadini europei possono accedere a informazioni di carattere generale e compilare *on line* il Curriculum Vitae e Passaporto delle Lingue. Accanto al portale europeo è stato realizzato anche un sito Europass nazionale⁸¹ che fornisce informazioni aggiuntive e garantisce l'accesso agli altri dispositivi.

Nel corso del 2004 è stata condotta un'indagine conoscitiva su quattro dispositivi di trasparenza: il Curriculum Vitae Europeo, il Portfolio Europeo delle Lingue, il Supplemento al Certificato e il Supplemento al Diploma.

Per quanto riguarda il Curriculum Vitae Europeo" (Cve), esso rappresenta ad oggi lo strumento più diffuso tra studenti, lavoratori e individui in cerca di occupazione. La sua diffusione, tuttavia, risulta ancora relativamente contenuta tra i datori di lavoro. Il 77% degli intervistati appartenenti a questa categoria, infatti, dichiara di conoscere lo strumento ma solo il 35% di essi lo ritiene utile nel processo di selezione del personale. In linea generale, i datori di lavoro ritengono il Cve molto utile per i profili con scarsa esperienza professionale, mentre per i candidati senior la struttura del dispositivo è ritenuta dispersiva e difficilmente leggibile. Nella prassi quotidiana, tuttavia, avviene spesso il contrario e il Cve risulta molto diffuso specialmente tra laureati, professionisti e lavoratori con qualifiche elevate, che ne sfruttano le potenzialità per valorizzare le competenze acquisite nei diversi contesti di vita e di lavoro.

Sul Portfolio Europeo delle Lingue (Pel), di cui solo una parte (il Passaporto delle Lingue) è confluita nel portafoglio Europass, in Italia si è verificata, in questi anni, una situazione piuttosto anomala di progressiva diffusione sul mercato, accanto ai 6 modelli di Portfolio validati dal Consiglio d'Europa, di modelli non validati e non riconosciuti. Questo testimonia da una parte dell'importanza di questi strumenti sul mercato del lavoro, dall'altra dell'esigenza di sensibilizzazione delle scuole e degli insegnanti anche ai fini dell'autovalutazione e la messa in trasparenza delle conoscenze linguistiche a tutti i livelli.

Il Supplemento al Certificato, costituisce uno dei principali snodi in vista dell'effettiva applicazione del Portafoglio Europass. L'adozione di questo documento in Italia è, come noto, particolarmente complessa e difficoltosa per una serie di ragioni riconducibili essenzialmente al fatto che nel nostro Paese non esiste un sistema nazionale di qualifiche professionali che consenta di leggere le qualifiche acquisite a livello settoriale e territoriale secondo *standard* di competenza nazionali. Malgrado il Supplemento al Certificato sia ormai una realtà dal 2002 e il Punto Nazionale di Riferimento per la trasparenza sia attivo dal 2004, esso viene applicato ancora raramente agli attestati di qualifica regionali. Un esempio di buona prassi in merito al rilascio del dispositivo è rappresentato dalla Regione Piemonte, che applica il Supplemento al Certificato dal 2003.

Per quanto riguarda, infine, il Supplemento al Diploma, la situazione appare più strutturata anche se ancora non completamente risolta. La maggior parte degli atenei osservati stanno completando tutte le procedure per poter arrivare a rilasciare i Supplementi al Diploma entro la fine del 2005, così come previsto dal DM 30 aprile 2004, che recepisce il DM 509/99, al fine di rendere operativa l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati.

⁷⁹ Per la descrizione dei singoli dispositivi confronta Rapporto Isfol 2004.

⁸⁰ <http://europass.cedefop.eu.int>

⁸¹ <http://www.europass-italia.it>

In risposta alle esigenze di mobilità professionale intervengono esigenze di trasparenza ma anche di regolamentazione sulle modalità di riconoscimento di titoli e di qualifiche professionali.

Da anni il Consiglio europeo lavora a stretto contatto con gli Stati membri sui temi chiave per la libera circolazione dei cittadini e sulla possibilità di esercitare il proprio lavoro in uno Stato diverso da quello in cui ha conseguito la qualifica. Ciò implica regolare i regimi di riconoscimento delle qualifiche rendendo quest'ultime trasparenti e flessibili, non solo per facilitare la mobilità all'interno dell'UE e ampliarla ai paesi terzi, ma per costruire l'affidabilità del sistema Europa anche per l'esercizio del diritto di cittadinanza attraverso norme condivise.

Sul riconoscimento delle qualifiche professionali il Consiglio e il Parlamento europeo stanno definendo una proposta di direttiva⁸² che ha già visto una lunga fase di dibattito con diversi emendamenti avanzati e accettati. L'ambito di applicazione è esteso a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare la loro professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la qualifica, sia in forma subordinata che autonoma e per prestazioni occasionali.

Per le professioni già coperte dal regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione regolamentate (riportate nelle direttive 89/48/Cee, 92/51/Cee e 1999/42/Ce) come medici, infermieri, architetti, il principio di riconoscimento automatico dei titoli sarà possibile sulla base delle condizioni minime formative condivise e concordate tra i paesi gli Stati membri, i quali sono tenuti a garantire l'aggiornamento.

In ragione del collegamento della direttiva europea al riconoscimento delle professioni regolamentate si precisa che nel nostro paese non c'è ancora un sistema di riconoscimento delle professioni. Da anni si registra un'attenzione crescente, da parte di diversi organismi, volta a chiarire il sistema di regole in cui possono operare le professioni non regolamentate. La popolazione interessata è costituita da professionisti che non sono rappresentati da Ordini. La forza lavoro interessata, peraltro in costante aumento, ammonta secondo le stime delle associazioni che li rappresentano ad oltre 1,5 milioni, arrivando ad eguagliare quello dei professionisti iscritti ad Albi od Ordini. Questo dato costituisce la premessa per pervenire ad un'interpretazione normativa nazionale.

11.2 La trasparenza ed il riconoscimento delle competenze nel sistema nazionale e regionale

Libretto formativo del cittadino e la validazione delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento

Nel nostro Paese si assiste già da qualche anno ad una fase di evoluzione e trasformazione delle tematiche legate alla certificazione e alla messa in trasparenza delle competenze e degli apprendimenti. Tale processo evolutivo si colloca sul piano istituzionale sia a livello nazionale sia a livello regionale; sono livelli tra loro integrati ed egualmente fondamentali per lo sviluppo e l'affermazione di un sistema di trasparenza nazionale degli apprendimenti e delle certificazioni. Inoltre, dal settembre del 2004, con l'avvio dei Fondi Interprofessionali, si è aperta la possibilità, da parte delle aziende e delle Parti sociali, di gestire autonomamente la

⁸² Posizione Comune (Ce) N.10/2005.

formazione dei lavoratori e conseguentemente anche di accertarne ed attestarne gli apprendimenti.

Sul versante delle Regioni si segnala il consolidamento dell'iniziativa interregionale che, anche tramite il progetto interregionale "Descrizione e certificazione per competenze e famiglie professionali – Standard minimi in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione professionale e lavoro", a cui hanno aderito tutte le regioni italiane, ha evidenziato la forte esigenza, da parte di queste ultime, di intervenire su questa materia in continuità con gli orientamenti nazionali.

Tale iniziativa si è concretizzata in primo luogo con l'Accordo siglato tra Ministeri competenti e Regioni il 28 ottobre 2004 per la certificazione finale e intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi, accordo che prevede l'adozione di tre comuni dispositivi di certificazione da applicare a partire dai percorsi triennali del diritto-dovere:

- l'Attestato di *Qualifica Professionale* funzionale alla certificazione della qualifica ottenuta in esito ai percorsi triennali sperimentali del diritto dovere;
- il *Certificato di Competenze* utile come certificazione intermedia in caso di abbandono del percorso prima del conseguimento della Qualifica;
- l'Attestazione di *riconoscimento di crediti in ingresso al percorso di formazione professionale* da utilizzarsi per il passaggio dai percorsi di istruzione a quelli della formazione professionale o più in generale per l'accesso ai percorsi formativi.

Questo Accordo assume una grande rilevanza se pensiamo alla diversificazione dei dispositivi di certificazione fino ad oggi presenti nei diversi sistemi regionali e alla conseguente difficoltà di compararne il valore d'uso e il valore di scambio.

Più recente, e collegato all'attuazione della Legge 30/2003, si pone il processo che nel nostro paese ha condotto all'intesa in Conferenza Unificata sullo schema di Libretto Formativo del Cittadino (14 luglio 2005)⁸³.

Il Libretto Formativo del Cittadino si pone dunque nella prospettiva della trasparenza e del supporto alla documentabilità e spendibilità del patrimonio di competenze dell'individuo, comunque esse siano state acquisite.

Il D. Lgs. 276/2003 attuativo della L. 30/2003 integra quanto previsto dall'Accordo del 2000 e dal DM 174/2001, prevedendo che:

- la definizione del libretto avvenga di concerto tra il MIps, il Miur previa intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni e sentite le parti sociali;
- in esso siano 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".

Per dare corpo a questi indirizzi e pervenire ad una proposta condivisa di Libretto, nel corso del 2004 il Ministero del Lavoro ha attivato un tavolo tecnico, che ha visto la partecipazione di rappresentanti oltre che dei due ministeri coinvolti (MIps e Miur), delle Regioni e Province autonome, degli Enti Locali, delle Parti sociali che, nel marzo 2005, ha prodotto un accordo su un format comune minimo di libretto formativo per la messa in trasparenza e registrazione delle competenze, le linee guida per l'utilizzo dello strumento da parte degli operatori, un percorso di sperimentazione su scala nazionale dello strumento, relative azioni di formazione

⁸³ La previsione della realizzazione di un "libretto formativo" per "documentare il curriculum formativo e le competenze acquisite" dalle persone era già contenuta in vari provvedimenti normativi nazionali a partire dall'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000 al DM 174/2001.

degli operatori che saranno chiamati ad attuare la sperimentazione ed azioni di divulgazione presso i cittadini.

Tale Accordo è stato approvato dalla Conferenza Unificata il 14 luglio 2005.

Il Libretto Formativo, secondo quanto definito, contiene sia gli elementi curriculari essenziali della storia formativa e professionale dell'individuo, sia un quadro delle competenze acquisite con l'indicazione dell'ambito di acquisizione e delle documentazioni di supporto. 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. È inoltre possibile allegare al Libretto un elenco delle certificazioni, attestazioni e documenti disponibili a sostegno delle informazioni contenute nel libretto stesso e raggruppabili in un dossier.

Questa concezione del Libretto è coerente con le strategie e le azioni dell'Unione Europea finalizzate alla trasparenza delle competenze e alla mobilità delle persone tanto che il Libretto può essere considerato il corrispettivo italiano di Europass⁸⁴. Se, infatti, Europass rappresenta il passaporto delle qualifiche e delle competenze che favorisce la "portabilità" delle stesse in Europa, il Libretto rappresenta la carta d'identità per muoversi sia sul territorio nazionale, sia attraverso le diverse esperienze di apprendimento e lavoro.

Allo scopo di consentire al sistema un graduale affinamento delle prassi ed il raggiungimento di un buon grado di affidabilità ed attendibilità nell'utilizzo, si prevede la progressiva adozione del Libretto stesso. Ciò avverrà sulla base di un periodo di prima sperimentazione che sarà condotta dalle Regioni che ne prevederanno l'applicazione a partire dai servizi per l'impiego, pubblici e privati accreditati; dagli organismi di formazione/orientamento accreditati; da istituti di istruzione e università.

Se il libretto formativo rappresenta il documento chiave per la trasparenza delle competenze, rimane tuttavia aperta la questione della validazione di tali competenze quando esse siano state acquisite al di fuori dei tradizionali contesti educativi e formativi, e dunque quando esse non siano certificate⁸⁵.

A seguito delle differenti enunciazioni sui concetti di apprendimento formale, non formale e informale, nonché sul concetto di validazione dell'apprendimento, da parte della Commissione Europea, si è oggi aperta una nuova fase che punta soprattutto all'attivazione di processi di scambio e confronto tra gli Stati membri e sulla costruzione di una raccolta di dispositivi, esperienze e buone prassi relative alla validazione degli apprendimenti non formali e informali in uso nei diversi contesti nazionali.

Osservando sinteticamente lo stato dell'arte degli stati europei in tema di validazione, è possibile affermare che se alcuni paesi quali Italia, Austria, Germania e Svezia stanno sperimentando azioni e iniziative in diversi e specifici contesti, altri paesi quali Francia, Norvegia, Portogallo, Spagna e Olanda stanno elaborando e mettendo a fuoco sistemi di validazione nazionale. Altri paesi, quali Finlandia, Irlanda e Regno Unito hanno già introdotto nel proprio contesto un sistema permanente di validazione.

La realtà italiana appare ancora molto lontana da un sistema di validazione a carattere nazionale formalizzato o istituzionalizzato; si compone invece di un ricco dibattito socio istituzionale nonché di molte esperienze maturate in contesti regionali o locali o in realtà specifiche di tipo settoriale, aziendale o legate a specifici target di utenza.

⁸⁴ Decisione relativa al quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass), la decisione è stata pubblicata nella Guce L. 390 del 31.12.2005.

⁸⁵ Il problema della valorizzazione delle competenze acquisite dall'individuo in ogni fase della sua vita e in qualsiasi contesto di apprendimento è il tema affrontato nel *draft* della Commissione Europea sui principi comuni relativi alle prassi di validazione degli apprendimenti formali, non formali e informali (maggio 2004).

Ricordiamo tuttavia che, sul versante dell'Education, già da alcuni anni, le filiere più innovative e rilevanti sul piano dell'apprendimento permanente, Ifts e Eda, si siano dotate di linee guida nazionali per la validazione dell'apprendimento in ingresso ai percorsi e che anche nei percorsi universitari è previsto il riconoscimento di competenze maturate sul lavoro, in stage o in attività culturali, di volontariato e di servizio civile.

Inoltre a livello regionale, diverse sono le esperienze nelle quali le Regioni stesse (Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Valle d'Aosta) sono intervenute direttamente sulla definizione di politiche e strategie operative volte a favorire la validazione⁸⁶.

Il dibattito è tuttavia ancora aperto laddove si tratta di validare l'apprendimento formale, non formale e informale acquisito nelle filiere formative che, per la presenza di alternanza di luoghi e contesti diversi (scuola e impresa), aprono il varco a differenti interpretazioni (apprendistato, fondi interprofessionali).

Sono queste questioni attualmente sul tappeto che rispecchiano la portata sistemica del tema che coinvolge il dialogo socio-istituzionale imponendo un forte impegno alla cooperazione reciproca per poter essere affrontato.

11.3 Gli standard delle competenze di base e trasversali nei percorsi Ifts

A partire dal 2002 il canale dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore si è dotato di standard minimi delle competenze di base e trasversali. Per la prima volta, in questo Paese, standard minimi nazionali hanno assunto come riferimento fondante il concetto di competenza.

Le competenze di base e trasversali sono state individuate e raggruppate in quattro aree (linguistica, scientifica e tecnologica, giuridico-economico-aziendale, trasversale) avvalendosi di quanto su questo tema è emerso dall'analisi di documenti comunitari o nazionali e dalle ricerche di enti rappresentativi del mondo imprenditoriale o sindacale. Il 19 novembre 2002⁸⁷ la Conferenza Unificata approvava il documento: "Standard minimi delle competenze di base e trasversali in esito ai percorsi Ifts", stralciato dal precedente accordo del 1 agosto 2002 che varava le Linee guida per gli Ifts per l'anno 2002/2003. Si è convenuto sia di adottare in via sperimentale gli standard minimi delle competenze di base e trasversali comuni a tutti i percorsi dell'Ifts per la programmazione 2002/2003, sia di realizzare un piano di sperimentazione che consentisse di testare l'utilizzo e la praticabilità dello standard delle competenze in tutte le sue articolazioni.

⁸⁶ Isfol, Sistema di Monitoraggio sui dispositivi di certificazione delle competenze formalizzati nei diversi contesti regionali, settembre 2004.

⁸⁷ La sperimentazione degli standard di base e trasversali nei percorsi Ifts relativi alla programmazione 2002-2003, nasce con l'Accordo Stato Regioni del 19 novembre 2002, nel contesto della messa a regime della filiera previsto sia dalla legge istitutiva (144/99) sia dal Regolamento attuativo (436/2000).

Tab. XI.1 – I percorsi Ifts progettati nell'annualità 2002/2003

Regione	2002/2003
	Corsi
Piemonte	44
Valle d'Aosta	1
Lombardia	74
Provincia Aut. Bolzano	7
Provincia Aut. Trento	2
Veneto	26
Friuli Venezia Giulia	12
Liguria	14
Emilia Romagna	18
Toscana	28
Umbria	6
Marche	16
Lazio	70
Abruzzo	14
Molise	-
Campania	78
Puglia	-
Basilicata	5
Calabria	50
Sicilia	83
Sardegna	65
Totali generali	613

Fonte: banca dati Indire.

La sperimentazione è iniziata nel settembre del 2003 e si è conclusa nel giugno del 2005. Ha interessato le Regioni e coinvolto, ai diversi livelli, i protagonisti del sistema integrato Ifts. Si è focalizzata intorno a più obiettivi: un primo ha riguardato l'impatto differenziato dello standard rispetto alla programmazione delle Regioni e dall'utilizzo in fase di progettazione da parte dei partenariati; un secondo si è focalizzato sull'analisi degli standard nella loro attuale formulazione dei contenuti e sull'analisi del processo generale di adozione.

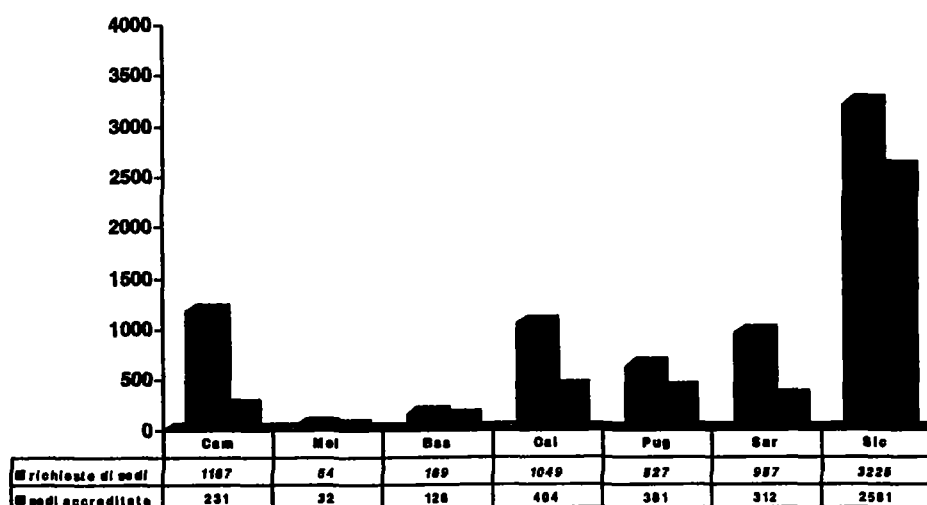
È opportuno sottolineare come l'introduzione di standard minimi delle competenze nella filiera Ifts abbia rappresentato una novità di grande rilievo nel panorama del sistema di istruzione e formazione del nostro Paese. Il suo impatto non può essere analizzato compiutamente nell'arco di un'unica programmazione dei percorsi, ma sarà complessivamente valutabile nel medio/lungo periodo.

CAPITOLO 12

L'Accreditamento delle strutture orientative e formative

Il processo di accreditamento delle strutture di formazione e di orientamento costituisce un momento ineludibile nel percorso di sviluppo della qualità del sistema formativo italiano. Sulla base del DM 166/2001⁸⁸, negli ultimi quattro anni tutte le Regioni e le Province autonome (Ob.1 e Ob.3), hanno definito, e in parte implementato, i propri sistemi di accreditamento. Una lettura comparata dei diversi dispositivi regionali evidenzia come la diversa produzione normativa abbia di fatto preservato una sostanziale omogeneità nei contenuti dei diversi dispositivi, ma al tempo stesso abbia anche determinato una variabilità negli aspetti di natura procedurale. Allo stato attuale, tutte le Regioni e le Province autonome, a seguito della definizione di propri elenchi di sedi e organismi accreditati (Fig. XII.1 e Fig. XII.2), stanno implementando la fase di verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti.

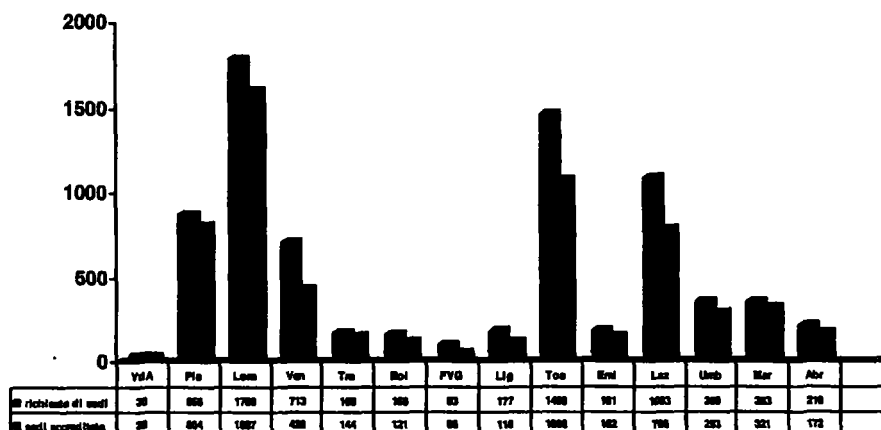
Fig. XII.1 - Sedi accreditate Ob. 1 (dati al 30 Aprile 2005)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

⁸⁸ L'emanazione del DM 166/2001 può essere considerata come quell'azione di sistema che ha iteso accompagnare il cambiamento strutturale dell'offerta formativa nei diversi contesti regionali. Nel presidio di questo cambiamento, il contributo del decreto in oggetto è stato quello di garantire lo sviluppo di un sistema di qualità dell'offerta regionale all'interno di un quadro di riferimento concettuale a valenza nazionale.

Fig. XII.2 - Sedi accreditate Ob.3 (dati al 30 Aprile 2005)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

La stessa ingegnerizzazione e successiva implementazione dei sistemi di accreditamento è stata tendenzialmente caratterizzata da un certo dinamismo volto al miglioramento costante dei sistemi. Al riguardo è plausibile ipotizzare che la costruzione dei requisiti minimi per le sedi da accreditare e le successive verifiche di mantenimento dei requisiti da parte delle Regioni e Province Autonome, abbia sollecitato per passi successivi, l'evoluzione graduale dei modelli di gestione della qualità.

Alcune Regioni hanno implementato il sistema di accreditamento mediante una definizione graduale dei requisiti previsti. Probabilmente ciò è anche la conseguenza logica di una progressiva sistematizzazione delle conoscenze da parte delle autorità pubbliche sull'offerta formativa del proprio territorio. Invece, dove preesisteva una maggiore conoscenza dello storico dell'offerta presente sul territorio, si è teso a definire un solo modello-base del sistema, integrando e modificandone successivamente solo quegli aspetti connotati da maggiore criticità (es. indicatori di efficacia ed efficienza).

In linea generale è comunque possibile asserire che il "fenomeno accreditamento", così come si è andato a realizzare nei diversi contesti locali, ha messo in luce la sua attitudine a conferire dinamismo all'offerta formativa locale, stimolandone la capacità di adattamento ai mutamenti in atto negli scenari normativi, sociali ed economici italiani ed europei. Su questa spinta al cambiamento, a tutt'oggi in atto, intervengono notevoli variabili che tendono a ridisegnare gradualmente la fisionomia del sistema della formazione professionale in Italia.

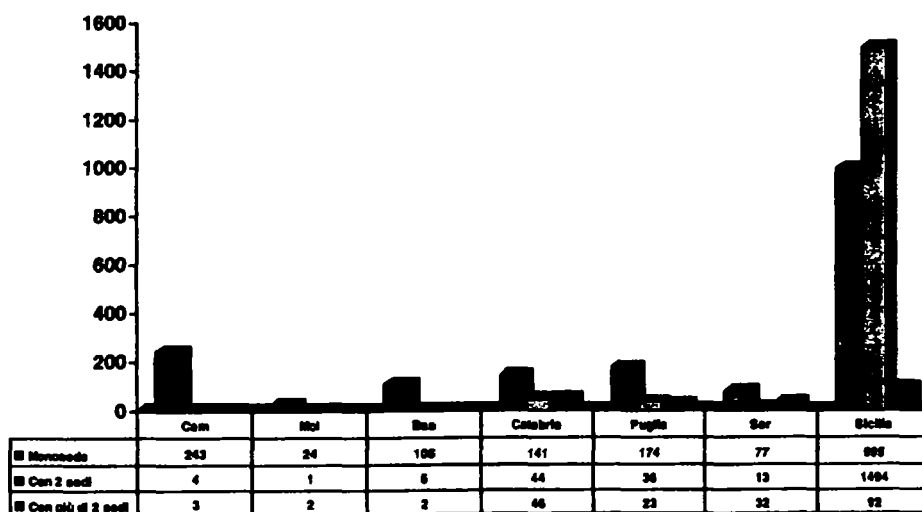
Una delle variabili principali nella evoluzione dei sistemi di accreditamento regionale può essere ricondotta alla necessità di adeguare le procedure dell'accREDITAMENTO ai principi generali comunitari, nella logica di maggiore integrazione tra i sistemi di formazione della Comunità europea⁸⁹.

⁸⁹ In tal senso, la sollecitazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con nota del 27 febbraio 2004, ha evidenziato la necessità di rivedere i sistemi di accreditamento in una logica che non violi la normativa comunitaria sul divieto di discriminazione per nazionalità. Il rispetto di questa condizione ha inevitabilmente impattato sui sistemi di accreditamento che, chiaramente ispirati all'impostazione del DM 166/2001, hanno

Con l'obiettivo di conciliare le due impostazioni (nazionale e comunitaria), i sistemi regionali si stanno adeguando apportando delle modifiche alle procedure di accesso, nel senso di una loro maggiore apertura ad una platea più ampia e variegata di organismi. Allo stato attuale l'adeguamento sta avvenendo nella quasi totalità dei casi offrendo la possibilità agli organismi di presentare domanda di accreditamento in qualsiasi momento e accelerando la tempistica delle istruttorie; in un unico caso (Sardegna), offrendo la possibilità a tutti gli organismi di partecipare ai bandi anche se non accreditati. Nella fattispecie, la verifica dei requisiti previsti dall'accREDITAMENTO è una azione propedeutica alla concessione effettiva dei finanziamenti agli organismi affidatari del progetto formativo. Tale procedura appare più vicina ai principi comunitari precedentemente menzionati.

L'individuazione dell'oggetto dell'accREDITAMENTO costituisce un'altra variabile significativa nell'evoluzione del fenomeno⁹⁰. Allo stato attuale, alcune Regioni hanno avviato una riflessione su tale punto. Si tratta di Regioni che presentano una strutturazione dell'offerta caratterizzata prevalentemente da organismi con sede unica, dove soggetto destinatario e oggetto dell'accREDITAMENTO tendono a coincidere (Fig. XII.3, Fig. XII.4).

Fig. XII.3 - AccREDITAMENTO per numero di sedi Ob. 1 (dati al 30 aprile 2005)

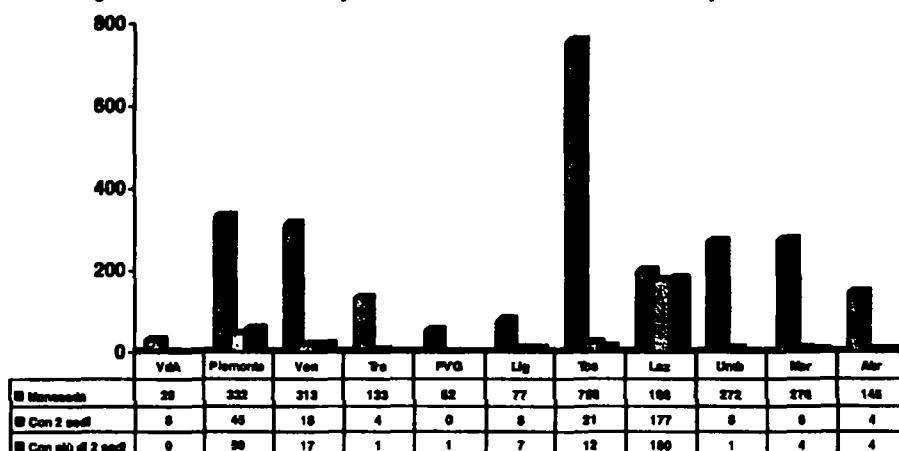


Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

inteso l'accREDITAMENTO come uno strumento per determinare contesti regionali stabili e governabili costituiti da organismi che svolgono attività formative e orientative.

⁹⁰ Al riguardo, si sottolinea come nella filosofia del DM 166/2001 l'oggetto dell'accREDITAMENTO fosse costituito dalla sede operativa intesa non solo come soggetto erogatore, ma anche come organizzatore dei servizi. La centralità attribuita dal dispositivo della sede era giustificata dalla necessità di individuare un soggetto fortemente radicato nel territorio e, quindi, in grado di intercettare - con maggiore facilità - i fabbisogni formativi.

Fig. XII.4 - Accreditamento per numero di sedi Ob. 3 (dati al 30 aprile 2005)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Il sistema della Regione Sardegna si configura come quello che si discosta maggiormente dal modello tracciato dal DM 166/2001. Questa ha infatti ridefinito la procedura di accreditamento prevedendo un processo di verifica dei requisiti articolato su due livelli: controllo dei requisiti dell'organismo e accreditamento della sede operativa. Nella nuova articolazione appare evidente un depotenziamento della centralità della sede a favore dell'organismo. A conferma di questa evoluzione si sottolinea che la verifica della quasi totalità dei requisiti interessa l'organismo e non la sede, e che si opera una distinzione tra la durata temporale dell'accREDITAMENTO della sede e quella dell'organismo, a vantaggio di quest'ultimo. Esistono poi posizioni intermedie che, pur individuando nell'organismo l'oggetto dell'accREDITAMENTO, attribuiscono un ruolo rilevante alla sede operativa. Tra queste si menziona il caso della Regione Emilia Romagna, che richiede agli organismi il possesso di almeno una sede operativa, intesa come unità non indipendente e pertanto anch'essa oggetto di verifica della maggior parte dei requisiti richiesti.

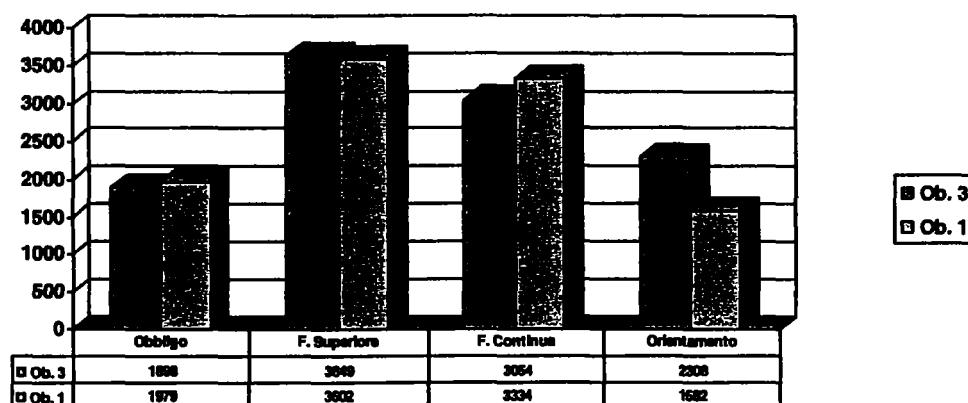
Il dibattito tra l'oggetto e il soggetto destinatario dell'accREDITAMENTO tende ad articolarsi ulteriormente qualora l'attenzione si sposti su organismi con una struttura più complessa: a titolo esemplificativo si rifletta sulle università. L'organizzazione di tali strutture renderebbe utile far coincidere l'oggetto dell'accREDITAMENTO con unità amministrative e gestionali più distaccate (corsi di studio, facoltà ecc.), e il soggetto destinatario con l'ateneo (in quanto organismo avente personalità giuridica).

Nell'identificazione delle variabili che intervengono nell'evoluzione del fenomeno "accREDITAMENTO", un ruolo importante è rappresentato dalla trasformazione del contesto normativo nazionale che interessa i sistemi dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro.

Le riforme che coinvolgono le diverse offerte formative – professionali (Fig. XII.5) (diritto-dovere all'istruzione, apprendistato), sollecitano una ridefinizione delle macrotipologie previste per tale ambito. Nel quadro dell'evoluzione della normativa sui Servizi per l'impiego,

invece, il sistema di accreditamento dell'ambito orientamento dovrà interagire e integrarsi con quello previsto per lo svolgimento dei Servizi al lavoro. Tale aspetto comporta la necessità per le regioni di armonizzare i diversi sistemi di accreditamento.

Fig. XII.5 - Accreditamento per ambiti e macrotipologie (dati al 30 Aprile 2005)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Infine, tra le variabili che incideranno sull'evoluzione del sistema di accreditamento italiano influiranno altre dimensioni: le relazioni logiche tra questo e gli altri sistemi di qualità (sistemi ISO), la certificazione delle competenze delle risorse umane che operano all'interno degli organismi e sedi che erogano servizi di orientamento e formazione professionale.

In riferimento alla prima variabile, si sottolinea che il DM 166/2001 nell'Allegato 3, prevedeva procedure diversificate per il soddisfacimento dei cinque criteri richiesti per l'accREDITAMENTO da parte di una sede certificata ISO 9001 e successive versioni, o sistemi equipollenti riconosciuti a livello europeo. Per quanto attiene ai primi tre criteri (capacità gestionali, situazione economica, disponibilità di specifiche competenze professionali) tali sedi devono dimostrare solo il possesso di quelle procedure indicate nell'allegato 3 del DM sopramenzionato e che non sono comprese nel loro manuale di qualità. Come conseguenza di tale impostazione, vengono verificati completamente soltanto i criteri riguardanti interrelazioni con il territorio di riferimento e i livelli di efficacia ed efficienza.

Relativamente alla impostazione data dal DM sul rapporto tra sede operativa certificata e accREDITAMENTO, i principali orientamenti adottati dalle Regioni e Province autonome sono:

- considerare la certificazione del sistema qualità come un requisito obbligatorio per ottenere l'accREDITAMENTO (es. Lombardia, Lazio, Calabria);
- considerare la certificazione come un valore aggiunto e quindi consentire agli organismi di usufruire di procedure di verifica semplificate, limitatamente ad alcuni indicatori dei requisiti indicati nei sistemi regionali, così come stabilito nel DM (es. Piemonte, P.A. di Bolzano, P.A. Trento,);
- considerarla ininfluente ai fini dell'accREDITAMENTO (es. Liguria, Abruzzo, Marche, Campania).

In riferimento alla certificazione delle competenze degli operatori della Formazione Professionale è importante sottolineare come quest'ultima costituisca una dimensione assai rilevante del concetto stesso di qualità nell'ambito del sistema della FP. Ciò in considerazione della tipologia dei servizi erogati dal sistema che si caratterizzano per l'alto capitale umano necessario. E' dunque evidente come l'innalzamento della qualità dei servizi formativi e di orientamento si iscriva in un percorso che passa inevitabilmente attraverso la riqualificazione sia delle strutture che delle risorse umane.

Allo stato attuale, tale processo non è stato ancora completato. Affinché ciò avvenga è infatti necessario investire maggiormente su un sistema di riconoscimento-certificazione delle competenze degli operatori della F.P.

L'accordo Stato - Regioni del 1 Agosto 2002, nel ridisegnare il percorso per la definizione di tale sistema, aveva previsto una prima fase intermedia di controllo dei processi e delle credenziali minime relative alle competenze professionali degli operatori che assicurano il presidio delle funzioni indicate nel DM 166/2001 e una fase finale di costruzione di un sistema di descrizione e certificazione delle competenze dei lavoratori della FP, attraverso una armonizzazione a livello nazionale delle varie sperimentazioni regionali in atto.

Mentre la fase intermedia è stata realizzata da tutte le Regioni e Province autonome, la fase finale non è stata ancora attuata, e potrà essere assolta a condizione di una riapertura del dibattito tra le Regioni e le Province autonome, in cui il livello centrale possa garantire un coordinamento per la crescita complessiva della formazione professionale in tutto il territorio nazionale.

La definizione ed implementazione di tale sistema appare sempre più urgente, anche in relazione ad un processo di riforma orientato all'integrazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione, dell'università e del lavoro. Una reale permeabilità tra i sistemi e le diverse tipologie di organismi impone, in tempi brevi, l'identificazione e il riconoscimento degli standard minimi di competenze di quelle risorse umane preposte all'erogazione dei servizi formativi e di orientamento finanziati con fondi pubblici (nazionali e comunitari).

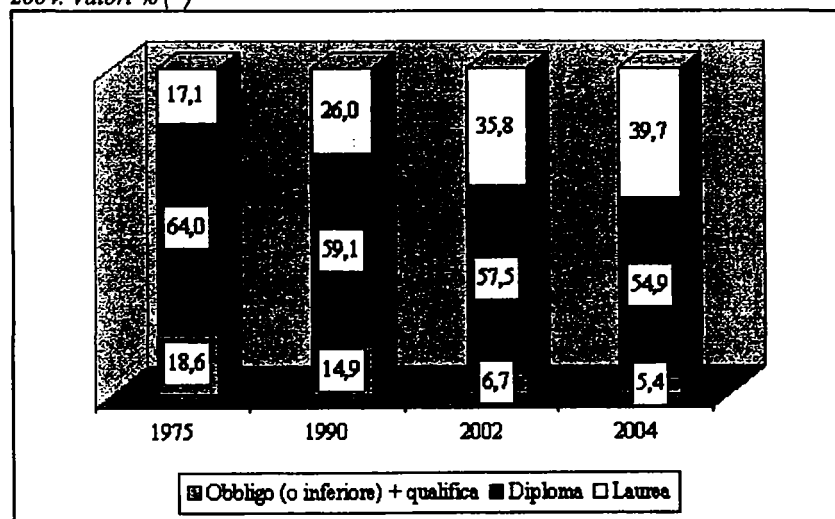
CAPITOLO 13

Il personale della formazione professionale

L'innalzamento delle competenze di base delle risorse umane della FP costituisce uno dei tratti salienti del dinamismo strutturale del sistema⁹¹. Malgrado questo dato risenta di un più generale innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione italiana, l'intensità del *trend* relativo alla FP ha contribuito, ad esempio, a colmare un *gap* storico nei confronti delle risorse umane dell'istruzione professionale⁹².

I titoli di studio degli addetti del settore si posizionano ormai stabilmente su livelli alti o medio alti, tanto che ben oltre un formatore su tre (39,7%) dispone di una laurea. In termini tendenziali, il fenomeno rivela un carattere ormai strutturale, che risulta particolarmente intenso nella fase più recente di sviluppo del sistema (Fig. XIII.1). Attualmente, l'incidenza dei laureati è leggermente superiore nel Mezzogiorno (41% di laureati) rispetto Centro-Nord (38,7%), come risultato di un *trend* virtuoso che risale ai primi anni Novanta. La formazione di base, inoltre, appare particolarmente qualificata nelle realtà emergenti del sistema, in particolare negli enti no profit⁹³, dove il 47,6% circa degli addetti dispone di una laurea (34,1% nella FP pubblica; 36,6% negli enti "ex L. 40").

Fig. XIII.1 - Titolo di studio delle risorse umane della FP. Anni: 1975, 1990, 2002, 2004. Valori % (*)



(*) Per il 1975, il complemento a 100 (0,3%) è costituito da dati non rilevati.

Fonte: Isfol.

⁹¹ Cfr. ibidem; Isfol, *Rapporto Isfol 2004*, Roma, 2004, pp. 256 e ss.

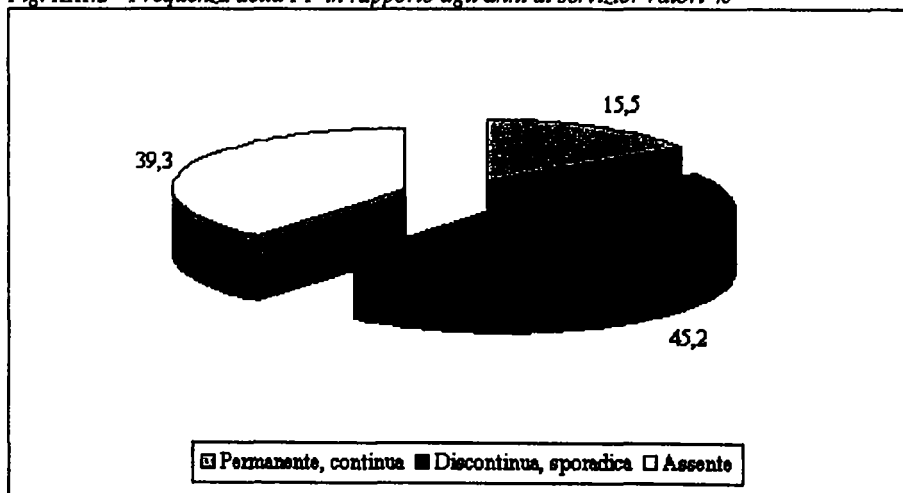
⁹² Isfol (Gaudio F., Montedoro C.), cit.

⁹³ Nel presente contributo, relativamente alla sola natura giuridica degli enti i dati si riferiscono ad un sub-campione di 1578 casi sul totale dei 2206 (71,5%) esaminati nell'indagine 2004. Considerata l'entità del sub-campione medesimo, i risultati garantiscono una buona rappresentazione tendenziale dei fenomeni esaminati, benché in future analisi potrebbero registrarsi oscillazioni rispetto al dato in oggetto.

Per quanto riguarda la formazione in servizio, i dati disponibili presentano un quadro più articolato se comparato ai *trend* relativi alla formazione di base. Si tratta di un quadro caratterizzato da luci ed ombre, malgrado la maggioranza degli addetti (60% circa) abbia fruito di opportunità di FF nel corso della propria carriera lavorativa. Infatti, se esaminati in una logica di *lifelong learning* - ossia rapportando la fruizione di opportunità di FF quanto meno all'estensione della carriera lavorativa - è possibile identificare (Fig. XIII.2):

- una componente del tutto maggioritaria (45,4%), in cui la FF per anno di servizio ha una cadenza inferiore al biennio, o anche più rarefatta⁹⁴. In questo gruppo prevalgono i formatori più anziani (con più di 15 anni di servizio: 56,7%), soprattutto se inseriti nel sotto-sistema pubblico (51%) e nelle regioni meridionali (49,2%)⁹⁵;
- un raggruppamento in cui non si rileva alcuna esperienza di FF. Vi prevalgono soprattutto le giovani leve del sistema (51,6% se entrati nella FP fra il 1996-2000; 61,3% dopo il 2001), soprattutto se inserite negli enti no profit (44,9%) e operanti nel Mezzogiorno (44,6%; 51,5% nelle due isole)⁹⁶;
- una terza componente - una sorta di ristretta *élite* (15,5%) - in cui la FF assume realmente il carattere della continuità nella biografia lavorativa (1 o più corsi annui). Questo raggruppamento è particolarmente consistente nel Centro-Nord (21%; 6,2% nel mezzogiorno) e negli enti privati convenzionati (21%; 13,6% nelle onlus; 9,9% nel pubblico).

Fig. XIII.2 - Frequenza della FF in rapporto agli anni di servizio. Valori %



Fonte: Isfol.

⁹⁴ Più in dettaglio, mediamente: il 17,9% ha seguito un corso di FF ogni 2 anni di servizio. Il restante 27,5% ne ha seguito meno di 1 ogni 3 anni; il 22,5% meno di 1 corso ogni 4 anni; il 17,8% meno di 1 corso ogni 5 anni; il 6,8% meno di 1 ogni 10 anni.

⁹⁵ Sia nel sottosistema pubblico che nelle regioni meridionali, una quota prossima al 20% dei casi dichiarava di aver seguito un corso di FF con una cadenza inferiore ai 5 anni di servizio.

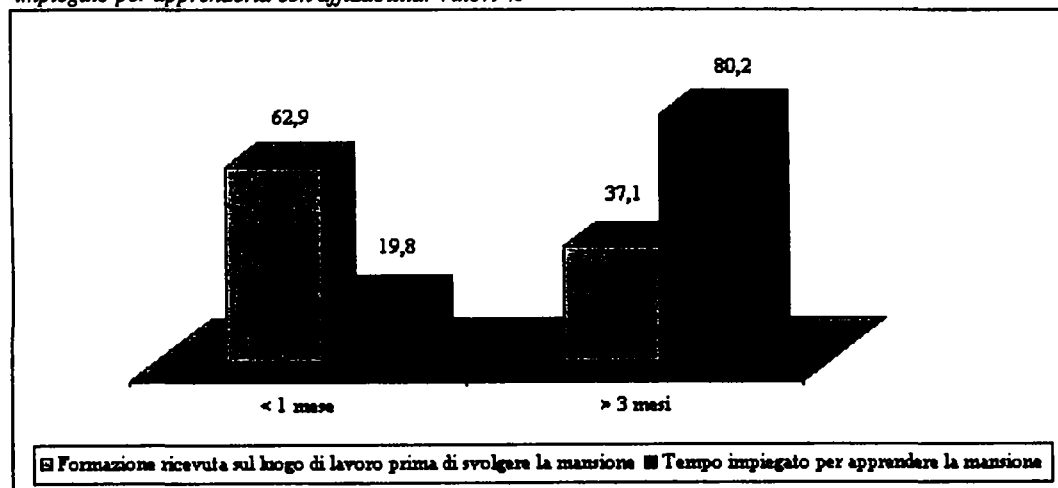
⁹⁶ Da notare anche come l'assenza di esperienze di FF sia diffusa soprattutto in alcune figure funzionali specifiche - a volte del tutto cruciali per la qualità del servizio - quali i valutatori (60%), i docenti (42,3%) ed i tutor (42,1%).

In relazione ad altri ambiti, meno formali e strutturati, dei processi di formazione delle risorse umane della FP, il dibattito e la conoscenza risulta visibilmente ridotto rispetto ai due livelli precedentemente esaminati. Le più recenti attività di monitoraggio dell'Isfol forniscono indicazioni sui temi della formazione *on the job* e dell'auto-formazione, non meno rilevanti nell'ottica del *lifelong learning*.

Per ciò concerne il primo aspetto, sembra emergere un investimento degli enti di formazione non del tutto adeguato alla crescente complessità dei compiti da assolvere nell'ambito di processi organizzativi sempre più differenziati. Ciò soprattutto in relazione al fatto che di norma il bisogno di addestramento per l'acquisizione degli *skills* connessi al compito risultano nettamente superiori (Fig. XIII.3). Il dato risulta tendenzialmente uniforme a livello nazionale e non sembra risentire di variabili soggettive né di specifiche appartenenze organizzative.

Altre occasioni di apprendimento – meno strutturate ma altrettanto rilevanti, quali i gruppi di lavoro ed il confronto informale con i colleghi – si presentano come pratiche relativamente più diffuse (rispettivamente, nel 70% e 60% dei casi), sebbene non generalizzate. Da questo punto di vista, appare degna di interesse la relazione positiva riscontrata fra la frequenza della fruizione di FF e tali pratiche⁹⁷. Ciò segnala, in primo luogo, come la formazione in servizio può innescare processi virtuosi più ampi in termini sia motivazionali che di trasferimento di competenze, di confronto e scambio, anche al di fuori del limitato contesto formativo; in seconda istanza, che una componente minoritaria ma non residuale di formatori risulta tendenzialmente avulsa da processi significativi di apprendimento.

Fig. XIII.3 – Raffronto fra la durata dell'addestramento ricevuto prima di ricoprire la mansione e tempo impiegato per apprenderla con affidabilità. Valori %



Fonte: Isfol.

⁹⁷ La partecipazione a gruppi di lavoro e la propensione al confronto intra-professionale sono risultate visibilmente più frequenti fra coloro i quali avevano avuto esperienze di FF: ad esempio, il 45% di chi ha fruito di tali opportunità partecipa "spesso" a gruppi di lavoro interni all'ente mentre laddove la FF è del tutto assente tale quota si riduce visibilmente (32,5%); di converso, piuttosto di rado (7,6%) chi ha fruito di FF non è inserito in gruppi di lavoro, quota che aumenta visibilmente (22,8%) nel raggruppamento che non presenta alcuna esperienza in tal senso.

Quest'ultima considerazione trova ulteriore conforto anche in relazione al tema dell'auto-aggiornamento, rispetto al quale si evidenzia un investimento piuttosto eterogeneo. Nella quota più consistente del campione (33,8%), infatti, si rileva una sostanziale assenza di tale pratica, cui viene dedicato un tempo pressoché nullo; un quarto circa dei casi, vi dedica non più di 10 ore al mese; per il resto, una quota di poco superiore al 20% fra le 10 e le 20 ore, ed un più virtuoso 20,3% oltre le 20 ore.

La modalità di auto-aggiornamento più frequente segnala il ricorso alle reti informatiche (consultazione di siti internet attinenti alla professione): il 61% la pratica spesso ed il 20,6% a volte. Ciò conferma ulteriormente le potenzialità dell'*e-learning* nello sviluppo delle competenze dei formatori. La consultazione di riviste di settore (spesso 43,7%, a volte 32,4%) e lo studio di pubblicazioni specializzate (38% e 30%) risultano meno diffuse.

Appare dunque indispensabile un ulteriore potenziamento della formazione in servizio, soprattutto nelle componenti del sistema meno dinamiche: *in primis*, le regioni meridionali e gli enti pubblici. Ciò dovrebbe privilegiare alcune direttrici: a) rendere più sistematiche, inclusive e mirate (in termini di temi e di *target*) le opportunità di FF; b) incentivare le organizzazioni ad un maggiore investimento sulla formazione *on the job*, in considerazione del significativo scarto registrato fra domanda ed offerta di apprendimento al compito; c) potenziare adeguatamente l'offerta di *e-learning* in ragione della diffusa propensione al ricorso delle nuove tecnologie in chiave auto-formativa. Tutto ciò potrebbe innescare processi virtuosi sul piano motivazionale e del rafforzamento delle cosiddette "comunità di pratica".

CAPITOLO 14

La costruzione di un sistema di e-learning

Premessa

Il tema del *lifelong learning* (apprendimento lungo tutto l'arco della vita) costituisce uno dei tratti fondamentali che dovrà qualificare la società europea come società della conoscenza. Lo sviluppo di politiche e pratiche formative volte a promuovere l'apprendimento lungo tutto il corso della vita si traduce in fattore strategico in grado di garantire a tutti i cittadini la competitività, la piena occupazione e la coesione sociale. Ciò spiega la necessità di accelerare nel sistema formativo quei percorsi di innovazione che, interessando modelli, strumenti e ambienti di apprendimento, sortiscano un impatto sul sistema dell'offerta dei servizi, rendendoli altamente differenziati, ma al tempo stesso capaci di garantire a tutti pari opportunità di accesso alla società della conoscenza.

Come tutti i processi di innovazione radicale, il compimento di questo mutamento è condizionato dalla capacità dell'ecosistema (contesto sociale, organizzativo e culturale) di creare le condizioni favorevoli per accogliere quel *salto paradigmatico* necessario allo sviluppo di una nuova cultura della formazione e dell'apprendimento.

Le riflessioni sviluppate all'interno di questo capitolo, si riferiscono ad alcune di queste condizioni e ne fotografano lo stato dell'arte. In primo luogo, viene presentata una valutazione sull'utilizzo dell'*e-learning* e, più in generale, di modalità flessibili ed innovative di gestione della formazione, nell'ottica di comprendere come tali modalità abbiano contribuito all'estensione e all'approfondimento di pratiche di apprendimento permanente in Italia.

Un'altra condizione favorevole allo sviluppo del *lifelong learning* riguarda lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze degli operatori impegnati nelle sedi accreditate di formazione. Le rilevazioni Isfol evidenziano, da un lato un innalzamento delle competenze di base delle risorse umane nella FP, dall'altro un investimento nella formazione continua non del tutto adeguato alla crescente complessità dei compiti da assolvere nell'ambito di processi organizzativi sempre più differenziati.

Infine, la riflessione interessa il tema dell'orientamento lungo tutto l'arco della vita, da intendere anche quest'ultimo come condizione in grado di favorire un impatto positivo della formazione *lifelong* e delle sue dinamiche di sviluppo e realizzazione. La riflessione evidenzia come l'evoluzione dell'intero settore orientamento tenda ad un'intensificazione dell'offerta dei servizi sostenendo l'individuo durante l'intero arco della vita. Ciò nell'ottica di favorire lo sviluppo della sua autonomia decisionale, in linea con le tendenze di un mercato del lavoro che muove sempre più verso la flessibilità e un più alto livello di qualificazione professionale. Il differenziarsi della platea degli utenti e dei servizi di orientamento chiama in causa la necessità di ri-vedere i presupposti concettuali, le logiche, le modalità, i tempi e le strutture organizzative che fino ad oggi hanno caratterizzato le azioni di orientamento e di ri-definire le competenze e le funzioni degli operatori dell'orientamento lungo tutto l'arco della vita.

Il ruolo dell'e-learning

L'importanza dell'istruzione e della formazione nel miglioramento delle condizioni di vita, nell'integrazione sociale degli svantaggiati e nella compiuta realizzazione della società della conoscenza è un valore riconosciuto da tutti i paesi industrializzati, in particolare dall'Europa. I diversi documenti programmatici, a partire dal Consiglio straordinario di Lisbona, vedono nell'*e-learning* quella modalità di apprendimento in grado di facilitare l'investimento nel capitale umano attraverso lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze durante l'intero arco della vita.

Allo stato attuale, non è possibile stabilire con precisione il contributo e l'efficacia della modalità *e-learning* per il *lifelong learning*. Questo perché nel nostro Paese, l'adozione e l'uso della tecnologia per la formazione non è affatto sistematica, né tanto meno si è andata a consolidare una cultura della valutazione di impatto e di processo delle esperienze di *e-learning*. Ciò nonostante, sulla base dei dati disponibili, è possibile individuare alcune caratteristiche.

Un dato sufficientemente confermato dalle ricerche sinora svolte, sia in contesto europeo, sia in quello nazionale, informa sul fatto che l'*e-learning* si sia diffuso tra gli *early adopter* e, dunque, tra quei gruppi sociali che, per loro consuetudine con le nuove tecnologie, per estrazione sociale di fascia medio-alta e per loro abitudine a fruire di opportunità formative e auto-formative lungo il corso della loro vita, hanno maggiori possibilità di comprenderne i benefici e di valorizzarne le potenzialità.

Tale riflessione assume una dimensione problematica in un'ottica di *e-inclusion* che vede nell'*e-learning* quella modalità formativa in grado di favorire l'inclusione digitale di tutti i cittadini senza alcun tipo di discriminazione. È, tuttavia, da rilevare che il concetto di esclusione digitale è assai vago⁹⁸, non esistono statistiche in grado di stimare la dimensione del fenomeno e le caratteristiche dei soggetti che ne sono colpiti.

L'affermazione dell'"*e-learning* per tutti", appare senz'altro determinata da specifiche condizioni di contesto. Tra queste un ruolo rilevante è assunto dal parallelo consolidamento "della società della rete"⁹⁹ e della cultura dell'apprendimento permanente che in Italia non si è ancora adeguatamente affermata. Un'indagine Eurostat¹⁰⁰ del 2003 evidenzia un sostanziale ritardo dell'Italia rispetto alla media europea, in termini di partecipazione ad eventi formativi da parte di persone in età lavorativa. Questo ritardo rischia di innescare un circolo vizioso per cui una debole cultura dell'apprendimento permanente, non favorisce la diffusione dell'*e-learning* e, viceversa, una scarsa diffusione dell'*e-learning* non favorisce il consolidamento del *lifelong learning*.

⁹⁸ Cfr. www.elearningeuropa.info.

⁹⁹ "La formazione, il cemento e la rete", <http://www.elsesociety.org>.

¹⁰⁰ Tale ritardo è ancora più evidente se lo si pone in relazione all'obiettivo del 12,5% da raggiungere entro il 2010. A fronte di una media europea del 9%, l'Italia è ferma al 4,7%, rispetto alla Gran Bretagna con una percentuale di partecipazione del 21,3% e i Paesi Bassi con il 16,5%. Al di sotto della media europea si collocano anche Francia (7,4%), Spagna (5,8%), Polonia (5%) e Romania (1,3%). Fonte: Cedefop, Vocational education and training-key to the future, 2004.

L'e-learning nelle imprese

Le stime Assinform relative al 2005 sulla diffusione dell'*e-learning* nelle imprese, indicano uno sviluppo del fenomeno nelle aziende italiane¹⁰¹. Ciò nonostante, dall'analisi delle modalità di erogazione, si evince come la formazione in aula continui ad essere quella maggiormente utilizzata (91,5%), mentre l'utilizzo della modalità *e-learning* si attesta sul 30,2%. Si consolida inoltre la tendenza ad integrare la modalità *e-learning* con l'aula tradizionale (56,7%); è pur vero che alcuni limiti alla diffusione dell'*e-learning* in azienda sono legate alle dimensioni di quest'ultima.

In ogni caso, si può affermare che, secondo tutte le ricerche prese in esame¹⁰², il trend positivo di diffusione dell'*e-learning* nel settore "corporate" è incontrovertibile. L'entità di questo trend di crescita non è però né univoca (investe soprattutto le grandi imprese), né definita in modo inequivocabile (enti di ricerca diversi presentano stime diverse).

L'e-learning nella Pubblica Amministrazione

Per quanto attiene lo sviluppo dell'*e-learning* nella Pubblica amministrazione¹⁰³ i dati disponibili evidenziano come la modalità prevalente di erogazione della formazione continui ad essere l'aula (98% sul totale dei corsi). Vi è, tuttavia, una leggera prevalenza di diffusione nelle pubbliche amministrazioni locali (2% nella Pal e 1,4% nella Pac), ma con un'incidenza percentuale del numero dei partecipanti minore che nel caso delle pubbliche amministrazioni centrali. Infatti la percentuale di partecipanti a corsi erogati in modalità *e-learning* nella Pal è del 1,7%, mentre nella Pac è del 2,3%, e le ore fruite on line sono dello 0,2% nella Pac e del 4,1% nella Pal.

La comparazione di questi dati con quelli relativi al settore aziendale (*corporate*), evidenzia come l'impatto dell'*e-learning* nella Pubblica amministrazione è sicuramente meno rilevante, sebbene lo stesso Cnipa e il Fornez riconoscano una tendenza di crescita.

L'e-learning nella scuola, nell'università e nella formazione professionale

Nel segmento scolastico, dalle analisi del Miur¹⁰⁴ emerge come siano disponibili oltre 500 mila *computer* per 5.8 milioni di studenti: uno ogni 10,9 studenti. In questo contesto le scuole secondarie di secondo grado risultano essere maggiormente penalizzate (il rapporto alunni/computer è dell' 8,3 rispetto alle scuole elementari dove tale indice sale a 14,2). Circa 456 mila di questi *computer* sono anche connessi ad internet; pertanto nelle scuole italiane c'è un *computer* collegato alla rete ogni 12,8 studenti. Si sottolinea, infine, che a metà del 2004 circa l'85% delle scuole utilizza internet come strumento didattico; tuttavia, l'indagine non offre dati "circa la valutazione dell'impatto delle Tic sui metodi di insegnamento, né sulla

¹⁰¹ Osservatorio Anee/Assinform. *Rapporto 2005 sull'informatica, le telecomunicazioni e i contenuti multimediali*.

¹⁰² Si vedano, a questo proposito, anche le conclusioni del rapporto L-Change www.education-observatories.net/lchange.

¹⁰³ Elaborazione del Cnipa su dati provenienti dall'"8° Rapporto sulla formazione nella PA 2004" della Spa.

¹⁰⁴ "Indagine sulle risorse tecnologiche per la didattica nelle scuole italiane". Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, settembre 2004. http://www.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2004/attrezzature_tecnologiche_04.shtml#documenti.

qualità dell'educazione o sulle competenze di studenti e docenti, dimensioni di particolare rilevanza per la comprensione del ruolo delle Tic nei processi di innalzamento della qualità dell'offerta dei servizi formativi¹⁰⁵.

Per quanto attiene l'università, i dati disponibili (Osservatorio Anee 2003), suggeriscono come la diffusione dell'*e-learning* nelle università italiane sia ancora ad uno stadio pionieristico. Infatti, nonostante il rilevante numero di Università che in Italia erogano servizi di formazione a distanza (57 su un totale di 79), solo 6 di queste erogano tali servizi a regime, mentre le restanti 51 Università hanno in corso delle sperimentazioni *e-learning*, un dato che lascia intravedere margini di crescita rilevanti.

Relativamente alla formazione professionale, i dati del Cedefop mostrano come ¹⁰⁶circa il 30% delle istituzioni europee che erogano corsi di formazione professionale faccia ricorso alla modalità *e-learning*.

L'e-learning nell'apprendimento non formale e informale

Non vi è una grande mole di dati in riferimento al mondo dell'apprendimento non formale e informale. Tra questi, quelli di Federcomin e del Mit¹⁰⁷, risalenti a Giugno 2004, sull'utilizzo di internet e dell'*e-learning* tra i cittadini di età superiore ai 14 anni, mostrano che il 56,5% dei navigatori internet utilizza questo mezzo per ricercare informazioni su argomenti di studio o di lavoro, con una sostanziale uguaglianza di valori tra uomini (57,1%) e donne (55,7%). Ancora bassa, invece, è la percentuale di navigatori (3,2%) che utilizza il web per seguire reali corsi di formazione in modalità *e-learning*, nello specifico con valori del 3,1% per gli uomini e del 3,5% per le donne.

In conclusione, è difficile ricavare un quadro d'insieme e unitario dal momento che vi sono stime non del tutto concordanti. Ciò è probabilmente dovuto alla mancanza di un sistema consolidato di rilevazione dei dati, in grado di informarci sull'impatto dell'*e-learning* nello sviluppo del *lifelong learning*, e viceversa. Sono in tal senso auspicabili maggiori sinergie tra i diversi attori nelle fasi di rilevazione, al fine di ottimizzare gli investimenti nella raccolta dei dati e nella costruzione e verifica delle ipotesi interpretative del fenomeno in oggetto.

¹⁰⁵ Rapporto Eurydice "Le cifre chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella scuola in Europa" - Eurydice - edizione 2004 disponibile sul sito www.eurydice.org.

¹⁰⁶ Cedefop, "e-learning and training in Europe", p. 23.

¹⁰⁷ www.innovazione.gov.it, Osservatorio semestrale della Società dell'Informazione, giugno 2005.

CAPITOLO 15

L'orientamento tra mercato del lavoro, istruzione e formazione

Nell'ambito della società della conoscenza e del *lifelong learning*, che ne costituisce il logico corollario, l'orientamento è divenuto uno dei temi trasversali alle *policy* nazionali e comunitarie.

Le recenti indagini Isfol, finalizzate ad un censimento di enti/istituzioni pubbliche e private che a diverso titolo operano sul territorio nazionale nel settore dell'orientamento, evidenziano un quadro molto diversificato e frammentario, dove è sempre più forte ed avvertita l'esigenza da parte degli operatori di individuare aree innovative di intervento.

Degli oltre 2.000 organismi individuati, i centri che hanno risposto sono stati complessivamente 588, di cui 74 appartenenti al settore privato e 514 al settore pubblico.

Tab. XV.1 - Strutture che hanno dichiarato di svolgere attività di orientamento

Area	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Enti Privati	74	28	25	7	14
Enti Pubblici	514	141	112	94	167
Enti (totale)	588	169	137	101	181

Fonte: Isfol.

Il 28,7% delle strutture sono del Nord-Ovest, il 23,3% del Nord-Est, il 17,2% del Centro e il 30,8% del Sud e Isole. Mediamente le strutture dichiarano di avere 7 anni e 6 mesi di attività alle spalle. Le più radicate sono le private del Nord-Est mentre le più giovani sono quelle pubbliche del Sud (Tab. XV.2).

Il censimento ha contato complessivamente circa 6mila e 700 figure professionali operanti nel settore orientamento, con una media per struttura di 11,6 operatori (Tab. XV.3)). Di questi 5.545 operano in enti pubblici e 1.151 in enti privati.

Tab. XV.2 - Anni di attività delle strutture

Area	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Enti Privati	9 anni e 5 mesi	8 anni e 8 mesi	12 anni e 4 mesi	9 anni	5 anni e 11 mesi
Enti Pubblici	7 anni e 5 mesi	7 anni e 2 mesi	9 anni	7 anni e 2 mesi	6 anni e 8 mesi
Enti (totale)	7 anni e 6 mesi	9 anni e 8 mesi	7 anni e 6 mesi	7 anni e 4 mesi	6 anni e 8 mesi

Fonte: Isfol.

Tab. XV.3 - Operatori dei servizi

Area	Italia		Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Enti Privati	1.151	17,2	665	25,6	337	23,1	58	5,9	91	5,5
Enti Pubblici	5.545	82,8	1.938	74,5	1.124	76,9	921	94,1	1.562	94,5
Enti (totale)	6.696	100,0	2.603	100,0	1.461	100,0	979	100,0	1.653	100,0

Fonte: Isfol.

Facendo riferimento ad altre indagini¹⁰⁸ ed escludendo dall'analisi il personale amministrativo che non provvede direttamente all'offerta di servizi orientativi, emergono tre tipologie professionali: informatore, *counselor*, *tutor*, figura polivalente (che svolge funzioni diversificate di natura esecutiva) e coordinatore di strutture (Tab.XV.4).

Tab. XV.4 – Operatori dei servizi, ripartizione per tipologia

Area	Italia	Nord- Ovest	Nord- Est	Centro	Sud
Informatore	29,5	23,5	29,0	30,2	39,6
Counselor	22,1	21,5	21,5	25,0	22,0
Tutor	20,1	31,8	13,2	12,4	11,8
Figura polivalente	19,5	16,0	27,3	22,4	16,2
Coordinatore	8,8	7,2	9,1	10,1	10,4

Fonte: Isfol.

Gli utenti dei servizi per l'anno 2004 sono stati oltre 1 milione e 400 mila, con una media di 2.500 utenti per servizio; di questi, circa il 30% ha un'età compresa tra i 18 ed i 22 anni, poco più del 26% ha un'età compresa tra i 23 e i 31 anni e circa il 17% tra i 32 e i 41 (Tab. XV.5). Pochi, complessivamente, i giovani sotto i 14 anni e gli adulti sopra i 42 anni. La percentuale maggiore di utenti è relativa alle strutture del Sud Italia. Alcune differenze sono riscontrabili tra il settore pubblico e quello privato: nel secondo, infatti, in accordo con la natura organizzativa e la *mission* del settore, troviamo una più alta percentuale di giovanissimi (età compresa tra 14 e 17 anni), a scapito di una scarsa presenza per la fascia di età corrispondente al conseguimento del diploma (18-22 anni) (Tab. XV.6).

Tab. XV.5 – Utenti, ripartizione per fasce di età

Età	%
Sotto i 14 anni	3,2
14 - 17 anni	13,5
18 - 22 anni	29,4
23 - 31 anni	26,5
32 - 41 anni	17,0
42 - 51 anni	7,4
Sopra i 51 anni	3,0

Fonte: Isfol.

¹⁰⁸ Grimaldi A., Laudadio A. (a cura di) (2004), *Orient@mento*, Franco Angeli, Milano.

Tab. XV.6 – Utenti, ripartizione tra settore pubblico e settore privato

	<i>Pubblico</i>	<i>Privato</i>
Sotto i 14 anni	2,9	9,6
14 - 17 anni	12,6	31,7
18 - 22 anni	30,2	14,5
23 - 31 anni	26,7	22,9
32 - 41 anni	17,2	14,1
42 - 51 anni	7,5	6,3
Sopra i 51 anni	3,1	1,0

Fonte: Isfol.

Aumenta il numero di utenti complessivo, si differenzia la domanda e il settore rivolge il suo sguardo a fasce di popolazione tradizionalmente coinvolte, quali occupati precari, immigrati, disabili, donne in cerca di reinserimento lavorativo (Tab. XV.7).

Di conseguenza, si differenzia l'offerta dei servizi, dove è possibile intravedere una tendenza verso l'ampliamento. Ma sono ancora molto poco consistenti le attività di *counseling* di carriera, i percorsi di bilancio, i progetti di socializzazione al lavoro, le attività di prevenzione dell'insuccesso scolastico, le attività di accompagnamento in esperienze di alternanza scuola-lavoro; più diffuse le attività a carattere prevalentemente informativo e i colloqui di primo livello (Tab. XV.8).

Poche, inoltre le attività di monitoraggio e valutazione. Dalla ricerca è emerso che solo il 53,9% dei servizi ha un servizio interno di valutazione. Marcate, in questo caso le differenze tra pubblico e privato. Mentre per le prime la valutazione è svolta dal 49,9% delle strutture pubbliche, questa percentuale sale all'82,2% nel caso delle strutture private (Tab. XV.9).

Tab. XV.7 – Tipologia di utenza dei servizi di orientamento

<i>Tipologia</i>	<i>%</i>
Numero adulti occupati precari	5,6
Numero adulti occupati in transizione	2,6
Numero adulti occupati in mobilità	2,9
Numero adulti disoccupati neo laureati	4,9
Numero adulti disoccupati in cerca di prima occupazione	11,4
Numero di adulti disoccupati di lungo periodo	14,8
Numero di donne in cerca di un reinserimento lavorativo	5,6
Numero drop out a rischio di abbandono	0,7
Numero drop out che hanno già abbandonato	0,9
Numero studenti scuola elementare	0,9
Numero studenti scuola media	9,8
Numero studenti scuola superiore	22,6
Numero universitari	8,1
Numero immigrati	4,8
Numero disabili	4,3
Numero detenuti	0,1
Numero tossicodipendenti	0,1

Fonte: Isfol.

Tab. XV.8 - Servizi erogati dai centri in percentuale sull'utenza complessiva

	%
Interventi formativi in casi di abbandono scolastico o cambi di indirizzo di studio	5,2
Attività di carattere informativo sulle opportunità formative e di accesso al lavoro	22,8
Consulenza ai progetti professionali	3,5
Gestione di colloqui orientativi di primo livello	17,0
Attività di prevenzione dell'insuccesso scolastico	2,7
Realizzazione attività di tirocinio in percorsi formativi	4,3
Progettazione e conduzione di incontri formativi finalizzati ad obiettivi specifici	9,5
Attività di accoglienza nei nuovi cicli di studio e verifica in itinere dei risultati scolastici	2,5
Realizzazione di interventi specifici per diverse tipologie di utenza	4,5
Progetti di socializzazione al lavoro	1,0
Attività di accompagnamento in esperienze di alternanza scuola-lavoro	1,9
Attività di sostegno all'inserimento lavorativo	4,5
Promozione di allestimenti di eventi, iniziative ed incontri.	3,6
Attività di counseling orientativo	7,9
Attività di counseling di carriera	1,0
Percorsi di bilancio di competenze	3,0
Conduzione di incontri e colloqui di gruppo	5,1

Fonte: Isfol.

Tab. XV.9 - Presenza di un servizio di valutazione

Area	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Enti Privati	82,2	76,0	89,3	85,7	76,9
Enti Pubblici	49,9	51,4	53,6	57,5	41,6
Enti (totale)	53,9	59,5	55,9	59,4	44,1

Fonte: Isfol.

In conclusione, l'evoluzione dell'intero settore orientamento va nella direzione di intensificare l'offerta, sostenendo l'individuo durante l'intero arco della vita, con azioni volte allo sviluppo di tutte quelle risorse necessarie per decidere in autonomia salvaguardando il benessere individuale e sociale, in linea con le tendenze di un mercato del lavoro che muove sempre più verso la flessibilità e un più alto livello di qualificazione professionale. Ma se le attività di orientamento devono essere erogate sotto forma di servizio rivolto ad una vasta e differenziata platea di utenti, allora bisogna agire secondo presupposti concettuali, logiche, modalità, tempi e strutture organizzative diverse rispetto a quelle che fino ad oggi ne hanno contraddistinto le azioni. Oltre ad una "dinamicità propositiva" che deve agire in anticipo al bisogno piuttosto che in risposta alla domanda, è necessario definire competenze e funzioni dei professionisti, utilizzare canali di comunicazione alternativi a quelli usuali, operare in una logica reticolare di integrazione tra i sistemi e stabilire standard di qualità dei servizi di orientamento.

15.1 Verso un modello integrato di orientamento

Il quadro sopra delineato rispetto all'attuale offerta di orientamento nel nostro Paese si iscrive in un contesto internazionale in cui l'orientamento è da alcuni anni al centro di una rinnovata attenzione.

Per rendere sostenibile nel tempo questo processo di attenzione politica al tema dell'orientamento, la Commissione europea ha istituito, nel dicembre 2002, un Gruppo di esperti¹⁰⁹ che ha avuto il compito di elaborare delle linee-guida che sono state, poi, recepite dal Consiglio che nella Risoluzione adottata nel mese di maggio 2004 ha indicato delle precise priorità:

- sviluppare dei servizi orientativi di alta qualità per tutti i cittadini di ogni età che li mettano in grado di identificare le proprie capacità, le proprie competenze e i propri interessi così da poter gestire i propri percorsi personali e professionali e le relative transizioni;
- perseguire una maggiore cooperazione nella sfera dell'orientamento, in una prospettiva di apprendimento permanente, superando la frammentazione tra le varie forme di istruzione e formazione;
- promuovere l'integrazione a tutti i livelli;
- adottare misure flessibili e diversificate, con l'utilizzo di metodologie e tecnologie innovative;
- impiegare dei meccanismi più incisivi per assicurare la qualità dei servizi;
- rafforzare le strutture per lo sviluppo delle politiche e dei sistemi a livello nazionale e regionale.

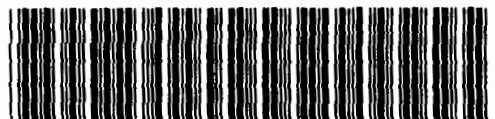
Dalle indicazioni emerse in ambito internazionale, appare chiaro, dunque, come l'orientamento debba accompagnare in modo sistematico ogni fase della vita scolastica e lavorativa degli individui, diventando trasversale ai diversi luoghi e alle diverse realtà territoriali. In accordo con le esigenze emerse dagli ambienti operativi, la funzione dell'orientamento deve essere allora ridisegnata per definire obiettivi, modelli e strumenti che siano realmente di supporto alle nuove politiche attive del lavoro. Accanto, quindi, ad un orientamento scolastico, universitario, professionale di base emerge sempre più un orientamento finalizzato a sostenere esigenze di riconversione e di mobilità professionale interne ad un mercato del lavoro caratterizzato dalla necessità di rielaborare percorsi di professionalizzazione che mutano nel tempo e da modalità fortemente innovative nella definizione dei rapporti di lavoro: un processo continuo che accompagna l'iter formativo e lavorativo di ciascuno, consentendo così una costante elaborazione di competenze e professionalità nonché servizi che il territorio offre.

¹⁰⁹ Il Gruppo di esperti comprende 25 membri che rappresentano i ministeri dell'istruzione e del lavoro, i partenariati sociali europei, le associazioni europee dei consumatori, delle famiglie e dei giovani nonché le organizzazioni europee dedicate all'orientamento (Etf, Cedefop) e quelle internazionali (Associazione internazionale di orientamento scolastico e professionale - Aiosp, Ocde, Associazione mondiale dei servizi di lavoro pubblici).

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,92



14PDL0079270