

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

N. 1985/4
ALLEGATO

RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2001)

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 2002, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004

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

Trasmessa alla Presidenza il 12 dicembre 2001

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE
ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2001)

PAGINA BIANCA

INDICE

Indice delle tabelle

Indice delle figure

Cap. 1 La costruzione del mosaico della formazione professionale	11
1 I tasselli normativi	
2 Lo sviluppo dei nuovi percorsi	
3 Un impegno crescente, con il sostegno europeo	
4 Un disegno da modificare?	
Cap. 2 Le caratteristiche strutturali del sistema formativo	20
1 I principali indicatori	
2 L'utenza della formazione professionale	
3 Le caratteristiche dell'offerta formativa	
4 L'apprendistato e i contratti di formazione lavoro	
Cap. 3 La spesa per il sistema formativo	62
1 La spesa regionale per la formazione professionale	
2 La spesa complessiva per la formazione	
Cap. 4 La transizione dalla Formazione professionale al mondo del lavoro	87
1 Lo scenario	
2 L'impatto occupazionale della formazione	
Cap. 5 La costruzione di un'offerta formativa integrata	101
1 L'integrazione per l'obbligo scolastico	
2 L'integrazione per l'obbligo formativo	
3 L'integrazione per i percorsi Ifts	
Cap. 6 L'attuazione dell'obbligo formativo	134
1 Le strategie regionali	
2 Il collegamento tra le banche dati	
3 I Servizi per l'impiego	
4 La formazione iniziale	
5 L'apprendistato	
Cap. 7 Il nuovo apprendistato	164
1 La valutazione delle sperimentazioni	
2 Lo sviluppo dell'offerta regionale	
3 La costruzione del sistema	

Cap. 8 L'attuazione del Fondo Sociale Europeo	193
1 Un bilancio nazionale	
2 Il ruolo del Fse nello sviluppo del sistema formativo italiano	
3 Il profilo dei destinatari degli interventi del Fse	
4 Conclusioni	
Cap. 9 La certificazione dei percorsi formativi	231
1 Lo scenario nazionale	
2 I crediti formativi nel nuovo sistema integrato	
3 L'attuale dibattito comunitario	
4. Il Bilancio delle competenze nell'ambito della programmazione regionale	
Cap. 10 Il decentramento istituzionale	247
1 Il quadro normativo e istituzionale	
2 Le tipologie e le modalità del decentramento	
3 Gli assetti istituzionali e organizzativi	
4 L'integrazione tra le politiche	
Cap. 11 La formazione continua	261
1 L'evoluzione normativa	
2 Il quadro finanziario programmato e gli strumenti esistenti	
3 La partecipazione al sistema di formazione continua	
Cap. 12 La qualificazione dei formatori	280
1 La formazione dei formatori nello scenario della riforma	
2 L'evoluzione dei fabbisogni e dell'offerta regionale di formazione dei formatori	
3 La sperimentazione del Master in management dei servizi formativi e del lavoro: primi risultati e prospettive	
4 Conclusioni	

SOMMARIO TABELLE**Capitolo 2**

- Tab. II.1 - Indicatori di scolarizzazione. Anni 1980/81 – 2000/01
- Tab. II.2 - Evoluzione percentuale di alcuni indicatori di scolarizzazione rispetto ai valori assoluti
- Tab. II.3 - Composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana. Anni 1981/2000
- Tab. II.4 - Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età - Anni 1998-2000
- Tab. II.5 - Corsi per tipologia e regione; anno formativo 1999/2000, valori assoluti
- Tab. II.6 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale nel 1999/2000
- Tab. II.7 - Allievi iscritti per tipologia di corso e regione; anno formativo 1999/2000, valori assoluti
- Tab. II.8 - Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale nel 1999/2000
- Tab. II.9 - Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale
- Tab. II.10 - Allievi iscritti per regione e categorie di utenza; anno formativo 1999/2000
- Tab. II.11 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 1999/2000
- Tab. II.12 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati"; anno formativo 1999/2000
- Tab. II.13 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 1999/2000
- Tab. II.14 - Allievi formati sul bacino d'utenza - valori percentuali
- Tab. II.15 - Periodo di attività delle sedi operative nel campo della formazione professionale per aree geografiche. Valori percentuali
- Tab. II.16 - Incidenza delle attività di formazione professionale sul complesso dell'attività svolta dagli Enti per aree geografiche. Valori percentuali
- Tab. II.17 - Tipologia degli Enti giuridicamente responsabili dell'attività formativa per aree geografiche. Valori percentuali
- Tab. II.18 - Contratti di apprendistato e contratti di formazione e lavoro negli anni 1999 - 2000 (valori assoluti e variazioni percentuali rispetto all'anno 1999)
- Tab. II.19 - Composizione % per fascia di età dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nelle diverse ripartizioni geografiche (anno 2000)
- Tab. II.20 - Composizione % per sesso dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nelle diverse ripartizioni geografiche (anno 2000)
- Tab. II.21 - Soggetti interessati da sgravio contributivo a seguito della trasformazione a tempo indeterminato del contratto apprendistato e del contratto di formazione e lavoro negli anni 1996-2000
- Tab. II.22 - Apprendisti avviati segnalati ai servizi per l'impiego negli anni 1996 – 2000 (flusso medio mensile)

Capitolo 3

- Tab. III.1 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 1995 – 2001
- Tab. III.2 - Pagamenti finali per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1996-1999 (mld. di lire)
- Tab. III.3 - Impegni di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1996 – 1999 (mld. di lire)

- Tab. III.4 - Spese di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni
Anni 1996 - 1999 (mld. di lire)
- Tab. III.5 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro.
Anni 1996-1999 (mgl. di lire)
- Tab. III.6 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole
Regioni - Anni 1996 - 1999
- Tab. III.7 - Velocità della spesa: rapporto tra impegni e somme erogate nelle singole
Regioni - Anni 1996-1999
- Tab. III.8 - Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1995-1999
- Tab. III.9 - Rapporto percentuale tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa nelle
singole Regioni - Anni 1996-1999.
- Tab. III.10 - Spese regionali per la formazione professionale secondo i bilanci di
previsione iniziale (mld. di lire) e variazioni percentuali negli anni 1999-2001
- Tab. III.11 - Analisi dei bilanci regionali di previsione per la formazione professionale e
variazioni percentuali negli anni 2000-2001 (mld. di lire)
- Tab. III.12 - Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia nel 1996, 1998 e
2000 (valori assoluti in miliardi di lire costanti 2000, composizione e variazioni
percentuali nei due bienni e nel quadriennio)

Capitolo 4

- Tab. IV.1 - Evoluzione del tasso di disoccupazione giovanile per età (val. %)
- Tab. IV.2 - Percentuale di persone in cerca di una occupazione sulla forza di lavoro,
per titolo di studio ed età - anno 2000 (valori assoluti in migliaia e val.%)
- Tab. IV. 3 - Tassi di disoccupazione giovanile, per età e circoscrizione geografica -
anni 1999 e 2000 (val. %)
- Tab. IV.4 - Condizione rispetto al lavoro per classi di età - anni 1999 e 2000 (valori
assoluti in migliaia e val.%)
- Tab. IV. 5 - Distribuzione percentuale dei giovani in cerca di occupazione per fasce di
età - anni vari
- Tab. IV.6 - Persone in cerca di prima occupazione per titolo di studio - anni 1998,
1999 e 2000 (valori in migliaia)
- Tab. IV. 7 - Tempo medio di attesa (mesi) per la prima occupazione, per titolo di
studio e circoscrizione geografica
- Tab. IV.8 - Calcolo degli impatti netti per il gruppo dei formati. (Confronto tra i
risultati del modello con autoselezione e del modello semplice; valori percentuali)
- Tab. IV.9 - Calcolo degli impatti netti per il gruppo dei non formati. (Confronto tra i
risultati del modello con autoselezione e del modello semplice; valori percentuali)

Capitolo 5

- Tab. V.1 - Distribuzione dei progetti integrati per Regione
- Tab. V.2 - Distribuzione dei progetti integrati per settore
- Tab. V.3 - Tipologia delle scuole partner dei progetti integrati
- Tab. V.4 - Tipologia di moduli integrati per tipo di scuola
- Tab. V.5 - Rapporti di collaborazione con le scuole
- Tab. V.6 - Promotori del progetto
- Tab. V.7 - Precedente iscrizione degli alunni alla formazione professionale
- Tab. V.8 - Durata dei progetti integrati
- Tab. V.9 - Durata dei progetti integrati in relazione al luogo di svolgimento
dell'attività didattica
- Tab. V.10 - Tipologia di finanziamento

- Tab. V.11 - Caratteri distintivi previsti dal progetto
Tab. V.12 - Tipologie dei progetti integrati
Tab. V.13 - Modalità di svolgimento della progettazione
Tab. V.14 - Luoghi di svolgimento del progetto
Tab. V.15 - Coinvolgimento di altri soggetti
Tab. V.16 - Periodo di svolgimento del progetto
Tab. V.17 - Tipologia dei progetti integrati in relazione alla durata
Tab. V.18 - Modalità di riconoscimento dei crediti formativi
Tab. V.19 - Modalità di monitoraggio e valutazione
Tab. V.20 - Distribuzione dei corsi Ifts per Regione 1998/99 e 1999/2000 (v.a.)
Tab. V.21 - Tabella cumulativa dei corsi di Ifts ripartiti per settore di riferimento (v.a. e %)
Tab. V.22 - Allocazione delle risorse finanziarie relative ai progetti di Ifts (v.a. in mld e %)
Tab. V.23 - Distribuzione degli allievi Ifts per età (%)
Tab. V.24 - Distribuzione degli allievi Ifts per titolo di studio conseguito (%)
Tab. V.25 - Distribuzione degli allievi Ifts in relazione all'attività lavorativa (%)
Tab. V.26 - Distribuzione dei allievi Ifts per iscrizione attuale all'università (%)
Tab. V.27 - Distribuzione dei responsabili dei corsi Ifts per condizione professionale (%)
Tab. V.28 - Distribuzione dei docenti dei corsi Ifts per condizione professionale (%)
Tab. V.29 - Composizione dei Comitati Tecnico Scientifici (v.m. e %)
Tab. V.30 - Grado di soddisfazione espresso dagli allievi sull'efficacia degli stages aziendali (%)
Tab. V.31 - Valutazione degli allievi sul rapporto tra attività d'aula e stages (%)
Tab. V.32 - Valutazione degli allievi sul grado di spendibilità del corso sul mercato del lavoro (v.a. e %)
Tab. V.33 - Giudizio degli allievi sul corso Ifts frequentato (v.m. e %)
Tab. V.34 - Utilizzazione da parte degli allievi dei crediti accumulati frequentando il corso Ifts (%)
Tab. V.35 - Intenzione espressa dagli allievi di iscriversi all'Università utilizzando i crediti formativi accumulati nei corsi Ifts (%)
Tab. V.36 - Allievi che consiglierebbero ad un amico di iscriversi ad un corso Ifts (%)
Tab. V.37 - Valutazione dei direttori dei corsi su alcuni aspetti dei corsi Ifts 1998-99
Tab. V.38 - Valutazione dei direttori dei corsi sui punti critici della sperimentazione (%)
Tab. V.39 - Valutazione dei docenti su alcuni aspetti della sperimentazione dei corsi Ifts (%)
Tab. V.40 - Livello di integrazione tra i soggetti coinvolti

Capitolo 6

- Tab. VI.1 - Centri per l'Impiego che hanno ricevuto gli elenchi dei giovani in obbligo formativo (val. %)
Tab. VI.2 - Fonti di provenienza degli elenchi dei giovani in obbligo (val. %)
Tab. VI.3 - Tipologia di attività svolta nei Centri per l'Impiego (val. % sul totale dei Centri intervistati)
Tab. VI.4 - Presenza di personale impegnato nei Centri per l'Impiego nelle attività relative all'Obbligo Formativo (val. %)

Capitolo 7

Tab. VII.1 - Dimensione dell'impresa di appartenenza e classi di età degli apprendisti

Tab. VII.2 - Dimensione dell'impresa di appartenenza e titolo di studio

Tab. VII.3 - Chi svolge le funzioni di tutore aziendale? (val. %)

Tab. VII.4 - Disponibilità al cambiamento a fronte di una nuova offerta di lavoro

Tab. VII.5 - Disponibilità al cambiamento e dimensioni di impresa (val. %)

Tab. VII.6 - Disponibilità al cambiamento e classi di età (val. %)

Tab. VII.7 - Disponibilità al cambiamento e titolo di studio (val. %)

Tab. VII.8 - Motivazioni dell'eventuale abbandono del lavoro attuale

Tab. VII.9 - L'opinione sul lavoro attuale

Tab. VII.10 - Opinioni sull'attuale lavoro

Tab. VII.11 - Il lavoro attuale fornisce competenze utili per svolgere una professione? (val. %)

Tab. VII.12 - Il lavoro attuale è ripetitivo e poco qualificante? (val. %)

Tab. VII.13 - Coerenza delle mansioni con la qualifica finale e dimensioni di impresa (val. %)

Tab. VII.14 - Valutazione sull'utilità degli insegnamenti ai fini dello svolgimento del lavoro (val. %)

Tab. VII.15 - Conoscenza degli argomenti trattati (val. %)

Tab. VII.16 - Facilità - Difficoltà degli argomenti trattati (val. %)

Tab. VII.17 - Quali argomenti preferiresti approfondire maggiormente in occasione del corso di formazione?

Tab. VII.18 - Interesse per le lingue straniere e l'informatica (val. %)

Tab. VII.19 - Avresti voluto fare.... (val. %)

Tab. VII.20 - Avresti voluto fare.... (val. %)

Tab. VII.21 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza ed età (val. %)

Tab. VII.22 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza e tit. di studio (val. %)

Tab. VII.23 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza

Tab. VII.24 - Apertura verso nuove opportunità formative ed età (val. %)

Tab. VII.25 - Apertura verso nuove opportunità formative e titolo di studio (val. %)

Tab. VII.26 - Apertura verso nuove opportunità formative e zona geografica

Tab. VII.27 - Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. %)

Tab. VII.28 - Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. % per classi di età)

Tab. VII.29 - Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. % per titolo di studio)

Tab. VII.30 - I progetti sperimentali per la formazione in apprendistato - Stato di avanzamento al 31/12/2000

Tab. VII.31 - Sintesi monitoraggio attività - Rapporto sugli allievi

Tab. VII.32 - Stato di avanzamento al 30.6.2001 delle attività formative previste dal Piano 2000

Tab. VII.33 - I raggruppamenti di figure professionali per il settore edile e metalmeccanico

Tab. VII.34 - Esempio di raggruppamento di obiettivi formativi per figure del settore edile

Capitolo 8

Tab. VIII.1 - Allievi avviati e spese sostenute nel periodo di programmazione 1994-99 negli obiettivi 1, 3 e 4 del Fse

Tab. VIII.2 - Iscritti all'istruzione secondaria e formazione professionale di primo livello, in totale e con finanziamento Fse.

Tab. VIII.3 - Allievi dei corsi post qualifica e post diploma cofinanziati dal Fse.

Tab. VIII.4 - Iscritti all'istruzione post secondaria e universitaria, in totale e con finanziamento Fse

Tab. XIII.5 - Corsi di formazione professionale regionali per l'aggiornamento, la riqualificazione e a destinazione riservata

Tab. VIII.6 - Classi d'età dei formati e della popolazione di riferimento Istat al 1997 (valori assoluti e percentuali)

Tab. VIII.7 - Titolo di studio dei formati e della popolazione di riferimento al 1997 (valori assoluti e percentuali)

Capitolo 9

Tab. IX. 1 - Cronologia sintetica dei processi di riforma e delle risposte del sistema in tema di certificazione delle competenze

Tab. IX.2 - Misure in cui è stato rilevato l'impiego del Bilancio delle Competenze

Tab. IX.3 - Specifica, per regione, delle Misure in cui si fa esplicito riferimento all'impiego del Bilancio delle competenze

Capitolo 11

Tab. XI.1 - Circ. 30/00: Risorse finanziarie impegnate, progetti presentati, lavoratori e aziende coinvolte per regione - Formazione aziendale (Tipologia 1.C)

Tab. XI.2 - Risorse programmate sui Por Ob. 1 relative alla Formazione Continua (Misura D.1)

Tab. XI.3 - Risorse programmate sui Por Ob. 3 relative alla Formazione Continua (Misura D.1)

Tab. XI.4 - Formazione per la PA: Azioni previste nei documenti di programmazione

Tab. XI.5 - Partecipazione a corsi di formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista (dati in %, esclusi coloro che hanno dichiarato di seguire corsi di formazione del sistema di istruzione)

Tab. XI.6 - Partecipazione a corsi di formazione extra scolastici nelle 4 settimane precedenti l'intervista (dati in %)

Tab. XI.7 - Motivo della partecipazione ai corsi di formazione indicato da parte dei lavoratori occupati (dati in % sui partecipanti ai corsi).

Capitolo 12

Tab. XII.1 - Le principali direttrici strategiche per lo sviluppo del sistema formativo nelle diverse regioni italiane che hanno un impatto - diretto o indiretto - su competenze e ruoli degli operatori della formazione. Dati desunti dai documenti di programmazione regionale Fse 2000-2006

Tab. XII.2 - Le principali macro-aree di professionalità presenti nelle azioni regionali di Formazione Formatori per l'adeguamento del sistema di formazione professionale

SOMMARIO DELLE FIGURE

Capitolo 2

Fig. II.1 - Distribuzione percentuale degli immatricolati alla scuola secondaria superiore per tipo di scuola. Anno scolastico 2000-01

Fig. II.2 - Composizione percentuale delle forze di lavoro per titolo di studio

Fig. II.3 - Allievi formati sul bacino d'utenza - valori percentuali. Anno 1999-2000

Fig. II.4 - Apprendisti e Contratti di formazione e lavoro per aree geografiche (1999-2000) - dati di stock medio annuo

Fig. II.5 - Andamento mensile dello stock di apprendisti nei periodi settembre 1998 - agosto 1999 e settembre 1999 - agosto 2000

Capitolo 3

Fig. III.1 - Percentuale di formati su bacino d'utenza e spesa regionale pro capite per la formazione - Anno 1999

Fig. III.2 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni - Anno 1999

Capitolo 6

Fig. VI.1 - Personale dei CpI per tipologia di attività svolta per l'obbligo formativo

Capitolo 7

Fig. VII.1 - Opinione sugli insegnamenti ricevuti durante il corso

Fig. VII.2 - Opinione sulle materie del corso

Fig. VII.3 - Opinione sull'eventualità di seguire nuovi corsi

Fig. VII.4 - Progetti futuri

Capitolo 8

Fig. VIII.1 - Capacità di avanzamento finanziamento finanziario per macrotipologie di azioni (persone e sistemi)

Fig. VIII.2 - Efficienza attuativa sugli allievi (ob.1, 3 e 4)

Fig. VIII.3 - Classi di età della popolazione destinataria (Fse), della popolazione di riferimento Istat al 1997 (Valori percentuali)

Fig. VIII.4 - Titolo di studio dei formati e della popolazione di riferimento al 1997 (Valori percentuali)

Fig. VIII.5 - Background familiare dei formati e del bacino di utenza potenziale (Titolo alto = diploma e laurea; Titolo basso = nessun titolo, licenza media, avviamento professionale) Val. %

Fig. VIII.6 - Asse disoccupati di lunga durata - composizione per classi di età della popolazione destinataria Fse. Anno 1997 (Valori %)

Fig. VIII.7 - Asse disoccupati di lunga durata. Titolo di studio dei formati (Valori %)

Capitolo 10

Fig. X.1 - Quadro nazionale dei provvedimenti che interessano le politiche dell'istruzione e della formazione

Capitolo 1

LA COSTRUZIONE DEL MOSAICO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Mentre sul versante del sistema scolastico viene riconsiderato l'impianto complessivo della riforma dei cicli, su quello della formazione professionale di competenza regionale procede il percorso di revisione e di riqualificazione avviato negli ultimi anni, sotto il duplice stimolo della legislazione introdotta e delle risorse messe a disposizione dal Fondo Sociale Europeo.

Il percorso dell'innovazione di sistema è ampio, complesso e molto faticoso, perché richiede la concertazione ed il consenso di molteplici soggetti, a livello centrale ed a livello locale, di tipo istituzionale e con le parti sociali. La complessità del sistema viene aumentata dal processo di decentramento, che sposta via via il processo decisionale ad un livello territoriale sempre più articolato, richiedendo la costituzione di nuove strutture gestionali ed organizzative, nonché di nuove forme di coordinamento e di concertazione, con la contestuale attivazione di nuove competenze che non sempre sono reperibili all'interno delle strutture amministrative decentrate.

Tuttavia sia sotto l'aspetto normativo che sotto quello fenomenologico sono stati fatti significativi passi in avanti che vengono presentati in questa sezione del rapporto.

1. I tasselli normativi

Sotto l'aspetto normativo negli ultimi mesi sono stati emanati, dopo un lungo processo di analisi e di concertazione, diversi provvedimenti che hanno fatto ulteriormente avanzare il percorso avviato con la legge 196/97 ed inserito ulteriori "tessere" nel complesso mosaico della formazione professionale

1) L'istituzione delle Fondazioni per la formazione continua.

L'articolo 118 della legge 388/00 ha previsto la costituzione, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, di Fondi paritetici interprofessionali per la Formazione Continua, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori; ciascun Fondo può essere articolato regionalmente o territorialmente. Le imprese possono optare tra la destinazione del contributo dello 0,30% del monte salari al Fondo nazionale per la formazione oppure a questi Fondi interprofessionali;

Ad oggi sono tre i Fondi in via di costituzione: per la cooperazione, per il commercio e per l'artigianato.

Questo dispositivo, insieme alla legge 53/00 che riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita e la possibilità di utilizzare congedi per la formazione, getta dunque le basi per la costituzione di un verso sistema per la formazione continua.

2) Gli standard per l'Apprendistato in obbligo formativo.

Per quanto riguarda l'Apprendistato in obbligo formativo sono state definiti, per le diverse competenze che dovranno essere acquisite dagli allievi nelle 120 ore aggiuntive previste dalla legge (competenze matematiche, informatiche e di comunicazione, in lingua italiana e straniera), degli standard precisi e riconosciuti a livello internazionale: si tratta in particolare del livello 3 delle scale IEA Sials e Alls (per le competenze linguistiche e matematiche), del livello 2 della scala Alte, per la lingua straniera, e della certificazione ECDL, per le competenze informatiche.

Si apre così per la prima volta la possibilità, per i giovani che seguono un percorso di formazione professionale nell'apprendistato, di proseguire in un livello di studi superiore. Infatti la formazione aggiuntiva per gli apprendisti in età di obbligo formativo metterà in grado i giovani di conseguire quegli standard che sono previsti dal regolamento dall'IFTS come condizione minima di accesso a questo canale di istruzione e formazione superiore. Viene così a cadere una barriera storica: quella confinava i giovani che seguono la formazione professionale al percorso di qualifica, senza dar loro la possibilità di proseguire verso l'alto, per ottenere titoli superiori.

3) L'Accreditamento delle sedi formative ed orientative.

Il Decreto sull'Accreditamento (25 maggio 2001) rappresenta una risposta a due esigenze fondamentali tra loro connesse: assicurare agli utenti la qualità del servizio formativo e garantire ex-ante le pubbliche amministrazioni sulla affidabilità gestionale dei soggetti attuatori. Il modello di sede formativa assunto è quello dell'agenzia polifunzionale, cioè di un soggetto territoriale che eroga *servizi finalizzati allo sviluppo delle risorse umane in senso professionale (servizi di orientamento, i servizi di formazione ed inserimento al lavoro)*.

L'accREDITAMENTO viene rilasciato dalle Regioni a sedi operative in possesso di predefiniti requisiti; per i servizi formativi viene prevista la possibilità di accreditarsi per la realizzazione di una o più macrotipologie formative:

- a) obbligo formativo
- b) formazione superiore
- b) formazione continua.

I servizi orientativi, invece, sono rappresentati dal complesso di interventi di informazione, formazione e consulenza orientativa.

I requisiti che le sedi devono possedere riguardano: le capacità gestionali e logistiche; la situazione economica; le competenze professionali relative a funzioni di governo (direzione, amministrazione, coordinamento), di processo (analisi, progettazione, valutazione) e di prodotto (docenza orientamento); i livelli di efficacia ed efficienza in attività precedente; le interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente nel territorio. Per ciascuno di questi cinque criteri il Decreto individua degli indicatori (set di fenomeni quantitativi e qualitativi che sono sottoposti a misurazione e verifica), dei parametri (che specificano la misura dei fenomeni quantitativi e le caratteristiche di quelli qualitativi) e degli indici (che definiscono i valori di soglia dei parametri quantitativi o specificano requisiti e condizioni per parametri qualitativi), che variano in relazione alle tre macrotipologie.

Per ciascun indicatore sono state identificate le modalità di verifica, riconducibili all'esame documentale, all'audit in loco, all'esame di dati raccolti con una specifica attività d'indagine.

4) La certificazione nel sistema della formazione professionale.

Il decreto sulla certificazione (31 maggio 2001), che costituisce un importante momento di sintesi di una lunga fase del dibattito socio-istituzionale, fissa i seguenti punti:

- la definizione delle tre diverse tipologie di certificazione di cui il sistema si compone (certificazione di percorso formativo completo, che porta di norma alla qualifica; certificazione di percorso formativo parziale o non completato o non finalizzato alla qualifica; certificazione di competenze acquisite in contesto non formale o informale valutabili per l'accesso a percorsi o titoli formali) e del Libretto Formativo del cittadino, quale strumento di raccolta e documentazione delle certificazioni via via acquisite dall'individuo;
- il contenuto degli standard minimi di competenza, che costituiscono il parametro sul quale viene impostato il nuovo sistema;
- le modalità di riconoscimento dei crediti formativi;
- l'avvio di un lavoro di definizione degli standard minimi di competenza per la certificazione, tramite Commissioni Settoriali rappresentative di istituzioni nazionali e regionali e delle parti sociali;
- l'avvio di una fase di sperimentazione in cui i criteri e le modalità di certificazione delle competenze dovranno essere inserite nelle realtà regionali e di filiera interagendo con le rispettive peculiarità e andando a promuovere e diffondere progressivamente il nuovo sistema.

Questi atti formali completano dunque l'iter avviato con la legge 196/97, dopo le travagliate vicende legate al suo percorso istituzionale; tuttavia, seppure ad un minore livello di formalizzazione, ulteriori "tessere" del mosaico sono state collocate anche su altri versanti, come l'apprendistato, per il quale è stata messa a punto la proposta sugli obiettivi formativi per le aree professionale edile e metalmeccanica.

Questa proposta definisce sia i raggruppamenti di figure professionali da ritenersi omogenei sia le competenze professionali che gli apprendisti compresi in ciascun raggruppamento devono conseguire al termine dei percorsi di formazione esterna all'azienda, che rappresentano gli obiettivi formativi sui quali progettare tali percorsi esterni. Il documento va inteso come strumento flessibile, aperto a consentire al territorio di specificare alcune competenze rispetto alle lavorazioni locali e/o di aggiungere ulteriori obiettivi formativi.

Tra le innovazioni sul tappeto occorre inoltre ricordare il disegno di legge messo a punto dal nuovo governo sulla formazione aziendale. La nuova norma, denominata "Tremonti bis", che ricalca il vecchio D.l. 357/94, intende estendere i benefici fiscali alle imprese anche per le spese di formazione e aggiornamento, ma la quantificazione dell'agevolazione deve essere considerata separatamente dall'ammontare degli investimenti.

Il quadro qui riportato si riferisce, per esigenze di spazio, alle sole innovazioni normative apportate in ambito nazionale. Non si dà conto, come invece viene fatto nelle successive pagine di questa sezione, dell'innovazione normativa che sta interessando le legislazioni regionali, in particolare per quanto riguarda i processi di decentramento, che stanno portando alla definizione di una serie di atti successivi volti ad applicare su scala territoriale quanto previsto dai numerosi provvedimenti emanati in materia a livello nazionale negli anni precedenti.

2. Lo sviluppo dei nuovi percorsi

La contemporaneità dei percorsi di riforma del sistema e di decentramento istituzionale, in un settore nel quale i meccanismi di concertazione sociale e di integrazione tra i diversi soggetti devono sempre essere tenuti al centro dei processi, delinea dunque un quadro di grande complessità, il cui governo sicuramente non è semplice.

Questo emerge in particolare per quanto riguarda l'applicazione dei regolamenti sull'obbligo formativo, che richiedono che molti diversi soggetti (Regioni, Provincie, Servizi per l'Impiego, Scuole, Centri di Formazione) si raccordino e collaborino tra loro al fine di "intercettare" i giovani che escono dal sistema scolastico ed indirizzarli verso le diverse opportunità di percorso formativo

previste dalla legge. La traduzione in realtà di questa normativa rappresenta un autentico banco di prova per le istituzioni locali, che per la prima volta sono chiamate a finalizzare verso un unico obiettivo i diversi sistemi formativi ed informativi da esse governati.

Ovviamente le velocità di risposta a questa sollecitazione sono molto diverse e riflettono, anzi per qualche verso enfatizzano, i dislivelli organizzativi tipici di un territorio nazionale fatto a "macchie di leopardo" per quanto riguarda non solo la vitalità del sistema economico ma anche l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia negli ultimi mesi hanno cominciato a delinearci alcune risposte più sistematiche che hanno riguardato:

- la rivisitazione della formazione professionale iniziale, sulla base di quanto previsto dall'accordo Stato-Regioni del marzo 2000: la programmazione dei corsi per il prossimo anno formativo ha definito con maggiore chiarezza, pur tra le diversificazioni dei modelli regionali, le nuove tipologie della formazione per rispondere alle indicazioni della legge;
- l'attivazione del sistema di scambio di informazioni tra scuole e servizi per l'impiego, allo scopo di "recuperare" i giovani che abbandonano la scuola;
- l'avvio nei Centri per l'Impiego dei nuovi servizi di informazione, orientamento e tutorato a favore dei giovani in obbligo formativo.

L'apprendistato termina quest'anno la fase di sperimentazione e si avvia verso l'attività a regime. Dai 20.000 ragazzi che hanno condotto la sperimentazione si passerà entro il corrente anno, secondo le stime più aggiornate, a 60.000 che potranno usufruire della formazione esterna organizzata dalle Regioni e dalle Provincie. Questo "nuovo" canale formativo comincia dunque a decollare con numeri significativi, avviandosi a diventare un'altra componente importante del sistema di formazione professionale. Il punto di forza di questo canale risiede, oltre che nel favorire un processo di apprendimento basato sull'alternanza, e dunque particolarmente efficace come metodologia formativa, nell'"obbligare" all'interazione i formatori e l'impresa, evitando così quel rischio di autoreferenzialità che talvolta ha caratterizzato in passato il sistema formativo.

Anche l'Istruzione e formazione tecnica superiore prosegue la sua marcia per divenire nuova realtà forte del sistema a livello post-secondario per la formazione dei tecnici superiori, in alternativa al percorso universitario; i numeri sono in costante crescita: dai 4.300 della prima annualità si passa ai circa 7.000 della seconda, e sicuramente il numero è destinato a crescere ulteriormente per il prossimo anno formativo.

La novità più interessante dell'anno, per quanto riguarda lo sviluppo dei diversi percorsi, si ha però sul versante dell'educazione degli adulti, con l'esplosione della frequenza dei Centri Territoriali per

l'Educazione Permanente: questi Centri, che forniscono sia corsi di istruzione di tipo più scolastico, destinati all'alfabetizzazione ed all'acquisizione di un titolo di studio, sia corsi brevi e modulari (tra i più scelti quelli di inglese e di informatica), hanno fatto registrare negli ultimi due anni un autentico boom di iscrizioni, passando da 150.000 a oltre 310.000 iscritti.

Al di là del dibattito istituzionale che si è sviluppato tra Stato Regioni ed Enti Locali sul loro ruolo e sulla loro gestione questa realtà sta dunque dimostrando di rispondere ad un fabbisogno vero e diffuso nell'utenza, aprendo una nuova strada importante all'interno di un sistema che dovrà sempre di più svilupparsi all'insegna del *lifelong learning*, come è stato anche richiamato con forza dal memorandum su questo tema che è stato proposto dalla Commissione Europea alla discussione di tutti gli Stati membri e che fornirà il quadro di riferimento per i prossimi programmi comunitari.

Anche la formazione continua deve ovviamente giocare un posto importante in questo processo, ed anche in questo caso i dati della partecipazione dei lavoratori, sebbene rimangano bassi nel confronto internazionale, testimoniano una lieve crescita: la partecipazione a corsi di formazione, secondo l'Istat, sale dal 2,2 al 2,8% della popolazione (nell'arco di 4 settimane); il 40% di questi corsi riguarda la formazione aziendale. Si sviluppa anche la formazione individuale, con l'erogazione di quasi 9.000 voucher, su 15.000 domande presentate, da parte delle Regioni coinvolte nella sperimentazione.

Qualche elemento più preoccupante proviene invece dal sistema scolastico, per il quale sembra essersi arrestata, negli ultimi due anni, quella tendenza al recupero di produttività che aveva portato dal 1990 al 1998, il tasso di diploma della generazione dei 19enni dal 51% al 72%. Infatti nel 1999 e nel 2000 la quota dei diplomati, nonostante l'ulteriore lieve aumento dei tassi di partecipazione al complesso della scuola secondaria, rimane pressoché stazionaria attestandosi al 70% dei 19enni. Evidentemente al maggiore afflusso nei primi anni di corso, favorito dal prolungamento dell'obbligo scolastico, corrisponde un più alto abbandono degli anni successivi. Purtroppo la grave carenza di statistiche sugli iscritti al sistema scolastico (da due anni sono disponibili solo i dati sulle preiscrizioni) rende impossibile condurre analisi più dettagliate sui flussi scolastici, che consentano di comprendere meglio questo preoccupante fenomeno.

Probabilmente sull'uscita precoce dal sistema formativo pesa anche il maggior assorbimento che il mercato del lavoro comincia a mostrare anche per le generazioni più giovani. Infatti negli ultimi due anni la disoccupazione giovanile è diminuita, soprattutto nell'Italia settentrionale per l'effetto congiunto di una domanda più vivace e di un'offerta in netto calo, a causa della diminuzione della leva e dell'aumento della scolarizzazione. In particolare nelle regioni del Nord-Est quote significative di giovani vengono dunque attratti dalla prospettiva di un rapido inserimento e guadagno economico.

I dati delle forze di lavoro segnalano infatti come, anche tra le generazioni dei ragazzi più giovani, permangano quote significative di giovani con un basso titolo di studio. Tra le forze di lavoro (occupati e in cerca di occupazione) tra i 15 e i 24 anni, circa il 16% è in possesso della sola licenza media (oltre un milione e centomila unità), mentre l'1,5% possiede solo la licenza elementare. Nonostante l'aumento consistente della scolarità che si è registrato negli anni passati, quote rilevanti di giovani (pari al 32,9% dell'intera popolazione di 15-24enni) continuano dunque ad uscire dal sistema formativo senza nessun tipo di qualifica.

Emerge una volta di più l'importanza di una legge come quella sull'obbligo formativo, che si prefigge, come obiettivo ultimo, quello di portare tutti i giovani al diploma od alla qualifica.

Sul fronte universitario invece continua il seppur lieve recupero di produttività degli anni passati che, associato all'aumento delle iscrizioni della prima metà degli anni '90 (si ricorda che la durata media reale dei percorsi universitari è di oltre 7 anni), porta il numero dei laureati a 140.000 e dei diplomati a 13.000. Complessivamente il 17,5% dei giovani arriva quindi a conseguire un titolo di studio superiore, e questo dato ci avvicina un poco agli standard europei.

3. Un impegno crescente, con il sostegno europeo

I dati riportati in queste pagine testimoniano dunque, pur tra le molte difficoltà di un sistema che deve ancora definire molti paletti fondamentali, di un impegno crescente nei confronti della formazione, che sta portando ad un aumento e ad una diversificazione dell'offerta. Se si considera la spesa della sola formazione professionale di competenza regionale si arriva per il 1999 a quasi 4000 miliardi. Se invece si ricomprende nel calcolo anche la spesa sostenuta dallo Stato e dalle aziende l'importo complessivo si allarga ed arriva per il 2000 a circa 14.500 miliardi.

Il maggior impegno finanziario permette anche di raggiungere quote crescenti di utenza: le attività formative regionali raggiungono il 20,6% dei giovani disoccupati, il 5,2% degli adulti disoccupati od a rischio di disoccupazione, l'1,2% degli adulti occupati. La quota per quest'ultima categoria risulta ancora molto bassa, ma vanno ricordate a questo proposito le considerazioni fatte nel punto precedente.

Si diversifica e si articola anche l'offerta: come emerge dalla ricerca condotta dall'Isfol su oltre 1.500 sedi formative, queste strutture sono ormai incamminate verso un modello di tipo agenziale, con l'offerta di un numero crescente e diversificato di servizi, formativi e non formativi (orientamento, tutorato, sportello informativo) destinati ad utenze diverse, giovani ed adulti, occupati e disoccupati.

In questo processo di sviluppo le difficoltà della finanza regionale sono sostenute in parte dai finanziamenti statali, che hanno aperto una linea di finanziamento a sostegno di alcune riforme, come Apprendistato ed Obbligo Formativo, ma soprattutto dai finanziamenti comunitari, che com'è noto coprono oltre il 70% della spesa per le attività di formazione professionale. La programmazione 2000-2006 conferma sostanzialmente il forte ruolo del Fondo Sociale nella formazione professionale italiana, ruolo che è diventato più incisivo anche sotto l'aspetto istituzionale, andando direttamente a sostenere le innovazioni di sistema definite dal nuovo quadro legislativo maturato in questi anni.

Resta aperto il grande interrogativo di un sistema che per definirsi veramente tale dovrebbe in realtà basarsi su un impegno finanziario nazionale, rispetto al quale gli interventi comunitari si configurino effettivamente come sussidiari. Questo permetterebbe anche di risolvere molti equivoci legati alle modalità ed alle procedure di finanziamento delle singole attività, specialmente quelle a carattere strutturale o ricorrente, che rappresentano una componente significativa del sistema formativo.

4. Un disegno da modificare?

Fin qui il quadro quantitativo, un quadro che evidenzia dunque un processo di crescita. I nodi da affrontare restano molti:

- alcuni sono storici e riguardano alcuni elementi del sistema, come la certificazione dei percorsi formativi e l'accreditamento degli enti, che solo negli scorsi mesi hanno trovato una prima definizione istituzionale alla quale dovrà trovare veloce riscontro l'applicazione sul sistema. Questi due aspetti sono del tutto strategici nel perimetrare la qualità del sistema formativo, che in mancanza di "paletti" chiari e precisi sugli standard minimi da raggiungere continua a navigare a vista, raggiungendo anche risultati di eccellenza in alcune sue componenti, che però non producono l'immagine di un sistema compiuto, né internamente, né all'esterno, agli occhi dell'opinione pubblica;
- altri derivano dalla applicazione delle innovazioni di sistema (in particolare apprendistato ed obbligo formativo) che, nel momento in cui vengono messe a regime, fanno risaltare anche alcuni limiti procedurali della normativa vigente che richiede dunque un ulteriore intervento di perfezionamento.

Occorre ricordare inoltre che le innovazioni introdotte negli ultimi anni hanno ulteriormente aggravato il divario tra le diverse parti del paese, enfatizzando tutti i problemi di carattere sia soggettivo che strutturale che affliggono le amministrazioni meridionali.

Ovviamente però il nodo principale da sciogliere rimane lo scenario generale del sistema formativo nel quale si vanno ad inserire questi processi. Il processo di revisione dell'impianto della riforma dei cicli, che modificherà in modo consistente il disegno precedente, prevede, tra i suoi obiettivi principali, il rafforzamento del versante della formazione professionale. Nell'attesa di questa revisione rimangono alcuni problemi irrisolti quali:

- la grave sfasatura di un obbligo scolastico che termina nel primo anno di un nuovo ciclo, pregiudicando così un corretto processo di orientamento e di scelta dei percorsi da parte dei giovani.
- Il rapporto tra i percorsi scolastici professionalizzanti degli Istituti professionali di Stato ed i percorsi formativi dei Centri di formazione professionale regionali.

Il nuovo sistema formativo che uscirà dalla riforma dei cicli dovrà dunque armonizzare queste diverse componenti, completando il mosaico della riforma in modo da costruire finalmente quella seconda gamba del sistema così essenziale per lo sviluppo equilibrato delle opportunità formative e dei percorsi dei giovani.

Capitolo 2

LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SISTEMA FORMATIVO

1. I principali indicatori

La propensione da parte delle generazioni più giovani a partecipare alle attività del sistema educativo e formativo è ormai un dato diffuso e acquisito, e non solamente a causa dei recenti interventi di riforma.

Infatti, quanti sono abituati a tenere sotto osservazione il sistema (ed hanno dimestichezza con i più collaudati indicatori di scolarizzazione) hanno già a più riprese segnalato come la domanda di formazione che viene dai giovani (e dalle loro famiglie) sia progressivamente cresciuta negli anni fino a tradursi in un accesso generalizzato alla scuola secondaria superiore una volta che si è conseguita la licenza media.

Anche le ultime stime confermano il radicamento sociale di questa propensione, che si concretizza in primo luogo negli alti tassi a conclusione della scuola media e poi nei valori registrati dal tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore, così come essi sono riportati nella tab. II.1.

Un problema che, invece, continua a permanere nel sistema scolastico italiano è quello degli abbandoni, concentrato principalmente nel primo biennio di scuola secondaria superiore (e nelle filiere tecnico-professionali). Tuttavia, anche in tal senso, qualche passo avanti è indubbiamente stato ottenuto e il fatto che oggi gli studenti concludano la scuola in misura maggiore che in passato può essere testimoniato dal tasso di scolarità secondaria superiore, ormai da qualche anno attestato sopra l'80% (84,3% nell'ultimo anno scolastico).

Meno chiara è la situazione relativa alla effettiva conclusione degli studi secondari superiori, almeno a partire dai dati disponibili; infatti, sempre nella tab. II.1, si osserva un decremento del tasso di maturità nell'ultimo biennio scolastico, che dal 72,1% dell'anno 1997/98 passa al 70,2% del 1999/2000. E' un fenomeno da tenere sotto osservazione, ma sul quale non è allo stato attuale possibile pronunciarsi in maniera netta, in quanto l'indicatore origina da stime e non da dati ufficiali frutto di una rilevazione sull'intero universo di riferimento. In sostanza, non si è in grado di stabilire se la contrazione del tasso di maturi sia da addebitare alla qualità delle statistiche disponibili o se stia intervenendo qualche fattore tecnico, sociale o di altro tipo in grado di determinare la situazione. Si preferisce, pertanto, limitarsi a segnalare all'attenzione questo dato in attesa di poter esprimere una valutazione più puntuale nel momento in cui i raffronti saranno confortati da basi di partenza più solide e meglio verificabili.

Una volta conseguita la maturità i giovani si rivolgono all'università in misura più contenuta che in passato e in tal senso gli ultimi dati si muovono nel solco di un tracciato già riscontrato a partire dalla seconda metà degli anni novanta; il tasso di passaggio all'università nel 1999/2000 si è mantenuto in pratica sugli stessi livelli dell'anno accademico precedente (64,6%, e quindi con valori più bassi rispetto alle annualità pregresse), mentre nello stesso periodo di riferimento il tasso di immatricolazioni su 100 coetanei ha conosciuto un calo dello 0,4%, che tradotto in valori assoluti ammonta a circa ventimila immatricolazioni in meno. La crescita del tasso di iscrizione all'università è dunque da interpretarsi come risultato di una "distorsione" tecnica e non già di un maggior numero di ingressi nel sistema universitario: tale risultato è prodotto dai lunghi tempi medi di permanenza all'università da parte degli studenti e così alla costruzione dell'indicatore contribuiscono quote di iscritti appartenenti a fasce di età che non dovrebbero farne parte.

Tab. II.1 - Indicatori di scolarizzazione. Anni 1980/81 - 2000/01

Indicatori	1980/81	1990/91	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
					(l)	(l)	(l)
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	n.d.	99,0	99,6	98,2	95,7	96,4	n.d.
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	82,2	85,9	92,5	92,9	91,4	94,5	97,8
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	51,7	68,3	81,4	82,4	82,3	82,4	84,3
Tasso di maturità (d)	39,9	51,7	68,6	72,1	70,7	70,2	n.d.
Tasso di passaggio all'università (b)	70,7	71,3	67,9	66,0	64,5	64,6	n.d.
Immatricolati per 100 coetanei (e)	25,9	35,6	42,5	42,9	44,0	43,6	n.d.
Tasso di iscrizione all'università (f)	25,1	30,6	40,8	42,7	44,9	47,6	n.d.
Tasso di diploma universitario (g)	\\	\\	1,2	1,3	1,8	n.d.	n.d.
Tasso di laurea (h)	8,9	9,4	13,2	13,8	15,7	n.d.	n.d.
Tasso di laureati a 7 anni dall'immatricolazione	n.d.	n.d.	41,2	39,0	41,4	n.d.	n.d.
Tasso di partecipazione alla F.p. iniziale (i)	24,7	21,0	16,9	18,4	17,2	20,6	n.d.

(a) Licenziati su giovani 14enni.

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

(c) Frequentanti in totale su giovani 14 15 16 17 18 enni

(d) Maturi su giovani 19enni

(e) Immatricolati in complesso/media giovani 19 20 21enni

(f) Iscritti in complesso/giovani 19 20 21 22 23enni

(g) Diplomatici ai corsi di diploma universitario o alle Sdfs/ media giovani 21-23enni

(h) Laureati/media giovani 24-30enni

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

(l) Dati sulla scuola secondaria superiore tratti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998, 1999 e 2000)

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Miur e Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998, 1999 e 2000)

Cresce la percentuale di quanti sono in possesso di un titolo di studi universitario. Infatti, salgono i valori dei tassi di diploma universitario e di laurea (conteggiati quest'anno per la prima volta nel Rapporto annuale) che si attestano rispettivamente all'1,8% e al 15,7%; sono, bisogna dirlo, valori

contenuti, ancora distanti da quelli degli altri Paesi avanzati, nei quali lo stato di qualificazione della popolazione continua, peraltro, ad essere complessivamente migliore di quello riscontrabile in Italia, non solo a livello universitario.

Per quello che concerne il grado di partecipazione alle attività di formazione professionale, si è rilevato il numero di giovani complessivamente iscritti ai corsi di 1° livello o di base e a quelli di 2° livello e lo si è rapportato alla popolazione compresa tra 15 e 24 anni che risulta in cerca di occupazione; nell'anno formativo 1999/2000 il valore di questo indicatore di partecipazione alle attività di formazione iniziale si fissa al 20,6%, in aumento rispetto alle annualità precedenti, almeno sino alla prima metà degli anni novanta. L'incremento della partecipazione alle attività di formazione iniziale è confermato anche in termini di valori assoluti, come si spiegherà più avanti nel presente Rapporto; qui ci si limita a comparare i dati delle due ultime annualità formative e si evince che il numero di iscritti è cresciuto nell'ordine di circa quindicimila unità, quasi tutti coinvolti in corsi di 2° livello. Si tratta di attività rivolte a giovani che hanno conseguito un titolo di scuola secondaria superiore o anche, in misura più contenuta, un titolo universitario. L'accresciuta frequenza in corsi di questo tipo, se verrà confermata nei prossimi anni, potrebbe testimoniare da un lato il diffondersi dell'esigenza di una maggior specializzazione professionale pratica anche da parte di chi ha conseguito un titolo a medio-alta e alta qualificazione nel sistema scolastico e universitario, dall'altro il concreto dispiegarsi sul territorio delle politiche formative tese ad innalzare il grado delle specifiche competenze delle forze di lavoro a tutti i livelli di istruzione, allo scopo di agganciare le conoscenze acquisite nel sistema educativo con le esigenze che emergono nel mercato del lavoro.

Come già si è già fatto nella passata edizione del Rapporto annuale, si ritiene doveroso a questo punto soffermarsi su una precisazione di carattere metodologico, tornando ad affrontare alcuni aspetti connessi alla costruzione degli indicatori e alla loro validità come strumenti di analisi a partire dalla qualità dei dati disponibili.

Gli indicatori qui utilizzati come base di commento hanno, per loro stessa strutturazione, un margine di imprecisione e, quindi, non si può pensare tramite il loro impiego di restituire l'immagine fedele al dettaglio dei fenomeni indagati. I tassi riportati in queste pagine, infatti, si ottengono mettendo in rapporto il numero di casi registrati di un certo fenomeno in un dato anno con la popolazione teorica di riferimento; anticipi e soprattutto ritardi nell'assolvere un percorso di studi rispetto ai tempi standard considerati fanno sì che il conteggio possa includere quote di soggetti in età differente rispetto a quella presa come teorico riferimento e i dati, quindi, risulteranno di solito sovradimensionati. Il che, tuttavia, nulla toglie alla validità degli indicatori a patto di intenderli per quello che sono: strumenti in grado di rappresentare (e quindi non di

riprodurre integralmente) la realtà in modo attendibile. Il nodo cruciale, semmai, è una attenta costruzione di essi a partire dai dati disponibili, in modo da giungere al più alto livello di attendibilità possibile. Inoltre, tenendo in considerazione un certo grado di stabilità nel tempo dell'incidenza dei "fattori di disturbo", l'utilizzo dei tassi qui riportati sia per l'analisi riferita a un singolo anno, sia per costruire serie storiche è un'operazione senz'altro corretta ed infatti viene internazionalmente adottata.

Proprio la lettura in serie storica di tali indicatori restituisce informazioni interessanti ed il ritratto di una Italia molto cambiata negli ultimi vent'anni per quanto riguarda la partecipazione alle attività del sistema educativo e formativo.

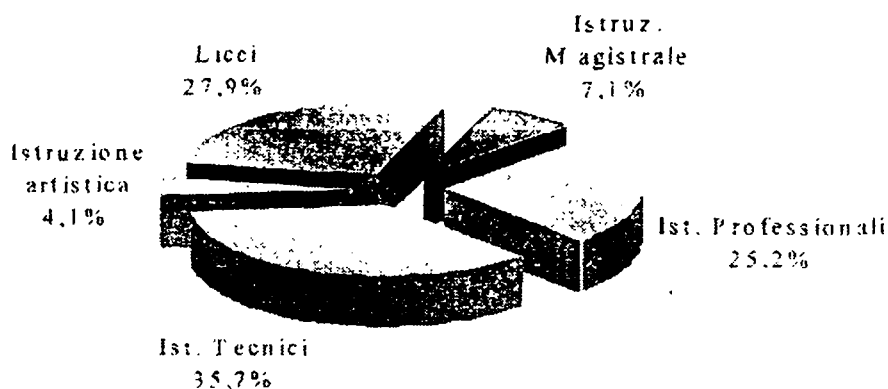
Innanzitutto, emerge il forte impulso che negli anni novanta si è avuto nella prosecuzione degli studi a livello secondario superiore. Si pensi che, a fronte dei dati attuali, all'inizio degli anni ottanta si iscriveva alle scuole secondarie l'82,2% di quanti avevano conseguito l'anno prima la licenza media e all'inizio del decennio successivo l'incremento in tal senso era stato tutto sommato contenuto (+ 3,7%) arrivando all'85,9%; il che vuol dire che nell'arco dell'ultimo decennio del secolo appena trascorso la propensione percentuale alla prosecuzione degli studi dopo il conseguimento della licenza media è cresciuta di oltre dieci punti.

Nella figura che segue è riportata la distribuzione degli immatricolati al primo anno di scuola secondaria per tipo di scuola nell'ultimo anno scolastico, allo scopo di illustrare come si orienta la scelta tra i giovani nel momento di proseguire gli studi.

Secondo una tradizione consolidata la quota percentuale maggiore di scelte si volge alla filiera tecnico-professionale, che complessivamente accoglie il 60,9% dei neoiscritti alla scuola secondaria superiore; il 27,9% dei giovani accede all'istruzione liceale (nei due terzi dei casi si tratta di quella scientifica), mentre la restante parte degli immatricolati opta per la riformata istruzione magistrale nel 7,1% dei casi e per quella artistica nel 4,1%.

Dal 1980 ad oggi, peraltro, sono cresciute anche le percentuali di giovani che proseguono gli studi fino al loro completamento. Nell'anno scolastico 1980/81 solo poco più della metà della popolazione compresa fra 14 e 18 anni risultava iscritta a scuola e il tasso di maturi sulla popolazione diciannovenne si fermava al 39,9%. All'inizio del decennio successivo, nell'anno 1990/91, il tasso di scolarità dei giovani 14-18enni era salito al 68,3% e quello di maturità al 51,7%. Nell'anno scolastico 1999/00 l'incidenza della scolarità tra le classi di età considerate è all'82,4%, mentre circa sette diciannovenni su dieci sono in possesso di un titolo di maturità.

Fig. II.1 - Distribuzione percentuale degli immatricolati alla scuola secondaria superiore per tipo di scuola. Anno scolastico 2000-01



Fonte: elaborazione Isfol su dati Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2000)

Gli indicatori relativi all'istruzione universitaria seguono invece tracciati meno lineari. La scelta di proseguire il proprio percorso di studi immatricolandosi all'università si è diffusa fino alla metà degli anni novanta, quindi è iniziato un processo inverso, di allontanamento dagli studi universitari; in realtà, va precisato, il calo di immatricolazioni ha riguardato i corsi di laurea, mentre verso quelli di diploma universitario (di durata più breve) si sono indirizzate, negli anni, quote sempre crescenti di neodiplomati (pur se in numero non sufficiente, nel conteggio degli indicatori, a compensare le perdite in ingresso del sistema universitario nel suo insieme).

La diminuzione delle immatricolazioni all'università è un fenomeno consistente, valutabile attorno alle quindicimila unità all'anno. Pertanto, il fatto che il tasso di iscrizione all'università abbia continuato a salire negli anni a prescindere dai flussi in entrata è da imputare ai lunghi tempi medi di permanenza degli iscritti.

Gli anni novanta hanno anche visto crescere in misura maggiore che in passato il numero di laureati. Infatti, nel 1980/81 i laureati rappresentavano l'8,9% della popolazione compresa tra 24 e 30 anni; nel 1990/91 il dato era cresciuto di mezzo punto percentuale, mentre l'ultimo valore disponibile, relativo all'anno accademico 1998/99, si segnala al 15,7%. Il che vuol dire che l'incidenza di laureati sulla popolazione compresa tra 24 e 30 anni è cresciuta negli ultimi dieci anni del 6,3%.

Sin qui si è ragionato in termini relativi, rapportando cioè la categorie analizzate alle teoriche fasce anagrafiche di riferimento e questo ha permesso di stabilire gli andamenti (e il consolidarsi) nel tempo dei processi di partecipazione alle attività del sistema formativo italiano da parte delle giovani generazioni; il dato che però non è possibile mettere in luce relativizzando i termini è la effettiva riduzione quantitativa del numero di destinatari delle attività scolastiche e formative. Il Paese, in effetti, è interessato da diversi anni da un processo di denatalità assai pronunciato, più marcato che nelle altre Nazioni economicamente progredite. Questo fa sì che la crescita del tasso di scolarizzazione sia vera sotto il profilo percentuale, ma senza tradursi nell'aumento quantitativo di presenze a scuola; anzi, l'entità del calo delle leve demografiche è tale che nell'anno scolastico 2000/01 gli iscritti a scuola erano circa trecentocinquantamila in meno rispetto al 1990/91.

L'evidenza empirica di quanto sopra affermato è riportata nella tab. II.2., in cui è rappresentata l'evoluzione di alcuni principali indicatori in valori assoluti, a partire dall'anno 1990/91 posto come anno indice.

Tab. II.2 - Evoluzione percentuale di alcuni indicatori di scolarizzazione rispetto ai valori assoluti

<i>(Numeri indice: 1990/91 = 100)</i>	<i>1990/91</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>	<i>1998/99</i>	<i>1999/00</i>	<i>2000/01</i>
Licenziati di scuola media	100,0	81,9	78,7	76,2	74,2	n.d.
Isritti alla secondaria superiore	100,0	92,7	91,0	89,1	87,5	87,6
Maturi	100,0	107,0	106,1	100,2	96,5	n.d.
Immatricolati all'università (a)	100,0	97,3	92,6	88,0	82,7	n.d.
Isritti all'università (a)	100,0	117,4	117,6	115,8	115,5	n.d.
Laureati	100,0	134,3	142,5	153,4	n.d.	n.d.

(a) Corsi di laurea

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Miur e Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998, 1999 e 2000)

La flessione è particolarmente consistente nel numero di quanti conseguono la licenza media ogni anno; nel 1999/2000, in particolare, i licenziati sono stati ben un quarto in meno di quanti fossero dieci anni prima.

Il riflesso sulla scuola secondaria superiore è stato che, nell'anno scolastico 2000/01, la base potenziale di immatricolazioni rispetto a dieci anni prima si è ridotta in partenza di oltre centocinquantamila studenti. Come si è già accennato, a causa dei fenomeni di denatalità nell'anno scolastico 2000/01 gli iscritti alla scuola secondaria erano l'87,6% di quelli del 1990/91; in altri termini, il 22,4% di differenza si traduce in circa trecentocinquantamila banchi vuoti in più. Peraltro, i dati attualmente a disposizione indicherebbero per la prima volta dopo anni, un sostanziale arresto del fenomeno nella scuola secondaria superiore, in quanto i valori degli ultimi due anni scolastici sono pressoché identici.

Le dinamiche demografiche sono tali che anche il numero di maturi ha cominciato a contrarsi a partire dal 1997/98 e per la prima volta nel 1999/2000 i neomaturi sono di meno rispetto a quelli dell'anno indice.

In leggero calo, ma sempre con valori superiori a quelli dell'anno 1990/91, il numero di iscritti all'università; ma in questo caso si deve ribadire che tale fatto è retaggio del consistente numero di ingressi avvenuto fino alla prima metà degli anni novanta e del lungo tempo medio di iscrizione all'università fatto registrare dagli studenti italiani prima di arrivare al conseguimento della laurea; anche la crescita quantitativa di laureati si lega a questi aspetti tra loro combinati.

Dunque, crescono i livelli di partecipazione delle giovani generazioni (almeno fino alla conclusione della scuola secondaria superiore) ma si contrae la numerosità delle leve demografiche più qualificate; aggiungendo a questo il fatto che le dinamiche di scolarizzazione hanno conosciuto forte impulso solo a partire da tempi recenti, non deve sorprendere quanto si segnala con chiarezza nella tab. II.3, ovvero livelli complessivi di istruzione della popolazione ancora insoddisfacenti (e distanti dal resto dei Paesi avanzati).

Il 64,3% della popolazione, nel 2000, possiede al più la licenza di scuola media e a fronte di un 31,7% in possesso al massimo della licenza elementare sono solo il 6,9% quanti hanno conseguito un titolo di studi universitario. Quanti possiedono un titolo conseguito alla scuola secondaria superiore o all'università sono appena poco di un terzo della popolazione con più di quindici anni.

Tab. II.3 - Composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana. Anni 1981/2000

	1981	1991	1997	1998	1999	2000
Popolazione per titolo di studio (a)						
- senza titolo e con licenza elementare	55,6	39,9	32,5	32,2	32,4	31,7
- con licenza media	28,6	35,3	34,2	33,2	32,6	32,6
- con titolo di studio di s.s.s.	12,9	20,6	27,2	27,8	28,3	28,8
- con laurea	2,9	4,2	6,2	6,8	6,7	6,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Forze di lavoro per titolo di studio (a)						
- senza titolo e con licenza elementare	48,5	24,8	15,1	14,2	13,6	12,8
- con licenza media	30,1	40,1	37,9	37,1	36,5	36,1
- con titolo di studio di s.s.s.	16,5	28,0	36,6	37,0	38,8	39,7
- con laurea	4,9	7,2	10,4	11,7	11,1	11,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
In cerca di lavoro per titolo di studio (a)						
- senza titolo e con licenza elementare	27,8	16,6	13,2	13,6	13,9	13,2
- con licenza media	39,0	44,1	41,0	40,6	40,2	40,3
- con titolo di studio di s.s.s.	29,4	35,5	39,2	39,0	39,0	39,7
- con laurea	3,8	3,8	6,6	6,8	6,9	6,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Eppure, senza cadere in un ottimismo acritico (e immotivato), questi dati testimoniano anche i progressi recentemente compiuti. La strada da compiere per raggiungere livelli di istruzione della popolazione paragonabili agli altri Paesi avanzati ancora lunga, su questo non esiste dubbio, nondimeno voltandosi indietro negli anni e operando gli opportuni paragoni, il complessivo innalzamento del grado di istruzione è evidente.

Nel 1981 appena il 15,8% degli italiani aveva conseguito titoli superiori alla licenza media; nel 1991 la percentuale era salita al 24,8% e nel 2000 si è arrivati al 35,7%.

Come già detto, ancora oggi ben il 31,7% degli italiani ha al più la licenza elementare, ma non si dimentichi che vent'anni fa in questa condizione era più della metà della popolazione con oltre quindici anni di età (55,6%). Inoltre, mentre nel 1981 solo tredici italiani su cento possedevano un titolo di scuola secondaria superiore, oggi la percentuale è salita al 28,8%.

Il progressivo innalzamento dei livelli di istruzione prodotto dalle generazioni più giovani si delinea con maggior chiarezza confrontando, come nella tab. II.4, gradi di istruzione e classi di età nell'ultimo triennio disponibile.

Tab. II.4. - *Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Anni 1998-2000*

	Senza titolo/lic. Elem.			Licenza media			Scuola secondaria super.			Laurea		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
15-24	4,2	4,0	3,9	53,1	52,9	52,9	42,0	42,3	42,4	0,7	0,8	0,8
25-34	5,9	5,7	5,4	40,7	39,9	38,5	43,4	44,5	45,6	10,0	10,0	10,5
35-44	12,0	11,1	10,1	40,7	41,1	41,4	35,7	37,0	37,7	11,6	10,7	10,8
45-54	34,8	32,9	30,9	31,4	31,7	32,4	23,2	25,6	26,7	10,6	9,8	10,0
55-64	60,3	58,5	56,5	21,5	21,8	22,7	13,0	14,5	15,2	5,3	5,3	5,6
65 e oltre	77,1	76,9	76,3	12,3	12,2	12,7	7,5	7,7	7,8	3,2	3,2	3,2

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Nel leggere i dati esposti va innanzitutto premesso che nella classe 15-24 anni gli studenti iscritti alla scuola secondaria superiore o all'università che non hanno ancora conseguito il titolo sono inseriti nel livello di istruzione che nel frattempo hanno terminato; pertanto, tra i possessori della licenza media risulteranno studenti iscritti alla scuola secondaria superiore e, analogamente, tra i detentori di un titolo secondario superiore figureranno studenti universitari. Questo per dire che il grado di istruzione della classe di età 15-24 anni riportato in tabella è in realtà sottostimato rispetto a quello effettivamente riferibile ai suoi appartenenti; in misura più contenuta tale scarto si ripete anche nella classe di età compresa tra 25 e 34 anni, in cui è inserita un'ulteriore porzione di studenti universitari che non hanno ancora completato gli studi.

Esaurita la premessa si osservi l'innalzamento dei livelli di istruzione scolastica al decrescere delle fasce di età. Valutando i dati in serie storica, inoltre, la crescita del grado di istruzione riguarda

l'intera popolazione, pur se con gli opportuni distinguo. Infatti, per le classi di età più giovani l'innalzamento dell'istruzione coincide almeno con l'acquisizione di un titolo di scuola secondaria superiore, mentre per quelle più anziane tale innalzamento può valere già con l'incremento percentuale di quanti hanno conseguito la licenza media in tempi in cui era costume radicato concludere la scuola con l'acquisizione della licenza elementare.

Dalla tabella, comunque, emergono anche elementi di una qualche negatività. Innanzitutto, nel triennio considerato il processo di qualificazione della classe di età 15-24 anni sembra avvenire con estrema lentezza, nell'ordine di frazioni percentuali, ed essendo questa per definizione la classe di età degli studenti la cosa non va sottovalutata.

Un altro elemento critico è rappresentato da quel 3,9% di giovani che ancora possiedono al più la licenza elementare: lì si annidano pesanti problemi di arretratezza e disagio, condizioni giovanili vissute al di fuori di qualsivoglia forma di tutela.

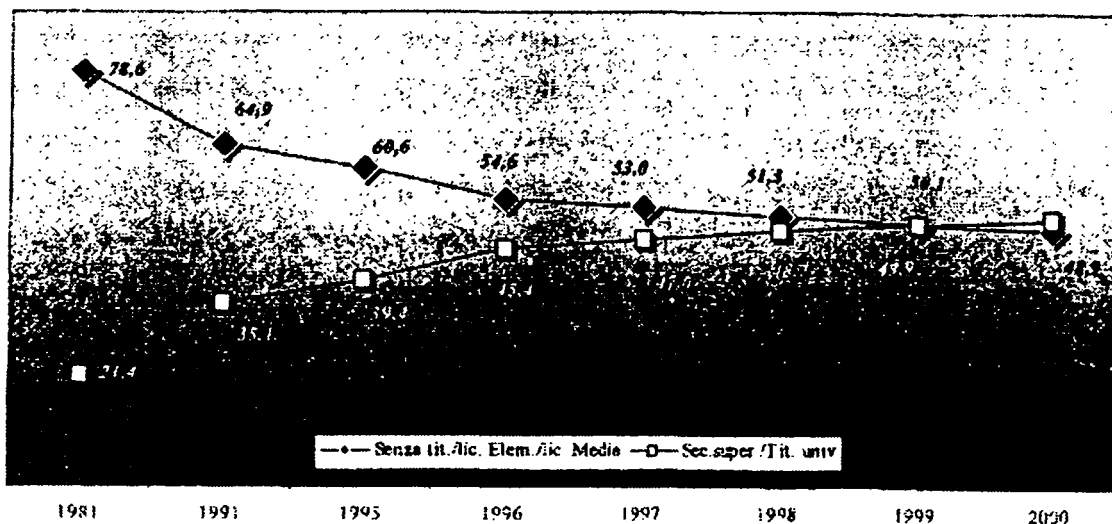
Cresce ovviamente, anche il grado di qualificazione delle forze di lavoro.

Nel 2000 i possessori della licenza elementare scendono al 12,8% contro il 13,6% del 1999 e il 24,8% dell'inizio degli anni novanta; in costante (anche se lento) calo è pure l'incidenza relativa di quanti hanno conseguito non più della licenza media, mentre cresce la percentuale degli appartenenti alle forze di lavoro che hanno conseguito titoli secondari superiori o universitari. Queste dinamiche fanno sì che, per la prima volta nel 2000, la somma di quanti posseggono titoli di studio superiori sia maggiore rispetto alla somma di quanti hanno la licenza elementare e media, come si può verificare in fig.II.2.

In tale figura la composizione percentuale della forza di lavoro per titolo di studio nel corso degli anni è aggregata in due macrocategorie: titoli a bassa e medio-bassa qualificazione (fino alla licenza media) e titoli a medio-alta e alta qualificazione (scuola secondaria e università).

Il forte divario dell'inizio degli anni ottanta è stato annullato nell'arco degli anni novanta, fino all'anno di svolta (il 2000, appunto) in cui l'incidenza dei titoli qualificati è divenuta maggioritaria, al 51,1%.

Fig. II.2. — Composizione percentuale delle forze di lavoro per titolo di studio



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Il divario con i livelli di qualificazione delle forze di lavoro degli altri Paesi evoluti non è ancora stato raggiunto, ma come si è a più riprese sottolineato negli ultimi anni molti passi sono stati compiuti.

Indulgere in un facile ottimismo sarebbe controproducente e i nodi problematici continuano a rimanere, ma il fatto che la popolazione italiana e le forze presenti sul mercato del lavoro siano, oggi, assai più qualificate che in passato è al tempo stesso un'evidenza segnalata da tutti gli indicatori e un ineludibile dato strutturale.

2. L'utenza della formazione professionale

Anche quest'anno si assiste al trend di crescita dell'utenza della formazione professionale già evidenziato negli anni passati. I dati più recenti rilevati si riferiscono all'anno formativo 1999/2000, da cui risulta che gli allievi coinvolti nella formazione professionale ammontano a poco più di 551.400, 5.700 in più dell'anno scorso. I corsi messi in cantiere, anch'essi, subiscono una lieve incremento, a livello nazionale ammontano a circa 34.100.

Le regioni che anche quest'anno realizzano il maggior numero di corsi (tab.II.5) si confermano ancora la Lombardia che ne realizza 4.387 e l'Emilia Romagna con 3.512 corsi realizzati.

L'incremento maggiore che si registra rispetto all'anno passato è localizzato nel Veneto, che passa da 2.632 a 4.149 corsi realizzati, bene anche la Provincia Autonoma di Bolzano che aumenta la sua offerta formativa di circa 800 corsi.

Osservando le tipologie corsuali individuate si nota che l'offerta maggiore, come si rileva ormai da tempo, è riservata ai lavoratori occupati cui sono destinati quasi 14.000 corsi, che rappresentano il 40,9 % dell'offerta formativa nazionale; segue la formazione di primo livello con 5.515 e il secondo livello che registra 5.465 corsi comprensivi anche dei corsi Ifts.

I corsi sono finanziati, anche quest'anno, per la maggior parte (60,6%) con i fondi comunitari. Lo sfruttamento di questi fondi è prevalente al Sud dove alcune regioni se ne servono in maniera esclusiva; nelle regioni del Nord, al contrario, la spesa è sostenuta prevalentemente con risorse regionali, infatti solo il 47,9 % dei corsi realizzati è finanziato da fondi comunitari.

Da evidenziare la Prov. Aut. di Bolzano che, unica realtà italiana, utilizza esclusivamente fondi regionali per finanziare i propri corsi.

Osservando la disaggregazione per aree territoriali (tab. II.6) si evidenzia una offerta molto più ampia, rispetto alle altre ripartizioni geografiche, nelle regioni del Nord dove si realizzano 23.447 corsi che rappresentano quasi il 68.6 % del totale nazionale dei corsi; il dato è ancora più positivo se si considera che l'offerta già consistente registrata l'anno passato subisce un incremento di circa 4.100 corsi. Nel Centro il numero di corsi registrato è 3.744, quasi la metà rispetto al passato, la grande diminuzione è concentrata principalmente nei corsi destinati ai lavoratori occupati. Il Sud realizza 6.961 corsi, quasi 1.100 in meno rispetto all'anno passato.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.5 - Corsi per tipologia e regione; anno formativo 1999/2000, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base ^(a) (1° e 1° annualità)	2° livello e IFS ^(b)	Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Peso dei Fondi comunitari sul totale dei finanziamenti (val %)
Piemonte	392	692	273	5	67	740	263	21	2.453	55,8
Valle d'Aosta	22	62	61	0	24	496	22	0	687	99,3
Lombardia	842	1.014	217	110	349	1.207	510	138	4.387	24,8
Prov. Aut. Trento	173	165	272	227	59	213	181	287	1.577	46,7
Prov. Aut. Bolzano	196	101	7	0	299	1.515	26	65	2.209	0,0
Veneto	590	888	70	142	88	2.134	237	0	4.149	45,4
Friuli Venezia Giulia	148	403	68	26	19	1.328	88	62	2.142	66,5
Liguria	112	244	94	1.510	29	0	144	198	2.331	96,1
Emilia-Romagna	360	211	110	20	1	2.577	196	37	3.512	46,4
Toscana	80	162	82	4	26	372	80	38	844	98,8
Umbria	24	51	67	0	20	399	92	11	664	100,0
Marche	26	77	74	0	25	387	33	7	629	98,1
Lazio	789	177	173	58	0	146	264	0	1.607	41,1
Abruzzo	51	96	76	6	8	267	69	25	598	71,7
Molise	35	3	12	0	0	6	6	0	62	100,0
Campania	86	225	61	0	0	82	60	11	525	93,5
Puglia	109	67	117	0	0	675	102	23	1.093	100,0
Basilicata ^(c)	86	206	337	0	0	482	24	9	1.144	100,0
Calabria ^(c)	13	48	72	0	0	129	0	18	280	100,0
Sicilia ^(c)	1.263	496	98	0	0	326	0	211	2.394	100,0
Sardegna ^(c)	118	77	90	3	0	490	87	0	865	91,3
Nord	2.835	3.780	1.172	2.040	935	10.210	1.667	808	23.447	47,9
Centro	919	467	396	62	71	1.304	469	56	3.744	74,1
Sud	1.761	1.218	863	9	8	2.457	348	297	6.961	91,9
Totale	5.515	5.465	2.431	2.111	1.014	13.971	2.484	1.161	34.152	60,6

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.6 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale nel 1999/2000

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale			Corsi finanziati con i Fondi comunitari sul totale
	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00	
<i>Valori assoluti</i>													
1° livello o di base	3.202	3.789	2.835	871	766	919	1.937	2.150	1.761	6.010	6.705	5.515	2.492
2° livello	3.470	2.580	3.780	1.944	788	467	1.410	1.642	1.218	6.824	5.010	5.465	3.408
Disoccupati	1.293	1.007	1.172	1.873	749	396	635	747	863	3.801	2.503	2.431	2.194
Occupazione critica	145	303	2.040	376	101	62	21	19	9	542	423	2.111	1.916
Occupati	10.801	9.028	11.145	2.092	3.550	1.375	1.307	2.936	2.465	14.200	15.514	14.985	8.748
Sogg. a rischio di esclusione	1.743	1.979	1.667	1.047	636	469	601	356	348	3.391	2.971	2.484	1.647
Altri	386	605	808	1.193	88	56	150	257	297	1.729	950	1.161	291
Totale	21.040	19.291	23.447	9.396	6.678	3.744	6.061	8.107	6.961	36.497	34.076	34.152	20.696

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.7 - Allievi iscritti per tipologia di corso e regione; anno formativo 1999/2000, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base ^(a) (1° e 1° annualità)	2° livello e Ifts ^(b)	Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Piemonte	6.274	11.278	4.779	52	864	12.053	3.037	434	38.771
Valle d'Aosta	245	1.413	1.439	0	205	5.605	351	0	9.258
Lombardia	15.815	17.863	3.771	150	4.657	20.822	6.001	3.701	72.780
Prov. Aut. Trento	3.378	1.918	491	4.507	505	2.999	650	6.036	20.484
Prov. Aut. Bolzano	3.565	1.527	100	0	4.677	28.139	448	3.817	42.273
Veneto	11.183	15.009	873	1.904	1.349	28.870	3.493	0	62.681
Friuli Venezia Giulia	2.130	3.445	810	514	298	15.178	1.094	1.151	24.620
Liguria	1.724	4.541	1.318	16.591	278	0	806	922	26.180
Emilia Romagna	15.726	3.168	1.710	308	13	66.725	3.135	954	91.739
Toscana	1.262	3.563	1.154	79	345	4.050	756	695	11.904
Umbria	276	536	727	0	155	5.004	1.055	129	7.882
Marche	415	658	1.199	0	489	4.651	502	146	8.060
Lazio	15.395	3.373	3.276	1.083	0	2.418	4.871	0	30.416
Abruzzo	942	1.862	1.038	157	148	3.819	1.008	489	9.463
Molise	388	53	119	0	0	46	75	0	681
Campania	1.138	3.353	1.009	0	0	1.050	677	165	7.392
Puglia	2.154	841	2.273	0	0	7.790	1.361	409	14.828
Basilicata ^(c)	1.525	1.649	841	0	0	4.366	341	168	8.890
Calabria ^(c)	227	809	1.203	0	0	2.734	0	307	5.280
Sicilia ^(c)	21.853	8.260	1.635	0	0	5.443	0	2.660	39.851
Sardegna ^(c)	2.341	1.577	1.726	33	0	10.792	1.515	0	17.984
Nord	60.040	60.162	15.291	24.026	12.846	180.391	19.015	17.015	388.786
Centro	17.348	8.130	6.356	1.162	989	16.123	7.184	970	58.262
Sud	30.568	18.404	9.844	190	148	36.040	4.977	4.198	104.369
Totale	107.956	86.696	31.491	25.378	13.983	232.554	31.176	22.183	551.417

(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 dei dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.8 - Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale nel 1999/2000

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00	1997/98	1998/99	1999/00
<i>Valori assoluti</i>												
1° livello o di base	60.618	60.341	60.040	14.822	13.553	17.348	30.652	31.746	30.568	106.092	105.640	107.956
2° livello	65.574	43.764	60.162	34.450	11.906	8.130	22.094	18.101	18.404	122.118	73.771	86.696
Disoccupati	21.209	15.871	15.291	33.364	10.178	6.356	5.843	5.908	9.844	60.416	31.957	31.491
Occupazione critica	2.864	4.270	24.026	9.760	1.937	1.162	438	120	190	13.062	6.327	25.378
Occupati	235.613	196.893	193.237	31.143	43.249	17.112	24.070	27.051	36.188	290.826	267.193	246.537
Sogg. a rischio di esclusione	22.245	27.218	19.015	14.512	7.361	7.184	7.342	4.211	4.977	44.099	38.790	31.176
Altri	9.668	17.688	17.015	21.187	1.345	970	2.132	3.020	4.198	32.987	22.053	22.183
Totale	417.791	366.045	388.786	159.238	89.529	58.262	92.571	90.157	104.369	669.600	545.731	551.417

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Per quanto riguarda gli allievi iscritti ai corsi di formazione (tab. II.7) si rilevano a livello nazionale 551.417 unità.

Osservando le realtà regionali si nota che la regione che coinvolge il maggior numero di allievi è l'Emilia Romagna con 91.739 allievi iscritti ai corsi di formazione professionale. La Lombardia, nonostante registri un calo di circa 33.000 iscritti rispetto all'anno precedente, si conferma ancora una tra le regioni con più alta offerta di formazione professionale (72.780 allievi).

Analizzando la distribuzione fra le varie tipologie formative si nota lo stesso andamento già evidenziato per i corsi, ovvero, a livello nazionale, i lavoratori occupati (232.554 iscritti), anche se in calo rispetto al passato, costituiscono l'utenza più numerosa della formazione.

Dalla tendenza generalizzata ad indirizzare la maggior parte della formazione alla tipologia occupati si discosta la Liguria che indirizza la gran parte della sua offerta verso gli utenti della tipologia occupazione critica.

L'evoluzione percentuale rilevata tra i due anni 98/99 e 99/00 è complessivamente positiva (tab. II.8); tuttavia, osservando le aree geografiche si nota che mentre nel Nord e nel Sud gli allievi aumentano, nel Centro si registra una diminuzione degli iscritti di circa 31.200 unità, l'utenza che maggiormente viene penalizzata da questa diminuzione è quella dei lavoratori occupati.

Rapportando gli allievi ai corsi (tab. II.9) emerge un valore sostanzialmente omogeneo tra le tre aree territoriali; circa 16 allievi per corso. Osservando le diverse tipologie si nota come i corsi con più allievi sono quelli di primo livello o di base (20 allievi per corso).

Organizzando i dati raccolti per macrotipologie (tab. II.10) si ottiene un quadro d'insieme delle distribuzioni dell'utenza iscritta ai corsi di formazione professionale. Se ne individuano principalmente tre: "formazione giovani" in cui confluiscono la formazione di primo livello o di base, il secondo livello, il raccordo formazione-istruzione, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts) e apprendisti; "formazione adulti occupati" al cui interno troviamo i contratti di formazione lavoro e l'utenza lavoratori occupati; "formazione adulti disoccupati" dove consideriamo i soggetti a rischio di esclusione, i disoccupati, le donne e i lavoratori in mobilità.

La formazione destinata ai giovani complessivamente raggiunge quota 208.635 allievi, mentre la formazione per adulti occupati, la macroarea che coinvolge più iscritti, ne registra 232.554. Nell'area adulti occupati vengono iscritti 88.005 allievi.

Tab. II.9 - Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

<i>Tipologia</i>	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Totale</i>
1° livello	21	19	17	20
2° livello	16	17	15	16
Disoccupati	13	16	11	13
Occupazione critica	12	19	21	12
Occupati	17	12	15	16
Sogg. a rischio di esclusione	11	15	14	13
Altri	21	17	14	19
<i>Totale</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>16</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Osservando le ripartizioni territoriali si rileva un volume di attività molto più alto nel Nord rispetto alle altre circoscrizioni, 388.786 iscritti, che costituiscono il 70 % del totale nazionale, tale attività si concentra, in particolare, sulla formazione per adulti occupati (180.391 allievi). Le regioni del Centro Italia e le regioni del Sud raccolgono la maggior parte delle iscrizioni nella formazione per giovani, nella prima area l'utenza giovani (26.467 iscritti) costituisce il 45,4% del totale circoscrizionale, mentre nel Sud (49.123 iscritti), questa utenza, rappresenta il 47% del totale.

Tab. II.10 - Allievi iscritti per regione e categorie di utenza; anno formativo 1999/2000

<i>Regioni</i>	<i>Formazione giovani</i>	<i>Formazione adulti occupati</i>	<i>Formazione adulti disoccupati</i>	<i>Altri</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	18.416	12.053	7.868	434	38.771
Valle d'Aosta	1.863	5.605	1.790	0	9.258
Lombardia	38.335	20.822	9.922	3.701	72.780
Prov. Aut. Trento	5.801	2.999	5.648	6.036	20.484
Prov. Aut. Bolzano	9.769	28.139	548	3.817	42.273
Veneto	27.541	28.870	6.270	0	62.681
Friuli Venezia Giulia	5.873	15.178	2.418	1.151	24.620
Liguria	6.543	0	18.715	922	26.180
Emilia Romagna	18.907	66.725	5.153	954	91.739
Toscana	5.170	4.050	1.989	695	11.904
Umbria	967	5.004	1.782	129	7.882
Marche	1.562	4.651	1.701	146	8.060
Lazio	18.768	2.418	9.230	0	30.416
Abruzzo	2.952	3.819	2.203	489	9.463
Molise	441	46	194	0	681
Campania	4.491	1.050	1.686	165	7.392
Puglia	2.995	7.790	3.634	409	14.828
Basilicata ^(a)	3.174	4.366	1.179	168	8.890
Calabria ^(a)	1.036	2.734	1.203	307	5.280
Sicilia ^(a)	30.113	5.443	1.635	2.660	39.851
Sardegna ^(a)	3.918	10.792	3.237	0	17.984
Nord	133.048	180.391	58.332	17.015	388.786
Centro	26.467	16.123	14.702	970	58.262
Sud	49.120	36.040	14.971	4.198	104.369
Totale	208.635	232.554	88.005	22.183	551.417

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.11 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 1999/2000

Regioni	1° livello o di base (1° e II° annualità)	2° livello e Ifts	Raccordo formazione- istruzione	Apprendisti (1° e II° annualità)	Totale
Piemonte	6.274	5.497	5.781	864	18.416
Valle d'Aosta	245	121	1.292	205	1.863
Lombardia	15.815	16.337	1.526	4.657	38.335
Prov. Aut. Trento	3.378	391	1.527	505	5.801
Prov. Aut. Bolzano	3.565	1.287	240	4.677	9.769
Veneto	11.183	4.710	10.299	1.349	27.541
Friuli Venezia Giulia	2.130	2.982	463	298	5.873
Liguria	1.724	1.306	3.235	278	6.543
Emilia Romagna	15.726	2.915	253	13	18.907
Toscana	1.262	2.513	1.050	345	5.170
Umbria	276	536	0	155	967
Marche	415	643	15	489	1.562
Lazio	15.395	3.373	0	0	18.768
Abruzzo	942	1.719	143	148	2.952
Molise	388	53	0	0	441
Campania	1.138	3.353	0	0	4.491
Puglia	2.154	841	0	0	2.995
Basilicata ^(a)	1.525	1.649	0	0	3.174
Calabria ^(a)	227	809	0	0	1.036
Sicilia ^(a)	21.853	8.260	0	0	30.113
Sardegna ^(a)	2.341	1.577	0	0	3.918
Nord	60.040	35.546	24.616	12.846	133.048
Centro	17.348	7.065	1.065	989	26.467
Sud	30.568	18.261	143	148	49.120
Totale	107.956	60.872	25.824	13.983	208.635

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

**Tab. II.12 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati";
anno formativo 1999/2000**

<i>Regioni</i>	<i>Contratti di formazione lavoro (CFL)</i>	<i>Lavoratori occupati</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	0	12.053	12.053
Valle d'Aosta	0	5.605	5.605
Lombardia	360	20.462	20.822
Prov. Aut. Trento	180	2.819	2.999
Prov. Aut. Bolzano	1.648	26.491	28.139
Veneto	0	28.870	28.870
Friuli Venezia Giulia	58	15.120	15.178
Liguria	0	0	0
Emilia Romagna	74	66.651	66.725
Toscana	122	3.928	4.050
Umbria	0	5.004	5.004
Marche	0	4.651	4.651
Lazio	0	2.418	2.418
Abruzzo	0	3.819	3.819
Molise	0	46	46
Campania	116	934	1.050
Puglia	250	7.540	7.790
Basilicata ^(a)	62	4.304	4.366
Calabria ^(a)	0	2.734	2.734
Sicilia ^(a)	0	5.443	5.443
Sardegna ^(a)	0	10.792	10.792
Nord	2.320	178.071	180.391
Centro	122	16.001	16.123
Sud	428	35.612	36.040
Totale	2.870	229.684	232.554

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.13 - Allievi iscritti per regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 1999/2000

Regioni	Soggetti a rischio di esclusione	Disoccupati	Donne	Lavoratori in mobilità	Totale
Piemonte	2.350	4.779	687	52	7.868
Valle d'Aosta	131	1.439	220	0	1.790
Lombardia	4.739	3.771	1.262	150	9.922
Prov. Aut. Trento	544	491	106	4.507	5.648
Prov. Aut. Bolzano	93	100	355	0	548
Veneto	2.799	873	694	1.904	6.270
Friuli Venezia Giulia	810	810	284	514	2.418
Liguria	382	1.318	424	16.591	18.715
Emilia Romagna	2.440	1.710	695	308	5.153
Toscana	355	1.154	401	79	1.989
Umbria	720	727	335	0	1.782
Marche	282	1.199	220	0	1.701
Lazio	3.434	3.276	1.437	1.083	9.230
Abruzzo	466	1.038	542	157	2.203
Molise	33	119	42	0	194
Campania	473	1.009	204	0	1.686
Puglia	823	2.273	538	0	3.634
Basilicata ^(a)	275	841	63	0	1.179
Calabria ^(a)	0	1.203	0	0	1.203
Sicilia ^(a)	0	1.635	0	0	1.635
Sardegna ^(a)	881	1.726	630	0	3.237
Nord	14.288	15.291	4.727	24.026	58.332
Centro	4.791	6.356	2.393	1.162	14.702
Sud	2.951	9.844	2.019	157	14.971
Totale	22.030	31.491	9.139	25.345	88.005

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. II.14 - Allievi formati sul bacino d'utenza - Valori percentuali

Regioni	Formazione giovani ^(a)		Formazione adulti occupati ^(b)		Formazione adulti disoccupati ^(c)		Totale	
	98/99	99/00	98/99	99/00	98/99	99/00	98/99	99/00
Piemonte	32,4	29,2	0,6	0,7	10,5	10,0	2,2	2,1
Valle d'Aosta	48,2	41,9	12,0	11,4	100,0	100,0	17,0	16,5
Lombardia	44,9	54,0	1,1	0,6	18,7	8,2	2,6	1,8
Prov. Aut. Trento	100,0	100,0	4,1	1,6	8,4	100,0	7,0	9,7
Prov. Aut. Bolzano	100,0	100,0	7,8	15,2	18,3	16,7	12,7	19,3
Veneto	51,2	70,9	1,5	1,7	1,8	11,8	2,0	3,1
Friuli Venezia Giulia	41,1	100,0	1,4	3,4	2,6	13,1	2,3	4,9
Liguria	16,7	22,1	2,5	0,0	5,4	47,3	3,2	4,0
Emilia Romagna	63,3	82,8	4,3	4,1	10,8	9,8	5,3	5,0
Toscana	16,9	14,5	1,3	0,3	6,2	2,9	1,9	0,8
Umbria	10,3	12,6	1,8	1,7	6,8	11,2	2,2	2,3
Marche	29,0	11,8	0,8	0,9	8,3	7,7	1,7	1,3
Lazio	19,7	26,7	0,9	0,1	6,5	5,5	2,0	1,4
Abruzzo	20,7	23,0	0,2	0,9	3,0	8,1	1,0	2,0
Molise	32,6	7,6	0,2	0,0	4,9	1,7	2,6	0,5
Campania	1,8	2,7	0,1	0,1	0,3	0,5	0,3	0,4
Puglia	6,3	3,2	0,2	0,7	0,5	2,3	0,7	1,0
Basilicata	25,7	29,5	2,4	2,6	4,3	4,7	3,8	4,0
Calabria	1,6	1,9	0,5	0,5	0,8	0,9	0,7	0,7
Sicilia	19,5	21,5	0,4	0,4	0,5	0,6	2,1	2,2
Sardegna	8,0	9,0	2,1	2,3	3,3	3,6	2,6	2,8
Nord	45,6	57,2	1,9	1,8	11,2	15,6	3,2	3,4
Centro	19,3	21,9	1,1	0,4	6,6	5,4	1,9	1,3
Sud	9,0	9,2	0,5	0,7	0,9	1,4	1,2	1,4
Totale	18,5	20,6	1,4	1,2	4,3	5,2	2,3	2,3

^(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 Isfol su dati Istat e regionali

Indicativo, per comprendere meglio l'incidenza dell'attività formativa svolta in Italia, è l'analisi riportata nella tabella II.14. In questa tabella viene calcolato il rapporto tra i dati sull'attività realizzata nelle varie regioni e l'effettivo bacino d'utenza potenziale di ciascuna di esse; ogni macrotipologia di utenza è stata confrontata con la corrispondente fascia d'età e categoria della forza lavoro; il totale è rapportato con tutta la forza lavoro.

Gli allievi in formazione, sul territorio nazionale, rappresentano il 2,3% dell'utenza potenziale, confermando il valore di copertura già riscontrato l'anno passato.

L'utenza che registra la percentuale più alta è quella dei giovani dove addirittura il 20,6 % dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni in cerca di occupazione usufruisce di corsi di formazione professionale, migliorando il risultato già positivo rilevato nel passato (18,5%). La tipologia disoccupati viene raggiunta dalla formazione professionale nella misura del 5,2% rispetto al bacino d'utenza, il dato risulta confortante se paragonato al passato, quando la percentuale di copertura per questa tipologia era del 4,3%. Gli allievi iscritti ai corsi rientranti nella tipologia occupati rappresentano solo l'1,2% del bacino d'utenza potenziale.

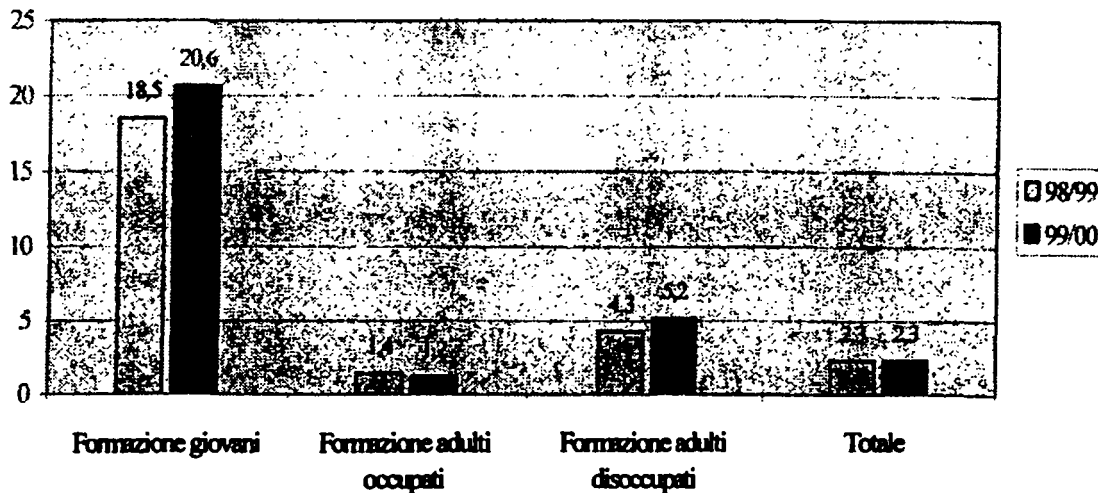
Osservando la tabella per ripartizione geografica (tab. II.14), si nota che nelle regioni del Nord la formazione è più presente che nel resto del paese (3,4 %) ed in particolare nella macroarea formazione dei giovani, in questa ripartizione territoriale, si registra una percentuale di copertura veramente positiva (57,2 %).

Nelle regioni del Centro e del Sud, la quota di allievi iscritti, copre rispettivamente l'1,3% e l'1,4% di utenza potenziale.

Le realtà territoriali che ottengono il risultato più positivo si confermano anche quest'anno la Provincia Autonoma di Bolzano che copre quasi il 20% del suo bacino d'utenza e la Valle d'Aosta che si attesta a quota 16,5%.

I risultati evidenziati da questo tipo di elaborazione, così differenti tra loro, rispecchiano anche le diverse scelte operative messe in atto dalle Regioni sulla base di elementi quali la forza lavoro regionale, le caratteristiche dell'offerta di lavoro e delle strutture dei mercati del lavoro regionali.

Fig. II.3 - Allievi formati sul bacino d'utenza – Valori percentuali Anno 1999-2000



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e regionali

3. Le caratteristiche dell'offerta formativa

Nel paragrafo precedente si è condotta in modo dettagliato un'analisi statistica del sistema della formazione professionale regionale, concentrandosi sulle dimensioni quantitative sia dell'attività corsuale effettivamente erogata sia del bacino di utenza coinvolta; tale operazione consente di stabilire un ordine di grandezza del sistema nel suo insieme e nelle varie aree del Paese.

Scopo del presente paragrafo, invece, è quello di contribuire a migliorare il grado di conoscenza delle caratteristiche dei soggetti erogatori dell'offerta formativa e di delineare alcune tendenze innovative in atto nel sistema formativo italiano. Per fare questo ci si avvarrà dei dati raccolti nell'ambito della prima rilevazione nazionale sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico¹ condotta nel corso del 2000 dall'Area Sistemi formativi dell'Isfol con la collaborazione del Cisem (Istituto di ricerca della Provincia di Milano).

L'indagine riguardava, oltre l'attività svolta, i raccordi con la programmazione territoriale, il personale, i servizi complementari offerti, le strutture a disposizione.

¹ L'indagine, di tipo censuale, è stata rivolta a quanti nel periodo compreso tra settembre 1999 e luglio 2000 hanno erogato formazione professionale finanziata dalle Regioni; i questionari resi riguardano oltre 1.500 sedi sul territorio nazionale, con una copertura molto elevata di tutta l'offerta di formazione professionale (stimata attorno al 90%).

3.1 Un sistema consolidato

Un primo aspetto da sottolineare circa le caratteristiche dei soggetti erogatori di formazione è la continuità nel tempo della loro presenza sul territorio; infatti, quasi il 55% degli Enti opera da più di dieci anni ed un ulteriore 13,4% è attivo da più di sei anni. Insomma, per poco meno del 70% circa del totale si tratta di Enti radicati nelle realtà locali di appartenenza.

Lo stesso vale per le sedi operative (intese come il luogo in cui sono effettivamente presenti le risorse necessarie all'attuazione dell'offerta formativa), con il 56% di esse che operano da più di dieci anni e l'11% che opera da più di sei anni.

*Tab. II.15 - Periodo di attività delle sedi operative nel campo della formazione professionale per aree geografiche. Valori percentuali**

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>	<i>Totale</i>
Da 1 a 2 anni	12,5	10,1	11,9	12,6	12,0
Da 3 a 5 anni	20,0	14,8	22,4	16,2	18,7
Da 6 a 10 anni	7,4	10,1	16,6	10,2	11,0
Da più di 10 anni	58,1	60,3	46,2	60,5	56,1
m. i. (mancata informazione)	2,0	4,6	2,9	0,4	2,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Le percentuali sono calcolate sul totale delle sedi operative di ciascuna area geografica.

Fonte: indagine Isfol-Cisem

Il sistema, inoltre, è caratterizzato dalla maggioritaria presenza di Enti che hanno nella formazione la propria attività esclusiva e/o prevalente: il valore supera il 76% del totale.

Insomma, il sistema della formazione professionale italiano appare fortemente "consolidato" e "radicato", con un forte "nocciolo duro" al proprio interno, costituito, appunto, dagli Enti di formazione.

I ragionamenti sin qui fatti riguardano, si è detto, l'intero territorio nazionale, ma come largamente prevedibile, vi sono differenze che emergono spostando l'attenzione prima sulle differenti aree del Paese e quindi sui singoli sistemi regionali.

Tab. II.16 - Incidenza delle attività di formazione professionale sul complesso dell'attività svolta dagli Enti per aree geografiche. Valori percentuali*

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>	<i>Totale</i>
Solo nel campo della formazione professionale	38,3	31,1	33,0	43,3	36,9
Anche in altri campi e la formazione costituisce l'attività prevalente	37,7	43,3	41,3	37,7	39,7
Opera in altri campi e la formazione non costituisce l'attività prevalente	22,7	24,4	23,2	17,4	21,7
m. i. (mancata informazione)	1,3	1,1	2,5	1,6	1,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Le percentuali sono calcolate sul totale degli enti di ciascuna area geografica.

Fonte: indagine Isfol-Cisem

Quanto detto vale sia rispetto alle tipologie dell'offerta formativa, sia rispetto alla "natura" dei soggetti erogatori.

Per quanto riguarda le tipologie formative, esse si dispongono in modo sufficientemente equilibrato nel Nord Ovest, Nord Est e Centro, mentre maggiore è la polarizzazione delle attività nel Sud e Isole, ma - in questo come in altri casi - è opportuno considerare separatamente il Sud e le Isole, dato che è in particolare in queste ultime che si riscontrano i caratteri più "tradizionali" della formazione professionale.

Rispetto alla tipologia degli Enti giuridicamente responsabili delle attività corsuali, gli elementi di differenza riguardano certamente la maggiore presenza nelle Isole di Enti di formazione, ma anche il diverso peso dell'intervento "pubblico" e di quello delle "Parti sociali".

Regioni, Province, Comuni e loro Consorzi, nella fattispecie, sono più presenti nel Nord Ovest (11,8% del totale dell'area territoriale), nel Centro (10,3%), nel Nord Est (10%) e meno (sia pur con qualche eccezione) nel Sud e Isole (3,9%).

Le "Parti sociali" sono poco presenti nel Sud e Isole (10,8% del totale, con l'eccezione, però, del Molise, della Basilicata e della Campania) e nel Nord Est (10,6%), mentre hanno una loro più che discreta rappresentazione (14,5%) nel Centro (in particolare in Toscana e Abruzzo) e nel Nord Ovest (14,2%).

Tab. II.17 - Tipologia degli Enti giuridicamente responsabili dell'attività formativa per aree geografiche. Valori percentuali*

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>	<i>Totale</i>
Regione	2,5	4,4	2,5	3,3	3,0
Provincia	1,6	5,6	2,8	0,3	2,2
Comune	4,1		2,8		2,0
Consorzio di Enti locali	3,7		2,2	0,3	1,8
Istituto scolastico	1,3	3,9	1,7	2,0	2,0
Università	1,6			0,3	0,5
Ente di formazione	38,9	34,4	35,5	47,5	39,4
Consorzio Enti di formazione	0,9	1,1	2,0	2,3	1,6
Associazione, cooperativa non profit	16,8	19,4	14,5	20,3	17,4
Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura	1,6	0,6	0,8	0,7	1,0
Ente bilaterale	5,0	3,3	5,9	5,9	5,2
Organizzazione sindacale			0,3	0,3	0,2
Organizzazione dei datori di lavoro	0,3	1,1	0,8	0,7	0,7
Associazione/Consorzio di imprese	7,2	5,6	6,7	3,3	5,8
Altro	14,6	20,6	21,5	12,8	17,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Le percentuali sono calcolate sul totale degli enti di ciascuna area geografica.

Fonte: indagine Isfol-Cisem

3.2 Tendenze innovative

Dalle risposte fornite ai questionari emergono anche numerosi elementi di novità.

In generale si può dire che l'aspetto che accomuna le indicazioni ricevute e la tensione verso il passaggio da un modello di sede formativa di tipo "scolastico", ovvero centrato sulla proposizione di attività corsuali tendenzialmente ripetitiva ad un modello di *sede agenziale*, ovvero in grado di offrire una *pluralità di corsi*, molti dei quali progettati ad hoc di anno in anno, nonché una *pluralità di servizi* collegati direttamente all'attività corsuale, oppure svincolati da essa.

Ovviamente non si può fare a meno di ricordare che le informazioni analizzate sono quelle ricevute dalle varie sedi operative e, quindi, i dati originano da valori autodichiarati dai soggetti rispondenti. Tuttavia, anche volendo, in qualche caso, contenere l'enfasi su quanto emerge dai questionari

raccolti, si può affermare che il sistema rivelato dall'indagine ha una diffusa consapevolezza delle linee di trasformazione in corso con le quali è indubbio si stia confrontando.

Un primo elemento che introduce tensioni innovative nel sistema formativo è senza dubbio rappresentato dall'*attuazione della più recente normativa*, ovvero:

- la legge 9/99 che ha ampliato la durata dell'obbligo scolastico;
- l'obbligo formativo fino ai diciotto anni (art. 68 della l. 144/99 e relativo Regolamento attuativo);
- i corsi di Ifts (art. 69 della l. 144/99);
- l'attuazione degli artt. 16 e 18 della l. 196/97 (apprendistato e tirocini formativi e di orientamento).

Come si può vedere, si tratta di provvedimenti tutti recentissimi che a vario titolo e spessore hanno chiamato in causa la formazione professionale. Considerare come essa ha risposto nei tempi brevissimi a disposizione alle varie necessità è dunque un aspetto oltremodo significativo, specchio della capacità di autoaggiornamento del sistema formativo nel suo insieme ed in generale di essere (o meno) flessibile e dinamico.

Si consideri l'*attuazione della l. 9/99* che, come è noto, prevedeva interventi di orientamento (a vario spessore) da parte della formazione professionale. L'indicatore più interessante è quello relativo al numero degli allievi coinvolti. La situazione è la seguente:

- nel Centro, gli allievi che dalla rilevazione risultano essere coinvolti sono stati quasi 10.000 (il 16% circa di tutti gli allievi coinvolti nelle *Attività per giovani*²);
- nel Nord Ovest, gli allievi sono stati più di 5.000 (poco meno dell'8% del totale degli allievi coinvolti nelle *Attività per giovani*);
- nel Nord Est, gli allievi sono stati 3.600 (il 13% del totale di quelli coinvolti nelle *Attività per giovani*);
- nel Sud e Isole, gli allievi sono stati 360 (l'1% circa del totale degli allievi coinvolti nelle *Attività per giovani*).

Per quanto riguarda i *corsi Ifts* la situazione è la seguente:

- nel Centro, gli allievi sono stati 1.750;
- nel Nord Ovest, 1.400;
- nel Sud e Isole, 265;
- nel Nord Est, 85.

² Si intendono *Attività per giovani* le attività corsuali di formazione iniziale o di base, di 2° livello, il raccordo formazione-istruzione, le attività connesse alla l. 9/99 e l'Ifs.

Gli interventi formativi relativi all'*apprendistato* hanno visto:

- nel Nord Ovest, quasi 9.000 allievi;
- nel Centro, 4.600 allievi;
- nel Nord Est, quasi 2.500 allievi;
- nel Sud e Isole, 406.

Gli allievi dei *tirocini* sono stati:

- nel Nord Ovest, quasi 18.000;
- nel Centro, più di 8.000;
- nel Nord Est, 2.400 circa;
- nel Sud, 850 circa.

Nel box illustrativo che segue, inoltre, è riportato il dettaglio dell'incidenza percentuale dell'utenza coinvolta in quelle attività formative che si possono considerare più innovative sul totale degli iscritti ai corsi di formazione.

Alcune utenze innovative della Fp rispetto al totale allievi

Attività connesse alla legge 9/99 (innalzamento obbligo scolastico)	3,6%
Attività di raccordo formazione-istruzione	6,3%
Attività IFTS	0,7%
Attività per soggetti a rischio di esclusione	3,1%
Donne	1,9%
Apprendisti	3,1%
Tirocini formativi	5,5%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

Passando a considerare i settori economici e professionali toccati dalle attività formative svoltesi nelle sedi operative, si osservano significative presenze di corsi legati a settori riconducibili alle attività terziarie, ovvero quelle che usualmente rendono necessarie aggiornamenti tanto al personale che delle strutture presenti nelle sedi operative. Un dato di assoluto rilievo è quello riguardante il settore informatico (un settore per sua natura costantemente interessato da innovazioni), che viene segnalato dai due terzi delle sedi operative censite. Anche i settori sanità e commercio fanno registrare significative quote di rappresentanza, essendo indicati rispettivamente da 443 e 429 sedi

operative; corsi legati al settore istruzione si sono svolti in 406 sedi. In crescita, anche se con ampi margini futuri di espansione, è il settore di intermediazione monetaria e finanziaria.

Nel comparto dell'industria si distinguono due settori che, pur se di lunga tradizione, hanno conosciuto (e continuano a conoscere) significative trasformazioni introdotte da innovazioni tecnologiche e organizzativo-gestionali: il metalmeccanico (460 sedi) e il tessile-abbigliamento (304 sedi).

I settori economici di riferimento delle sedi operative

Informatica e attività professionali	66,0%
Metalmeccanica	29,7%
Sanità e altri servizi sociali	28,6%
Commercio	27,7%
Istruzione	26,2%
Alberghi e ristorazione	25,1%
Apparecchiature elettriche/optiche	20,4%
Tessili e abbigliamento	19,6%
Costruzioni	15,8%
Trasporti e comunicazioni	14,8%
Carta, stampa editoria	13,4%
Intermediazione monetaria e finanziaria	7,9%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

A livello di aree territoriali i dati hanno scostamenti tradizionali rispetto alla media nazionale, con Nord Ovest e Nord Est maggiormente industrializzati, il Meridione in cui più che altrove si registra una più alta incidenza del settore agricolo e di quello terziario (pur se di quello meno avanzato) e il Centro Italia in una posizione intermedia tra le altre aree del Paese.

Un altro indicatore in grado di rendere conto della reattività del sistema formativo alle innovazioni è quello relativo alla capacità delle sedi operative di interagire con il territorio in cui operano, divenendone a tutti gli effetti una risorsa. Nella fattispecie si è analizzato il grado di partecipazione delle sedi operative alle attività consultive volte a formulare piani e programmi concertati tra più attori che agiscono nelle varie realtà locali. Ebbene, dall'indagine risulta che oltre i due terzi delle sedi partecipano a tali attività, con una presenza diretta nel 48,4% dei casi elaborati.

Gli organismi prevalentemente segnalati come interlocutori sono Regioni e Province, ma di tutto rilievo è anche il rapporto che si sta instaurando tra sedi formative e scuole. Altri interlocutori che emergono con una certa chiarezza sono le organizzazioni datoriali e quelle sindacali, indicate rispettivamente dal 24,4% e dal 21,8% delle sedi operative.

Il dialogo con il territorio: la consultazione/concertazione

Le sedi operative che dichiarano di partecipare ad attività consultive nel territorio per la formulazione di piani e programmi formativi sono il 68,7 %.

In particolare:

Vi partecipano direttamente	48,4%
Attraverso forme associative o delega	20,3%

Gli organismi territoriali con i quali si svolge l'attività di consultazione sono:

Regione	43,2%
Provincia	42,6%
Scuole	29,0%
Organizzazioni datoriali	24,4%
Comune	24,0%
Organizzazioni sindacali	21,8%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

La breve analisi condotta consente di verificare una più che discreta reattività del sistema della formazione professionale; una reattività, per altro, piuttosto differente nelle diverse aree del Paese. Le realtà più ricettive alle esigenze di innovazione del sistema di formazione risultano essere alcune regioni del Centro e del Nord (Est e Ovest) che sono state in grado di proporre una dimensione significativa di azioni formative pressoché in ognuna delle tipologie considerate.

Considerando, comunque, le circoscrizioni territoriali, è possibile accomunare il Centro ed il Nord Ovest quali aree che hanno mostrato una più che discreta capacità di reagire al nuovo.

Un'immagine del tutto simile la si può ricavare considerando le *funzioni esercitate* all'interno delle varie sedi operative.

Si prende come esempio la funzione di *Coordinatore per le attività di integrazione*, che è presente:

- nell'11,4% delle sedi operative del Nord Ovest;
- nel 7% di quelle del Centro;
- nel 5,5% di quelle del Nord Est;
- nel 3,1% di quelle del Sud e Isole.

Per una analisi completa di questo aspetto si rimanda al 1° Rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia (indagine Isfol/Cisem, 2000); in questa sede si è provveduto a riportare, nello specchio che segue, il grado di incidenza che al momento attuale hanno acquisito alcune funzioni

innovative nelle sedi operative, a ulteriore riprova della capacità reattiva del sistema nel suo complesso.

Presenza di alcune funzioni innovative nelle sedi operative

Formatore tutor	40,8%
Coordinatore progettazione	24,2%
Coordinatore orientamento	15,1%
Orientatore promotore	12,9%
Progettista di sistema	12,7%
Responsabile valutazione	9,5%
Coordinatore integrazione	6,9%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

Un'ultima osservazione riguarda un mutamento tendenziale (che potrebbe rivelarsi piuttosto significativo se confermato da analisi successive) nell'*offerta di servizi* da parte del sistema di formazione professionale. Il riferimento è ai *servizi non formativi* erogati all'esterno delle sedi operative.

Dalla rilevazione emerge, infatti, che non sono poche le sedi che, accanto alla prevalente offerta di formazione, stanno specializzandosi nell'offrire ulteriori servizi, utilizzabili da soggetti terzi (le scuole, il territorio, etc.). Si tratta, nella fattispecie, di servizi relativi a:

- *analisi del contesto di impresa;*
- *sportelli informativi;*
- *inserimento di disabili;*
- *incontro domanda/offerta;*
- *elaborazione di dati relativi al mercato del lavoro;*
- *progettazione.*

Nel box di seguito riportato sono sintetizzati i principali dati.

Non solo formazione: i servizi erogati dalle sedi operative

Alcuni servizi innovativi erogati nell'ambito delle attività formative...

Tutoring	42,5%
Orientamento	38,6%
Progettazione di percorsi formativi	29,3%
Bilancio di competenze	22,6%
Analisi del contesto organizzativo d'impresa	18,9%
Counselling	17,6%
Sportello informativo	16,8%

...e quelli più comunemente erogati ad altri soggetti (scuole, territorio, imprese, altri)

Sportello informativo	35,9%
Progettazione di percorsi formativi	33,9%
Incontro tra domanda e offerta	26,0%
Elaborazione dati del Mercato del lavoro	23,8%
Analisi del contesto organizzativo d'impresa	21,1%
Counselling	16,9%
Orientamento	16,7%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

Anche in questo caso si riscontrano le differenze già verificate per le diverse aree del Paese, con un maggiore attivismo nel Nord Ovest, cui seguono il Nord Est ed il Centro con situazioni piuttosto simili, mentre il Sud risulta in posizione più arretrata.

Ulteriori elementi significativi riguardano la questione della "certificazione di qualità", in attesa degli accreditamenti a livello nazionale.

L'indagine ha messo in luce che solo due regioni (il Piemonte e l'Emilia Romagna) vedono una concreta preminenza (oltre il 50%) di sedi operative certificate (Iso 9000), ma si è potuto comunque constatare come il processo si presenti sufficientemente diffuso: si fa riferimento alle sedi che hanno dichiarato di aver avviato le procedure di accreditamento, ma anche ad altri indicatori, quali quelli relativi all'utilizzo da parte di molte sedi (un po' di tutte le regioni) di "consulenti" proprio sull'aspetto "qualità".

Le sedi operative e le certificazioni della classe ISO 9000

Le sedi operative che si sono attivate per acquisire una certificazione di qualità della classe ISO 9000 sono il 54,1 %.

In particolare:

Dichiarano di essere certificate	17,8%
Hanno avviato le procedure necessarie	36,3%

Fonte: Indagine Isfol-Cisem.

In conclusione, il quadro che sembra emergere da questa prima rilevazione sull'offerta di formazione a finanziamento pubblico è sostanzialmente quello di una realtà (di per sé articolata) in trasformazione e all'interno della quale le differenze (che ci sono) paiono consistere più nella diversa velocità (ed estensione) del mutamento che non nella propensione a modificare le proprie caratteristiche in risposta alle dinamiche che intervengono sul sistema formativo.

4. L'apprendistato e i contratti di formazione lavoro

Tra i principali strumenti di inserimento al lavoro rivolti ai più giovani troviamo i contratti a causa mista che, accanto ai contenuti propri del rapporto di lavoro subordinato, annoverano l'ulteriore finalità di consentire la crescita formativa all'interno dell'impresa stessa; in altre parole sono modelli contrattuali di integrazione tra momento formativo ed esperienza professionale sul lavoro.

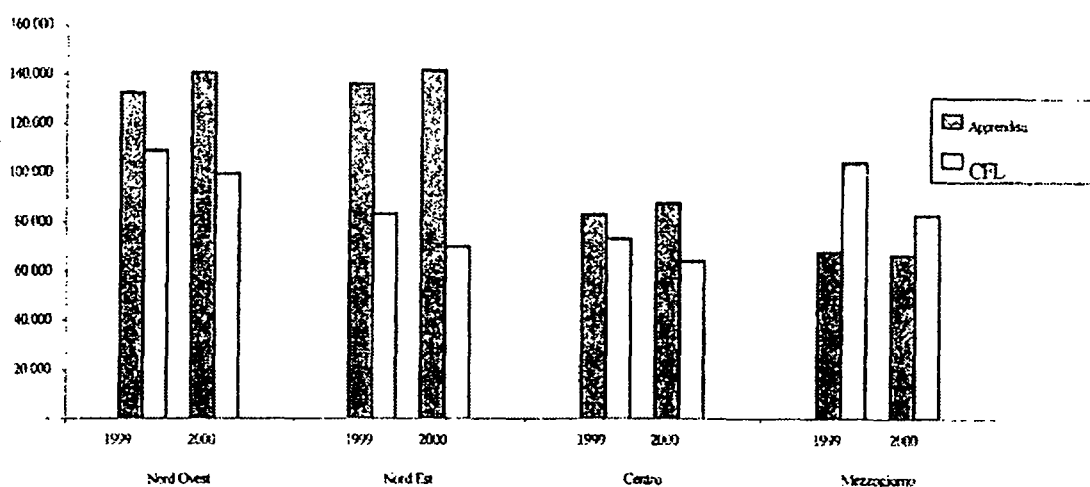
Negli ultimi anni, all'interno dei contratti a causa mista, si registrano tendenze diametralmente opposte: una continua crescita dell'apprendistato ed un netto calo del contratto di formazione e lavoro.

Sembra quindi essersi avviato un processo di sostituzione sostanzialmente ascrivibile a due fattori: da un lato la legge Treu (legge 196/97), che ha esteso la possibilità di stipulare contratti di apprendistato anche per qualifiche professionali medio-alte ed oltre i 20 anni di età; dall'altra l'opposizione comunitaria alla concessione generalizzata degli sgravi prevista dalla normativa nazionale sui CFL.

A livello territoriale (cfr. fig. II.4) si può notare come l'inversione di tendenza, cominciata nel Centro-Nord, riportando risultati più che significativi, stenti ad avviarsi nel Mezzogiorno; questo

potrebbe però significare solo una più lenta acquisizione dello strumento dell'apprendistato, ipotesi avvalorata dal calo dei CFL nel secondo anno.

Fig. II.4 - *Apprendisti e Contratti di formazione e lavoro per aree geografiche (1999-2000) - dati di stock medio annuo*



Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

Dall'analisi del precedente grafico il dato che emerge chiaramente è la crescita dell'apprendistato in tutte le ripartizioni geografiche fatta eccezione per il mezzogiorno dove prevalgono i contratti di formazione e lavoro, anche se in misura minore nel secondo anno.

Per tutte le altre aree italiane oltre alla prevalenza emerge la crescita degli apprendisti nel corso del secondo anno.

La tabella II.18 riporta i valori dell'apprendistato e dei contratti di formazione e lavoro nelle diverse regioni per gli anni 1999 e 2000 con le relative variazioni percentuali rispetto all'anno 1999; in essa si evidenzia che l'aumento degli apprendisti riguarda tutte le Regioni italiane; al contrario sembra verificarsi una regressione del numero dei contratti di formazione e lavoro.

Nel corso del 2000 hanno aumentato di circa il 10% il loro numero di apprendisti il Lazio ed il Molise ed un valore ancora più alto (+13,2%) si registra nella regione dell'Umbria.

Buoni i valori di tutte le regioni del Nord e Centro ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige che decrescono.

Considerazioni completamente diverse devono essere fatte per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno per le quali non si può propriamente parlare dell'effetto di sostituzione prima citato

(dai CFL all'apprendistato) in quanto sembrerebbe che regioni che ricorrono meno all'apprendistato ricorrono ancora meno ai CFL. Mancherebbe quindi quella compensazione tra i due maggiori contratti a causa mista.

Dal grafico si evince inoltre il calo dei contratti di formazione e lavoro pressoché ovunque con perdite che vanno dal 10 al 20%.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.18 - Contratti di apprendistato e contratti di formazione e lavoro negli anni 1999 - 2000 (valori assoluti e variazioni percentuali rispetto all'anno 1999)

Regioni	Apprendistato			Contratti di formazione e lavoro		
	1999		2000 (*)	1999		2000 (*)
	v.a.	%	v.a.	v.a.	%	v.a.
Valle d'Aosta	1.528	100,0	1.481	1.047	100,0	968
Piemonte	40.472	100,0	43.350	28.514	100,0	25.754
Lombardia	78.784	100,0	83.273	74.237	100,0	68.391
Liguria	11.685	100,0	12.461	5.099	100,0	4.688
Trentino Alto Adige	11.423	100,0	11.071	5.886	100,0	5.090
Veneto	62.166	100,0	65.013	31.918	100,0	25.469
Friuli Venezia Giulia	12.354	100,0	12.855	9.231	100,0	7.646
Emilia Romagna	50.045	100,0	52.351	36.256	100,0	31.757
Toscana	37.938	100,0	39.652	20.096	100,0	17.589
Umbria	8.658	100,0	9.805	6.786	100,0	6.294
Marche	20.627	100,0	20.876	6.857	100,0	5.719
Lazio	15.688	100,0	17.282	39.334	100,0	34.439
Abruzzo	9.080	100,0	8.927	13.922	100,0	10.350
Molise	1.139	100,0	1.251	3.268	100,0	2.832
Campania	10.403	100,0	10.385	23.549	100,0	17.834
Puglia	24.055	100,0	23.285	30.300	100,0	25.035
Basilicata	1.642	100,0	1.510	3.859	100,0	3.178
Calabria	2.777	100,0	2.555	4.449	100,0	3.260
Sicilia	13.321	100,0	13.453	12.136	100,0	10.216
Sardegna	5.354	100,0	4.955	12.268	100,0	9.626
Nord Ovest	132.469	100,0	140.565	108.897	100,0	99.801
Nord Est	135.988	100,0	141.290	83.291	100,0	69.962
Centro	82.911	100,0	87.615	73.073	100,0	64.041
Mezzogiorno	67.771	100,0	66.321	103.751	100,0	82.331
Italia	419.139	100,0	435.791	369.012	100,0	316.135

(*) I dati del 2000 si riferiscono allo stock medio del 1° semestre

Fonte: Inps

In Italia oltre il 66% dei contratti di apprendistato viene stipulato con i minori di 20 anni (cfr. tab. II.19) e quasi la totalità della restante parte è concentrata nella classe 20 – 24 anni.

Le singole ripartizioni geografiche non mostrano una grande variabilità rispetto ai valori della distribuzione italiana; si discosta lievemente il Centro che evidenzia, in confronto alle altre ripartizioni geografiche, una percentuale maggiore (40,3%) nella classe mediana (20-24 anni) probabilmente dovuta ad una più elevata scolarizzazione di questa zona italiana e dunque al ritardato ingresso nel mercato del lavoro.

Da sottolineare che almeno il 30% dei contratti di apprendistato è l'effetto delle modifiche apportate dalla legge Treu, che ha prodotto questa nuova utenza introducendo l'innalzamento per età oltre il diciannovesimo anno.

Completamente capovolta è la distribuzione per età dei CFL, che mostra basse percentuali nelle classi inferiori e si concentra in eguale misura nelle due restanti classi, privilegiando così le età più elevate che sono ovviamente le età di ingresso per i titoli di studio più alti.

Quanto appena detto confermerebbe la complementarietà di questi due strumenti.

Tab. II.19 - Composizione % per fascia di età dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nelle diverse ripartizioni geografiche (anno 2000)

	minori di 20	20 - 24	25 e oltre	Totale
<i>Apprendistato</i>				
Nord Ovest	68,3	31,2	0,5	100,0
Nord Est	67,9	31,6	0,5	100,0
Centro	58,8	40,3	0,9	100,0
Mezzogiorno	69,6	29,7	0,7	100,0
Italia	66,5	32,9	0,6	100,0
<i>Contratto di formazione e lavoro</i>				
Nord Ovest	4,8	51,8	43,3	100,0
Nord Est	5,1	52,5	42,3	100,0
Centro	1,7	42,8	55,5	100,0
Mezzogiorno	2,8	33,8	63,5	100,0
Italia	3,7	45,5	50,8	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

La tabella II.20 mostra la suddivisione, nelle diverse aree geografiche, degli apprendisti e dei contratti di formazione e lavoro per sesso. In essa si riscontra una maggiore presenza femminile, generalizzata in tutte le aree, nei contratti di apprendistato rispetto ai CFL; la ragione di questo aumento può essere dovuto ad un incremento dei contratti di apprendistato per le qualifiche più alte ad appannaggio prevalentemente femminile.

Tab. II.20 - Composizione % per sesso dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nelle diverse ripartizioni geografiche (anno 2000)

	Maschi	Femmine	Totale
<i>Apprendistato</i>			
Nord Ovest	61,5	38,5	100,0
Nord Est	57,5	42,5	100,0
Centro	60,0	40,0	100,0
Mezzogiorno	62,8	37,2	100,0
Italia	60,1	39,9	100,0
<i>Contratto di formazione e lavoro</i>			
Nord Ovest	64,9	35,1	100,0
Nord Est	63,3	36,7	100,0
Centro	66,6	33,4	100,0
Mezzogiorno	67,1	32,9	100,0
Italia	65,4	34,6	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

La tabella II.21 mostra i soggetti interessati da sgravio contributivo a seguito della trasformazione a tempo indeterminato del contratto di apprendistato e di formazione e lavoro negli anni 1996-2000.

Esaminando i dati possiamo vedere che nell'arco di questi ultimi cinque anni sembra delinearsi una tendenza alla diminuzione della regolarizzazione in contratto definitivo una volta terminato il periodo di apprendistato, anche se i dati dell'ultimo anno segnalano una certa ripresa.

I valori nelle diverse ripartizioni geografiche, pur se con lo stesso andamento, presentano intensità diverse: negli anni considerati oltre il 70% dei contratti si concentra al Nord, circa il 18% al Centro e solo l'11% al Sud.

Per quanto riguarda i contratti di formazione e lavoro sembra delinearsi una consistente tendenza all'aumento della loro trasformazione in contratti a tempo indeterminato, crescita che si accentua maggiormente nel Mezzogiorno che passa da una percentuale lievemente superiore al 7% sul totale nel 1996, all'82% dei contratti regolarizzati nel 2000.

Tab. II.21 Soggetti interessati da sgravio contributivo a seguito della trasformazione a tempo indeterminato del contratto apprendistato e del contratto di formazione e lavoro negli anni 1996-2000

Ripartizioni geografiche	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Apprendistato</i>					
Nord Ovest	18.223	17.666	16.438	15.585	18.223
Nord Est	17.258	17.099	16.170	15.148	17.555
Centro	8.649	8.579	7.939	8.006	9.633
Mezzogiorno	6.252	5.647	5.013	5.158	5.618
Italia	50.382	48.991	45.560	43.897	51.029
<i>Contratti di formazione e lavoro</i>					
Nord Ovest	223	1.567	1.871	1.980	2.042
Nord Est	237	1.216	1.404	1.561	1.093
Centro	106	496	576	669	527
Mezzogiorno	44	775	9.651	16.433	16.754
Italia	610	4.054	13.502	20.643	20.416

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

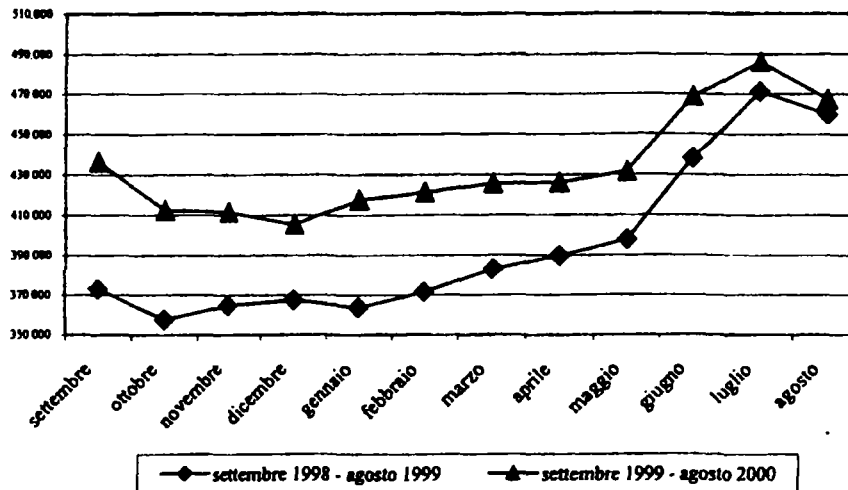
Un dato interessante riguarda la percentuale di partecipazione femminile ai contratti che vengono trasformati in contratti a tempo indeterminato; nel corso degli ultimi anni tale percentuale, che nel 1996 si aggirava intorno al 39% del totale, ha raggiunto, con incrementi sempre costanti, il 46% del totale, rappresentando così quasi la metà dei contratti regolarizzati.

Confrontando l'evoluzione degli stock di apprendisti nei periodi che vanno tra il mese di settembre '98 e agosto '99 e settembre '99 ed agosto 2000 (fig. II.5), possiamo effettuare un'ulteriore analisi sulla situazione dell'andamento mensile dei contratti di apprendistato. In entrambi i periodi si riscontra un'accentuata variabilità mensile accompagnata da un forte andamento ciclico: il periodo estivo determina una crescita consistente dello stock, che poi si riassorbe nel periodo invernale. Tale aumento è sicuramente da attribuire all'impiego degli apprendisti nel settore turismo e commercio, che concentra la sua maggiore attività nei mesi estivi grazie all'impiego di lavoratori stagionali.

Da sottolineare le diverse intensità registrate nelle due curve: nel mese di settembre '98 il numero di apprendisti superava di poco le 370.000 unità mentre, nello stesso periodo dell'anno successivo si verificava un incremento di oltre 63.000 raggiungendo le 430.000 unità.

Lo stesso incremento non si è verificato nella seconda parte dell'anno, infatti anche se le due curve prese in esame presentano un andamento molto simile, nel mese di agosto finiscono quasi per toccarsi: nell'agosto del 1999 il numero di apprendisti era pari a 460.080 unità, un anno più tardi raggiungeva le 467.506 unità, per un incremento di appena 7.426 apprendisti.

Fig. II.5 - Andamento mensile dello stock di apprendisti nei periodi settembre 1998 - agosto 1999 e settembre 1999 - agosto 2000



Fonte: elaborazione Isfol su dati di stock Inps

La tabella II.22 riporta i flussi medi mensili degli apprendisti avviati negli anni 1996-2000, da essa viene confermato il generale aumento nel periodo considerato; in particolare gli avviamenti sono cresciuti nell'arco di questi cinque anni di oltre il 75%.

Anche se questi ultimi dati hanno una natura diversa da quelli finora trattati, conducono essenzialmente allo stesso tipo di considerazioni precedentemente fatte sui dati di stock medi annui.

Oltre al cospicuo aumento dell'apprendistato, che risalta maggiormente prendendo in esame un lasso di tempo più lungo, essa ci fa apprezzare i risultati prodotti dalla legge 196/97, infatti dall'entrata in vigore di questa legge si è passati da 21.512 unità di apprendisti medie mensili a 31.333 unità, pari ad un incremento di oltre il 45% del 1998 rispetto al 1997.

Tab. II.22 - *Apprendisti avviati segnalati ai servizi per l'impiego negli anni 1996 - 2000 (flusso medio mensile)*

Area geografica	1996		1997		1998		1999 (*)	
	M	T	M	T	M	T	M	T
Nord Ovest	3.336	5.250	3.582	5.764	5.082	8.622	5.191	9.084
Nord Est	4.911	7.942	5.337	8.826	7.397	12.796	7.154	12.680
Centro	1.956	3.153	2.111	3.426	3.104	5.167	3.232	5.461
Mezzogiorno	2.149	3.095	2.438	3.496	3.199	4.748	3.258	4.748
Totale	12.352	19.440	13.468	21.512	18.782	31.333	18.835	31.973

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale per l'Osservatorio del Mercato del Lavoro

(*) Dati parzialmente stimati

Capitolo 3

LA SPESA PER IL SISTEMA FORMATIVO

1. La spesa regionale per la formazione professionale.

L'analisi della spesa regionale per la formazione professionale è essenziale per studiare come si evolve, in Italia, questo strumento di politica locale del lavoro. Gli ultimi dati disponibili, inoltre, assumono una loro importanza fondamentale: la chiusura del sessennio 1994/1999 richiedeva, ai diversi Stati che usufruivano dei fondi strutturali europei, che gli stessi fondi europei programmati nel sessennio fossero impegnati entro il 1999 e spesi al massimo per il 2001, pena la loro perdita. L'analisi dei rendiconti di spesa delle Regioni del 1999 potrà, così, aiutare a chiarire quanto sia stata adeguata la capacità di impegno delle amministrazioni statali competenti. Le previsioni iniziali di Cassa, contenute nei bilanci di previsione iniziale 2001, possono invece dare un'indicazione sulle disponibilità e sulle intenzioni di spesa delle Regioni.

Nella tabella III.1 si illustrano le spese per la formazione professionale per il totale delle Regioni italiane, negli anni disponibili (1995 - 2001), analizzate secondo diversi indicatori. Essa rappresenta una ricognizione generale sui dati utilizzati nel capitolo e sui problemi che verranno affrontati. Le prime due colonne evidenziano la continua crescita delle previsioni di spesa dal 1995 al 2001 (tranne una diminuzione nel 2000), segnale di un'accresciuta capacità di attrarre fondi da parte del settore della formazione professionale. Da notare quanto le variazioni dei capitoli di bilancio in corso di esercizio (differenza tra previsioni finali ed iniziali) siano state, in valore assoluto, sempre superiori ai 1.000 miliardi, raggiungendo addirittura nell'esercizio 1999 il valore di 2.493,2 miliardi di lire; nel caso del 1999 probabilmente la causa è da ricercarsi nell'imposizione del pieno impiego dei fondi comunitari, che ha fatto scattare una generale corsa all'iscrizione a bilancio, e immediato impegno delle somme, presso tutti gli enti percettori di fondi UE. Per cercare di misurare la capacità previsionale delle regioni, nella colonna (3) si è costruito un indice che misura percentualmente quanto le previsioni di spesa iniziali siano coincise con quelle finali (quando le previsioni finali ammontano esattamente a quelle iniziali l'indice ha valore 100%). Da questo semplice indice si evidenzia il fatto che le previsioni finali di spesa sono state in media sempre superiori del 25% rispetto a quelle iniziali, il che lascia supporre che in corso di esercizio gli organi decisionali siano ricorsi molto spesso alle procedure di variazione del bilancio.

Nella colonna (4) è riportato l'ammontare degli impegni presi per ciascun esercizio, e anche in questo caso si è voluto costruire un indice che misurasse in termini percentuali la capacità di

Tab. III.1 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 1995 - 2001.

	Previsioni iniziali (a) (mld. di lire)	Previsioni finali (b) (mld. di lire)	Capacità previsiva (3)=1/2	Impegni di spesa (b) (mld. di lire)	Capacità di impegno (5)=4/2	Spesa effettiva (b) (mld. di lire)	Incremento percentuale di (b) sul 1995	Spesa per unità di forza lavoro (c) (mgl. di lire)
	(1)	(2)	(4)	(6)	(7)	(8)		
1995	3.667,1	5.385,9	68,1%	3.501,4	65,0%	2.262,7	100,0	99,5
1996	4.384,8	5.529,2	79,3%	3.848,6	69,6%	3.070,3	135,7	134,4
1997	4.833,9	6.346,4	76,2%	4.346,1	68,5%	3.151,8	139,3	137,7
1998	4.899,7	6.722,8	72,9%	4.614,6	68,6%	3.629,7	160,4	157,6
1999	5.311,2	7.804,4	68,1%	6.104,5	78,2%	3.978,2	175,8	170,3
2000	4.591,0							
2001	6.250,9							

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

impegno rispetto alle previsioni finali di spesa (quando tutto il previsto è impegnato l'indice ha valore 100%). Tale misura della capacità di impegno è riportata nella colonna (5), e nel corso degli anni compresi tra il 1995 e il 1998 si è assestata, con andamenti altalenanti, poco sotto al 70%, per poi salire nel 1999 al 78,2%, presumibilmente per i motivi precedentemente ricordati di pieno impegno dei fondi comunitari.

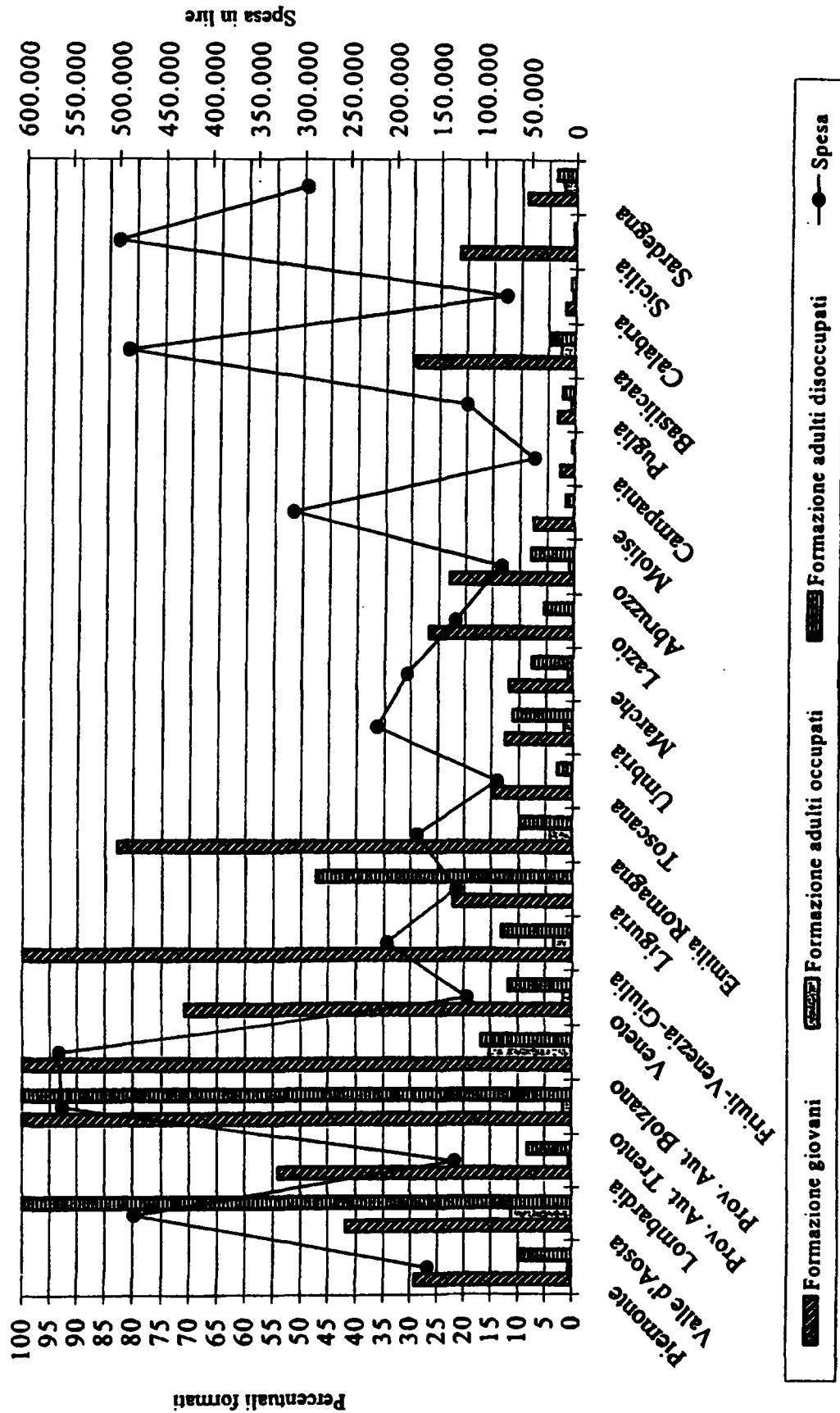
Nella colonna (6) sono riportate le somme effettivamente spese per la formazione professionale, e dalla colonna (7) si può vedere come tra il 1995 e il 1999 esse siano cresciute del 75,8%, segnale questo di una maggiore efficienza nella velocità di spesa (cosa che dovrebbe comportare una diminuzione dei residui passivi a fine anno). Analogo trend si riscontra nei valori della colonna (8), nella quale si è calcolata la spesa effettiva per ciascuna unità di forza lavoro negli anni 1995-1999; l'analisi delle ultime due colonne della tabella evidenzia come negli ultimi anni l'investimento in formazione sia sempre aumentato, per arrivare nel 1999 ad un valore superiore di due terzi a quello del 1995.

Di seguito si propongono due grafici nei quali si confronta il volume di spesa pro capite delle Regioni con la percentuale di soggetti formati secondo il bacino di utenza (figura III.1) e la capacità di investimento in formazione, ovvero un confronto tra quanto si è riusciti a pagare dei soldi impegnati e l'ammontare della spesa pro capite (figura III.2).

Dalla figura III.1 si può già vedere la relazione che intercorre tra quanto speso pro capite in ogni Regione e la percentuale di soggetti formati secondo il bacino di utenza. Nelle Regioni del Nord si osserva la corrispondenza tra la curva della spesa e la copertura dell'utenza. Di contro, nelle Regioni del Sud, specie in Basilicata, Sicilia e Sardegna, la spesa pro capite è stata molto alta rispetto alla quota dei formati.

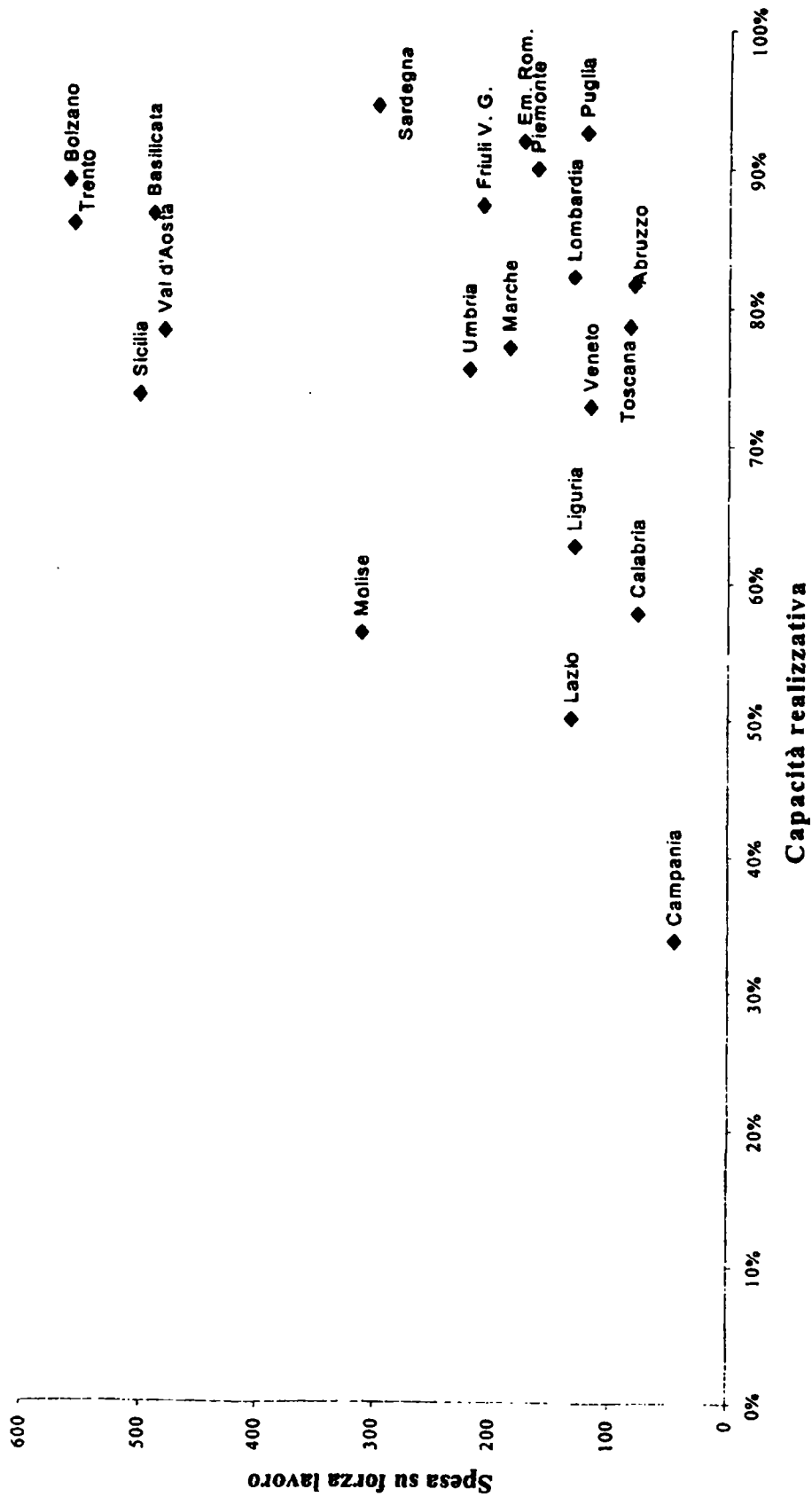
Rispetto al 1998, i comportamenti delle singole Regioni sull'investimento in capitale umano (figura III.2) non sono cambiati di molto: a parte il fanalino di coda riconfermato dalla Campania, la capacità realizzativa registrata è stata comunque superiore al 50% per tutte le altre Regioni. Il Lazio e la Calabria hanno registrato una capacità realizzativa marcatamente inferiore rispetto al 1998 mantenendo un livello di spesa pro capite comunque simile al precedente anno. Le due Province Autonome di Trento e di Bolzano, la Valle d'Aosta e la Basilicata, hanno riconfermato un alto livello nella capacità di investimento in capitale umano. A queste Regioni si è affiancata la Sicilia che con una capacità realizzativa di oltre il 70% ha visto crescere la spesa pro capite fino ad oltre lit. 500.000. Tutte le altre Regioni hanno avuto un alto livello medio della capacità realizzativa con una spesa pro capite comunque inferiore a lit. 300.000.

Fig. III.1 - Percentuale di formati su bacino d'utenza e spesa regionale pro capite per la formazione - Anno 1999.



Fonte: elaborazione Isfol.

Fig. 2 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 1999



Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi e dati Istat.

1.1 La spesa per la formazione professionale desunta dai bilanci regionali consuntivi.

Nelle tre tabelle successive vengono esposte le spese effettive (tabella III.2), gli impegni di spesa (tabella III.3) e le spese programmate (tabella III.4) dal 1996 al 1999 operate dalle ventuno amministrazioni locali.

Si è scelta questa linea di illustrazione perché si è ritenuto opportuno esaminare innanzitutto quanto le Regioni hanno effettivamente erogato ai diversi attori — pubblici e privati — che hanno gestito l'offerta formativa (tabella III.2).¹

Tab. III.2 - Pagamenti finali per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1996-1999 (mld. di lire)

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	23,6	24,3	26,0	26,1
Piemonte	223,0	254,5	251,9	298,4
Liguria	106,7	48,1	103,1	83,7
Lombardia	276,9	407,9	781,9	522,5
Veneto	188,6	256,2	257,2	228,4
Prov. Aut. di Trento	112,8	130,1	130,5	115,1
Prov. Aut. di Bolzano	102,7	102,3	113,8	119,9
Friuli V. G.	92,2	103,0	105,6	103,7
Emilia Romagna	315,2	226,1	246,9	314,4
Toscana	175,8	173,6	142,1	124,9
Umbria	28,5	37,8	48,2	74,1
Marche	68,2	50,4	44,9	114,1
Lazio	117,1	106,3	183,4	279,4
Abruzzo	30,6	35,7	43,4	38,7
Molise	25,1	28,6	29,6	39,0
Campania	28,2	58,6	66,6	90,2
Puglia	115,5	84,3	136,5	173,1
Basilicata	97,2	130,1	131,0	105,3
Calabria	123,1	25,9	60,4	56,0
Sicilia	623,9	565,7	544,2	877,8
Sardegna	195,7	205,3	182,6	193,5
Nord-ovest	630,2	734,8	1.162,8	930,7
Nord-est	811,4	817,6	854,0	881,5
Centro	389,5	368,1	418,6	592,5
Sud	1.239,2	1.231,4	1.194,3	1.573,6
Totale	3.070,3	3.151,8	3.629,7	3.978,2

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

¹ È importante vedere, infatti, quanto — fisicamente — gli enti gestori abbiano avuto a disposizione per le spese formative. Più avanti, nella tabella III.5, si riportano i rapporti tra queste cifre ed il volume della forza lavoro regionale. Si potrà vedere, così, quanto ha potuto ricevere un potenziale ultimo utente.

Di seguito, nella tabella III.3, viene riportato il volume del finanziamento concordato tra Regioni ed enti finali (impegni di spesa) e, nella tabella III.4, il volume delle spese programmate annualmente dalle Regioni (competenza finale). Le tre tabelle, insieme, permettono la costruzione di diversi indici che forniscono qualche segnale sulla linea che si sta conducendo, nelle Regioni, nella programmazione della formazione professionale.

La tabella III.2 illustra i pagamenti effettivamente erogati dalle Regioni dal 1996 al 1999. Nella voce pagamenti sono compresi sia quelli relativi agli impegni di spesa stipulati nell'anno in corso, sia quelli relativi agli impegni di spesa presi negli anni precedenti.

Nel totale si può vedere quanto questi pagamenti siano cresciuti nel tempo: da 3.070,3 miliardi riportati nel 1996 a 3.978,2 miliardi nel 1999.

Senz'altro a questa crescita ha contribuito il sud d'Italia che con 1.573,6 miliardi di lire nel 1999 è risultata come la Circostrizione italiana dove sono avvenuti i pagamenti maggiori.

A Nord ovest solamente la Regione Piemonte ha registrato un aumento dei pagamenti dal 1998 al 1999 (da 251,9 mld. a 298,4 mld.); il volume di pagamenti in Valle d'Aosta non è cambiato (26 mld. circa) frutto di un effetto compensatorio di un aumento dei residui pagati ed una diminuzione di pari entità della competenza dell'anno pagata. In Liguria, l'andamento oscillatorio della spesa ha registrato una diminuzione ciclica nel 1999 (da 103,1 mld. del 1998 a 83,7 mld. del 1999). In Lombardia, infine, dopo un andamento crescente dei pagamenti fino al 1998 (781,9 mld.) si è registrata una flessione del 33,2% nel 1999 (522,5 mld.) dovuta ad una marcata diminuzione dei residui passivi pagati.

Riguardo al Nord est, in Emilia Romagna si è avuta la maggiore differenza tra i pagamenti nel 1998 e quelli nel 1999, tanto che la diminuzione dei pagamenti nel 1997 e nel 1998 è stata ricompensata da un aumento fino a 314,4 mld. di lire nel 1999 (cifra simile a quella del 1996 pari a 315,2 mld.); negli altri enti regionali della Circostrizione c'è stata una leggera diminuzione dei pagamenti, tranne che nella Provincia Autonoma di Bolzano.

Al Centro, a parte una diminuzione del 12,1% - rispetto al 1998 - dei pagamenti nella Regione Toscana che è arrivata a 124,9 mld. nel 1999, nelle altre Regioni si è confermato un aumento del 52,3% nel Lazio (fino a 279,4 mld), del 53,7% in Umbria (fino a 74,1 mld.) e del 154,1% nelle Marche (fino a 114,1 mld.).

Al Sud in Regioni come la Basilicata (-19,6%), l'Abruzzo (-10,8%) e la Calabria (-7,3%) sono diminuiti i pagamenti complessivi nel 1999 rispetto al 1998. In Campania ed in Sardegna i pagamenti sono stati sostanzialmente invariati (rispettivamente +3% e +6%). Nelle restanti Regioni i pagamenti sono aumentati di molto nel 1999: in Puglia +26,8%, in Molise +31,8% ed in Sicilia 61,3%.

Tab. III.3 - Impegni di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni Anni 1996 - 1999 (mld. di lire)

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	27,8	30,9	38,9	43,5
Piemonte	298,3	274,9	317,4	401,0
Liguria	127,2	112,7	143,2	159,7
Lombardia	566,1	686,3	644,2	793,5
Prov. Aut. di Trento	121,7	139,2	171,8	151,3
Prov. Aut. di Bolzano	113,4	123,4	130,6	145,0
Veneto	204,8	274,5	423,5	435,9
Friuli V. G.	103,8	118,4	128,5	125,9
Emilia Romagna	240,6	281,6	324,5	475,5
Toscana	251,3	212,4	175,4	250,1
Umbria	65,4	52,4	64,9	164,0
Marche	74,0	78,1	108,7	141,8
Lazio	253,6	133,4	533,7	584,2
Abruzzo	37,5	63,7	61,1	81,5
Molise	61,1	60,7	61,3	62,9
Campania	188,7	328,1	59,9	273,7
Puglia	79,6	165,4	182,3	181,1
Basilicata	136,1	69,0	116,2	140,4
Calabria	78,9	53,3	120,4	177,3
Sicilia	610,6	851,6	749,7	1.123,7
Sardegna	207,9	210,4	207,5	192,4
Nord-ovest	1.019,5	1.104,9	1.143,7	1.397,7
Nord-est	784,3	937,1	1.029,9	1.333,6
Centro	644,3	476,4	882,7	1.140,2
Sud	1.400,5	1.802,1	1.558,3	2.233,0
Totale	3.848,6	4.346,1	4.614,6	6.104,5

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

I pagamenti effettivi, entro l'anno o nel periodo successivo, sono il passaggio finale degli impegni di spesa che sono stati assunti. Ad essi si fa riferimento nella tabella III.3.

L'ammontare degli impegni di spesa a livello nazionale è cresciuto dal 1998 al 1999 del 32,3% (da 4.614,6 mld. a 6.104,5 mld.) confermando l'andamento degli anni precedenti. Questo andamento, come ricordato nel precedente Rapporto, non è il risultato di un movimento omogeneo a livello delle singole Circostrizioni, nelle quali si è, invece, registrato un picco ed un calo negli impegni di spesa in anni diversi.

Nelle Regioni del Nord ovest il volume degli impegni è aumentato sensibilmente in tutte le Regioni: di circa il 25% in Piemonte ed in Lombardia (rispettivamente da 317,4 mld. a 401,0 mld. e da 644,2 mld. a 793,5 mld.) e di oltre il 10% in Valle d'Aosta ed in Liguria.

Nel Nord est grandi variazioni, ma di segno opposto, si sono registrate nella Provincia Autonoma di Trento, con una diminuzione del 11,9%², ed in Emilia Romagna, con un incremento del volume degli impegni del 46,5%, che ha confermato l'andamento positivo dal 1996.

L'Italia centrale è la Circostrizione dove sono avvenute le maggiori variazioni del volume di impegni di spesa: in Umbria c'è stato un aumento di impegni di spesa del 152,7% dal 1998 al 1999³, in Toscana del 46,5%, nelle Marche del 30,5% e nel Lazio di solo il 9,5% dove, comunque si era registrato un aumento addirittura del 300,1% tra il 1997 ed il 1998.

Nel Sud, gli impegni di spesa presi nel 1999 sono stati di 2.233 mld. Solo in Sardegna (192,4 mld. rispetto a 207,5 mld. del 1998: -7,3%) ed in Puglia (181,1 mld. contro i 182,3 mld. del 1998: -0,7%) gli impegni di spesa del 1999 sono stati inferiori rispetto a quelli assunti nel 1998. Nelle rimanenti Regioni gli impegni di spesa sono stati superiori rispetto all'anno precedente: solamente di pochi punti percentuali in Molise, del 20,8% in Basilicata, del 33,4% in Abruzzo, fino ad oltre il 45% in Calabria e quasi il 50% in Sicilia. Nella Regione Campania gli impegni si sono più che quadruplicati (273,7 mld. di lire) rispetto al 1998 riavvicinandosi al trend crescente che dal 1996 aveva portato il volume degli impegni a 328,1 mld. di lire nel 1997. Certamente questa è la Regione del sud d'Italia che più ha cercato nel 1999 di impegnare l'intero volume delle spese programmate, per poter rispettare le scadenze comunitarie.⁴

La programmazione della spesa (Spesa per competenza: tabella III.4) ha visto una generale crescita nell'intervallo di tempo considerato: da 5.529,2 mld. di lire nel 1996 a 7.804,4 mld. di lire nel 1999. Questo è il risultato altalenante fornito dalle programmazioni di spesa nelle singole Circostrizioni territoriali.

² In realtà è stato il 1998 l'anno in cui gli impegni di spesa sono stati maggiori rispetto al trend della Provincia.

³ Gran parte di questo aumento è dovuto ad una forte variazione dei fondi impegnati e non spesi: 131,6 di 164,0 mld. non spesi (l'80,1% degli impegni).

⁴ Specie per i capitoli di spesa dedicati al POP 1994/1999.

Tab. III.4 - Spese di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni Anni 1996 - 1999 (mld. di lire)

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	35,0	37,4	48,2	48,5
Piemonte	350,9	377,4	418,2	457,2
Liguria	161,0	165,1	193,1	190,2
Lombardia	957,0	983,6	850,2	1.057,4
Veneto	285,4	403,7	534,1	614,9
Prov. Aut. di Trento	128,8	152,2	175,9	160,5
Prov. Aut. di Bolzano	118,7	131,0	153,5	156,0
Friuli V. G.	248,9	248,5	271,2	298,9
Emilia Romagna	330,9	343,3	397,9	561,9
Toscana	278,0	249,6	215,7	315,4
Umbria	147,5	135,7	202,8	232,8
Marche	96,5	91,8	121,7	165,0
Lazio	421,1	500,0	877,9	796,5
Abruzzo	158,2	238,4	138,6	282,1
Molise	63,3	61,3	69,4	65,7
Campania	271,6	448,5	367,1	355,0
Puglia	223,7	250,2	246,0	237,8
Basilicata	223,0	222,0	210,6	228,6
Calabria	138,8	146,7	196,7	203,4
Sicilia	630,0	899,2	781,4	1.132,6
Sardegna	260,9	268,6	251,3	244,1
Nord-ovest	1.503,9	1.563,5	1.509,7	1.753,3
Nord-est	1.112,8	1.278,7	1.533,8	1.792,3
Centro	943,2	977,1	1.418,1	1.509,6
Sud	1.969,4	2.535,0	2.261,2	2.749,2
Totale	5.529,2	6.346,4	6.722,8	7.804,4

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi

Se l'illustrazione finora effettuata, condotta in termini di valori monetari assoluti e correnti, è necessaria per il fondamento del discorso, tuttavia non può ritenersi sufficiente per un confronto tra realtà territoriali profondamente diverse nella dimensione e nella velocità nell'impiego dei fondi programmati.

Riguardo al primo aspetto (dimensione), un indice in termini di spesa per abitante o unità di forza lavoro regionale può ovviare almeno in parte alla non confrontabilità della spesa. Per un confronto sulla velocità di impiego dei fondi (per valutare, quindi, l'efficienza delle Regioni), potrà essere utile l'analisi congiunta dei dati sopra illustrati.

Nella tabella III.5 sono illustrati i rapporti tra il totale della spesa effettuata dalle singole Regioni ed il totale della forza di lavoro regionale, dal 1996 al 1999.

Il totale dei pagamenti, in Italia, rispetto alle forze di lavoro è passato da lit. 134.400 pro capite del 1996 fino a lit. 170.293 pro capite del 1999.

Si è registrato un aumento percentuale di oltre otto punti nella spesa pro capite rispetto al 1998 con un aumento di 300 mila unità della forza di lavoro (1%).

Tale aumento è avvenuto al Centro e al Sud (rispettivamente del 38% e del 30%), mentre nel totale del Nord Italia la diminuzione è stata dell'11%.

Al Centro l'aumento maggiore si è registrato nelle Marche (+145,9%) e al Sud in quasi tutte le Regioni (la Sicilia con +60,1%) tranne che in Basilicata (-21%), in Abruzzo (-11,7%) ed in Calabria (-11,1%).

Ritornando alle tre tabelle di analisi regionale, si propongono ora degli indici dai quali si può intuire quanto effettivamente (e quanto sollecitamente) sia stato impegnato e pagato dei fondi programmati.

La tabella III.6 riporta le percentuali di spesa programmata dalle diverse Regioni dal 1996 al 1999 che sono state impegnate ogni anno.

La somma degli impegni delle singole Regioni è stata, nel 1999, il 78,2% della somma programmata: una percentuale ben maggiore rispetto agli anni precedenti. Da ricordare che per le spese per la formazione professionale di tutte le Regioni non sono state utilizzate solamente le risorse comunitarie Fse per assolvere i diversi obiettivi 1, 2, 3, 4 e 5b, ma anche altri fondi regionali e nazionali per la formazione professionale.

A livello circoscrizionale è il Centro che, negli anni, ha impegnato mediamente le quote minori: solo nel 1999 si è registrata una quota superiore al 70% (il 75,5%), decisamente più alta di quelle registrate negli anni precedenti, addirittura inferiore al 50% nel 1997.

Nel Nord ovest la capacità di impegno nel 1999 è stata del 79,7%, a conferma di un trend crescente partito dal 67,8% del 1996.

Tab. III.5 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro. Anni 1996-1999 (mgl. di lire)

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	436,3	441,8	481,5	478,4
Piemonte	119,9	137,5	137,1	160,5
Liguria	162,6	74,0	158,4	128,8
Lombardia	70,8	104,3	196,4	129,8
Veneto	97,6	131,2	131,8	115,6
Prov. Aut. di Trento	564,0	647,3	652,5	556,1
Prov. Aut. di Bolzano	484,4	482,5	531,8	560,0
Friuli V. G.	182,9	205,2	212,9	206,7
Emilia Romagna	176,0	125,4	137,3	172,2
Toscana	118,4	117,5	96,7	83,2
Umbria	85,8	114,5	147,4	218,2
Marche	111,6	82,8	74,8	184,0
Lazio	56,8	51,2	87,8	131,0
Abruzzo	61,4	72,6	90,4	79,8
Molise	199,0	225,2	234,9	309,8
Campania	14,2	29,1	32,8	44,4
Puglia	83,0	60,4	95,2	119,4
Basilicata	462,6	610,8	617,9	488,3
Calabria	174,1	37,6	85,3	75,9
Sicilia	372,0	330,8	312,2	500,0
Sardegna	316,7	330,1	290,3	297,3
Nord	129,6	139,4	180,3	160,2
Centro	86,6	81,9	93,3	129,0
Sud	171,6	169,6	162,2	211,2
<i>Totale</i>	<i>134,4</i>	<i>137,7</i>	<i>157,6</i>	<i>170,3</i>

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi e su dati Istat.

Tab. III.6 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni^a. Anni 1996 - 1999.

Regioni	1996	1997	1998	1999
Valle d' Aosta	79,4%	82,6%	80,7%	89,7%
Piemonte	85,0%	72,8%	75,9%	87,7%
Liguria	79,0%	68,3%	74,2%	84,0%
Lombardia	59,2%	69,8%	75,8%	75,0%
Veneto	71,8%	68,0%	79,3%	70,9%
Prov. Aut. di Trento	94,5%	91,5%	97,7%	94,3%
Prov. Aut. di Bolzano	95,5%	94,2%	85,1%	92,9%
Friuli V. G.	41,7%	47,6%	47,4%	42,1%
Emilia Romagna	72,7%	82,0%	81,6%	84,6%
Toscana	90,4%	85,1%	81,3%	79,3%
Umbria	44,3%	38,6%	32,0%	70,4%
Marche	76,7%	85,1%	89,3%	85,9%
Lazio	60,2%	26,7%	60,8%	73,3%
Abruzzo	23,7%	26,7%	44,1%	28,9%
Molise	96,5%	99,0%	88,3%	95,7%
Campania	69,5%	73,2%	16,3%	77,1%
Puglia	35,6%	66,1%	74,1%	76,2%
Basilicata	61,0%	31,1%	55,2%	61,4%
Calabria	56,8%	36,3%	61,2%	87,2%
Sicilia	96,9%	94,7%	95,9%	99,2%
Sardegna	79,7%	78,3%	82,6%	78,8%
Nord-ovest	67,8%	70,7%	75,8%	79,7%
Nord-est	70,5%	73,3%	67,1%	74,4%
Centro	68,3%	48,8%	62,2%	75,5%
Sud	71,1%	71,1%	68,9%	81,2%
Totale	69,6%	68,5%	68,6%	78,2%

^a rapporto impegni su previsioni finali.

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

La quota di impegni nel Nord est è tornata, nel 1999, ai livelli (74,4%) precedenti al 1998 quando si registra solamente il 67,1%.

Nel Meridione la percentuale è arrivata a 81,2% nel 1999, ma ha mantenuto valori comunque alti negli anni precedenti.

Nelle Regioni del Nord ovest la quota è stata di quasi l'85%.⁵ Solo in Lombardia gli impegni di spesa complessivi non hanno superato i tre quarti della spesa programmata, abbassando la media del Nord ovest al 79,7%.

Tra le Regioni del Nord est le percentuali di impiego sono state molto alte, anche se per il Veneto ed il Friuli Venezia Giulia si riportano dati sorprendentemente inferiori.

In Emilia Romagna, dopo una percentuale di impegno di circa il 70% nel 1996, si è alzata la percentuale all'81,6% nel 1998 ed all'84,6% nel 1999, confermando il buon livello di efficienza in quest'area territoriale.

Per le altre Regioni di questo versante c'è da notare che in tutte si è portato all'impegno di spesa una grossa quota dei soldi programmati nella competenza di ogni anno: nella Provincia Autonoma di Trento si è impegnato il 95% della competenza nei cinque anni in considerazione; anche nella Provincia Autonoma di Bolzano sono arrivate all'impegnato quote altrettanto alte, tranne per il 1998 (85,1%).⁶

Nel Veneto si è provveduto all'impegno di buona parte della spesa per competenza, fino al 79,3% nel 1998. Nel 1999 la quota percentuale è stata solamente del 70,9%. Molti fondi nazionali e regionali che non hanno trovato impiego nell'anno sono stati trasferiti ad anni successivi.⁷ E dove non sono stati impegnati tutti i fondi Fse, la differenza è stata compensata con una diminuzione nelle attribuzioni delle entrate⁸.

Nel Centro Italia, dopo che si è riportato un periodo di basse percentuali di impegno annuale, nel 1999 la percentuale è stata decisamente più alta (75,5%), potendosi raffrontare con la tendenza nazionale.

Le Regioni del Sud hanno tutte aumentato la quota di spese programmate impegnate nell'anno, tranne la Sardegna (che comunque ha mantenuto il trend dell'80% degli ultimi quattro anni) e l'Abruzzo. In questa Regione la percentuale è stata particolarmente bassa (meno del 30%) e su

⁵ In Valle d'Aosta la percentuale è stata di quasi il 90%.

⁶ Da notare come le scelte di impegno delle diverse amministrazioni regionali o provinciali sono del tutto indipendenti tra loro: le due Province in questione, ad esempio, hanno seguito due percorsi diversi nel 1998: Trento ha impegnato quasi tutto il programmato (97,7%), Bolzano ha scelto forse di procrastinare gli impegni di spesa al periodo successivo.

⁷ Vd., ad esempio, il cap. 72067: "Contributi per il finanziamento di progetti di formazione continua concernenti azioni di riqualificazione e riconversione degli operatori degli enti di cui all'art. 1 l. 40/87 ai sensi dell'art. 9 comma 3 della l. 236/93".

⁸ Vd. i capitoli di spesa 84723, 84731 e 84735 (ed i capitoli a loro collegati) per i finanziamenti Fse e nazionali per gli obiettivi 3,4 e 5b.

questo ha influito molto il mancato impiego di 181 mld. del capitolo di spesa 52998: "fondo per la riassegnazione di economie vincolate - Settore Formazione professionale".

La Basilicata, infine, ha aumentato la percentuale di impegni, ma la quota è stata comunque di poco superiore al 61%.⁹

Nella tabella III.7 si mostra il rapporto tra gli impegni di spesa pagati nell'anno e gli impegni totali stipulati in ogni Regione. Questa tabella dovrebbe dare l'immagine della velocità di spesa delle amministrazioni regionali, nei vari anni. È necessario ricordare, comunque, che esistono dei tempi tecnici sotto i quali non è possibile andare: la competenza di spesa finale è il frutto di aggiustamenti che subisce la competenza iniziale durante l'anno, quindi è possibile che non sia stato possibile concludere i pagamenti effettivi di un capitolo di spesa assestato in ritardo¹⁰. I pagamenti dei progetti approvati, inoltre, vengono esauriti nel tempo, non all'avvio del progetto stesso.

Poste queste avvertenze si può notare nella tabella che in Italia, complessivamente, si è portato ai pagamenti nell'anno solamente il 43,1% degli impegni assunti.

La percentuale è stata inferiore a quella registratasi nel 1998 (48,7%) e su questo hanno influito le Regioni del nord (rispettivamente: il Nord ovest dal 58,9% al 45,5% ed il Nord est dal 54,8% al 44,9%) e del sud d'Italia (dal 50% al 46%). Solamente nell'Italia centrale la percentuale è aumentata di molto (dal 26% al 32,8%).

Nel Nord ovest la percentuale è diminuita in tutte le Regioni. A parte la Lombardia (54,7%), le restanti tre Regioni della Circostrizione non hanno pagato più del 40% degli impegni (il Piemonte solo il 30,8%).

Stessa diminuzione in tutte le Regioni del Nord est dove, però (a parte il Veneto: 30%), le percentuali di impegni pagati sono state più alte. Il Friuli Venezia Giulia continua a riportare percentuali superiori al 70% perché, come si è detto sopra, gli impegni e le liquidazioni finali tendono a collimare.

Al Centro Italia, oltre che in Toscana dove non si sono mai avute percentuali di spesa troppo alte, in Umbria non si è mai riusciti a pagare, mediamente, più del 20%; perfino il 15,4% nel 1997. Le Marche ed il Lazio hanno accresciuto la loro quota di impegni pagati nel 1999 rispettivamente dal 14,7% al 43,3% e dal 28,1% al 39,8%.

Al Sud le quote sono state particolarmente basse in Campania (7,7%) ed in Molise (8,4%). L'Abruzzo (10,9%) e la Calabria (13,8%) hanno diminuito di molto la quota di impegni pagati

⁹ Si noti che una buona parte (48 di 88 mld.) delle economie di spesa di competenza si è registrata nel cap. 7495: "spese relative a residui passivi eliminati e reclamati dai creditori (spesa in c/capitale) settore formazione professionale - spesa obbligatoria -"

¹⁰ Nella tabella III.9 si riportano i confronti tra i bilanci di previsione iniziale e finale, per evidenziare quanto possa essere stato differente un piano di programmazione alla fine dell'anno rispetto a quanto previsto inizialmente.

Tab. III.7 - Velocità della spesa: rapporto tra impegni e somme erogate^a nelle singole Regioni. Anni 1996-1999.

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	57,7%	54,4%	46,7%	38,7%
Piemonte	50,2%	46,1%	36,0%	30,8%
Liguria	59,0%	30,2%	46,7%	38,1%
Lombardia	42,3%	38,6%	73,6%	54,7%
Veneto	39,8%	37,9%	33,4%	30,0%
Prov. Aut. di Trento	49,6%	61,1%	53,8%	50,9%
Prov. Aut. di Bolzano	48,3%	45,0%	44,5%	43,7%
Friuli V. G.	78,0%	77,8%	74,5%	73,9%
Emilia Romagna	78,2%	64,4%	54,6%	44,2%
Toscana	41,9%	45,1%	28,4%	19,2%
Umbria	20,1%	15,4%	20,6%	19,9%
Marche	72,4%	51,8%	14,7%	43,3%
Lazio	36,2%	73,8%	28,1%	39,8%
Abruzzo	45,8%	23,7%	23,5%	10,9%
Molise	15,6%	3,7%	2,6%	8,4%
Campania	2,9%	6,6%	28,8%	7,7%
Puglia	37,8%	33,3%	15,5%	15,1%
Basilicata	28,0%	65,6%	78,9%	59,3%
Calabria	38,8%	35,5%	26,9%	13,8%
Sicilia	56,5%	59,3%	57,4%	61,6%
Sardegna	84,0%	79,3%	78,4%	85,8%
Nord-ovest	47,1%	40,0%	58,9%	45,5%
Nord-est	59,4%	55,3%	54,8%	44,9%
Centro	40,9%	50,9%	26,0%	32,8%
Sud	46,5%	46,1%	50,0%	46,0%
Totale	48,3%	46,8%	48,7%	43,1%

^a spesa di competenza.

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

nell'anno. Nelle isole di Sicilia e Sardegna si è riportato un andamento alto nei pagamenti del quinquennio. In quest'ultima Regione la percentuale è stata al di sopra dell'80%.

La tabella III.8 illustra quanto si sia riusciti a spendere dei fondi impegnati, nell'arco di tempo relativo alla serie storica in esame. Nella tabella in esame viene illustrato il rapporto tra il totale degli impegni di spesa assunti tra il 1995 ed il 1998 e la spesa effettuata relativa alla copertura dei medesimi anni (escludendo cioè i residui 1995 ed includendo i residui 1999). In effetti questi risultati possono dare un'idea della capacità realizzativa degli impegni di spesa: quanti impegni di spesa si è riusciti a portare a termine nell'arco di tempo considerato.

Nel totale, in Italia, la capacità realizzativa così come sopra definita, è stata discreta (77,7%). Le Regioni dove questa è stata maggiore sono quelle del nord d'Italia (rispettivamente il Nord ovest con l'81,8% ed il Nord est con l'87,1%). Al Sud la capacità realizzativa registrata è stata del 74,6% ed al Centro solamente del 65,5%.

Le Regioni con la percentuale maggiore sono state, al Nord ovest, il Piemonte (89,9%) e la Lombardia (82,2%) ed al Nord est l'Emilia Romagna (91,9%) e la Provincia Autonoma di Bolzano; ma in questa Circostrizione tutte le Amministrazioni hanno ottenuto percentuali ben sopra l'85% (a parte il Veneto con il 72,8%).

La bassa realizzazione del Centro Italia si deve soprattutto alla poca capacità realizzativa mostrata nel Lazio (50,1%). Nelle altre Regioni, infatti, la percentuale ha superato il 75%.

Nel Sud ci sono state Regioni con una bassa capacità quali il Molise e la Calabria, che sono andate di poco oltre il 50%, e la Campania con il 33,8%. Ma ci sono state anche Regioni con dati decisamente alti: la Basilicata con l'86,6%, la Puglia con il 92,5% e la Sardegna con il 94,5%.

Si è ricordato sopra che l'efficienza negli impegni e nei pagamenti dipenderebbe anche dalla effettiva disponibilità della programmazione. Per questo, un altro indice può evincersi dal confronto delle quote programmate per competenza iniziale dalle amministrazioni regionali e quelle di competenza finale contenute nei consuntivi. Più la differenza è alta tra le due quote, maggiori sono le turbolenze e di conseguenza le difficoltà ad impegnare e spendere le risorse entro l'anno. La tabella III.9 riporta, appunto, questi rapporti regionali.

Nel totale delle Regioni italiane la capacità previsiva dei bilanci presentati all'inizio di ogni anno contabile è stata sempre in diminuzione dal 1996 (79,3%) al 1999 (68,1%). Il fenomeno ha riguardato, in linea di massima, tutte le Circostrizioni.¹¹

Per le singole Regioni, nel 1999, scarsa capacità previsiva si è avuta in Lombardia al Nord ovest (43,9%), nel Friuli Venezia Giulia (36,9%) ma anche nel Veneto ed in Emilia Romagna

¹¹ Il Centro Italia ha avuto un trend oscillante.

Tab. III.8 - Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1995-1999^a.

<i>Regioni</i>	
Valle d'Aosta	78,3%
Piemonte	89,9%
Liguria	62,7%
Lombardia	82,2%
Veneto	72,8%
Prov. Aut. di Trento	85,9%
Prov. Aut. di Bolzano	89,1%
Friuli V. G.	87,3%
Emilia Romagna	91,9%
Toscana	78,6%
Umbria	75,5%
Marche	77,0%
Lazio	50,1%
Abruzzo	81,7%
Molise	56,4%
Campania	33,8%
Puglia	92,5%
Basilicata	86,6%
Calabria	57,7%
Sicilia	73,7%
Sardegna	94,5%
Nord-ovest	81,8%
Nord-est	87,1%
Centro	65,5%
Sud	74,6%
<i>Totale</i>	<i>77,7%</i>

^a Rapporto tra il totale degli impegni di spesa assunti tra il 1995 ed il 1998 e la spesa effettuata relativa alla copertura dei medesimi anni (escludendo cioè i residui 1995 ed includendo i residui 1999).

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci consuntivi regionali.

Tab.III. 9 - Rapporto percentuale tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa nelle singole Regioni. Anni 1996-1999.

<i>Regioni</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Valle d'Aosta	81,7%	73,5%	72,6%	69,7%
Piemonte	97,7%	61,4%	62,8%	63,3%
Liguria	83,5%	88,1%	97,2%	86,1%
Lombardia	53,4%	53,3%	64,2%	43,9%
Veneto	189,9%	83,0%	82,9%	63,2%
Prov. Aut. di Trento	86,6%	83,8%	73,3%	73,1%
Prov. Aut. di Bolzano	98,0%	104,6%	128,7%	105,5%
Friuli V. G.	38,7%	40,2%	34,5%	36,9%
Emilia Romagna	92,3%	94,2%	87,7%	67,5%
Toscana	26,0%	80,2%	75,1%	55,4%
Umbria	33,5%	72,3%	54,5%	55,4%
Marche	80,7%	84,6%	57,6%	75,1%
Lazio	84,9%	62,1%	56,3%	90,1%
Abruzzo	92,5%	87,8%	54,9%	75,4%
Molise	99,2%	102,8%	98,8%	94,6%
Campania	99,8%	88,0%	70,7%	83,5%
Puglia	17,4%	61,6%	73,3%	71,4%
Basilicata	85,4%	75,5%	51,1%	56,7%
Calabria	81,1%	91,6%	83,9%	82,4%
Sicilia	91,0%	88,5%	92,9%	68,5%
Sardegna	93,3%	102,9%	94,6%	98,3%
Nord-ovest	67,6%	59,4%	68,3%	54,3%
Nord-est	105,3%	80,0%	79,0%	64,7%
Centro	59,1%	70,2%	59,0%	75,9%
Sud	83,2%	86,6%	80,5%	74,7%
Totale	79,3%	76,2%	72,9%	68,1%

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci regionali.

(rispettivamente 63,2% e 67,5%) nell'Italia nord orientale, di poco oltre la metà (55,4%) in Toscana ed in Umbria al Centro e solamente il 56,7% in Basilicata e il 68,5% in Sicilia al Sud.

D'altra parte in Regioni come la Calabria (82,4%), la Campania (83,5%), la Liguria (86,1%), il Lazio (90,1%), il Molise (94,6%) la Sardegna (98,3%) e la Provincia Autonoma di Bolzano (105,5%) la capacità previsiva dei bilanci iniziali è stata molto alta.

1.2 I bilanci di previsione iniziale.

Si riportano, infine, i dati sui bilanci di previsione iniziale. Le previsioni iniziali non assolvono al compito di rendicontare in dettaglio la spesa, ma continuano ad avere una loro utilità: oltre a poter illustrare in qualche modo l'efficienza previsiva delle amministrazioni, permettono una visione aggiornata delle decisioni di spesa. Con questi bilanci, infatti, è possibile definire le disponibilità di Cassa, preventivate dalle Regioni (tabella III.11).

Nella tabella III.10 si riportano le spese iscritte nelle previsioni di competenza iniziale per gli anni 1999 - 2001.

Le previsioni iniziali della spesa programmata nel 2001 in Italia ammontano a 6.250,9 mld. di lire, il 36,2% in più rispetto al 2000 (4.591 mld. di lire) e il 17,7% in più rispetto al 1999 (5.311,2 mld. di lire). A questo aumento hanno contribuito tutte le Circostrizioni. Il Centro e il Sud hanno fatto registrare un aumento complessivo del 50% e oltre. Su questo aumento ha sicuramente influito la scadenza posta dalla Commissione europea per portare a pagamento finale tutti i fondi comunitari entro il 2001. Gli aumenti maggiori, infatti, si ritrovano proprio nelle Regioni dove le previsioni di spesa del 2000 sono state particolarmente basse: la Toscana con soli 19,4 mld. nel 2000 e 254 mld. nel 2001, le Marche con 13,5 mld nel 2000 e 117,7 mld. nel 2001, la Calabria con 21,3 mld nel 2000 e 179,1 mld. nel 2001, e per certi versi anche la Campania che ha triplicato le proprie previsioni passando da 275,2 mld. nel 2000 a 841,5 mld. nel 2001.

Purtroppo questo raffronto non si può vedere immediatamente anche nella variazione delle previsioni iniziali di cassa (tabella III.11) in quanto a queste ultime devono corrispondere i totali della spesa per competenza e dei residui di spesa. Come si può vedere dalla tabella III.11 i residui iniziali, nel complesso, sono addirittura diminuiti dal 2000 al 2001 (-6,0%). Questa diminuzione ha riguardato le Circostrizioni centro settentrionali, invece nel Sud, c'è stato un aumento del 30,5%. Delle Regioni menzionate sopra, nel commento della tabella III.10, solo la Campania e la Toscana hanno riportato un aumento cospicuo delle previsioni di Cassa, mentre nelle Marche si è verificata addirittura una diminuzione del 54,9%.

Tab. III.10 - Spese regionali per la formazione professionale secondo i bilanci di previsione iniziale* (mld. di lire) e variazioni percentuali negli anni 1999-2001.

Regioni	1999	2000	2001	1999 - 2000	2000 - 2001	1999 - 2001
Valle d'Aosta	33,8	26,5	20,3	- 21,6%	- 23,4%	- 39,9%
Piemonte	289,2	388,4	404,5	34,3%	4,1%	39,9%
Liguria	163,7	137,1	230,8	- 16,2%	68,3%	41,0%
Lombardia	464,6	605,4	679,8	30,3%	12,3%	46,3%
Veneto	388,9	414,1	420,9	6,5%	1,6%	8,2%
Prov. Aut.di Trento	117,3	161,4	153,8	37,6%	- 4,7%	31,1%
Prov. Aut.di Bolzano	164,6	162,6	160,9	- 1,2%	- 1,0%	- 2,2%
Friuli V. G.	110,2	59,7	160,3	- 45,8%	168,5%	45,5%
Emilia Romagna	379,4	432,6	605,2	14,0%	39,9%	59,5%
Toscana	174,7	19,4	254,0	- 88,9%	1.209,3%	45,4%
Umbria	128,9	50,5	139,5	- 60,8%	176,2%	8,2%
Marche	124,0	13,5	117,7	- 89,1%	771,9%	- 5,1%
Lazio	717,6	716,2	688,7	- 0,2%	- 3,8%	- 4,0%
Abruzzo	212,6	181,0	122,7	- 14,9%	- 32,2%	- 42,3%
Molise	62,2	38,9	66,5	- 37,5%	71,0%	6,9%
Campania	296,3	275,2	841,5	- 7,1%	205,8%	184,0%
Puglia	169,8	198,8	260,6	17,1%	31,1%	53,5%
Basilicata	129,6	119,6	124,6	- 7,7%	4,2%	- 3,9%
Calabria	167,7	21,3	179,1	- 87,3%	740,8%	6,8%
Sicilia	776,0	324,5	459,7	- 58,2%	41,7%	- 40,8%
Sardegna	240,1	244,4	159,5	1,8%	- 34,7%	- 33,6%
Nord-ovest	951,4	1.157,3	1.335,5	21,6%	15,4%	40,4%
Nord-est	1.160,4	1.230,4	1.501,3	6,0%	22,0%	29,4%
Centro	1.145,2	799,7	1.199,9	- 30,2%	50,0%	4,8%
Sud	2.054,1	1.403,6	2.214,2	- 31,7%	57,8%	7,8%
Totale	5.311,2	4.591,0	6.250,9	- 13,6%	36,2%	17,7%

* previsioni di competenza.

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci iniziali regionali.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. III.11 - Analisi dei bilanci regionali di previsione per la formazione professionale e variazioni percentuali negli anni 2000-2001 (mld. di lire).

Regioni	Competenza		Residui		Cassa	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Valle d'Aosta	26,5	20,3	33,4	26,8	39,4	36,2
Piemonte	388,4	404,5	316,1	181,6	704,5	557,1
Liguria	137,1	230,8	143,2	108,3	280,2	339,1
Lombardia	605,4	679,8	396,1	238,5	1001,5	918,8
Veneto	414,1	420,9	532,4	345,4	564,8	666,4
Prov. Aut. di Trento*	161,4	153,8	--	--	--	--
Prov. Aut. di Bolzano	162,6	160,9	116,4	148,6	155,6	172,2
Friuli V. G.*	59,7	160,3	--	--	--	--
Emilia Romagna	432,6	605,2	265,6	310,8	575,7	662,5
Toscana	19,4	254,0	204,0	180,9	224,9	434,9
Umbria	50,5	139,5	121,0	124,2	147,0	232,0
Marche	13,5	117,7	110,5	30,5	118,9	53,6
Lazio	716,2	688,7	44,9	49,4	761,1	738,1
Abruzzo	181,0	122,7	74,6	78,8	198,3	143,5
Molise	38,9	66,5	86,5	73,0	125,4	139,5
Campania	275,2	841,5	259,6	246,3	534,7	1.087,7
Puglia	198,8	260,6	493,8	581,1	692,5	841,7
Basilicata	119,6	124,6	35,4	59,4	125,0	121,3
Calabria	21,3	179,1	151,5	10,4	150,7	180,1
Sicilia*	324,5	459,7	--	279,0	--	63,1
Sardegna*	244,4	159,5	--	109,7	--	132,5
Nord-ovest	1.157,3	1.335,5	888,7	555,2	2.025,6	1.851,2
Nord-est	1.230,4	1.501,3	914,4	804,8	1.296,1	1.501,1
Centro	799,7	1.199,9	480,4	384,9	1.251,9	1.458,6
Sud	1.403,6	2.214,2	1.101,5	1.437,7	1.826,7	2.709,4
Totale	4.591,0	6.250,9	3.385,1	3.182,6	6.400,3	7.520,3

* Le Regioni Sicilia e Sardegna non hanno riportato i dati dei residui presunti e delle previsioni di cassa del 2000, la Regione Friuli Venezia Giulia e la Prov. Autonoma di Trento neanche quelli relativi al 2001.

Fonte: elaborazione Isfol sui bilanci di previsione.

2. La spesa complessiva per la formazione

Nel paragrafo precedente sono stati riportati ed analizzati i dati di spesa delle principali componenti del sistema di formazione professionale, vale a dire le Regioni ed il Ministero della Pubblica Istruzione. Tuttavia ciò non è sufficiente per avere un quadro completo della spesa pubblica per la formazione professionale, cui vanno aggiunte altre risorse di provenienza o locale (Province e Comuni) o statale (per esempio le risorse per le attività di formazione continua previste dalla legge 236/93), oltre alle spese per la formazione professionale sostenute dalle imprese per i propri dipendenti.

Nella tabella che segue si riportano i dati di spesa pubblica complessiva (a valori costanti del 2000) per la formazione professionale sostenuti in Italia negli anni 1996, 1998 e 2000, ripartiti sulla base dei soggetti che contribuiscono ai finanziamenti.

La metà della spesa è sostenuta dallo Stato, ed in particolare dal Ministero della Pubblica Istruzione per le filiere professionalizzanti della scuola superiore (istituti professionali ed istituti d'arte), cui aggiungere le risorse per la formazione continua attribuite dalla legge 236/93 e gestite dal Ministero del Lavoro. Da notare che nel 2000 la quota statale imputabile al Ministero del Lavoro ha subito un drastico ridimensionamento, a seguito dell'esaurimento delle risorse per i Pom di sua gestione per la programmazione 1994-99; per la successiva programmazione i fondi sono stati destinati direttamente alle Regioni, la cui incidenza di spesa sul totale complessivo è infatti salita nel corso del medesimo anno 2000. Per completezza di informazione negli anni 1996 e 1998 il Ministero del Lavoro aveva impegnato sui Pom rispettivamente 320,3 e 741,9 miliardi di lire correnti, mentre non sono disponibili i dati di impegno degli altri Ministeri. Sempre per completezza dell'informazione, è necessario rilevare che, per motivi di confrontabilità fra i dati dei vari anni, in tabella non sono state conteggiate le spese dello Stato per la formazione dei dipendenti delle amministrazioni centrali (Ministeri, Presidenza del Consiglio, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato, autorità indipendenti ed enti non economici); spesa della quale non sono disponibili i dati per gli anni 1996 e 1998, mentre per il 2000 essa ha ammontato a 180 miliardi di lire.

Per quanto riguarda le spese delle Regioni, nei paragrafi precedenti si è proceduto ad un'ampia analisi sui singoli bilanci, cui si rimanda.

Gli enti locali contribuiscono al finanziamento degli istituti scolastici, e poiché tale contributo ricade anche sugli istituti professionali e sugli istituti d'arte è giusto tenerne conto in sede di analisi di spesa complessiva per la formazione professionale; è stato stimato che per la quota-parte di

nostro interesse il contributo si aggira sul 20% della spesa sostenuta dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Sul versante privato si deve purtroppo registrare la mancanza di dati sulla spesa delle imprese per la formazione professionale dei propri dipendenti. Solo l'Istat ha svolto un'indagine, riferita al 1993, che prendeva in considerazione le imprese con almeno 10 dipendenti, dove venivano analizzati anche gli interventi formativi per le proprie maestranze, e nei prossimi mesi dovrebbe essere pubblicato l'aggiornamento all'anno 1999; nell'attesa che ciò avvenga si è dovuto partire dai dati di spesa allora dichiarati dalle imprese per la formazione dei propri dipendenti, e realizzare delle stime per gli anni successivi applicando al dato finanziario gli incrementi percentuali del numero di lavoratori in formazione rilevati da Eurostat annualmente attraverso l'indagine sulle forze di lavoro. Complessivamente nel corso del 2000 si sono superati i quattordicimila miliardi di lire di spesa per la formazione professionale, di cui più della metà destinati (fra finanziamenti statali e di enti locali) agli istituti secondari professionalizzanti. L'incidenza delle spese regionali è aumentata del 4% nel corso del biennio 1998-2000, e in valore costante il suo ammontare nel quadriennio 1996-2000 è aumentato di quasi il 40%, nonostante i fondi della programmazione 2000-2006 siano stati nella generalità dei casi poco "intaccati" per la quota parte del 2000: ciò lascia prevedere un aumento ulteriore per i prossimi anni dell'incidenza delle spese regionali sul totale delle spese per la formazione professionale. Si tratta senz'altro di un aspetto positivo, mitigato però dal fatto che l'utilizzo dei fondi strutturali è vincolato a regole generali che non sempre favoriscono l'attuazione di autonome politiche regionali di investimento nella formazione professionale rispettose delle necessità e delle caratteristiche locali.

Tab. III.12 - Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia nel 1996, 1998 e 2000 (valori assoluti in miliardi di lire costanti 2000, composizione e variazioni percentuali nei due bienni e nel quadriennio)

	1996		1998		2000		Variazioni percentuali negli anni		
	Val. ass.	Comp. %	Val. ass.	Comp. %	Val. ass.	Comp. %	1998/1996	2000/1998	2000/1996
Stato:	6.416,9	54,2	7.332,0	54,4	7.021,0 ^a	48,9	+ 14,3	- 4,2	+ 9,4
• Min. P.I.	5.848,5	49,4	6.324,5	46,9	6.871,0	47,8	+ 8,1	+ 8,6	+ 17,5
• Min. Lavoro	568,4	4,8	1.007,5	7,5	150,0	1,1	+ 77,2	- 85,1	- 73,6
Regioni:	3.309,8	28,0	3.770,5	28,0	4.591,0 ^b	32,0	+ 13,9	+ 21,8	+ 38,7
Enti locali:	1.169,7	9,8	1.264,9	9,4	1.374,2	9,6	+ 8,1	+ 8,6	+ 17,5
Imprese ^c :	941,1	8,0	1.118,4	8,2	1.202,3	8,5	+ 18,8	+ 7,5	+ 27,8
Totale:	11.837,5	100,0	13.485,8	100,0	14.368,5	100,0	+ 13,9	+ 6,5	+ 21,4

^a a questo valore bisogna aggiungere i 180 miliardi di lire spesi per la formazione del personale delle amministrazioni centrali, non riportati in tabella perché non confrontabili con dati del 1996 e 1998.

^b desunto da bilanci di previsione.

^c dato stimato sulla base dell'indagine Istat riferita al 1993 ed agli incrementi desunti dalle successive indagini Eurostat sulla forza lavoro

Fonte: stime Isfol su dati del Ministero della pubblica istruzione, Ministero del lavoro, Ministero del tesoro, Dipartimento della funzione pubblica, Regioni, Isfol, Eurostat e Inps.

Capitolo 4

LA TRANSIZIONE DALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE AL MONDO DEL LAVORO

Nel presente capitolo, al fine di elaborare un quadro complessivo dei processi di transizione dei giovani dalla formazione professionale al mondo del lavoro, vengono analizzati i principali dati disponibili sull'argomento. A seguire, si espongono i risultati del processo di valutazione degli impatti sulle persone, relativamente agli interventi di formazione professionale realizzati da alcune Amministrazioni titolari di Po Ob. 3 del Fse.

1. Lo scenario

I dati relativi ai processi di transizione al lavoro della popolazione giovanile mostrano, in un contesto caratterizzato da un diffuso ridimensionamento della disoccupazione, una situazione connotata dall'evoluzione di diversi elementi. Rispetto alla ricerca di una occupazione, le maggiori difficoltà continuano ad essere registrate dai più giovani che, una volta espletato l'obbligo scolastico, ma con un basso livello di istruzione, si apprestano ad inserirsi nel mercato del lavoro. Seppur con qualche oscillazione rispetto all'anno precedente, nell'anno 2000 il gruppo di 15-19enni conferma la tendenza degli anni precedenti, registrando il tasso di disoccupazione più elevato rispetto agli altri aggregati presi in esame (38,2 punti percentuali). Anche a fronte di un complessivo ridimensionamento rispetto ai valori dell'anno precedente del tasso di disoccupazione, trasversale a tutte le classi di età prese in esame (tab. IV.1), le strategie e le politiche messe in atto (a livello nazionale e regionale), che focalizzano l'attenzione soprattutto sull'integrazione con il mondo del lavoro e sui problemi legati ai fenomeni di dispersione a qualsiasi livello della formazione, sembrano non solo indispensabili ma anche appropriate al contesto. Risultano, dunque, quanto mai strategici tutti quegli interventi messi in atto nei sistemi di istruzione e formazione che favoriscono le esperienze finalizzate a promuovere e facilitare il processo di transizione scuola-lavoro.

Tab. IV.1 - Evoluzione del tasso di disoccupazione giovanile per età (val. %)

Classi di età	1996	1997	1998	1999	2000
15-19	36,0	35,9	37,2	40,9	38,2
20-24	33,1	32,7	32,2	30,8	29,2
25-29	18,3	19,3	19,2	18,4	17,5
30-34	11,7	11,8	11,6	11,3	10,3

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Tab. IV.2 - Percentuale di persone in cerca di una occupazione sulla forza di lavoro, per titolo di studio ed età - anno 2000 (valori assoluti in migliaia e val.%)

Titolo di studio	Persone in cerca di occupazione				Forze di lavoro				val.%			
	15-24	25-29	30 e oltre	Tot.	15-24	25-29	30 e oltre	Tot.	15-24	25-29	30 e oltre	Tot.
Titoli universitari	10	80	79	170	36	339	2.318	2.693	27,8	23,6	3,4	6,3
Maturità	358	223	257	838	1.050	1.286	5.152	7.488	34,1	17,3	5,0	11,2
Qualifica/licenza che non permette l'accesso all'università	58	30	63	151	255	295	1.319	1.869	22,7	10,2	4,8	8,1
Licenza media	335	186	486	1.006	1.122	1.119	6.265	8.506	29,9	16,6	7,8	11,8
Licenza elementare/nessun titolo	39	29	263	330	105	96	2.817	3.018	37,1	30,2	9,3	10,9
Totale	800	548	1.148	2.495	2.568	3.135	17.871	23.574	31,2	17,5	6,4	10,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

La tabella IV.2, che riporta sia i valori relativi alle persone in cerca di occupazione che alle forze di lavoro nel complesso, disaggregati per età e titolo di studio, conferma sostanzialmente le difficoltà riscontrate dai più giovani nell'immettersi nel mercato del lavoro a ridosso del conseguimento dei differenti titoli di studio. Il titolo di studio rappresenta invece un fattore discriminante per la classe degli ultratrentenni, all'interno della quale si riscontrano maggiori difficoltà tra coloro che sono in possesso di titoli medio-bassi.

Un elemento interessante emerge dai valori relativi alle forze di lavoro per titolo di studio. Infatti, tra le forze di lavoro (occupati e in cerca di occupazione) tra i 15 e i 24 anni, circa il 16% è in possesso della sola licenza media (oltre un milione e 100mila unità), mentre l'1,5% al massimo della licenza elementare. Nonostante l'aumento consistente della scolarità che si è registrato negli anni passati, quote rilevanti di giovani (pari al 32,9% dell'intera popolazione di 15-24enni) continuano dunque ad accedere al mercato del lavoro senza nessun tipo di qualifica.

La disaggregazione del tasso di disoccupazione per circoscrizione geografica (tab. IV.3) ripropone e scandisce, nelle diverse aree, le differenze esistenti tra i gruppi di classe di età. Nel biennio 1999-2000, segnali confortanti provengono dal Sud dell'Italia, che, dopo le punte massime toccate nel 1999, registra anch'esso una contrazione dei tassi di disoccupazione giovanile.

Tab. IV. 3 - Tassi di disoccupazione giovanile, per età e circoscrizione geografica - anni 1999 e 2000 (val. %)

Classe di età	Nord		Centro		Sud		Italia	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
15-19	22,7	22,6	33,8	28,2	62,2	57,9	40,9	38,2
20-24	13,5	11,2	28,8	25,8	54,9	54,1	30,8	29,2
25-29	7,7	7,1	17,6	15,7	36,7	35,8	18,4	17,5
30-34	4,9	3,9	9,5	8,9	23,2	22,4	11,3	10,3

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Al di là dell'evoluzione temporale, però, l'esame dei soli dati riferiti all'anno 2000 mostra con evidenza come sia ancora il Mezzogiorno d'Italia a presentare le situazioni più critiche: la quota dei disoccupati tra i 15 e i 19 anni si assesta sui 57,9 punti percentuali, una volta e mezzo rispetto alla media nazionale ed il doppio della quota delle regioni del Nord. Rimane forte, inoltre, la disoccupazione anche per i giovani tra i 20 e i 24 anni (quasi doppia rispetto al Centro) e significativa anche nei gruppi di età compresa tra i 25 e i 34 anni a fronte, invece, di situazioni registrate a Nord dove, su 100 ragazzi tra i 30 e i 34 anni, meno di 4 dichiarano di essere in cerca di una occupazione.

I valori assoluti aiutano a completare l'analisi della disoccupazione giovanile, permettendo di percepire meglio il peso quantitativo dei diversi fenomeni.

Le persone in cerca di prima occupazione tra i 15 e 19 anni sono 207 mila, circa la metà rispetto al 1991, mentre, pur con qualche oscillazione nel tempo, pressoché stabile rimane il numero dei 25-29enni (548mila). Nel lungo periodo, decisamente in aumento (anche se nell'anno 2000 si registra una contrazione delle unità) sono i giovani disoccupati tra i 30 e i 34 anni (385 mila) - tab. IV.4.

Tab. IV.4 - Condizione rispetto al lavoro per classi di età - anni 1999 e 2000 (valori assoluti in migliaia e val.%)

Classe di età	Occupati			In cerca di occupazione			Non forze di lavoro			Totale		
	1991	1999	2000	1991	1999	2000	1991	1999	2000	1991	1999	2000
	v.a											
15-19	674	320	335	403	222	207	3.325	2.629	2.554	4.403	3.171	3.096
20-24	2.215	1.462	1.435	876	650	592	1.630	1.787	1.694	4.721	3.899	3.721
25-29	3.003	2.566	2.587	587	578	548	1.064	1.304	1.278	4.654	4.448	4.413
30-34	2.848	3.312	3.347	281	421	385	810	1.008	993	3.939	4.741	4.725
	val.%											
15-19	15,3	10,0	10,8	9,1	7,1	6,7	75,6	82,9	82,5	100,0	100,0	100,0
20-24	47,0	37,5	38,6	18,5	16,7	15,9	34,5	45,8	45,5	100,0	100,0	100,0
25-29	64,5	57,7	58,6	12,6	13,0	12,4	22,9	29,3	29,0	100,0	100,0	100,0
30-34	72,3	69,8	70,8	7,1	8,9	8,1	20,6	21,3	21,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Pertanto, se in termini relativi è la classe di giovani tra i 15 e i 19 anni a mostrare le maggiori difficoltà di inserimento, in valori assoluti i disoccupati tendono a concentrarsi nelle classi di età dai 20 ai 30 anni, per effetto congiunto dell'innalzamento della scolarità e dell'evoluzione demografica. Il fenomeno è destinato a proseguire: secondo le previsioni dell'Istat, infatti, i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni passeranno dagli attuali 7.817.000 a circa 6.000.000 nel 2005 e a 5.600.000 nel 2010.

Al di là delle differenze geografiche, se si prende in considerazione tutto l'universo giovanile allargato fino ai 34 anni, i pesi percentuali dei diversi gruppi mostrano come la significatività del gruppo dei giovanissimi (12,0) appare ridimensionata sia rispetto alle serie storica sia in relazione alla composizione complessiva che vede per il 51,1% dei casi la presenza di ultra venticinquenni (tab. IV.5).

Tab. IV. 5 - Distribuzione percentuale dei giovani in cerca di occupazione per fasce di età - anni vari

Classi di età	1991	1995	1998	1999	2000
15-19	18,8	14,3	13,2	11,9	12,0
20-24	40,8	38,2	36,5	34,8	34,2
25-29	27,3	29,7	30,5	30,9	31,6
30-34	13,1	17,8	19,8	22,4	22,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

La tabella IV.6, che presenta la disaggregazione della popolazione in cerca di prima occupazione per titolo di studio, mostra come tra l'oltre 1 milione di persone intenzionate ad entrare nel mercato del lavoro è quasi il 40% a possedere un diploma di scuola media secondaria, seguito dal 37,1% di individui in possesso della sola licenza media. I titoli di livello universitario sono invece complessivamente posseduti da oltre il 10% della popolazione in cerca di prima occupazione.

Tab. IV.6 - Persone in cerca di prima occupazione per titolo di studio - anni 1998, 1999 e 2000 (valori in migliaia)

Titolo di studio	1998	1999	2000
Dottorato/Laurea	9,3	9,0	9,4
Diploma Universitario	0,9	1,1	1,2
Maturità	40,3	40,5	39,9
Qualifica, licenza che non permette l'accesso all'Università	6,1	5,8	5,7
Licenza media	37,3	36,5	37,1
Licenza elementare/nessun titolo	6,2	7,0	6,7
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0
<i>v.a.</i>	1.234	1.096	1.036

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Al fine di elaborare un quadro complessivo dei processi di transizione dei giovani al lavoro, oltre al tasso di disoccupazione è utile guardare anche al tempo medio di attesa per la prima occupazione. Complessivamente, per l'universo giovanile, il tempo medio di attesa - calcolato in mesi - continua a crescere fino ai 45 mesi per il 2000, contro i 43 dell'anno precedente e i 40 dell'anno 1998. Il consolidamento di tale fenomeno penalizza maggiormente le regioni del Sud con 49 mesi di attesa e le regioni del Centro che continuano a registrare un incremento significativo di ulteriori 3 mesi rispetto all'anno 1999. Nel biennio 1998-2000, pur con la punta dei 25 mesi registrati nel 1999, nelle regioni del Nord l'indicatore sembra nuovamente contrarsi ed assestarsi sui 23 mesi di attesa, tanto che, nell'anno 2000, i giovani residenti al Nord, rispetto alla media nazionale, hanno registrato tempi medi di attesa inferiori del 51,1% (tab. IV.7). Al di sopra di questa media si collocano tutti i ragazzi che hanno conseguito al più la licenza media, mentre decisamente al di sotto si trovano i ragazzi in possesso del diploma di scuola media secondaria e di titoli universitari (rispettivamente con 19 e 14 mesi di attesa). In generale, la lunghezza dei tempi medi di attesa è ovunque direttamente proporzionale al conseguimento dei diversi titoli di studio. E' da notare, però, che il versante della domanda prodotta dal mercato del lavoro ancora predilige titoli di studio di tipo scolastico ed accademico tanto che la qualifica professionale costituisce, nella comparazione tra i titoli di studio conseguiti e il tempo di attesa, lo spartiacque tra coloro che hanno al più assolto

l'obbligo scolastico e coloro che conseguono titoli di studio secondari o terziari, facendo assestare i qualificati per lo più sui valori di media.

Si assiste, dunque, ad una divaricazione che sta caratterizzando l'attuale mercato del lavoro: infatti, mentre diminuisce il tasso di disoccupazione, si allungano i tempi medi di attesa per la prima occupazione. Questo implica che coloro che non hanno la possibilità di collocarsi nel mondo del lavoro a ridosso del conseguimento del titolo di studio stazioneranno, rispetto al passato, per un tempo maggiore tra le persone in cerca di occupazione.

Tab. IV. 7 - Tempo medio di attesa (mesi) per la prima occupazione, per titolo di studio e circoscrizione geografica

Titolo di studio	1999				2000			
	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia
Dottorato/Laurea	15	26	37	30	14	26	38	31
Diploma Universitario	16	23	45	33	14	29	41	32
Maturità	20	35	46	41	19	38	47	42
Qualifica, licenza che non permette l'accesso all'Università	26	32	46	40	23	41	47	41
Licenza media	33	44	50	47	33	45	52	50
Licenza elementare/nessun titolo	41	46	59	57	36	56	60	58
Totale	25	36	48	43	23	39	49	45

Fonte: dati Istat

2. L'impatto occupazionale della formazione

Nel presente paragrafo si espongono i risultati della valutazione degli impatti sulle persone degli interventi di formazione professionale realizzati dalle Amministrazioni titolari di Po Obiettivo 3 del Fondo Sociale Europeo (Fse), con riferimento all'Emilia Romagna e alla Lombardia. Nella prima parte del lavoro si descrivono le fonti statistiche utilizzate e le modalità di costruzione della base di dati di riferimento. Di seguito si presenta una descrizione degli effetti diretti della formazione professionale sulle persone, condotta considerando gli esiti occupazionali degli individui formati. Le valutazioni sull'efficacia dei corsi di formazione professionale nel facilitare l'accesso al mercato del lavoro sono state condotte in termini di impatti netti. Tale analisi si caratterizza per la natura del modello utilizzato e le modalità di stima degli effetti della formazione sugli individui, corretti per gli effetti di selezione e autoselezione del campione.

2.1 La costruzione della base di dati

Analogamente alla precedente attività di valutazione¹, le fonti informative di interesse sono rappresentate dalla banca dati *placement* dell'Isfol sui formati Fse e dalla rilevazione trimestrale Istat sulle Forze di Lavoro (Rtfl).

Le rilevazioni di *placement*, condotte dalle Amministrazioni territoriali titolari di Po Obiettivo 3, consistono in indagini retrospettive sugli esiti occupazionali degli individui partecipanti ad interventi formativi cofinanziati dal Fse. Attraverso tali indagini, sono state raccolte informazioni relative a oltre la metà dei formati Fse, che possono essere considerati rappresentativi dell'universo dei formati nelle aree del Centro-Nord. Con riferimento al periodo 1994-1999, le modalità di realizzazione delle indagini sono risultate sensibilmente eterogenee tra le amministrazioni territoriali, sia rispetto ai tempi che alle modalità di conduzione. Sebbene le diverse amministrazioni abbiano operato in modo coordinato², la struttura del questionario delle singole indagini regionali è stata in parte modificata per rispondere alle specifiche esigenze conoscitive individuate da ciascuna Autorità di gestione. Tali difformità hanno determinato l'impossibilità di utilizzare il set completo delle rilevazioni regionali. Un data-set omogeneo, rispetto alla definizione e natura delle variabili rilevate, è stato ricostruito dalle indagini di *placement* condotte in Lombardia ed Emilia Romagna³. Tra il 1998 e il 2000, in queste regioni sono state effettuate rilevazioni di *placement* su un campione composto di 6.742 individui che nell'anno 1997 avevano beneficiato di interventi di formazione professionale rivolti alle persone in cerca di prima o di nuova occupazione. Il tasso di copertura delle interviste complessive è risultato pari al 51%.

Per l'indagine condotta in Lombardia, l'universo di riferimento è stato costituito dall'insieme delle attività realizzate nell'anno 1997 a valere sugli assi 1 (disoccupati di lunga durata), 2 (giovani) e 4 (pari opportunità) del Fse; nel caso dell'Emilia Romagna, tale universo è stato ricostruito considerando i soli interventi a titolarità dell'Amministrazione regionale⁴. Dai tassi di copertura relativi ad ogni regione e al singolo asse d'intervento sono stati ottenuti gli indici di ponderazione utilizzati per riproporzionare le unità campionarie al totale dei beneficiari oggetto di analisi (pari a 13.266 unità). Tale base di dati ha consentito di disporre di un notevole insieme di informazioni

¹ Vedi Isfol, "La valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia", Franco Angeli, 1999.

² Il coordinamento tra regioni, realizzato attraverso il gruppo *placement* dell'Isfol, è stato finalizzato alla produzione di dati comparabili tra contesti territoriali e con quelli di fonte Istat.

³ Per queste due regioni risultano disponibili variabili relative alla posizione professionale e alla condizione occupazionale dei genitori. Sono state inoltre ricostruite variabili di background familiare omogenee con quelle del campione Istat, in cui le variabili relative alla condizione dei genitori sono ricostruibili per i soli individui che convivono con il nucleo familiare di origine.

⁴ La mancata considerazione delle attività di competenza provinciale potrebbe aver comportato una sottostima della formazione di base. Gli interventi su base provinciale hanno rappresentato circa il 30% delle attività cofinanziate in Emilia Romagna nel 1997.

sulle caratteristiche socio-demografiche e sul contesto sociale e familiare delle persone beneficiarie degli interventi formativi, oltre che sulla condizione occupazionale degli stessi individui a un anno di distanza dal termine degli interventi⁵. Quest'ultima è stata ricostruita incrociando le informazioni regionali di *placement* rispetto alla distanza intercorsa sia tra la chiusura del corso di formazione e l'intervista, sia tra la chiusura del corso di formazione e la condizione occupazionale rilevata. I destinatari di interventi che al momento dell'iscrizione sono risultati occupati e/o con età superiore ai 44 anni sono stati esclusi dall'analisi⁶.

2.2 Il panel Istat

L'universo dei non formati è stato ricostruito a partire dai microdati delle rilevazioni Istat sulle forze di lavoro (Rtfl). Accanto alle usuali variabili indagate, l'indagine condotta nel mese di aprile di ciascun anno rileva informazioni sulla partecipazione ad attività di formazione professionale nel mese immediatamente precedente l'intervista. Tale rilevazione ha consentito di pervenire alla ricostruzione, con riferimento all'insieme delle persone in cerca di occupazione, degli individui che non hanno preso parte ad attività formative nel corso dell'anno 1997. A tal fine è stato utilizzato un campione panel, ottenuto dai microdati delle indagini di aprile sulle Forze di Lavoro condotte negli anni 1997 e 1998⁷. L'uso di dati longitudinali ha reso possibile la ricostruzione della condizione occupazionale ad un anno di distanza in modo del tutto coerente con l'analoga informazione contenuta nei dati di *placement*. L'insieme dei non-formati è risultato composto da 291 intervistati, rappresentativi di circa 237.000 unità.

La base di dati *placement* relativa all'insieme dei formati, e quella sui non-formati proveniente dalla rilevazione sulle Forze di Lavoro, sono state successivamente integrate, applicando opportuni pesi, per definire un unico data-set di analisi, stratificato rispetto alla scelta di prendere parte o meno ad attività formative⁸. Tale campione, rappresentativo su base regionale dell'insieme delle persone in

⁵ In considerazione dei tempi medi di inserimento nel mercato del lavoro italiano, il periodo ottimale sul quale concentrare la verifica della condizione occupazionale dei formati dovrebbe essere compreso tra i 6 e i 12 mesi dal termine delle attività formative. In questo lavoro si fa riferimento alla condizione occupazionale a 12 mesi dalla fine dell'intervento.

⁶ In quest'ultimo caso è stato fissato un limite superiore per l'età, pari a 44 anni, per evitare il ricorso a una classe aperta (ad esempio "oltre i 40 anni") e garantire una maggiore confrontabilità con la base dati Istat sulle forze di lavoro.

⁷ Cfr. Centra M., Discienza R. e Rustichelli E., *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro. Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro*, Isfol - Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 2/2001, pagg. 48-64.

⁸ Tale approccio metodologico si discosta da quello adottato nell'ambito della precedente valutazione dell'Obiettivo 3 in Italia. In quel contesto, l'analisi delle condizioni occupazionali e dell'eventuale inserimento lavorativo dei beneficiari di intervento Fse è stata condotta con riferimento a una base di dati costruita con un *matching* deterministico tra la struttura dei formati Fse e il gruppo di confronto Istat.

cerca di lavoro di età compresa tra i 14 e i 45 anni, ha costituito la base informativa utilizzata per condurre le valutazioni di impatto della formazione professionale sulle persone⁹.

2.3 L'impatto lordo e la stima dell'impatto netto della formazione sugli esiti occupazionali dei formati.

Ad un anno di distanza dalla conclusione delle attività formative, il tasso di occupazione dei formati nelle regioni Lombardia ed Emilia Romagna è risultato pari al 69,8% mentre il numero di persone che si sono dichiarate ancora in cerca di occupazione è risultato di poco inferiore al 20% (6,2% in cerca di prima occupazione, 13,1% in cerca di nuova). Gli inattivi sono risultati pari al 3,3%.

Con riferimento all'insieme dei formati in condizione occupazionale, il 74,1% ha affermato di utilizzare le conoscenze e le nozioni acquisite durante il corso di formazione professionale. Il tasso di occupazione coerente si è, dunque, attestato al 51,7%¹⁰. Esiti relativamente più favorevoli sono stati osservati per le donne, che hanno mostrato un tasso di occupazione mediamente superiore a quello degli uomini. Quest'ultimo è risultato ancora più elevato per le destinatarie degli interventi messi in atto in Emilia Romagna, dove ha toccato il 73,9%.

Con riferimento a entrambi i contesti regionali, gli esiti occupazionali della formazione professionale sono risultati più soddisfacenti in corrispondenza delle classi centrali di età (in particolare, per la fascia di età compresa tra i 25 e i 29 anni) e dei livelli più elevati di istruzione. Il tasso di occupazione è passato dal 62,1% per le persone in possesso dell'obbligo scolastico al 78,4% per gli individui in possesso di laurea. Gli individui formati sono risultati prevalentemente inseriti nella posizione di impiegati intermedi (60%) e in quella di operaio/apprendista (33%). E' apparsa invece modesta la quota di occupati inseriti a un livello di qualifica professionale superiore (quadro o dirigente). Il numero di occupati che si sono dichiarati imprenditori o liberi professionisti è, infine, risultato significativo (11% in Emilia Romagna, 7,7% in Lombardia).

⁹ Le variabili appartenenti al data-set si riferiscono al titolo di studio, eventuale tipo di diploma, classe di età, la condizione occupazionale del padre e della madre se coabitanti, la posizione professionale del padre e della madre se coabitanti, la condizione o meno di capofamiglia, il tasso di disoccupazione provinciale in base al genere, la provincia di appartenenza.

¹⁰ Se agli occupati si aggiunge la percentuale di individui che, a seguito di un corso di formazione, hanno successivamente intrapreso un ciclo di studi di tipo scolastico-universitario (risultata pari al 7,4%), si perviene a una stima dell'impatto lordo sull'occupazione e sull'istruzione del 77,2%. Tale indicatore può essere interpretato come un "tasso di successo" degli interventi formativi. Per maggiori argomentazioni sulla considerazione del rientro nel circuito dell'istruzione, cfr. Isfol, *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*, I libri del Fse, Roma, 2000, pag. 40. Nella collezione dei testi Means tale indicatore viene espresso come "tasso di transizione", cfr. *Means Collection, Evaluating socio-economic programmes, EC Structural Funds*, Vol. 2 "Selection and use of indicators for monitoring and evaluation", pag. 72.

I formati sono stati prevalentemente assunti nei settori dell'Industria manifatturiera (che ne ha assorbito circa il 40% nella sola Emilia Romagna), delle attività immobiliari, noleggio, informatica, e delle altre attività professionali e imprenditoriali (26%). Una quota relativamente elevata è stata osservata anche nei settori dei servizi sanitari, sociali e rivolti alla persona.

L'analisi dei canali più utilizzati per l'accesso al mercato del lavoro ha evidenziato notevoli differenze tra i due contesti regionali. In Lombardia appaiono prevalere le azioni di ricerca autonoma di lavoro; in Emilia Romagna, il canale più utilizzato è costituito dal centro erogatore della formazione o dall'azienda ospite dello stage, il cui ruolo è risultato fondamentale nell'ottenere un lavoro per il 52% dei formati occupati. Questo dato costituisce un elemento specifico del sistema formativo della regione, risultato nettamente superiore a quello osservato sia per la Lombardia (10,9%) sia per la media delle regioni titolari di Po Obiettivo 3.

L'osservazione degli esiti occupazionali dei partecipanti ad interventi di formazione cofinanziati dal Fse ha evidenziato una alta percentuale di occupati ad un anno di distanza dalla fine dei corsi. Per valutare l'efficacia di tali attività nel facilitare l'accesso al mercato del lavoro, è stato necessario stimare la probabilità di trovare lavoro di questi stessi individui nel caso di mancata partecipazione alle attività formative. La differenza tra le due probabilità rappresenta una misura dell'impatto netto della formazione sulla occupabilità. La valutazione degli impatti netti ha comportato un delicato problema di stima nella misurazione delle probabilità di occupazione nel caso di partecipazione o meno alle attività formative: l'informazione disponibile è, infatti, relativa alla sola condizione scelta e non si dispone degli esiti corrispondenti all'alternativa. E' risultato quindi necessario costruire una condizione controfattuale, corrispondente all'alternativa inosservabile, con cui confrontare gli esiti occupazionali dei partecipanti.

In assenza di procedure sperimentali attraverso cui assegnare in modo casuale gli individui a due sotto campioni, rispettivamente, di destinatari e non dell'intervento formativo, il confronto con un insieme di individui che dichiarino di non aver partecipato all'intervento fornirebbe risultati distorti a causa del processo di selezione ed autoselezione del campione (*selection bias*). La scelta di seguire un corso di formazione non è del tutto esogena rispetto agli esiti occupazionali osservati, rispettivamente, per i formati e per i non formati. Tale decisione potrebbe dipendere dal confronto tra le probabilità di occupazione potenziali corrispondenti alle due alternative (seguire o non seguire un corso) o dalla procedura di selezione realizzata dagli enti attuatori dei corsi, volta in molti casi a privilegiare gli individui maggiormente capaci¹¹.

¹¹ Le procedure di selezione dei progetti possono incentivare meccanismi selettivi sui destinatari. In molti casi, tra i criteri di valutazione ex ante dei progetti viene considerato il tasso di inserimento occupazionale dei destinatari fatto registrare dall'ente di formazione in relazione a precedenti esperienze corsuali.

2.4 Descrizione del modello e metodologia di stima

Gli impatti netti della formazione professionale sono stati stimati attraverso un modello Probit con correzione per gli effetti di distorsione indotti dalle *selection bias*. La stima dell'occupabilità è stata condotta tenendo conto della decisione di partecipazione o meno ai corsi di formazione professionale. Il comportamento degli individui rispetto alla formazione è stato reso endogeno e modellato attraverso una funzione di scelta. Il modello consiste, dunque, di due equazioni, rispettivamente per la condizione occupazionale dei formati e dei non formati, e di una equazione per la funzione di scelta. Quest'ultima consente di correggere la distorsione dovuta agli effetti di selezione e autoselezione del campione, depurando l'appartenenza ai formati piuttosto che ai non formati dalle componenti correlate con gli esiti¹².

Il modello consente di stimare le probabilità potenziali di occupazione nel caso si sia seguito un corso di formazione e nel caso opposto per tutti gli individui, indipendentemente dalla scelta compiuta (e osservata) riguardo la partecipazione ai corsi¹³. Attraverso questo modello si è cercato di rispondere a due domande distinte:

- qual è stato l'effetto dei corsi di formazione sulla probabilità di trovare lavoro degli individui che hanno effettivamente seguito i corsi;
- quale sarebbe stato l'effetto della partecipazione ai corsi sulla probabilità di trovare lavoro degli individui che non vi hanno partecipato.

La risposta alla prima domanda è rilevante per valutare l'opportunità di ripetere in futuro programmi simili. La risposta alla seconda potrebbe essere rilevante nel caso si decidesse di espandere la platea dei beneficiari.

Il modello è stato stimato separatamente per gli uomini e per le donne. L'osservazione di comportamenti differenti sul mercato del lavoro di questi due segmenti della popolazione si è riflessa in una diversa specificazione delle equazioni relative alla probabilità di trovare lavoro e alla decisione di partecipazione ad attività formative. Ciascun modello è stato specificato rispetto a un insieme di variabili di contesto territoriale, di caratteristiche socio-demografiche degli individui e di variabili di background familiare. In aggiunta, nella funzione di scelta sono state inserite alcune variabili strumentali, non incluse nella stima dell'occupabilità¹⁴.

¹² La stima dell'occupabilità tramite un semplice modello Probit fornisce, infatti, stime distorte verso l'alto a causa del nesso di endogeneità tra formazione e occupabilità.

¹³ Poiché le osservazioni effettive sugli esiti occupazionali sono disponibili solo per gli individui formati, per quanto concerne il caso di partecipazione a un corso di formazione, e per quelli non formati, per quanto riguarda il caso opposto, le probabilità di occupazione nei casi contrari si basano sulle previsioni del modello.

¹⁴ Si tratta, più precisamente, di variabili relative all'interruzione di un corso di studio (diploma, laurea).

2.5 I risultati delle stime

Il modello utilizzato ha fornito una misura dell'importanza delle variabili di contesto e delle caratteristiche socio-demografiche individuali come determinanti della decisione di fare formazione e ha indicato come queste interagiscono nel determinare la condizione del singolo sul mercato del lavoro¹⁵. Il modello ha consentito di stimare con un sufficiente grado di accuratezza la probabilità di prendere parte ad attività formative, mentre più debole è risultata la stima della probabilità di occupazione¹⁶.

Con riferimento al segmento maschile della popolazione, la scelta formativa è risultata significativamente influenzata dalle variabili di contesto territoriale (un peggioramento della condizione provinciale del mercato del lavoro favorirebbe un accesso ai canali della formazione professionale). Inoltre, un innalzamento dell'età scoraggerebbe decisioni di partecipazione a tali attività, che risentirebbero negativamente anche dell'interruzione di un corso di diploma. Il conseguimento di titoli di scuola media superiore professionalizzanti (diploma tecnico e professionale) aumenterebbe la probabilità di entrare in formazione.

Per quanto concerne l'occupabilità, essa è risultata favorevolmente influenzata dalla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e sembra, invece, essere ridotta da eventuali condizioni di inattività. Anche il perdurare della convivenza con la famiglia di origine sembra influenzare negativamente la probabilità di ingresso nel mercato del lavoro, che è stata invece favorita dal conseguimento di titoli di studio elevati. Tali evidenze sembrano essere confermate anche nel caso di non partecipazione ad attività formative. In quest'ultimo caso, un aumento dell'età sembra influenzare negativamente la probabilità di trovare lavoro e questa sembrerebbe diminuire anche per gli individui molto giovani (fino a 19 anni di età).

Con riferimento al modello con autoselezione del campione relativo al segmento femminile della popolazione, la probabilità di partecipare ai corsi di formazione è risultata maggiore per i laureati e, in misura minore, per i diplomati, mentre si è ridotta per coloro che interrompono un corso di diploma. Tali risultati, se confermati, indicherebbe il venire meno del ruolo di supplenza dei corsi formativi regionali rispetto alla formazione scolastica¹⁷.

¹⁵ Questo esercizio di stima costituisce un tentativo di stimare gli impatti netti correggendo le distorsioni connesse al processo di selezione a partire dalle indagini regionali sugli esiti occupazionali degli interventi. Tali risultati forniscono utili indicazioni per indirizzare sia le future rilevazioni sugli esiti occupazionali sia la ricerca metodologica sulla stima degli impatti netti.

¹⁶ Occorre segnalare, a questo riguardo, il valore anomalo (vicino al limite inferiore) del coefficiente di correlazione nel caso di non partecipazione agli interventi formativi, che rende necessari ulteriori approfondimenti.

¹⁷ Inizialmente, gli interventi di formazione professionale regionali erano rivolti prevalentemente ai *drop-out* della secondaria superiore e ai giovani meno scolarizzati, venendo pertanto a coincidere con la formazione di base dei giovani in uscita dall'obbligo.

Sia nel caso di partecipazione ad interventi formativi che in quello contrario, la probabilità di trovare lavoro è risultata maggiore in corrispondenza di titoli di studio elevati, più bassa per gli individui in possesso del solo obbligo scolastico. Essa diminuisce con l'aumentare dell'età. Il contesto territoriale è risultato una variabile significativa sia nell'equazione di scelta che in quella relativa agli esiti occupazionali.

Sulla base delle stime dei modelli con autoselezione sono stati calcolati gli impatti netti della formazione professionale corrispondenti al segmento maschile e femminile della popolazione. Nella tabella IV.8 si riportano gli impatti netti per il gruppo dei formati, ottenuti dalla differenza tra la probabilità di occupazione corrispondente alla scelta di partecipare ai corsi di formazione e quella attinente alla decisione di non parteciparvi. Nella tabella, inoltre, si confrontano i risultati ottenuti dal modello descritto in precedenza con quelli ottenuti stimando un semplice modello Probit, che non consente di correggere le distorsioni indotte dai processi di *sample selection*. Come atteso, il modello con autoselezione corregge verso il basso la stima degli impatti netti rispetto al modello standard, come risultato di un aggiustamento verso l'alto della probabilità di occupazione corrispondente alla non partecipazione ai corsi e verso il basso nel caso di non partecipazione.

Tab. IV.8 - Calcolo degli impatti netti per il gruppo dei formati
(Confronto tra i risultati del modello con autoselezione e del modello semplice; valori percentuali)

	Modello con autoselezione		Modello Probit		Percentuale di occupati osservata	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Probabilità di occupazione						
Non partecipando ai corsi	36,53	43,25	34,75	40,23	-	-
Partecipando ai corsi	54,66	64,21	68,55	70,79	68,54%	70,79%
Impatto netto	18,13	20,96	33,80	30,56		

Fonte: Isfol

Questi risultati sono conformi all'ipotesi di esistenza di differenze inosservabili tra formati e non formati, attinenti alla sfera delle motivazioni e delle abilità individuali, che si riflettono in una sovrastima dell'impatto netto, ottenuto come differenza tra i risultati conseguiti dai partecipanti ai corsi e quelli relativi a un gruppo di confronto, composto da non partecipanti, anche correggendo per differenze osservabili tra i due gruppi.

L'impatto netto, stimato correggendo per le *selection bias*, è risultato pari al 18,1% per gli uomini e al 21% per le donne, corrispondente ad un incremento della probabilità di occupazione, rispettivamente, del 50% e del 48%. L'impatto netto è, dunque, risultato lievemente maggiore per le donne, anche se occorre considerare che quelle coinvolte in attività formative rappresentano un segmento relativamente forte della popolazione femminile. La correzione attuata tramite il modello

con autoselezione è risultata particolarmente marcata per gli uomini; nel caso di partecipazione ai corsi, la probabilità si riduce, infatti, dal 68,6% (modello Probit) al 54,7% (modello con autoselezione).

La tavola IV.9 riporta, invece, l'effetto potenziale, in termini di incremento della probabilità di trovare lavoro, che la formazione potrebbe avere su soggetti attualmente non coinvolti in tali attività.

*Tab. IV.9 - Calcolo degli impatti netti per il gruppo dei non formati
(Confronto tra i risultati del modello con autoselezione e del modello semplice; valori percentuali)*

	Modello con autoselezione		Modello Probit		Percentuale di occupati osservata	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Probabilità di occupazione						
Non partecipando ai corsi	45,48	28,23	43,98	26,78	43,90%	26,73%
Partecipando ai corsi	55,69	54,14	68,75	62,81	-	-
Impatto netto	10,2	25,90	24,77	36,03		

Fonte: Isfol

Gli impatti potenziali netti sono stati stimati pari al 10,2% per gli uomini e al 25,9% per le donne, corrispondenti ad un incremento della probabilità di occupazione di circa il 22% per gli uomini e vicino al 100% per le donne. Quest'ultimo risultato è di particolare interesse. A differenza di quanto accadeva per la componente femminile del gruppo dei formati, in questo caso le donne rappresentano un segmento debole del mercato del lavoro. Il tasso di inserimento osservato, così come la probabilità di occupazione in assenza di formazione, appaiono infatti molto al di sotto di quelli maschili. La formazione professionale produrrebbe l'effetto di elevare la probabilità di occupazione, portandola su valori analoghi per entrambi i sessi.

Gli interventi oggetto di valutazione in questo lavoro hanno incluso tutte le azioni rivolte al complesso degli individui con difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro, non essendo rivolte specificamente alle donne. Queste ultime, tuttavia, sembrerebbero trarne i maggiori benefici, in termini di incremento del livello della probabilità di trovare lavoro. Tale risultato, che necessita di essere confermato da ulteriori ricerche, segnalerebbe la forte efficacia che i corsi di formazione potrebbero avere su questo segmento della popolazione e l'utilità di estendere la partecipazione femminile alle attività formative. Tale evidenza empirica fornirebbe, infine, un riscontro sull'efficacia delle politiche di *main streaming* nel favorire lo sviluppo di pari opportunità delle donne sul mercato del lavoro, in riferimento a quel segmento della popolazione attualmente non coinvolto in corsi di formazione.

Capitolo 5

LA COSTRUZIONE DI UNA OFFERTA FORMATIVA INTEGRATA

1. L'integrazione per l'obbligo scolastico

Nel primo anno di applicazione dell'elevamento dell'obbligo scolastico, le esperienze realizzate in integrazione con la formazione professionale riguardano tutta la gamma delle opportunità declinate nella L. 9/99 e nel regolamento attuativo, artt. 6 e 7, in cui sono contemplate due specifiche tipologie di integrazione - diversamente caratterizzate in base alla durata e al ruolo giocato dalla formazione professionale. La prima, quella prevista dall'art.6, è limitata a progetti che incidono al massimo sul 15% di flessibilità curricolare, organizzati da scuola e Centri di formazione professionale (Cfp); la seconda, quella afferente all'art.7, prevede sperimentazioni da svolgere nei Cfp, senza particolari vincoli sul piano della proposta curricolare da sperimentare. Nelle scuole superiori si sono realizzati interventi di orientamento e accoglienza, percorsi preprofessionalizzanti e professionalizzanti, interventi individualizzati per i portatori di handicap e nella scuola media, per un numero più limitato di casi, progetti integrati di orientamento.

I progetti integrati hanno avuto come target privilegiato quei ragazzi che intendevano orientarsi verso la formazione professionale o l'apprendistato. E' necessario quindi assumere questo fattore come uno dei punti di attenzione nella ideazione e progettazione dei percorsi integrati, in modo particolare per quanto concerne le azioni di orientamento ed accoglienza; l'attività di orientamento, d'altra parte, caratterizza tutte le tipologie di azioni integrate già svolte all'avvio della L.9/99, nel primo anno delle superiori e nell'ultimo anno di scuola media, e contrassegna come tratto distintivo l'integrazione in tutte le sue forme. Inoltre, il necessario raccordo tra obbligo scolastico e formativo, impone, pur nella varietà delle soluzioni adottate per l'obbligo formativo nelle regioni italiane, una stretta collaborazione tra scuola e formazione professionale, fin dalla fase di progettazione, per impostare un efficace raccordo dei percorsi ed il riconoscimento reciproco dei crediti formativi maturati, utile ad un eventuale inserimento nella formazione professionale o al prosieguo nella scuola.

1.1 Le azioni formative integrate: l'indagine di campo

Le azioni formative integrate sono state oggetto di un'indagine quanti-qualitativa realizzata in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, di cui di seguito si riportano i risultati.

L'indagine di campo ha avuto l'obiettivo di effettuare una ricognizione sull'andamento delle azioni formative integrate realizzate durante il primo anno di applicazione della legge 9/99 e del relativo regolamento attuativo dell'agosto 1999 e dà conto di 169 esperienze realizzate nell'anno formativo 1999-2000.¹

I dati rilevati costituiscono un riferimento interessante ai fini di una lettura complessiva dello stato di attuazione dell'integrazione e dei nodi problematici che caratterizzano le prime applicazioni sul campo dei nuovi orientamenti; l'insieme dei dati ottenuti è un valido strumento al fine di delineare un quadro delle attività di integrazione finora realizzate nell'ambito dell'obbligo scolastico a livello nazionale.

Per quanto riguarda *la dislocazione territoriale*, la rilevazione ha raccolto i dati relativi a 169 progetti integrati: come si evidenzia nella tab. V.1, le Regioni del nord presentano il maggior numero di esperienze realizzate, con una quota percentuale pari ad oltre l'80% del totale. Tra queste spicca la situazione del Veneto, che mostra il maggior numero di progetti in assoluto con 57 iniziative formative rilevate, seguita dall'Emilia-Romagna con 43 progetti.

Tra le Regioni centro meridionali, la Puglia presenta un numero considerevole di progetti, pari a quello della Regione Piemonte.

I dati appena esposti sono da collegarsi a due ordini di annotazioni, di non secondaria importanza, collegate alla presenza preponderante di progetti integrati nell'area settentrionale del Paese:

- in primo luogo, in tali Regioni è tradizionalmente più forte la quota di attività di formazione professionale di primo livello, in relazione alla richiesta di figure professionali collocabili nel settore industriale, in particolare nei sotto-settori della metalmeccanica ed elettronica (tab. V.2); è di conseguenza spiegabile che una quota non esigua di progetti integrati di tipo professionalizzante si collochi in tale area geografica;
- in secondo luogo, in tali regioni è più radicata la pratica del dialogo tra strutture formative del territorio e più forte è la consuetudine al raccordo tra agenzie formative e scuole per la

¹ Le esperienze sono state raccolte attraverso un questionario da utilizzare in auto-compilazione, inviato agli Enti di formazione professionale più rappresentativi, che tradizionalmente operano nel campo della formazione professionale di base e sono - di conseguenza - i referenti direttamente interessati alle iniziative di integrazione nella fascia di scolarità obbligatoria.

realizzazione di azioni formative integrate (si pensi, ad esempio, ai corsi post qualifica e post diploma integrati ed agli stage di raccordo scuola-lavoro).

Se a ciò si aggiunge - fatto anch'esso correlato allo stato di avanzamento dell'integrazione - che proprio le Regioni con un maggior progresso in tale materia hanno deliberato l'attuazione di specifici programmi di obbligo scolastico integrato, è facilmente deducibile la numerosità e tempestività con cui alcune Regioni e non altre hanno risposto con atti deliberativi ad hoc al nuovo quadro normativo delineatosi a partire dalla legge istitutiva dell'obbligo scolastico.

Tab. V.1 - Distribuzione dei progetti integrati per Regione

<i>Regioni</i>	<i>V.A.</i>	<i>%</i>
Piemonte	23	13,61
Lombardia	10	5,92
Liguria	3	1,78
Veneto	57	33,73
Friuli Venezia Giulia	6	3,55
Emilia Romagna	43	25,44
Umbria	1	0,59
Puglia	23	13,61
Sicilia	3	1,78
<i>Totale</i>	<i>169</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Isfol

Tab. V.2 - Distribuzione dei progetti integrati per settore

<i>Settori</i>	<i>V.A.</i>	<i>%</i>
Agricoltura	3	1,78
Artigianato	2	1,18
Edilizia	6	3,55
Lavori di ufficio e grafica	11	6,51
Metalmeccanico - elettrico meccanico	63	37,28
Servizi	13	7,69
Turismo - Ristorazione Alberg.	12	7,10
Non risponde	59	34,91
<i>Totale</i>	<i>169</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Isfol

Tra gli attori delle azioni formative integrate il ruolo di maggior rilievo è senz'altro quello delle agenzie formative - scuola e formazione professionale - associate in un partenariato finalizzato alla progettazione e alla realizzazione/gestione del progetto, oltre a quello di altri soggetti istituzionali e sociali.

La nostra indagine indica, oltre alla prevedibile presenza degli istituti secondari superiori, pari a 141 scuole di vario indirizzo, una presenza minore, ma di un certo interesse, della scuola media inferiore, pari a 24 casi (tab. V.3).

Tab. V.3 - Tipologia delle scuole partner dei progetti integrati

<i>Tipo di scuola</i>	<i>V. A</i>	<i>%</i>
Scuola media inferiore	24	14,20
Scuola media superiore	141	83,43
Non risponde	4	2,37
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Quest'ultimo dato è da porre in relazione con quelle situazioni in cui i giovani permangono nella scuola media inferiore fino al quindicesimo anno di età non avendo ancora ottenuto la licenza media; in tal caso le scuole medie sono evidentemente chiamate a rispondere ad obiettivi di controllo della dispersione formativa e del disagio, anche - e soprattutto - attraverso percorsi personalizzati ed integrati con l'orientamento e la formazione professionale.

Nella scuola media inferiore sono state realizzate il 14% circa delle attività contro l'83% circa di quelle svolte nella scuola media superiore. Se si osserva la tab. V.4, nella quale è indicata la distribuzione dei moduli integrati per tipo di scuola, si nota come i moduli di pre-professionalizzazione e professionalizzazione siano presenti in gran parte nella scuola media superiore, mentre i moduli di orientamento sono presenti in modo significativo nella scuola media inferiore.

L'orientamento integrato è finalizzato, in questi casi, a supportare la prosecuzione dell'iter formativo attraverso interventi di motivazione/rimotivazione ed a realizzare interventi per utenze a rischio di emarginazione formativa.

Tab. V.4 - Tipologia di moduli integrati per tipo di scuola

<i>Tipo di scuola</i>	<i>Moduli di breve durata di orientamento</i>	<i> tirocini esplorativi</i>	<i> moduli di formazione preprofess. o profess.</i>	<i> percorsi integrati di durata medio-lunga</i>	<i> percorsi mirati per portatori di handicap</i>	<i>Percentuale sul totale</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	
Scuola Media inferiore	23,5	14,3	8,1	9,0		14,20
Scuola Media superiore	72,1	71,4	90,3	89,6	100,0	83,43
Non risponde	4,4	14,3	1,6	1,5		2,37
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol

Il raccordo tra scuola e centro di formazione professionale nei casi esaminati, sembra essere precedente all'avvio delle azioni integrate: quasi il 60% delle strutture scolastiche aveva già collaborato con i centri di formazione professionale (tab.V.5); in maggioranza sono questi ultimi però ad avviare la richiesta di collaborazione, mentre si registra anche una quota pari al 15% circa

di attività avviate su richiesta degli stessi utenti e delle loro famiglie. Va considerato, a tale proposito, che, quando la nuova normativa è entrata in vigore, una quota di giovani si era già orientata per l'iscrizione ai corsi di formazione professionale. Come è noto, ciò ha avuto conseguenze rilevanti sia sull'organizzazione dei centri, in quanto alla pianificazione degli interventi e delle relative risorse umane e finanziarie, sia sulle scelte dei giovani interessati e delle loro famiglie (tab. V.6).

In tal senso l'opportunità offerta degli articoli 6 e 7 del regolamento attuativo di avviare interventi formativi integrati ha interpretato reali esigenze di intervento in una situazione destabilizzante per i Centri e disorientante per gli utenti.

Tab. V. 5 - Rapporti di collaborazione con le scuole

<i>Modalità di collaborazione</i>	<i>V.A</i>	<i>%</i>
Prima collaborazione	66	39,05
Collaborazioni consolidate	99	58,58
Non risponde	4	2,37
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Tab. V.6 - Promotori del progetto

<i>Soggetti</i>	<i>V.A</i>	<i>%</i>
Scuola	73	35,27
CFP	101	48,79
Utenti/altro	33	15,94
Totale	207	100,00

Fonte: Isfol

Le 169 esperienze hanno coinvolto un numero di allievi pari a 10.910, organizzati in classi o gruppi di studenti per classe. E' da ricordare che non tutte le scuole hanno adottato la soluzione di riunire nella stessa classe gli allievi iscritti nella formazione professionale prima del varo sulla nuova norma di istruzione. In alcuni istituti scolastici, infatti, gli alunni che avevano precedentemente manifestato una opzione per la fp sono stati distribuiti all'interno di classi diverse. Complessivamente l'organizzazione delle attività didattiche ha riguardato 296 classi e 322 gruppi-classe. Il numero totale degli alunni suddivisi per classi è pari a 7.432 ed il numero di alunni suddivisi per gruppi è di 3.478. Il numero medio di alunni per classi è pari a 25; mentre i gruppi sono composti in media da circa 10 studenti.

Oltre il 50% degli studenti si era in precedenza iscritto alla formazione professionale (tab. V.7); tra questi il 51,6% ha frequentato moduli di formazione professionalizzanti ed una quota maggiore ha preso parte a moduli di durata medio/lunga.

Gli allievi non iscritti alla formazione professionale (prima dell'approvazione della legge 9/99) hanno partecipato per lo più a moduli di orientamento e tirocini esplorativi; tra essi quasi il 68% ha poi preso parte a moduli professionalizzanti, per lo più di tipo di durata media (41,9%).

Tab. V.7 - Precedente iscrizione degli alunni alla formazione professionale

	V.A	%
In modo prevalente/esclusivo	85	50,30
Non iscritti alla fp	66	39,05
Non risponde	18	10,65
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Per quanto riguarda la durata delle esperienze si osserva che il gruppo più consistente (circa il 35% dei casi) si situa in un monte ore compreso tra le 100 e le 400 ore. Subito dopo si attestano con circa il 33% dei casi, i percorsi di lungo durata collocabili tra le 1000 e le 1200 ore di attività didattica. Anche i moduli di breve durata, ossia quelli collocabili nella fascia 10 - 100 ore, sono presenti con un 20% dei casi (tab. V.8).

Tab. V.8 - Durata dei progetti integrati

Monte ore	V.A.	%
10-100	36	21,30
101-400	59	34,91
401-1000	14	8,28
1001-1200	55	32,54
Non risponde	5	2,96
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Si nota come la tipologia dei progetti integrati e la loro durata siano correlate al luogo di svolgimento privilegiato delle attività didattiche: i moduli orientativi, e in parte quelli preprofessionalizzanti, si realizzano nelle scuole e attraverso forme di alternanza tra le due strutture formative, in cui la scuola in generale sovrintende all'area delle competenze di base, mentre i moduli di durata medio-lunga e professionalizzanti sono ovviamente affidati in misura considerevole al Centro di formazione professionale (tab. V.9).

Tab. V.9 - Durata dei progetti integrati in relazione al luogo di svolgimento dell'attività didattica

Monte ore attività didattica	Prevalentemen te a scuola	prevalentement e nel CFP	in alternanza scuola/CFP	Non risponde	Totale
10 - 100	45,1	6,3	22,9		21,3
101 - 400	43,1	28,8	40,0		34,9
401 - 1000	3,9	7,5	17,1		8,3
1001 - 1200	2,0	57,5	17,1		31,4
Non risponde	5,9		2,9	100,0	4,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol

L'erogazione dei finanziamenti è ripartita come mostra la tabella seguente:

Tab. V.10 - Tipologia di finanziamento

	V.A.	%
Regionale	79	46,75
Provinciale	19	11,24
Scolastico	15	8,88
Misto	43	25,44
Altro	5	2,96
Non risponde	8	4,73
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Come mostra la tabella V.10, quasi un 60% delle iniziative sono state finanziate con fondi regionali e provinciali; il 25% circa delle attività ha usufruito di finanziamenti misti e poco meno del 9% è stato sostenuto da finanziamenti da parte del sistema di istruzione.

L'indagine ha inoltre esaminato in modo approfondito il tema della progettazione: è stata infatti condotta un'analisi dei contenuti formativi, delle caratteristiche dell'impianto progettuale, prendendo in considerazione alcuni aspetti nodali tra i quali: le finalità specifiche (orientamento, rimotivazione alla prosecuzione dell'iter formativo, preprofessionalizzazione/professionalizzazione), l'organizzazione curricolare, le metodologie didattiche e le misure di accompagnamento.

Nella tabella V.11 si osserva come, pur se in presenza di un'organizzazione modulare dei progetti integrati, siano poco utilizzate le unità formative capitalizzabili ed i percorsi personalizzati; le azioni orientative formative ed informative, dalla conoscenza del mercato del lavoro ad interventi di sostegno e rimotivazione, sono preponderanti, come pure considerevole è la presenza di moduli preprofessionalizzanti e professionalizzanti.

Il tutoring e la presenza di metodologie interattive fanno presupporre una particolare attenzione al processo di insegnamento/apprendimento, mentre la co-docenza potrebbe essere relativa a quei progetti in cui la collaborazione alla progettazione e realizzazione dell'intervento assume una vera e propria formula di "azione integrata."

Tab. V.11 - Caratteri distintivi previsti dal progetto

	V.A.	%
Un'organizzazione modulare	130	76,92
Si rifà esplicitamente al modello dello UFC	37	21,89
Percorsi d'apprendimento individualizzati	32	18,93
Utilizzo di metodologie didattiche innovative	60	35,50
Tutoring	60	35,50
Prevede codocenza	68	40,24
Azioni orientative	133	78,70
Informazioni circa le risorse occupazionali del territorio	67	39,64
Una rimotivazione allo studio e/o alla formazione professionale	108	63,91
Apprendimenti preprofessionalizzanti	62	36,69
Apprendimenti professionalizzanti	40	23,67

Fonte: Isfol

La strutturazione degli interventi (tab. V.12) mette in risalto la sostanziale tripartizione delle tipologie d'intervento individuate in:

- interventi brevi di orientamento (68%);
- moduli di preprofessionalizzazione di durata media (62%);
- moduli di professionalizzazione di durata medio-lunga (67%).

Tab. V.12 - Tipologie dei progetti integrati

	V.A.	%
Moduli di breve durata di orientamento	68	33,01
Tirocini esplorativi	7	3,40
Moduli di formazione preprofessionalizzante o professionalizzante	62	30,10
Percorsi integrati di durata medio-lunga	67	32,52
Percorsi mirati esclusivamente a portatori di handicap	2	0,97
Totale	206	100,00

Fonte: Isfol

La progettazione (tab. V.13) è svolta per lo più da un comitato di progettazione per oltre il 43% delle iniziative e per più del 20% di queste è presente una attività di co-progettazione tra centro e scuola; complessivamente, dunque, la formula dell'affidamento esclusivo al Centro di formazione

di "ciò che non è propriamente attività didattica tradizionale" tende ad essere utilizzata in misura minore.

Tab. V.13 - Modalità di svolgimento della progettazione

	V.A.	%
Prevalentemente con la scuola	36	21,30
Autonomamente dal CFP	54	31,95
Comitato di progettazione	73	43,20
Non risponde	6	3,55
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Per quanto riguarda il luogo di svolgimento delle attività didattiche in relazione alle tipologie di moduli (tab. V.14) si nota che la realizzazione degli interventi formativi avviene soprattutto all'interno dei Centri di formazione professionale; infatti, quasi il 50% delle attività è realizzato prevalentemente nei Cfp, mentre una quota dei progetti, pure significativa, è realizzata nelle scuole (30%); la restante quota di attività risulta realizzata in alternanza tra la scuola ed il Cfp.

Tab. V.14 - Luoghi di svolgimento del progetto

	V.A.	%
Prevalentemente a scuola	51	30,18
Prevalentemente nel CFP	80	47,34
In alternanza scuola/CFP	35	20,71
Non risponde	3	1,78
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Le attività di progettazione vedono il coinvolgimento attivo soprattutto delle famiglie (53%); è presente anche il coinvolgimento delle imprese (26%), soprattutto in relazione all'effettuazione di tirocini di orientamento e di moduli professionalizzanti. Come si osserva dalla tabella V.15, i progetti coinvolgono, anche se in misura minore, organismi appartenenti al privato-sociale e agli Enti locali.

Tab. V.15 - Coinvolgimento di altri soggetti

	V.A.	%
Famiglie	90	53,25
Imprese	45	26,63
Associazionismo - terzo settore	7	4,14
Enti Locali	8	4,73
Non risponde	19	11,24
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Per quanto riguarda la collocazione delle attività formative all'interno del curricolo scolastico, si osserva, nella tabella V.16 come la maggior parte delle iniziative (quasi il 65%) venga svolto durante l'intero anno scolastico. Il 28% delle attività è invece collocato nel secondo quadrimestre, mentre la percentuale restante si svolge nel primo quadrimestre.

La collocazione delle attività integrate nel secondo quadrimestre è la modalità più diffusa sia per i moduli di orientamento, che per i tirocini ed i moduli preprofessionalizzanti di durata media. E' interessante notare come le attività di orientamento e di tirocini esplorativi siano stati collocati anche nel primo quadrimestre: una modalità questa poco diffusa - pari circa al 14% dei casi osservati - e che fa presupporre, nel caso dell'orientamento, che si tratti di primi moduli relativi all'accoglienza degli studenti

Tab. V.16 - Periodo di svolgimento del progetto

	V.A.	%
I° quadrimestre	11	6,51
II° quadrimestre	48	28,40
Intero anno scolastico	108	63,91
Non risponde	2	1,18
Totale	169	100,00

Fonte: Isfol

Queste osservazioni sono da porre in correlazione con la tipologia dei moduli integrati: è evidente che il monte ore previsto per i percorsi integrati di professionalizzazione e pre-professionalizzazione, che raggiungono anche le 1200 ore, sia in larga parte distribuito durante tutto l'intero anno scolastico.

La maggior parte dei moduli di orientamento si posizionano nei corsi di breve e media durata (tab. V.17), con una forte presenza in questi ultimi dei moduli di tirocinio esplorativo.

Tab. V.17 - Tipologia dei progetti integrati in relazione alla durata

Monte ore	Moduli di breve durata di orientamento	Tirocini esplorativi	Moduli di formazione preprofess. o profession.	Percorsi integrati di durata medio- lunga	percorsi per portatori di handicap	Totale
	%	%	%	%	%	%
10 - 100	42,6	28,6	11,3	7,5		20,9
101 - 400	50,0	71,4	59,7	14,9	50,0	42,2
401 - 1000			6,5	14,9	50,0	7,3
1001 - 1200	2,9		21,0	62,7		27,7
Non risponde	4,4		1,6			1,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol

In termini di scelta del successivo percorso formativo da parte dei giovani, dalla tabella che segue si evince una forte tendenza a proseguire l'iter formativo verso la formazione professionale, seguita da una attenzione rivolta verso le passerelle indirizzate ad altre tipologie di scuola.

Tab. V.18 - Modalità di riconoscimento dei crediti formativi

	V.A.	%
Transizione nella fp	107	63,31
Transizione nell'apprendistato	41	24,26
Passaggio ad altre tipologie di scuola	77	45,56
Totale	225	133,14

Fonte: Isfol

Infine, sembrano sufficientemente affrontati i temi del monitoraggio e valutazione di progetto (tab. V.19): una successiva disamina dei risultati di tali attività potrà offrire una panoramica più ampia, in particolare degli esiti in termini di successo formativo e prevenzione della dispersione, obiettivi prioritari ed ineludibili dei progetti formativi integrati.

Tab. V. 19 - Modalità di monitoraggio e valutazione

	V.A.	%
Un'attività di monitoraggio	87	51,48
Un modello di valutazione	48	28,40
Strumenti di valutazione	77	45,56
Un documento che certifichi i risultati del percorsi formativo	132	78,11
Totale	344	203,55

Fonte: Isfol

2. L'integrazione per l'obbligo formativo

Il raccordo tra sistema scolastico e sistema di formazione professionale rappresenta un elemento nodale per lo sviluppo dell'obbligo formativo. Gli adempimenti previsti dalla normativa non si esauriscono nella segnalazione da parte delle scuole del numero di giovani che non proseguono l'iter formativo nel canale dell'istruzione. Questa attività, determinante per l'individuazione dei giovani e per la costruzione dell'anagrafe, presuppone comunque azioni di sostegno alla scelta e di orientamento, per la cui realizzazione il dialogo tra i due sistemi è non solo auspicabile ma necessario.

Inoltre, va considerato che la formazione professionale iniziale vive una fase di sperimentazione in molte realtà regionali, che si sviluppa anche attraverso una revisione dei curricula, in cui viene rafforzata la componente relativa alle competenze di base (linguistiche, logico matematiche, informatiche), accanto alla componente tecnico professionale, per garantire ai giovani allievi l'acquisizione di competenze adeguate anche sul piano dei saperi minimi per l'esercizio del diritto di cittadinanza nell'odierno assetto socio-economico.

Proprio questi specifici ambiti - orientamento e sviluppo delle competenze di base - rappresentano il terreno di confronto e di cooperazione attorno al quale vengono elaborate sia le linee di politica formativa integrata tra le diverse istituzioni competenti, sia il comune lavoro di progettazione e gestione tra scuole e Cfp.

Le azioni ed i percorsi integrati si realizzano con soluzioni e proposte diverse, a seconda delle linee d'indirizzo proposte dalle Amministrazioni regionali e provinciali.

In Liguria, il Piano 2000, prevede progetti integrati il cui obiettivo è finalizzato all'inserimento dei giovani nella formazione professionale iniziale sostenendoli nella fase di accoglienza, di motivazione e consapevolezza della scelta. E' consistente la presenza di attività integrate tra scuola e formazione professionale in materia di orientamento: il progetto "Orientamento integrato scuola formazione" prevede un modulo di 20 ore dedicato al sostegno del processo di scelta, condotto e realizzato per 10 ore dagli orientatori della formazione professionale e per le restanti 10 dagli insegnanti; al termine di questo percorso, per quanti optano per uscire dal sistema scolastico, si prevede una ulteriore fase di orientamento alla formazione e al lavoro, della durata di 80 ore.

In Friuli, sono stati previsti nel Piano regionale 2000-01 percorsi di orientamento professionale tesi al potenziamento della capacità di scelta anche in vista di eventuali passaggi alla fp e percorsi di arricchimento curricolare per studenti di istituti secondari per una durata non superiore a 200 ore.

Particolare è la scelta della Campania, dove sono state messe a bando attività di formazione iniziale da realizzare in maniera integrata tra scuola, fp ed impresa, i cui soggetti promotori sono gli istituti tecnici e professionali, in collaborazione con i Cfp e le imprese.

In Emilia Romagna la sperimentazione regionale per l'obbligo scolastico e formativo, iniziata nel 1999, ha messo a punto modelli didattici e organizzativi di tipo integrato caratterizzati da una forte specificità provinciale.

In generale, i percorsi integrati con la scuola sono gestiti dalle strutture formative in stretto collegamento con gli istituti scolastici, per consentire ai giovani eventuali reinserimenti nel canale scolastico.

Le attività realizzate congiuntamente dai centri di formazione e dalle scuole, organizzate con modalità e metodologie diverse in ogni singola provincia, consistono in:

- percorsi di orientamento, organizzati in una fase informativa rivolta a tutti nel primo quadrimestre ed una successiva per l'esplorazione delle potenzialità professionali, con interventi di informazione per le famiglie;
- moduli preprofessionalizzanti, accompagnati da stage orientativi nei Centri di formazione professionali ed in azienda e moduli professionalizzanti per l'assolvimento dell'obbligo formativo nella formazione professionale;
- percorsi individualizzati per il sostegno dei giovani maggiormente svantaggiati;
- moduli di recupero delle competenze di base linguistiche, trasversali e informatiche.

La formazione congiunta di insegnanti ed operatori della formazione professionale è una pratica diffusa per il supporto della progettazione e gestione dei percorsi integrati.

In Regione Piemonte, dove è stato costituito il Comitato regionale per l'integrazione ed un gruppo tecnico specifico per l'obbligo formativo, sono state finanziate e realizzate attività di orientamento in partenariato tra Cfp e scuole, fino ad un massimo di 60 ore nelle classi di terza media, e percorsi preprofessionalizzanti di 160 ore con finalità orientative nelle prime classi di scuola superiore (in particolare istituti tecnici e professionali). Le Amministrazioni provinciali - in particolare la Provincia di Asti e la Provincia di Cuneo - hanno attivato interventi differenziati. In alcune aree territoriali, in cui è tradizionalmente operante la rete di servizi formativi integrati (Centri per l'impiego, Centri di formazione e scuole), si sono effettuati momenti strutturati di informazione ed orientamento e si è creata, per i giovani, l'opportunità di accedere nello stesso anno scolastico ai percorsi integrati, in una logica di programmazione complessiva a livello territoriale. Laddove la rete territoriale non era preesistente, hanno comunque avuto luogo le attività di orientamento con la partecipazione diretta dei Cpi o con la collaborazione di questi ultimi e la delega alle singole scuole delle attività orientative. In tali casi la programmazione dei percorsi integrati è scaturita da specifici

accordi tra scuole e agenzie formative, al di fuori di una programmazione complessiva a livello territoriale.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha avviato azioni integrate connotate da un approccio didattico personalizzato anche per quanto riguarda la certificazione dell'assolvimento dell'obbligo formativo. Sono stati inoltre programmati interventi rivolti ad operatori della provincia, degli enti ed organismi di formazione e della scuola per la progettazione e l'attuazione di percorsi integrati finalizzati alla transizione al lavoro.

La Regione Toscana prevede nel Piano d'Indirizzo 2000-01 la predisposizione dell'offerta formativa integrata attraverso due tipologie: percorsi con arricchimento curricolare, per l'acquisizione di crediti formativi spendibili nella formazione professionale, e percorsi con integrazione curricolare gestiti da scuole e agenzie formative per il conseguimento del diploma e della qualifica.

Nella Regione Umbria è stato stipulato già 1999 un Accordo Quadro tra La Provincia di Perugia ed il Provveditorato agli Studi della stessa provincia per il coordinamento delle iniziative di integrazione tra istituti scolastici ed agenzie formative. Sono quindi stati realizzati percorsi finalizzati all'assolvimento dell'obbligo scolastico, organizzati in moduli di raccordo e/o compensazione tra i diversi curricula, in modo da permettere la transizione o verso la formazione professionale o verso la secondaria superiore, attraverso il riconoscimento di crediti. E' stato anche sperimentato un percorso pre-professionalizzante per i giovani orientati alla prosecuzione nella formazione professionale, finalizzato all'assolvimento dell'obbligo formativo. Inoltre, nel febbraio scorso è stato costituito un Coordinamento tecnico presso la Provincia di Perugia per la creazione di una rete tra i referenti istituzionali del territorio per lo sviluppo dell'obbligo formativo. Il gruppo interistituzionale curerà la programmazione di una serie di interventi di informazione e di orientamento sul territorio per garantire ai giovani e alle loro famiglie informazioni aggiornate sull'offerta scolastica, di formazione professionale ed apprendistato e sui dispositivi di riconoscimento dei crediti. Anche la Provincia di Terni, in stretto raccordo con il Provveditorato agli Studi, ha già sperimentato progetti integrati tra fp e scuola; in particolare, si tratta di percorsi rivolti agli allievi privi di licenza media che, attraverso l'integrazione curricolare, possono ottenere a fine anno sia i crediti per il conseguimento del titolo di studio, sia il riconoscimento di crediti per l'assolvimento dell'obbligo formativo nel canale della formazione professionale.

Come si evince dalla breve rassegna delle iniziative di integrazione programmate e/o poste in essere dalle Regioni e dalle Amministrazioni provinciali, la collaborazione tra sistema di formazione professionale e sistema scolastico si articola in quasi tutte le realtà territoriali con una pluralità di azioni, al cui centro è posto in particolare rilievo il processo di determinazione della scelta dei giovani e l'accompagnamento verso l'individuazione di un possibile iter successivo

scolastico o professionalizzante. Appare, infatti, con chiarezza il ruolo nodale che l'orientamento riveste già nell'obbligo scolastico per una piena realizzazione delle opportunità offerte dall'obbligo formativo.

3. L'integrazione per i percorsi di Ifts

3.1 Lo sviluppo istituzionale

Con l'emanazione del decreto ministeriale 436, pubblicato nell'ottobre del 2000, in attuazione dell'articolo 69 della legge 144/99, viene completata, sul piano normativo, l'architettura del canale di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore. Il decreto, infatti, definisce gli elementi basilari della nuova filiera, riassumibili nei seguenti aspetti nodali:

- la filiera è organizzata in percorsi formativi flessibili, programmati dalle Regioni, della durata minima di 1200 ore e massima di 2400, con un'attività di stage pari almeno al 30% del monte ore, promossi dalle istituzioni scolastiche e dalle università, dalle Agenzie formative e dalle imprese, associati in partenariato;
- accedono ai percorsi giovani ed adulti, anche occupati, in possesso di diploma; l'accesso è altresì consentito a coloro che non possiedono il titolo secondario superiore, attraverso l'accertamento delle competenze maturate in percorsi formativi e/o lavorativi;
- la definizione degli standard minimi delle competenze per l'accesso e la valutazione dell'esito, comprese le modalità di verifica e la certificazione, sono oggetto di concertazione istituzionale e di confronto con le parti sociali, nell'ambito del Comitato nazionale;
- stabilisce il riconoscimento dei crediti in accesso, durante ed in esito al percorso formativo; in particolare si prevede il riconoscimento dei crediti formativi universitari nell'ambito della laurea triennale da parte delle università che partecipano alla progettazione e realizzazione dei percorsi, secondo le norme contenute all'art. 5 del decreto ministeriale 509/99,
- conferma la validità nazionale delle certificazioni rilasciate dalle regioni e dalle province autonome;
- attiva il monitoraggio nazionale delle attività formative integrate con le attività di monitoraggio e valutazione svolte dalle regioni.

L'istituzione della nuova filiera si muove intorno a due obiettivi prioritari:

- facilitare l'inserimento professionale dei giovani, offrendo una formazione fortemente professionalizzante di alto profilo tecnologico, adeguata ai fabbisogni formativi delle imprese ed orientata alla applicabilità delle conoscenze e competenze ai contesti produttivi;
- offrire un canale di formazione tecnico superiore utilizzabile anche nel quadro degli obiettivi della formazione continua.

L'articolazione della nuova filiera costituisce, inoltre, un concreto e importante passo in avanti verso il rafforzamento del sistema di formazione professionale in relazione agli altri sistemi e come sviluppo verticale dello stesso segmento della formazione professionale. La possibilità di accedere ai percorsi di specializzazione tecnica superiore da parte dei qualificati dell'obbligo formativo comincia a delineare un percorso completo di formazione professionalizzante per quei giovani non orientati, dopo l'obbligo scolastico, a percorrere l'iter formativo nel sistema d'istruzione.

Il complesso lavoro di costruzione del sistema di formazione tecnico superiore prosegue sulla base delle linee tracciate dai dispositivi normativi, all'interno del Comitato nazionale, costituito nel 18 gennaio 2001 a norma del già citato articolo di legge e composto dal Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Università e Ricerca, dalla rappresentanza delle Regioni, dagli enti locali e dalle parti sociali. Tale Comitato opera attraverso meccanismi e procedure concertative ed individua linee d'indirizzo per la messa a regime del sistema; esso si avvale di gruppi di lavoro, composti dai membri del Comitato stesso, per la predisposizione di documenti tecnici e linee guida specifici su ambiti di primaria importanza per lo sviluppo della filiera: la definizione di un sistema di standard minimi di competenze di base e trasversali e tecnico professionali, la definizione di un sistema integrato di monitoraggio e valutazione dei percorsi di Ifts, la progettazione di una banca dati nazionale relativa ai percorsi ed agli attori interessati, la messa a punto di supporti amministrativo-finanziari.

Per quanto riguarda la definizione degli standard minimi di competenze, tali standard individuano la base minima comune di competenze per la figura di riferimento, condizione che consente il rilascio del certificato di specializzazione tecnica superiore valido a livello nazionale.

Per l'individuazione degli standard minimi delle competenze tecnico professionali il Comitato ha approvato la costituzione dei Comitati di settore. I Comitati di settore individuati sono cinque: Agricoltura, Industria e Artigianato, Turismo e Commercio, Banche e Assicurazioni, Servizi pubblici e privati d'interesse sociale e prevedono un'articolazione in sotto-comitati.

La procedura di costruzione degli standard minimi nazionali si realizza attraverso un'analisi delle figure professionali di riferimento e delle relative attività fondamentali; per ogni figura vengono individuati gli obiettivi tecnico professionali ed il loro livello di approfondimento, i cui risultati vengono tradotti in unità capitalizzabili.

Tale attività è condotta dagli esperti di settore delle parti sociali e dai rappresentanti del sistema formativo nazionale e regionale.

Gli standard minimi sono relativi a figure nazionali di riferimento e sono aggiornabili in base ai mutamenti organizzativi e professionali del sistema produttivo. Essi sono altresì implementabili dalle Regioni, con competenze aggiuntive necessarie per la risposta alla domanda del sistema produttivo locale.

Oltre ai lavori appena richiamati sulla costruzione degli standard minimi, il Comitato nazionale è attualmente impegnato nella elaborazione delle linee guida che orienteranno la programmazione del prossimo triennio.

Il Comitato nazionale è anche impegnato nella definizione di un sistema integrato di monitoraggio dei percorsi di Ifts che tenga conto della pluralità dei soggetti interessati a tale attività: le Regioni ed i Comitati regionali per l'Ifts per la verifica dei risultati sul territorio regionale e lo stesso Comitato nazionale per il supporto che l'analisi valutativa offre agli orientamenti e agli indirizzi politici e organizzativi. E' inoltre operativa la banca dati dei percorsi Ifts, curata dall'Indire, che costituisce una base dati aggiornata ed interrogabile, oltre che dai soggetti della programmazione, dai potenziali promotori dei progetti e dai fruitori dei corsi.

3.2 l'articolazione geografica e settoriale dei progetti di Ifts

Come noto, i percorsi di Ifts sono stati concepiti con una spiccata vocazione territoriale, sia per quanto riguarda le figure professionali da formare (in riferimento al mercato del lavoro locale) sia per la ricaduta di tali esperienze formative in termini di implementazione dei partenariati e delle reti locali. Il confronto dei dati relativi alle prime due annualità sperimentali (1998-99 e 1999-2000) evidenzia il ruolo significativo sia dei partenariati locali, per quanto riguarda la progettazione e l'implementazione dei percorsi di Ifts, sia delle Regioni, per quanto attiene alle politiche di indirizzo, promozione e sostegno della nuova filiera.

Sul piano nazionale, si registra un incremento dei corsi realizzati pari al 78% (tab. V.20). In tutte le circoscrizioni geografiche si registra un aumento dei progetti di Ifts. In alcuni contesti regionale tale incremento appare particolarmente significativo: nel Lazio l'offerta di Ifts passa da 8 a 33 corsi, in Abruzzo si passa da 1 a 14 corsi, in Campania ed in Sicilia l'offerta si triplica giungendo rispettivamente a 77 e 47 corsi. Si evidenzia inoltre l'ingresso, nella seconda annualità, della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento che non avevano partecipato alla fase precedente.

Tab. V.20 - Distribuzione dei corsi Ifts per Regione 1998/99 e 1999/2000 (v.a.)

Regione	1998/99	1999/2000	Totale
Valle d'Aosta	0	1	1
Prov. aut. Bolzano	0	0	0
Prov. aut. Trento	0	1	1
Piemonte	11	19	30
Lombardia	27	27	54
Liguria	11	12	23
Veneto	13	13	26
Fiuli Venezia Giulia	1	5	6
Emilia Romagna	18	18	36
<i>Totale Nord</i>	<i>81</i>	<i>106</i>	<i>177</i>
Toscana	25	28	53
Umbria	8	5	13
Marche	1	4	5
Lazio	8	33	41
<i>Totale Centro</i>	<i>34</i>	<i>70</i>	<i>112</i>
Abruzzo	1	14	15
Campania	26	77	103
Molise	2	4	6
Puglia	21	35	56
Basilicata	5	8	13
Calabria	13	21	34
Sardegna	14	23	37
Sicilia	16	47	63
<i>Totale Sud e Isole</i>	<i>98</i>	<i>229</i>	<i>327</i>
TOTALI	221	395	616

Fonte: elaborazione Isfol su dati del Ministero della Pubblica Istruzione

La tabella V.21 mostra invece l'evoluzione dei percorsi di Ifts per settori di riferimento. Sotto questo aspetto, "Industria e Commercio" si conferma il settore cui afferisce il 30% dei progetti. Nelle annualità considerate si registra una flessione relativa del 50% del settore edile, la cui incidenza sul totale passa dal 12 al 6% circa, e di quello relativo a "Qualità e sicurezza" che scende al 5%, pur nella sostanziale stabilità del numero dei percorsi realizzati. In diminuzione anche il settore agricolo che, nei due anni considerati, vede dimezzato il numero di progetti ad esso relativi. Il settore "Telematica, informatica e multimedialità" fa registrare un incremento relativo superiore al 70% posizionandosi al secondo posto tra i settori di riferimento per la seconda annualità con il 14,4% di incidenza sul totale; anche i settori "Ambiente" e "Turismo" fanno registrare un incremento, rispettivamente di 2 e 4 punti percentuali attestandosi, nella seconda annualità all'11,5% ed al 10,3% del totale. I "Servizi sociali", che nella prima annualità rappresentavano l'1,8% dei progetti realizzati, ora si attestano al 7%. Complessivamente, diminuisce l'incidenza sul totale dei progetti relativi a settori produttivi tradizionali (edilizia, trasporti) mentre aumentano

quelli relativi ai settori caratterizzati da un alto contenuto tecnologico, ovvero ai settori per i quali risulta strategica l'acquisizione e l'esercizio di particolari skill (servizi sociali, beni culturali, ambiente, turismo).

Tab. V.21 - Tabella cumulativa dei corsi di Ifts ripartiti per settore di riferimento (v.a. e %)

Settori	1998-1999	%	1999-2000	%
Agricoltura	16	7,2	8	2
Ambiente	21	9,5	45	11,5
Beni culturali	9	4,1	30	7,7
Edilizia	27	12,2	25	6,5
Industria e commercio	67	30,4	120	30,8
Qualità e sicurezza	23	10,4	21	5,4
Servizi sociali	4	1,8	27	7
Telematica, informatica, multimedialità	18	8,1	56	14,4
Trasporti	22	10	17	4,4
Turismo	14	6,3	40	10,3
Totale corsi	221	100	389*	100

(*) I dati relativi a 6 corsi di Ifts non sono pervenuti

Fonte: elaborazione Isfol su dati del Ministero della Pubblica Istruzione

3.3 L'allocazione delle risorse finanziarie

Le principali voci di finanziamento nazionale per i percorsi Ifts sono costituite dai fondi CIPE e da quelli previsti dalla legge 440/97. Confrontando i dati relativi all'allocazione delle risorse nelle differenti circoscrizioni geografiche relativa alle due annualità (tab. V.22), si registra un incremento del 77% dei finanziamenti nazionali che, per l'annualità 2000-2001 ammontano a circa 124 miliardi. L'incremento più consistente è quello relativo allo stanziamento dei fondi CIPE, che passano, nel triennio, da 30 ad 104,7 miliardi, mentre i fondi previsti dalla legge 440/97 si attestano, nella terza annualità, a poco più di 19 miliardi con una contrazione di 20 miliardi circa rispetto alla prima annualità.

Nei primi due anni, la destinazione dei fondi CIPE ha coperto per tre quarti la quota di finanziamento nazionale previsto per i progetti di Ifts relativi alle regioni del Mezzogiorno; il rimanente quarto è stato assegnato a progetti relativi a regioni del Centro e del Nord. Tale proporzione si inverte per quanto riguarda i finanziamenti assegnati alle regioni in base alla legge 440/97 ed utilizzati per i progetti di Ifts.

Per quanto riguarda infine il finanziamento della programmazione dei percorsi di Ifts 2000-2001, gli stanziamenti deliberati dal CIPE sono stati assegnati per l'85% al Meridione, mentre quelli disponibili per l'esercizio 2000 in base alla legge 440/97 - notevolmente ridotti rispetto alle precedenti due fasi di programmazione - sono stati assegnati interamente alle regioni del Centro e del Nord, in aggiunta alla quota di stanziamenti CIPE di competenza.

Tab. V.22 - Allocations delle risorse finanziarie relative ai progetti di Iffs (v.a. in mld e%)

	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
	Ripartizione %		Ripartizione %		Ripartizione %	
	Centro Nord	Sud e isole	Centro Nord	Sud e isole	Centro Nord	Sud e isole
Fondi CIPE	30,0	75	80,8	75	90,0	85
di cui, rel. all'e.f. 98					14,7	75
L.440/97	39,0	27	35	25	19,3	0
Totale	70,0		115,8		124,0	

Fonte: elaborazione Isfol su dati del Ministero della Pubblica Istruzione

3.4 I risultati del monitoraggio della prima annualità sperimentale

Gli aspetti strutturali. L'esame dei dati strutturali relativi ai percorsi di Ifts attivati nel 1998-99 ci fornisce un primo quadro dei principali elementi costitutivi della prima annualità di sperimentazione.

Gli allievi iscritti ai corsi (in tutto circa 3.000) sono stati prevalentemente di sesso maschile in età compresa tra i 20 e i 22 anni (tab. V.23).

Tab. V.23 - Distribuzione degli allievi Ifts per età (%)

Età	%
18-19 anni	9.1
20-22 anni	39.6
23-25 anni	23.1
Oltre 25 anni	28.2
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

La maggior parte degli allievi è in possesso di un diploma di tipo tecnico o professionale, solo il 15% di loro proviene dal liceo, mentre i laureati rappresentano il 5,6% (tab. V.24).

Tab. V.24 - Distribuzione degli allievi Ifts per titolo di studio conseguito (%)

Titolo	%
Diploma liceale	15.8
Diploma magistrale	2.7
Diploma tecnico e professionale	72.1
Altro diploma	3.0
Diploma universitario	0.8
Laurea	5.6
Totale	100

Fonte: indagine Isfol

Il 31,3% degli allievi svolge attualmente un'attività lavorativa: di questi, il 13,8% è inquadrato come dipendente, il 5,8% come lavoratore autonomo, l'11,7% svolge attività lavorative occasionali (tab. V.25). Dal punto di vista della collocazione professionale si profilano quindi diverse tipologie di allievi, ognuna con una specifica attitudine verso il percorso formativo intrapreso: ciò rafforza l'esigenza di personalizzare le attività didattiche e formative poste in essere come pure i servizi e le misure di accompagnamento che dovranno supportare la frequenza alle attività prima e la spendibilità del percorso poi, in vista di un incremento delle proprie potenzialità professionali anche in termini di mobilità verticale ed orizzontale.

Tab. V.25 - Distribuzione degli allievi Ifts in relazione all'attività lavorativa (%)

Risposta	%
Lavoratore dipendente	13,8
Lavoratore autonomo	5,8
Occupato in attività saltuarie	11,7
Non occupato	68,2
Totale	100,0

Fonte: indagine Isfol

Per quanto riguarda l'iscrizione all'Università, il numero degli allievi attualmente iscritti ad un corso di laurea o di diploma sono circa un quinto del totale (tab.V.26). Questa considerevole presenza di studenti universitari potrebbe rivelare una diffusa esigenza di integrare l'istruzione accademica con percorsi di formazione superiore fortemente improntati all'acquisizione di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro, grazie all'integrazione tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro ed alla formazione in alternanza che costituiscono appunto i due capisaldi del canale di Ifts.

Tab. V.26 - Distribuzione degli allievi Ifts per iscrizione attuale all'università (%)

Si	21,9
No	78,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Isfol

I responsabili dei corsi sono in prevalenza maschi (77,4%), quasi tutti laureati (prevalentemente in discipline scientifiche); nell'81,3% dei casi sono presidi (tab. V.27).

Tab. V.27 - Distribuzione dei responsabili dei corsi Ifis per condizione professionale (%)

Condizione professionale	%
Preside	81.3
Docente Secondaria Superiore	4.3
Docente universitario	5.3
Dirigente o tecnico industriale	1.1
Dirigente o funzionario Pubblica Amministrazione	1.1
Esperto formazione, consulente	6.9
Totale	100.

Fonte: indagine Isfol

I docenti sono in prevalenza maschi (71%) con un'età media di 43 anni e in larga maggioranza (oltre l'87%) laureati; buona parte (quasi il 38%) del corpo docente proviene dalla scuola secondaria superiore; i consulenti/esperti costituiscono il 25%, mentre i docenti provenienti dall'Università sono il 15%; in misura minore risultano presenti quelli provenienti dalla formazione professionale (3,2%), mentre dal mondo delle aziende ne proviene il 6,5% a fronte del 3,7% proveniente dalle Pubbliche Amministrazioni (tab. V.28). Nel complesso, il mondo del lavoro sembra avere una presenza molto significativa all'interno del corpo docente: considerando i dirigenti e tecnici aziendali, i dirigenti e funzionari di pubblica amministrazione e i liberi professionisti la quota sul totale dei docenti ammontano al 43,7% del totale; ciò sembra confermare il carattere di innovatività dell'esperienza rispetto alle filiere formative classiche e concorre a spiegare l'"appeal" sugli allievi dimostrato dal nuovo canale di formazione superiore.

Tab. V.28 - Distribuzione dei docenti dei corsi Ifis per condizione professionale (%)

Professione	%
Docente universitario	15.2
Preside	0.1
Docente Secondaria Superiore	37.8
Docente Centro Formazione	3.2
Dirigente o Tecnico Aziendale	6.5
Dirigente o Funzionario Pubblica Amministrazione	3.7
Esperto, consulente	25.0
Altro	8.5
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

La composizione interna dei Comitati tecnico scientifici (Cts) è mediamente di 7 persone (tab. V.29): prevalgono i rappresentanti della scuola seguiti da quelli dell'università; analoga composizione si riscontra nelle percentuali di presenza dei diversi attori nell'insieme dei corsi (la scuola è presente nel 100% dei casi, il Centro di formazione professionale nel 78,7%, l'Università nel 98,9%, il mondo del lavoro nell'83,5%, le associazioni nel 53,2% ed altri organismi nel 50% dei casi).

Tab. V.29 - Composizione dei Comitati Tecnico Scientifici (v.m. e %)

	Si %	No %	N° medio componenti
Rappresentanti scuola	100.0	—	2.0
Rappresentanti CFP	78.7	21.3	1.0
Rappresentanti Università	98.9	1.1	1.5
Rappresentanti mondo del lavoro	83.5	16.5	1.3
Rappresentanti associazioni	53.2	46.8	0.8
Rappresentanti altri organismi	50.0	50.0	0.8
Totale componenti			7.4

Fonte: indagine Isfol

La distribuzione degli iscritti ai corsi vede nel 52% dei casi un numero compreso tra i 21 e i 30 partecipanti per corso; nel 30% dei casi i corsi sono frequentati da 20 iscritti o meno; nell'8% dei casi il numero degli iscritti è superiore a 30 per corso; mediamente gli iscritti che frequentano regolarmente le attività sono 17,6.

Sul versante della realizzazione delle attività, sono stati quasi ovunque rispettati i parametri previsti per il monte ore (ogni corso deve avere un numero di ore compreso tra le 1200 e le 2400): mediamente le ore di attività per corso sono 1568,9 e di esse generalmente 1/3 è stato riservato ad attività di stage.

Lo stage si rivela come uno dei punti di forza delle iniziative: il 70% degli allievi si dichiara soddisfatto; c'è da sottolineare tuttavia che il 47,7% dei frequentanti avrebbe preferito una quota maggiore di attività dedicate all'alternanza (tabb. V.30 e V.31).

Tab. V.30 - Grado di soddisfazione espresso dagli allievi sull'efficacia degli stages aziendali (%)

Molto	34.7
Abbastanza	35.8
Poco	19.3
Per nulla	10.2
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

Tab. V.31 - Valutazione degli allievi sul rapporto tra attività d'aula e stages (%)

Equilibrato	52.3
Troppo sbilanciato a favore dell'attività d'aula	47.7
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

Come emerge sia dalle interviste di approfondimento, sia dagli studi di caso, in diverse esperienze si è ottenuto un livello occupazionale di tutto rispetto (in alcune esperienze vicino al 100%) che si esprime in forme collaborative varie (contratti di collaborazione, di prestazione d'opera, assunzioni a tempo determinato) che a volte prendono il via già durante lo stage.

Le valutazioni degli attori. La tabella che segue illustra in modo assai eloquente l'opinione degli allievi che hanno partecipato ai corsi Ifts circa la "spendibilità" sul mercato del lavoro delle competenze professionali acquisite nell'esperienza formativa realizzata.

Tab. V.32 - Valutazione degli allievi sul grado di spendibilità del corso sul mercato del lavoro (v.a. e %)

Elevato	30.2
Abbastanza elevato	47.4
Abbastanza scarso	17.3
Scarso	5.1
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

Come si vede, quasi l'80% degli allievi che hanno partecipato a questa prima sperimentazione ritiene che il profilo professionale conseguito sia di grande impatto, ossia dotato di elevata capacità di collocarsi con successo nel mercato del lavoro locale.

Tale valutazione, del resto, si sposa con una più generale propensione degli allievi a valutare positivamente l'intero impianto corsuale, sia per quanto riguarda l'erogazione dei servizi e delle attività formative, sia per quanto riguarda l'interesse suscitato da tali attività, il grado di apprendimento ed il livello di intesa raggiunto con gli operatori (tab. V.33).

Tab. V.33 - Giudizio degli allievi sul corso Ifts frequentato (v.m. e %)

	Insufficiente (1-5)	Sufficiente (6-7)	Buona (8-10)	Totale	Medie
Grado di utilità del corso	11.0	36.5	52.5	100.0	7.4
Grado di interesse/coinvolgimento	4.8	34.4	60.8	100.0	7.8
Grado di apprendimento in aula	6.7	41.8	51.5	100.0	7.5
Grado di apprendimento nello stage	10.0	36.0	54.0	100.0	7.5
Grado di intesa nei rapporti con i docenti	7.9	37.3	54.8	100.0	7.6
Grado di intesa nei rapporti con i tutor	13.1	33.2	53.7	100.0	7.5
Grado di intesa nei rapporti con altri allievi	3.5	20.2	76.3	100.0	8.5
Il livello organizzativo del corso	33.6	46.6	19.8	100.0	6.0
Le misure di accoglienza attivate	21.0	52.3	26.7	100.0	6.5
Le misure di accompagnamento attivate	24.2	55.8	20.0	100.0	6.2
Le prove ed i test valutativi	17.9	58.3	23.8	100.0	6.6
Il sistema dei crediti	31.0	50.1	18.9	100.0	6.1
Il libretto formativo	33.1	48.5	18.4	100.0	6.0
La certificazione finale	27.5	46.4	26.1	100.0	6.4

Fonte: indagine Isfol

Circa il 15% degli allievi pensa di poter utilizzare i crediti maturati nel percorso di Ifts direttamente sul lavoro (6,2%) o in termini di riconoscimento dello stage in termini di tirocinio professionale (8,5%); la quota restante, nell'immediato, non ritiene utilizzabili tali crediti sul piano professionale (tab. V.34).

Tab. V.34 - Utilizzazione da parte degli allievi dei crediti accumulati frequentando il corso Ifts (%)

Si, direttamente sul lavoro	6.2
Si, per il tirocinio professionale	8.5
No	85.3
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

Per quanto riguarda l'utilizzazione di tali crediti in percorsi di istruzione accademica, il 12,3% degli allievi pensa di iscriversi all'Università, a fronte di un 71,3% che non propende per tale scelta e di un 16,4 ancora indeciso (tab. V.35).

Tab. V.35 - Intenzione espressa dagli allievi di iscriversi all'Università utilizzando i crediti formativi accumulati nei corsi Ifts (%)

Si	12.3
No	71.3
Non so ancora	16.4
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

Complessivamente, meno di un allievo su tre prende in considerazione l'ipotesi di proseguire il proprio percorso formativo in campo accademico, ciò sembrerebbe confermare il grande interesse mostrato dagli allievi nei confronti dei percorsi di Ifts quale canale di formazione superiore in grado di "aprire" delle opportunità di inserimento professionale perché capace di rispondere alla domanda proveniente dal mondo del lavoro pubblico e privato.

Sempre nell'ambito delle valutazioni positive fatte registrare dai percorsi di Ifts va ricordato che l'80,7 %degli allievi consiglierebbe un amico ad iscriversi ad un corso Ifts: un'ulteriore conferma della "fiducia" riposta in tali percorsi (tab. V.36).

Tab. V.36 - Allievi che consiglierebbero ad un amico di iscriversi ad un corso Ifts (%)

Si	80.7
No	12.7
Non so	6.6
Totale	100.0

Fonte: indagine Isfol

La valutazione dei direttori dei corsi sugli aspetti salienti delle attività svolte nella prima annualità della sperimentazione è spiccatamente positiva: i valori medi delle valutazioni effettuate si attestano sul livello "8" (tab. V.37); valutazioni inferiori sono state date, mediamente, solo per quanto riguarda l'eccessiva rigidità di alcuni aspetti normativi e procedurali nonché per gli aspetti economico finanziari (6,8) e per la qualità dei rapporti con gli Enti locali, giudicati "più che sufficienti" (7,3) anche se non al livello degli altri ambiti considerati.

Tab. V.37 - Valutazione dei direttori dei corsi su alcuni aspetti dei corsi Ifts 1998-99

	Insufficiente (1-5)	Sufficiente (6-7)	Buono (8-10)	Totale	Medie
Impianto metodologico del progetto formativo	1.0	19.7	79.3	100.0	8.2
Realizzazione del progetto formativo	0.5	28.8	70.7	100.0	8.0
Attività didattica aula	—	27.3	72.7	100.0	8.0
Attività didattica stage	0.6	21.0	78.4	100.0	8.4
Qualità dei rapporti all'interno del Comitato Tecnico Scientifico	3.5	16.2	80.3	100.0	8.7
Qualità dei rapporti con enti di formazione	8.2	25.9	65.9	100.0	8.0
Qualità dei rapporti con Università	9.7	21.0	69.3	100.0	8.1
Qualità dei rapporti con Enti locali	11.4	38.1	50.5	100.0	7.3
Qualità dei rapporti con il mondo del lavoro	3.6	22.8	73.6	100.0	8.2
Qualità dei rapporti con associazioni	1.4	20.5	78.1	100.0	8.2
Qualità dei rapporti con la scuola	4.5	36.4	59.1	100.0	8.0
Livello di integrazione tra scuola/formazione professionale e mondo del lavoro	2.6	24.0	73.4	100.0	8.0
Qualità dell'organizzazione	1.5	24.2	74.3	100.0	8.0
Vincoli normativi e procedurali	17.2	44.9	37.9	100.0	6.8
Aspetti economico finanziari	21.4	35.2	43.4	100.0	6.8

Fonte: indagine Isfol

A fronte di tali giudizi, permangono comunque dei fattori di migliorabilità. Più della metà dei direttori evidenzia una difficoltà medio-alta nello svolgimento del bilancio di competenze in ingresso al percorso formativo (valore medio 4,3), mentre sono almeno 8 su 10 quelli che evidenziano lo stesso grado di difficoltà nella gestione del sistema dei crediti in ingresso ed in esito al percorso, con un valore medio di difficoltà pari a 6,2 (tab. V.38).

Tab. V.38 - Valutazione dei direttori dei corsi sui punti critici della sperimentazione (%)

	Difficoltà lieve 1-3	Difficoltà media 4-7	Difficoltà grave 8-10	Totale	Medie
Bilancio delle competenze	43.4	45.9	10.7	100.0	4.3
Sistema dei crediti	20.4	38.1	41.5	100.0	6.2
Valutazione di ingresso	84.8	13.7	1.5	100.0	2.2
Valutazione intermedia	78.3	21.2	0.5	100.0	2.5
Valutazione finale	84.0	16.0	—	100.0	2.2
Libretto formativo	76.4	22.2	1.4	100.0	2.7
Certificazione finale	77.7	16.7	5.6	100.0	2.6
Formazione formatori	82.9	15.7	1.4	100.0	2.6
Monitoraggio di progetto	88.9	11.1	—	100.0	2.1
Livello integrazione tra i soggetti del progetto formativo	65.6	31.8	2.6	100.0	3.1

Fonte: indagine Isfol

Anche la valutazione dei docenti in merito agli aspetti salienti della sperimentazione dei corsi di Ifts è indubbiamente positiva (tab. V.39). Per tutti gli ambiti considerati si registrano giudizi di piena sufficienza ovvero dichiaratamente buoni; gli unici fattori di migliorabilità (sui quali le valutazioni si attestano comunque sulla sufficienza) riguardano le attività di formazione dei formatori (valutazione media di 6,5) ed il grado di efficacia del rapporto con gli altri docenti (v.m. 6,9).

Tab.V.39 - Valutazione dei docenti su alcuni aspetti della sperimentazione dei corsi Ifs (%)

	Insufficiente (1-5)	Sufficiente (6-7)	Buono (8-10)	Totale	Medie	Casi
Impianto metodologico del progetto	4.4	38.4	57.2	100.0	7.6	502
Organizzazione della didattica	7.1	37.0	55.9	100.0	7.5	505
Livello integrazione tra scuola/formazione/università/lavoro	12.1	50.7	37.2	100.0	7.0	481
Formazione formatori	21.7	40.3	38.0	100.0	6.5	466
L'intero impianto valutativo	5.9	46.2	47.9	100.0	7.4	489
Grado di funzionalità delle sedi dell'attività formativa	4.1	28.6	67.3	100.0	8.0	514
Disponibilità della strumentazione didattica	5.3	28.1	66.6	100.0	7.9	512
Grado di efficacia dei rapporti con altri docenti	14.9	41.7	43.4	100.0	6.9	489
Grado di efficacia dei rapporti con i tutor	7.2	32.8	60.0	100.0	7.6	488
Grado di intesa stabilitosi con i allievi	1.7	21.1	77.2	100.0	8.4	516
Grado di apprendimento dei allievi	4.1	43.8	52.1	100.0	7.5	514

Fonte: indagine Isfol

Il partenariato di progetto: un punto di forza ineludibile. Un ulteriore elemento importante riguarda i comportamenti dei soggetti locali: è la capacità di promuovere integrazione tra sistemi, di produrre delle alleanze territoriali, di dare vita a processi concertativi. Questo aspetto, come è risultato evidente dagli studi di caso, è rilevante e cruciale sicuramente nella fase di determinazione del profilo professionale, ma lo è, in generale, in tutte le fasi del percorso formativo, dalla progettazione alla realizzazione e gestione.

Si tratta di un fattore che si può definire "critico" perché, prevedendo il coinvolgimento e la cooperazione di tutti gli attori in un'azione innovativa e complessa, la sua assenza indebolisce irrimediabilmente l'efficacia dell'esperienza.

Dal materiale raccolto è possibile individuare alcune tipologie di comportamento:

- in alcuni casi le esperienze Ifs hanno visto la partecipazione attiva e proficua di tutti i soggetti coinvolti, ciascuno dei quali ha apportato un contributo in relazione al proprio ruolo e al know how posseduto, raggiungendo così elevati livelli di qualificazione e creatività;

- in altri casi pur partecipando tutti i soggetti all'esperienza, è mancato il coinvolgimento, la determinazione a cooperare ed il partenariato si è concretizzato nell'assunzione di tale impegno come mera formalità;
- in altri casi ancora i partenariati sono stati incompleti, a volte rivelando l'assenza proprio di uno degli interlocutori, il mondo del lavoro, fondamentale in alcuni passaggi molto delicati quali l'identificazione del profilo, l'organizzazione degli stage, le misure di accompagnamento.

E' ovvio che, laddove i partenariati hanno assunto comportamenti del primo tipo, si sono prodotti gli esiti di maggiore successo ed è importante sottolineare che si tratta del comportamento riscontrato in prevalenza nella fase di valutazione. Infatti, il questionario finale somministrato ai responsabili dei corsi indica che nel 73% dei casi è stato raggiunto un elevato livello di integrazione tra i soggetti promotori, come illustra la tabella seguente (tab. V.40).

Tab. V.40 - Livello di integrazione tra i soggetti coinvolti

	Insufficiente (1-5)	Sufficiente (6-7)	Buono (8-10)	Totale
Livello di integrazione tra scuola/formazione professionale e mondo del lavoro	2.6	24.0	73.4	100.0

Fonte: indagine Isfol

Un altro aspetto saliente dell'integrazione è la questione dei crediti; dal monitoraggio emergono due dati importanti dai quali si evince che il sistema dei crediti costituisce uno dei nodi problematici: se infatti il 70% dei responsabili dei corsi ha sottoscritto accordi per il riconoscimento dei crediti con il mondo accademico e anche talvolta con quello imprenditoriale, in realtà si verifica un'enorme difficoltà nella realizzazione pratica; infatti il 79,6% dei responsabili ha individuato una difficoltà medio-grave in quest'ambito.

Considerazioni conclusive. Volendo tracciare un bilancio sintetico dell'esperienza sottoposta a monitoraggio e valutazione, sarà opportuno svolgere:

- a) alcune considerazioni generali riguardanti la questione delle “partnership locali” ed alcune criticità sul terreno tecnico dell’azione formativa;
- b) un insieme di riflessioni specifiche tendenti a mettere in luce alcuni aspetti particolari dell’esperienza formativa realizzata.

A partire dalle questioni di ordine generale emerge come l’esperienza degli Ifts abbia stimolato (e in modo quasi generalizzato nei luoghi in cui sono stati attivati dei corsi) la mobilitazione delle risorse e degli attori sociali localmente implicati dall’iniziativa, contribuendo in modo significativo alla costruzione di pratiche nettamente orientate alla logica della programmazione negoziata. Infatti, i partenariati locali e i processi di concertazione avviati sul territorio, per l’individuazione delle figure professionali e la loro declinazione in termini di percorsi formativi volti a generare specifiche competenze, hanno mostrato di avere un peso molto rilevante nella definizione del potenziale di occupabilità: meglio vengono costruiti e più la formazione proposta incontra una reale domanda del sistema economico-produttivo locale.

Da questo punto di vista, quali che siano le valutazioni particolari sulla qualità delle interazioni scaturite localmente a livello delle singole iniziative, si può sottolineare come attraverso gli Ifts si siano generate occasioni rilevanti per l’apprendimento locale di nuove pratiche, la cui efficacia potrà essere ulteriormente verificate nel corso delle prossime esperienze. Inoltre, la pratica della concertazione – con tutto ciò che essa comporta per tutti gli attori coinvolti in termini di capacità di ascolto, attitudini negoziali, disponibilità cooperativa, ecc. – ha costituito per tutti una rilevante opportunità di riflessione sulle vie locali e particolari che è possibile percorrere, nella prospettiva di costruzione dello sviluppo e comunque del rafforzamento dei mercati del lavoro locali attraverso la valorizzazione ed il sostegno attivo delle competenze specifiche distintive dei territori.

E’ molto importante che attorno a queste esperienze, comunque positive (a prescindere dagli inevitabili limiti presenti ovunque – che la ricerca mette puntualmente in evidenza e che comunque devono essere assunti e riconsiderati almeno nella forma degli errori da cui apprendere), si producano spinte forti orientate a stimolare l’attenzione degli attori politici: la loro sensibilità per i fenomeni di mobilitazione collettiva di cui queste esperienze sono portatrici è importante nella misura in cui è in grado di facilitare e fluidificare processi che – come ha mostrato il caso degli Ifts – mettono in gioco il protagonismo delle risorse locali e la loro capacità di costruire esperienze di successo.

Quanto alle criticità sul terreno dell’azione formativa, esse riguardano alcune dimensioni assolutamente innovative sul versante delle tecniche di progettazione e di costruzione del processo: si tratta di quelle azioni tecniche previste dalle indicazioni per i progettisti degli Ifts denominate

“bilancio di competenze”², “patto formativo”, “libretto formativo”, “alternanza tra aula e stage/tirocinio”. Attraverso il “bilancio delle competenze” in ingresso, il progetto formativo dovrebbe avere la capacità di contemplare nel disegno progettuale le esigenze individuali degli allievi e costruire per questa via equilibri compatibili con la strategia del corso. Attraverso il patto formativo dovrebbe essere stipulato un contratto tra allievi e struttura formativa locale capace di vincolare entrambi gli attori in un impegno orientato al perseguimento di obiettivi condivisi (proprio perché negoziati). Attraverso il libretto formativo — nel quale figurino, registrate di volta in volta, le attività svolte e gli esiti conseguiti — dovrebbe essere garantita (nell’interesse dell’allievo e di ogni suo referente del mercato del lavoro) la visibilità delle competenze acquisite. Attraverso le forme di alternanza tra aula e stage/tirocinio, dovrebbe essere assicurato il superamento delle forme tradizionali di praticare la formazione e dovrebbe essere enfatizzato il ruolo dell’esperienza nei processi di apprendimento.

Ora, guardando complessivamente alla sperimentazione effettuata, si può dire che su questo versante i risultati non sono da ritenersi del tutto soddisfacenti, specie sul terreno — tecnicamente delicato non meno che difficile — del bilancio delle competenze. E’ una tecnica innovativa, piuttosto complessa e di non semplice gestione. Come risulta dai dati di monitoraggio e valutazione, in nessun corso è stata praticata correttamente ed i comportamenti tecnici riscontrati oscillano tra elusione del compito da un lato e, dall’altro, tentativo di svolgimento con esiti piuttosto incerti. Anche sul terreno della costruzione dell’alternanza va sviluppata maggiore attenzione agli equilibri progettuali.

² Nel modello di progettazione IFTS con tale terminologia non ci si riferisce strettamente al modello originale francese.

Capitolo 6

L'ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO FORMATIVO

L'articolo 68 della legge 144 del 1999, introducendo nel nostro ordinamento l'obbligo di frequenza ad attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età o, comunque, fino al conseguimento di una qualifica professionale (nella formazione professionale o in apprendistato), invita gli attori del sistema a ragionare non più in termini di sviluppo dei singoli segmenti, ma in una "logica integrata", in cui tanti e diversi sistemi (la formazione professionale, la scuola, i nuovi servizi per l'impiego) concorrono, ognuno con le sue specificità e competenze, a realizzare l'obiettivo centrale della riforma: il "successo formativo" e quindi il conseguimento di una qualifica professionale o di un diploma.

Come previsto dalla normativa, l'Isfol, oltre a condurre azioni specifiche per promuovere la costruzione del nuovo sistema, condurrà il monitoraggio dell'applicazione della legge, per verificare sia la quantità di giovani coinvolti nelle diverse iniziative, in assoluto e rispetto agli obiettivi previsti dalla normativa, sia le diverse tipologie di azioni attivate, il loro andamento, i risultati raggiunti, i punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi regionali.

Nei paragrafi seguenti si riporta quanto desunto dall'attività di ricognizione trimestrale condotta dall'Isfol a partire dal settembre 2000 e dai primi Rapporti semestrali di monitoraggio sull'attuazione dell'obbligo formativo presentati dalle Regioni nel giugno 2001. Lo stato di attuazione viene qui illustrato enucleando cinque ambiti di attività che, pur interni al processo generale di attuazione della legge, conservano una propria autonomia sia sotto il profilo concettuale, sia sotto il profilo operativo e organizzativo. Tali ambiti sono: il coordinamento e il governo dei diversi sistemi regionali; la costruzione dell'anagrafe dei giovani in obbligo formativo; l'organizzazione delle strutture territoriali di informazione e orientamento; l'organizzazione della formazione professionale regionale di base; l'organizzazione delle iniziative per la formazione per gli apprendisti in obbligo.

1. Le strategie regionali

Il percorso di attuazione della nuova normativa nell'obbligo formativo ha reso indispensabile il dialogo, l'intesa e la convergenza degli sforzi operativi di diversi comparti e settori dell'amministrazione pubblica che solo in modo sporadico ed occasionale avevano collaborato in

precedenza; e anche laddove forme di intesa organica erano già state sperimentate (almeno nei contesti più avanzati), ciò è stato fatto in vista della realizzazione di singole iniziative (spesso sperimentali) e non ai fini della costruzione di un 'sistema' complesso destinato a svilupparsi ed a permanere.

Molti passaggi chiave per la costruzione del sistema dell'obbligo formativo chiamano in causa, infatti, le articolazioni territoriali del Ministero dell'Istruzione, le strutture regionali e provinciali, fino alle reti dei servizi di orientamento gestite dai Comuni. Quasi tutte queste strutture sono poi contemporaneamente soggette ai ben noti processi di riforma e di generale decentramento delle competenze in atto su tutto il territorio nazionale.

Anche solo considerando i due grandi problemi relativi all'organizzazione dei flussi informativi e alla costruzione della rete territoriale di servizio all'utenza (che idealmente dovrebbe integrare tutte le strutture variamente denominate che fino ad oggi hanno erogato, a vario titolo, servizi di informazione, orientamento, ecc.), emerge con chiarezza la necessità di momenti di incontro e di condivisione delle scelte tra i diversi titolari delle competenze organizzative, amministrative e gestionali.

L'analisi dei percorsi seguiti fino ad ora ha evidenziato diversi modelli di comportamento riconducibili sia ai diversi assetti normativi (che, ad esempio, diversificano sostanzialmente la situazione di alcune Regioni a Statuto Speciale), sia al diverso grado di decentramento amministrativo esistente nelle Regioni stesse.

Tuttavia, di fronte ai problemi organizzativi posti dall'introduzione dell'obbligo formativo e anche se con tempi e modalità diverse, un buon numero di amministrazioni regionali ha provveduto ad individuare occasioni e luoghi di confronto variamente denominati e con diverse modalità di formalizzazione. In una prima fase caratterizzata da collaborazioni e intese tra i diversi Assessorati coinvolti (spesso con l'integrazione degli organi decentrati del Ministro dell'Istruzione) si è passati, infatti, alla formalizzazione di Comitati, Gruppi di coordinamento, Unità organizzative, Cabine di regia, ecc.

La natura, la composizione di questi organismi e la velocità con cui sono stati costituiti rappresentano un buon criterio di misura del grado di integrazione istituzionale delle diverse realtà territoriali.

Alcune grandi Regioni del Nord hanno esercitato, fin dalle prime fasi organizzative, un coordinamento efficace sull'attività delle Province, sia attraverso l'emanazione di Direttive generali di indirizzo, sia attraverso la costituzione formalizzata di Comitati interistituzionali con la partecipazione di Regione, Province e Comuni, sia, ancora, siglando Protocolli di intesa con le Province e gli Uffici Scolastici regionali.

In Piemonte (tra le Regioni più attive nella costruzione del nuovo sistema), non solo in vista dell'obbligo formativo ma anche e soprattutto per soddisfare le esigenze di integrazione a tutti i livelli, è stato costituito il Cris (Comitato Regionale per l'Integrazione dei Sistemi) quale organismo politico e di concertazione interistituzionale. Fanno parte del Cris (oltre all'Assessore regionale alla fp che lo presiede) le Direzioni regionali Istruzione e Formazione Professionale - Lavoro, l'Agenzia regionale, il Consigliere di parità, l'Anci, l'Upp, le Università, le parti sociali e le Agenzie formative. All'interno del Cris è prevista la costituzione di Gruppi tecnici di lavoro partecipati anche da altri soggetti ed è imminente la costituzione di un gruppo di lavoro specifico per la programmazione generale in materia di obbligo formativo.

Sono comunque già attivi: un Gruppo tecnico interistituzionale (con compiti di coordinamento e di stimolo) composto dalla Direzione regionale Formazione professionale e Lavoro, dalle Provincie e dalla Direzione regionale per Istruzione; un gruppo di lavoro, anch'esso interistituzionale, denominato S.I.Re.Na. (Sistema Integrato Regionale - Nazionale) con il compito generale di presidiare l'informatizzazione dei sistemi in un'ottica integrata e con la responsabilità particolare per la realizzazione dell'Anagrafe regionale dei soggetti in obbligo formativo. Inoltre, nel corso del 2001 è stato posto in atto un trasferimento graduale delle responsabilità verso le amministrazioni provinciali.

In stretta analogia con la situazione piemontese si pone la Regione Toscana, con una particolare "cabina di regia" denominata Unità Organizzativa Complessa Scuola (inserita nel Dipartimento Politiche Formative e alle dirette dipendenze dell'Assessorato regionale all'Istruzione, Formazione, Politiche del Lavoro e Concertazione). A tale organismo partecipano i Servizi Regionali Lavoro, Fse e Formazione professionale, le Provincie e l'Ufficio Scolastico regionale. Pur nel rispetto delle tradizionali competenze provinciali (rispetto testimoniato anche dall'attribuzione alla Provincie di circa l'85% delle risorse finanziarie disponibili per l'obbligo formativo) la Regione ha conservato l'iniziativa e i poteri relativamente alla costituzione dell'anagrafe regionale, alle campagne di comunicazione e al sostegno di buone pratiche.

Anche la Regione Liguria (dove da anni esiste un efficiente sistema di decentramento di livello provinciale) ha intenzione di costituire un Gruppo di lavoro istituzionale partecipato da Regione, Provincie e Ministero dell'Istruzione per elaborare disposizioni operative unitarie per l'attuazione dell'obbligo formativo. Da segnalare che la decisione dell'amministrazione regionale di giocare un ruolo forte in materia deriva dal riconoscimento dei limiti di un sistema decentrato in cui non sempre può essere garantita l'uniformità dei processi e degli interventi (in particolare, ma non solo, per quanto riguarda l'anagrafe regionale dei soggetti in obbligo).

In Veneto, il recente "Protocollo di intesa interistituzionale per l'attuazione dell'obbligo formativo" ha dato l'avvio alla costituzione di un Gruppo paritetico di pilotaggio composto dalla Regione, dall'Ufficio scolastico regionale e dalle Provincie.

In altre importanti realtà del Nord e del Centro (Lombardia, Emilia Romagna, Umbria e Marche) l'attività delle Provincie è stata vivace ed autonoma fin dalle prime battute a testimonianza di una più avanzata tradizione di decentramento gestionale e amministrativo. In questi casi le Provincie hanno agito velocemente (ad esempio, nella messa in atto delle attività di raccolta degli elenchi dei giovani in obbligo presso gli Istituti scolastici e i Provveditorati, individuando modelli validi anche per il futuro), tanto che le amministrazioni regionali hanno avuto modo di concentrarsi sui singoli aspetti, di prevedere iniziative mirate (soprattutto per quanto riguarda la costituzione dell'anagrafe), e di condurre ricognizioni periodiche sull'operato autonomo delle Provincie (in Emilia Romagna).

In Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e nella Provincia di Trento un ruolo primario è svolto senz'altro dalle rispettive Agenzie per l'Impiego; in particolare in Valle d'Aosta, l'Agenzia gioca un ruolo chiave per la costruzione del sistema e il coordinamento generale delle attività. In Friuli, le responsabilità dell'Agenzia sono condivise con le due Direzioni generali regionali per la Formazione professionale e per l'Istruzione e cultura; presso quest'ultima è stato creato, comunque, un Gruppo di lavoro per la definizione delle caratteristiche delle attività di orientamento. Per quanto riguarda la Provincia di Trento interessanti sinergie vengono sperimentate con la Sovrintendenza scolastica regionale, il Servizio Istruzione della Provincia, l'IPRASE e l'Agenzia stessa, per la definizione dell'offerta formativa (peraltro, l'avanzata integrazione istituzionale caratteristica della Provincia ha permesso l'avvio di una attività di incrocio dei dati delle scuole con quelle delle anagrafi comunali).

Provvedimenti per la creazione di un coordinamento generale sono stati adottati, seppure, con un certo ritardo, anche nel Lazio (recentemente è stato costituito un Gruppo di coordinamento ed è stato avviato un tavolo di confronto per la costituzione dell'anagrafe con la partecipazione delle Provincie e dei Provveditorati), in Abruzzo (dove tutta la partita dell'obbligo formativo è stata affidata ad un Consorzio che si occupa anche dell'organizzazione dei flussi informativi) e in Molise, dove recentemente è stata costituita una Cabina di Regia per il governo complessivo delle attività.

Un discorso a parte deve essere fatto circa l'attività delle restanti Regioni del Mezzogiorno nelle quali non si registra ancora la costituzione formale di Cabine di regia o di Gruppi di coordinamento. Per quanto riguarda, ad esempio, l'organizzazione dei flussi informativi tutte le Regioni del Sud hanno avviato relazioni con gli uffici decentrati del Ministero della pubblica Istruzione (in particolare i Provveditorati) per organizzare gli scambi dei dati, ma (almeno fino ad ora) si è trattato

di iniziative sporadiche, prive di organicità e dettate dalla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza.

D'altro canto, se si eccettua la Basilicata, nelle restanti Regioni (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Sardegna) il processo di decentramento è ancora in atto (così come la costituzione dei Centri per l'Impiego) e il ruolo delle amministrazioni Provinciali è stato nel corso degli anni del tutto marginale. Tutto ciò conduce alla concentrazione di tutte le attività presso le amministrazioni regionali.

In Campania, ad esempio, le competenze in materia di obbligo formativo sono divise tra il Servizio Formazione professionale e il Servizio Orientamento (con una certa prevalenza di quest'ultimo). In Basilicata una sorta di 'regia' delle attività è esercitata dal Dipartimento per la Programmazione, in Calabria le competenze sono concentrate presso la competente Direzione regionale. Una situazione analoga si registra in Puglia, in Sicilia e in Sardegna. Ancora in ritardo, comunque, il dialogo interistituzionale (ad esempio, tra l'amministrazione regionale e gli organi decentrati dell'Istruzione) con la scarsa presenza di gruppi di lavoro formalizzati che possano superare la logica fino ad ora prevalente delle riunioni e degli incontri occasionali per la risoluzione dei singoli problemi emergenti.

Risulta comunque evidente che, nel corso degli ultimi dieci mesi l'idea e la necessità di un coordinamento efficace a livello regionale (sia per la costruzione del sistema nel suo complesso, sia per fronteggiare alcuni aspetti cruciali) abbia fatto molta strada e come la novità normativa abbia impresso una accelerazione ai processi di integrazione e dialogo tra amministrazioni diverse. Tuttavia le iniziative e il dialogo intrapresi non hanno ancora impresso al processo una svolta decisa e non hanno ancora prodotto risultati apprezzabili sul territorio.

Occorreranno probabilmente interventi di carattere straordinario (da realizzarsi anche centralmente) per il Mezzogiorno, dove il processo di costruzione del sistema dell'obbligo formativo appare in ritardo. Tali interventi potrebbero, tra l'altro, assumere la forma di stimoli al dialogo interistituzionale (anche tra settori diversi della stessa amministrazione regionale).

Da non trascurare, infine, il ruolo forte che rivestiranno i Comitati di Sorveglianza (caratterizzati anche dalla partecipazione delle parti sociali), come momento e luogo di coordinamento e concertazione delle scelte operative che verranno prese relativamente all'attuazione delle Misure previste dai Piani e dai Programmi regionali, alcune delle quali (si pensi a tutto il pacchetto per il rafforzamento dei Centri per l'Impiego e del relativo personale) strettamente connesse con la costruzione del sistema dell'obbligo formativo.

2. Il collegamento tra le banche dati

La costruzione dei sistemi informativi regionali e, quindi, dell'anagrafe regionale dei soggetti in obbligo ha assorbito molti degli sforzi compiuti fino ad ora dalle amministrazioni locali.

Il problema è senz'altro di complessa risoluzione: si tratta di creare un sistema informativo efficiente che sia in grado di evidenziare per tempo (a livello centrale e a livello periferico, presso i CPI) le intenzioni dei giovani rispetto al percorso formativo prescelto per l'assolvimento dell'obbligo, per fornire in tempo utile quei servizi di informazione, orientamento e tutorato a chi ha intenzione di inserirsi nella formazione professionale o nell'apprendistato. Un sistema, quindi, in grado di conoscere in ogni momento la situazione in cui si trova ogni giovane di età compresa tra i 15 e i 17 anni. Inoltre, solo disponendo di informazioni attendibili sarà poi possibile programmare (quantificando carichi di lavoro e tempi) le attività delle strutture territoriali responsabili dell'erogazione dei servizi suddetti.

Senza dubbio siamo ancora lontani dall'obiettivo: attualmente, ad esempio, solo la Provincia autonoma di Bolzano e in qualche misura anche la Provincia di Trento sono in grado di quantificare con esattezza il numero dei giovani fuori dalla scuola e di fornire tempestivamente assistenza alle scelte. Per tutte le altre realtà territoriali si dovrà attendere ancora del tempo.

Esaminando infatti quanto accaduto fino ad ora, attraverso l'analisi dei risultati dell'attività periodica di monitoraggio condotta dall'Isfol e, ultimamente, dalle stesse Regioni con la presentazione dei primi Rapporti semestrali, possiamo individuare due distinte fasi all'interno del processo in atto.

La prima copre un arco di tempo di circa 12 mesi a partire dalla circolare emanata nel mese di aprile 2000 dal Ministero della Pubblica Istruzione (che ha richiesto alle scuole di inviare i dati sulle scelte dei ragazzi di 15 anni ai Provveditorati, che a loro volta erano incaricati di trasmetterli alle Provincie), fino alla Circolare dello stesso Ministero dell'Istruzione (del 3 maggio 2001) con la quale si individua nelle nuove Direzioni Scolastiche Regionali il Centro di smistamento dei dati diretti alle amministrazioni locali.

La seconda, che va dalla Circolare del Ministero dell'Istruzione in poi. Tale Circolare annuncia l'imminente diffusione sulla rete Internet dei dati sui giovani in obbligo con l'indicazione del percorso prescelto; i soggetti competenti (Regioni, Provincie, Centri per l'Impiego) potranno scaricare le informazioni di loro interesse dopo aver ottenuto il proprio identificativo utente e la password.

Nella prima fase le iniziative si sono concentrate sulla messa a punto di canali e relazioni che rendessero possibile un primo passaggio dei dati dalle scuole ai Centri per l'Impiego e sono state estremamente eterogenee e differenziate sul territorio. Neanche tra le Regioni più attrezzate del

Centro Nord è stato possibile registrare uniformità di comportamenti: alcune amministrazioni (Piemonte e Liguria) si sono fatte carico da subito della predisposizione di soluzioni da diffondere poi su tutto il territorio regionale, altre (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Marche) hanno lasciato ampi margini di iniziativa alle Province che in molti casi si sono fatte carico della raccolta dei dati presso i Provveditorati o direttamente presso gli Istituti scolastici. Al Sud, l'incerta iniziativa regionale e lo scarso coinvolgimento delle Province hanno prodotto di fatto una situazione di stallo e di incertezza (ad esempio, in Campania i Centri per l'Orientamento regionali hanno preso contatto con le scuole per lo scambio dei dati con esiti alterni e comunque in modo non uniforme).

Le difficoltà registrate in questa prima fase (del resto ampiamente previste) sono comunque dovute a situazioni di fatto difficilmente modificabili nel breve periodo, come ad esempio:

- la necessità di raccordare tra loro diversi sistemi informativi e banche dati già esistenti con caratteristiche profondamente diverse (ad esempio, le anagrafi comunali per avere la certezza che nessun soggetto sfugga alle maglie del sistema d'intervento e le banche dati in uso nel sistema della scuola per costruire i canali di scambio dei dati);
- lo scarso livello di informatizzazione delle strutture territoriali: nel Nord il 90% dei Centri per l'Impiego ha un collegamento telematico con la Provincia e con la Regione e l'86% è collegato ad Internet, mentre nel Sud le percentuali si riducono rispettivamente al 20% ed al 10%.
- l'avanzamento ancora difficoltoso nel Mezzogiorno della riforma dei Centri per l'Impiego: sostanzialmente operano ancora sul territorio le vecchie Scica, spesso carenti di strutture adatte e di personale qualificato.

Comunque, nella maggior parte dei casi è stato seguito il percorso indicato dal Ministero dell'Istruzione nell'aprile 2000, d'intesa con le altre amministrazioni, che prevedeva il passaggio dei dati sui giovani che terminavano l'obbligo scolastico dalle scuole ai Provveditorati e da questi alle amministrazioni provinciali (almeno laddove queste erano state investite delle necessarie competenze). Le amministrazioni provinciali avrebbero poi dovuto individuare, d'intesa con la Regione, i responsabili del servizio di informazione ed orientamento ai quali trasmettere i dati.

Nella maggior parte delle province dell'Italia centro-settentrionale la trasmissione delle informazioni è effettivamente avvenuta, anche se vi sono state molte situazioni nelle quali la trasmissione degli elenchi dei giovani è stata fatta su supporto cartaceo. Le Province del Nord hanno mostrato comunque una grande vivacità nel proporre soluzioni e nell'individuare strategie di comunicazioni efficaci. Quando i Provveditorati non hanno agito con la necessaria velocità le Province si sono relazionate direttamente con le scuole proponendo anche software specifici per la

raccolta dei dati e costituendo proprie banche dati. Alcuni dati tratti da un recente studio condotto dall'Isfol¹ possono contribuire alla ricostruzione di quanto avvenuto.

Tab. VI.1 - Centri per l'Impiego che hanno ricevuto gli elenchi dei giovani in obbligo formativo (val. %)

Hanno ricevuto gli elenchi	50,5
di cui:	
da un'unica fonte	41,4
da due fonti	7,1
da tre fonti	2,0
Non hanno ricevuto gli elenchi	49,5
Totale	100,0

Fonte: indagine Isfol, 2001

I dati riportati si riferiscono ad un campione di 99 Centri per l'Impiego distribuiti sul territorio nazionale. Circa la metà delle strutture interpellate ha ricevuto gli elenchi e una percentuale non trascurabile li ha ottenuti da più fonti. Fonti diverse sono state sollecitate probabilmente dai Centri stessi alle prese con dati incompleti o di difficile interpretazione. La relazione che sembra aver dato i risultati maggiori è stata probabilmente quella diretta Centri per l'Impiego - Scuole, come evidenziato dalla tabella seguente.

Tab. VI.2 - Fonti di provenienza degli elenchi dei giovani in obbligo (val. %)

Fonte	Si	No	Mancata risposta (*)	Totale
Scuole	43,4	17,2	39,4	100,0
Province	10,1	49,5	40,4	100,0
Regioni	3,0	56,6	40,4	100,0
Uffici periferici del Ministero del Lavoro	5,1	54,5	40,4	100,0

(*) La grande percentuale di mancate risposte riguarda in maggioranza i Centri che non hanno ricevuto elenchi

Fonte: indagine Isfol, 2001

L'efficacia della relazione diretta emerge con evidenza ma ha interessato tuttavia i Centri più attivi ed esperti che hanno preso iniziative autonome. In realtà il contributo dato dagli Uffici periferici del Ministero dell'Istruzione è stato più alto di quanto possa apparire visto che in genere i dati provenienti dalle Province e dalle Regioni sono stati forniti dai Provveditorati; in questi casi le amministrazioni hanno mediato tra Istituzioni della scuola e Centri per l'Impiego.

La seconda fase risente sicuramente della soluzione individuata dal Ministero dell'Istruzione con la Circolare del maggio 2001, che pur non pregiudicando i modelli organizzativi e comunicativi

¹ Rapporto di Monitoraggio sui Servizi pubblici per l'Impiego - I Semestre 2001. Monografie sul Mercato del lavoro e le

interregionali già sperimentati (alcuni dei quali sono senz'altro positivi) fissa comunque un referente unico con cui le amministrazioni locali dovranno dialogare. Infatti, anche nel caso in cui le Direzioni scolastiche regionali abbiano stipulato accordi con le Regioni, con soluzioni tecniche diverse da questa, dovranno comunque utilizzare la soluzione proposta².

La caratteristica fondamentale di questa seconda fase è la presa in carico esplicita e diretta da parte delle amministrazioni regionali per quanto riguarda la costruzione dell'anagrafe. Ad esempio, la Toscana, il Piemonte, il Veneto, la Liguria e l'Emilia Romagna (ma anche, con altre modalità il Lazio, il Friuli Venezia Giulia e la Campania) hanno affidato agli uffici regionali competenti la realizzazione del sistema informativo e in molti casi si è in attesa degli esiti dei bandi di gara per l'affidamento dei lavori.

Si passa, quindi, da una fase per così dire pionieristica ad una fase più strutturata in cui il problema della costruzione dell'anagrafe regionale viene inquadrato in modo 'complesso', ad esempio con la previsione di raccordi con le anagrafi comunali (o con i Servizi socio - demografici operativi sul territorio, come avviene in Provincia di Bolzano). Benché tutto ciò sia ancora in fase progettuale si intravede una linea d'azione coerente e uniforme, almeno per quanto riguarda le Regioni del Nord e del Centro. Per le amministrazioni del Mezzogiorno il discorso è in parte diverso, si è già ricordato lo scarso sviluppo delle strutture territoriali di servizio che rappresentano allo stesso tempo il terminale e la fonte di aggiornamento delle anagrafi, a ciò si aggiunge un certo ritardo da parte delle amministrazioni regionali nel farsi carico decisamente del problema ponendo sul tappeto atti organizzativi concreti.

La Circolare del Ministero dell'Istruzione, sembra aver comunque risolto il problema dell'individuazione dei "fornitori" dei dati sui giovani in obbligo e sulle scelte da questi effettuate: saranno, infatti, le varie Direzioni Scolastiche Regionali operanti in stretto raccordo con le scuole. Per quanto riguarda invece la costruzione dei flussi interni alle Regioni, i modelli messi a punto nel corso della prima fase di attuazione, almeno nelle realtà più dinamiche, rappresentano dei punti di partenza tuttora validi. Tali modelli differiscono tra loro per la presenza o meno di alcuni attori istituzionali nel passaggio di informazioni tra i due poli: le Direzioni Scolastiche Regionali e i Centri per l'Impiego (o le altre strutture coinvolte).

Una delle modalità di passaggio riguarda quelle amministrazioni in cui ancora non è operativa la delega alle Province e prevede che tra l'amministrazione scolastica e i Centri per l'Impiego (o, secondo i casi, Centri per l'Orientamento o Scica) vi sia la mediazione della Regione che si fa carico

Politiche per l'impiego - Isfol 2001.

² Il Ministero dell'Istruzione apre verso altri utenti il proprio sistema informativo e ciò può costituire un'importante opportunità per la realizzazione del raccordo tra il sistema informativo dell'Istruzione e il Sistema Informativo Lavoro (SIL), previsto dal DPR 257/2000 e strettamente connesso con una piena attuazione dell'obbligo formativo.

della prima raccolta per poi distribuire le informazioni sul territorio (è il caso di quasi tutte le Regioni del Sud in cui le Province non hanno ancora svolto un ruolo di rilievo).

In altri contesti territoriali (dove le Province hanno acquisito concretamente le competenze sui Centri per l'Impiego) il passaggio dei dati ai Centri stessi prevede il coinvolgimento delle Province secondo lo schema: Scuole \Rightarrow articolazioni territoriali del MPI \Rightarrow Province \Rightarrow CPI (è il caso di molte amministrazioni del Centro Nord, dove le Province hanno già creato le proprie banche dati e dove l'anagrafe regionale deriverà da una integrazione di queste).

Infine, le Regioni che hanno già progettato la costituzione della Anagrafe hanno prefigurato flussi informativi in cui la banca dati regionale rappresenta la prima tappa del flusso. I percorsi prefigurati (che differiscono per la presenza o meno del passaggio per le Province) possono essere così schematizzati:

- ❖ Istituti scolastici \Rightarrow organi territoriali del MIUR \Rightarrow Anagrafe regionale \Rightarrow Province \Rightarrow Centri per l'impiego;
- ❖ Istituti scolastici \Rightarrow organi territoriali del MIUR \Rightarrow Anagrafe regionale \Rightarrow Centri per l'impiego.

I modelli per lo scambio dei dati cominciano comunque a sedimentare, e la presa in carico del problema della costruzione dell'anagrafe da parte di diverse Regioni del Nord e del Centro, in un'ottica integrata con tutti gli altri sistemi informativi a disposizione della pubblica amministrazione, fa ben sperare. La decisione del Ministero dell'Istruzione di rendere disponibili i dati in rete ed in un formato utilizzabile agevolmente supera il problema che si era posto in precedenza relativamente alla compatibilità dei costituendi sistemi informativi regionali con il sistema SISSI in uso presso le Istituzioni scolastiche.

Resta aperto invece il problema del raccordo con il Sistema Informativo Lavoro. Dai Rapporti semestrali di monitoraggio presentati dalle Regioni emerge che solo una minoranza di amministrazioni hanno inquadrato correttamente il problema e stanno progettando l'anagrafe regionale per l'obbligo formativo come una delle componenti del SIL. Il rischio implicito è che si creino ulteriori sistemi informativi indipendenti per i quali si porranno successivamente ardui problemi di incomunicabilità.

3. I Servizi per l'Impiego

Nell'ambito del nuovo sistema di offerta, disegnato dall'articolo 68 della Legge 144/1999 e dai successivi provvedimenti attuativi, i Servizi per l'Impiego (SpI) costituiscono il punto di snodo fra i percorsi dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato e rappresentano l'elemento di promozione e garanzia del successo formativo. Ad essi spetta infatti il compito di dare sostanza ad un nuovo scenario, in cui si richiede decentramento ed integrazione, coinvolgimento di più attori nelle strategie di offerta formativa ed innovazione nei singoli settori coinvolti.

Analizzare l'operato dei Servizi per l'Impiego in questo difficile compito di congiunzione fra promozione dell'offerta ed utenza, non può pertanto prescindere dalla considerazione che il contesto di riferimento risulta essere, nel suo insieme, profondamente innovato e tuttora in fase di profonda evoluzione.

Lavorare alla verifica del processo di organizzazione dei Servizi dell'Impiego e del percorso di progressiva trasformazione delle precedenti strutture fino alla ridefinizione di nuove modalità operative, appare un'operazione pressoché contestuale alla constatazione che la piena funzionalità dei Servizi per l'impiego, in relazione all'espletamento delle funzioni che la normativa attribuisce loro sul versante dell'obbligo formativo, deve essere considerata anche alla luce della capacità espressa da altri attori pubblici e privati di promuovere, a loro volta, l'innovazione dell'offerta e delle relazioni con l'utenza.

In questo quadro, due sembrano essere gli aspetti sui quali concentrare l'analisi del percorso realizzato fino ad ora: l'aspetto organizzativo e di presenza stessa sul territorio da una parte; la capacità di esprimere funzioni di accompagnamento al successo formativo, sostanzialmente non presenti fino ad ora nel nostro Paese, perlomeno in modo sistematico e normato.

3.1. L'avvio del processo organizzativo

Per quel che concerne il primo elemento di analisi, quello rivolto all'aspetto più propriamente organizzativo, occorre in prima istanza ricordare che anche i Servizi per l'Impiego rappresentano un elemento di profonda innovazione, che si inquadra in un nuovo scenario istituzionale che vede attribuire alle Regioni e agli Enti Locali nuove funzioni e nuovi compiti anche in materia di governo del mercato del lavoro

E' necessario pertanto considerare, in via preliminare, che la condizione di partenza di questa rete di strutture (Servizi e Centri per l'Impiego) si è andata ad innestare su situazioni territoriali molto

diversificate e spesso caratterizzate da fattori ostativi anche del tutto estranei al sistema dell'obbligo formativo.

E' noto, infatti, che il generale processo di riforma dei Servizi per l'Impiego è proceduto in modo diseguale sul territorio, ed anche se ormai in molte Regioni, soprattutto in quelle a statuto ordinario, il processo appare concluso o in via di ultimazione, gli effetti di questo processo a volte faticoso sull'organizzazione dei servizi per l'obbligo formativo si declinano in un ritardo nell'avvio delle attività o in una difficoltà nel coordinamento.

D'altra parte, in alcune Regioni le preesistenti Scica avevano già maturato un processo di riorganizzazione che le aveva messe in grado di offrire una gamma di servizi differenziata e qualitativa, e non solamente orientata agli aspetti burocratici e amministrativi. Inoltre, in molti territori, alle Scica si era già da tempo affiancata una rete pubblico/privata di altri servizi di orientamento (Centri Informagiovani, Cilo, Cfp, ecc.) che ha potuto essere riutilizzata all'interno della nuova rete.

Si deve infine considerare, come evidenziato dal Rapporto di Monitoraggio 2000 condotto dall'Isfol sui Servizi Pubblici per l'Impiego, che il livello di informatizzazione delle strutture, che costituisce un requisito fondamentale per lo scambio e la condivisione dei dati, è risultato essere molto differenziato. Se nell'Italia settentrionale il 90% dei Centri per l'Impiego disponeva, al momento della rilevazione, di un collegamento telematico con la Provincia e con la Regione e l'86% era collegata ad Internet, nel Sud le rispettive percentuali si riducono rispettivamente al 20% ed al 10%. Nel momento in cui l'articolo 68 ha attribuito agli SpI rilevanti funzioni di snodo all'interno del sistema dell'obbligo formativo, si è dovuto fare i conti con una condizione di partenza fortemente diversificata che, almeno in una prima fase, ha prodotto un ampliamento delle differenze anche per quel che concerne la capacità dei Servizi e dei CpI di erogare i servizi all'utenza ed al sistema.

A ciò deve aggiungersi la diversa organizzazione delle funzioni adottate nelle diverse Regioni italiane: se alcune infatti hanno operato delle deleghe alle Province sia per quel che riguarda le politiche sulla formazione professionale, sia per quel che concerne alcune specifiche funzioni legate al funzionamento delle procedure connesse con l'obbligo formativo, altre mantengono ancora, a livello centrale, la gestione delle politiche e delle procedure.

Ciò ha comportato, inevitabilmente, una diversa modalità di gestione delle risorse e di impostazione delle strategie di erogazione dei servizi.

In linea generale, dunque, le Regioni che operano in regime di delega hanno promosso il trasferimento delle risorse erogate dal Ministero del Lavoro³ verso le Province, mantenendo una quota di tale finanziamento per attività generali di informazione ed interventi per assicurare la omogeneità delle attività sul territorio. Va peraltro sottolineato che il Decreto di finanziamento ha attribuito una quota fino al 10% delle risorse assegnate proprio per l'implementazione delle funzioni svolte dai Servizi per l'Impiego, "non altrimenti finanziate".

Conseguentemente, laddove il decentramento delle funzioni e delle politiche della formazione ha raggiunto più elevati livelli di realizzazione, il governo del processo di organizzazione dei Centri e di programmazione delle attività è avvenuto in sede locale, con il risultato di produrre azioni maggiormente mirate al territorio ed all'utenza, seppure al costo, in alcuni casi, di un'ulteriore differenziazione delle performance sul territorio.

3.2. Le strategie di attuazione dei servizi per l'obbligo formativo

Sulla base della normativa, le funzioni attribuite ai Servizi per l'Impiego possono essere suddivise lungo due direttrici:

- la prima prevalentemente rivolta ad assistere il sistema, corrisponde all'ambito relativo alle funzioni di acquisizione, organizzazione e scambio dei dati. Le attività connesse si esplicitano nella partecipazione al lavoro di predisposizione dell'Anagrafe regionale contenente i dati dei giovani soggetti all'obbligo formativo e delle banche dati contenenti i curricula dei giovani che desiderano assolvere tale obbligo in apprendistato e le relative richieste di assunzione delle imprese. Gli SpI, inoltre, scambiano informazioni con gli Assessorati alla formazione, le agenzie formative e le scuole per favorire l'orientamento dei giovani e la predisposizione di una adeguata offerta formativa;
- la seconda mirata direttamente all'utenza, prevede che vengano realizzate attività di informazione, orientamento e tutorato dei giovani soggetti ad obbligo formativo e che abbiano comunicato l'intenzione di abbandonare il percorso scolastico o formativo, oppure abbiano cessato di frequentare la scuola e le attività formative. Tali attività si esprimono attraverso la convocazione dei giovani per i colloqui di informazione ed orientamento e la nomina di tutor sia per personalizzare l'intervento orientativo dei giovani, sia per eseguire il monitoraggio del percorso

³ Con decreto del 13 novembre 2000 il Ministero del Lavoro ha erogato fondi per un totale di 430 miliardi di lire, ripartiti sulla base dei dati Istat riferiti a giovani nella fascia di età 15-17 anni fuori dal sistema scolastico nel 1998.

formativo intrapreso, nonché ove necessario per contattare le famiglie o attivare altri servizi di intervento sociale.

Su questi aspetti, che rappresentano uno dei passaggi essenziali per garantire l'obbligo formativo, la situazione che emerge risulta essere diversamente caratterizzata in sede locale e forti differenze si rilevano non solo fra le diverse aree del Paese, ma spesso, come già evidenziato, anche all'interno di una stessa Regione. In questi ultimi casi, infatti, in relazione al decentramento delle competenze alle Province si assiste a diverse velocità di organizzazione ed erogazione dei servizi e dunque appare piuttosto complesso delineare una modalità omogenea e condivisa rispetto alle strategie di governo del sistema dell'obbligo.

Tuttavia, le attività di ricognizione condotte dall'Isfol fin dalla prima fase di attuazione delle nuove norme sull'obbligo formativo, hanno consentito di verificare la presenza di alcune generali linee di tendenza. Queste possono essere definite in primo luogo sulla base della eventuale presenza dei Cpl:

- da una parte, infatti, vi è una quota maggioritaria di regioni all'interno delle quali la presenza, anche diversamente organizzata dei Centri per l'Impiego, consente di individuare strategie di gestione delle attività sull'obbligo basate sull'affidamento agli stessi Cpl, spesso con l'affiancamento da parte di altre strutture pubbliche o private;
- dall'altra, soprattutto nelle regioni del Sud, vi è stato l'affidamento delle attività alle strutture esistenti, per supplire alla mancanza dei Centri per l'Impiego. E' il caso della Sardegna, in cui la mancanza della Legge Regionale di attuazione del Decreto Legislativo 469/97 non consente il decentramento delle competenze e delle attività sono stati incaricati i Centri di Formazione Professionale; di alcune aree del Molise, in cui vengono svolte attività di orientamento e informazione presso le scuole medie inferiori e superiori da parte degli operatori dell'Amministrazione Provinciale; della Campania, dove sono operativi i Centri Regionali di Orientamento.

Il quadro che complessivamente emerge, dunque, appare caratterizzato da forte disomogeneità, che appare penalizzante soprattutto per le aree meridionali del Paese.

Ma nel corso delle suddette attività di ricognizione si è notato che l'avvio delle procedure organizzative e dei progetti sperimentali per dare attuazione alle norme sull'obbligo formativo si è progressivamente esteso in una parte crescente del territorio nazionale, coinvolgendo diverse Regioni e prime fra tutte, ovviamente, quelle che sono state in grado di rendere operativa la rete dei Cpl.

Per quanto ancora carente in termini di performance, come evidenza la successiva Tabella VI.3, si riesce dunque a cogliere una dinamica, per quanto parziale, di messa a regime delle norme sull'obbligo.

Tab. VI.3 - Tipologia di attività svolta nei Centri per l'Impiego (Val. % sul totale dei Centri intervistati)

Tipologia di attività	%
Colloqui di informazione	16,2
Colloqui di orientamento	11,1
Avviamento verso iniziative formative organizzate dalla Regione e/o Provincia	7,1
Avviamento di giovani verso l'apprendistato	13,1
Attività di tutoraggio	3,0

Fonte: indagine Isfol, 2001

E' soprattutto nelle regioni del Nord che sono state promosse le maggiori iniziative di orientamento individuale e di counseling, attraverso la rete dei CPI (Veneto, Emilia Romagna, Liguria) o dei rispettivi Uffici competenti (Valle d'Aosta e nelle province Autonome di Bolzano e Trento). Tali attività, anche se non hanno ancora raggiunto tutta la popolazione in obbligo, hanno comunque dato il via al processo di accompagnamento dei giovani.

Più problematica appare invece la situazione nelle altre ripartizioni territoriali:

- nelle regione del Centro, in particolare, i colloqui sono iniziati in alcune province della Toscana, dell'Umbria e del Lazio e sono in programmazione in tutte le Regioni dell'area i piani operativi per raggiungere l'utenza con tali attività
- nel Sud, invece, le Regioni appaiono ancora alle prese con l'organizzazione dei CPI e le attività per l'obbligo sono affidate, come precedentemente ricordato, ad operatori di strutture già esistenti o delle stesse Amministrazioni provinciali.

3.3. Verso l'organizzazione dei servizi per l'obbligo formativo.

Seppure in questa prima fase di attuazione dell'obbligo formativo, la questione della organizzazione delle strutture non risulta essere, come abbiamo visto, ancora conclusa, i temi dello sviluppo della qualità dei servizi cominciano a farsi sentire in modo sempre crescente e su di essi si avviano a riflettere e a prendere iniziative molti Governi regionali, soprattutto quelli delle aree in cui è già operante la rete decentrata dei Cpl e si opera per la stabilizzazione dei servizi erogati e per l'innalzamento della qualità dell'offerta nei confronti dell'utenza.

Anche in questo caso la riflessione sembra delinearsi lungo due direttrici, una di carattere più propriamente organizzativo, l'altra maggiormente connessa con le specifiche funzioni di sostegno all'utenza:

- la prima di tali questioni riguarda infatti il coordinamento e l'interazione delle attività fra i diversi Centri e le varie strutture che operano in attività di informazione, orientamento e tutorato;
- la seconda fa riferimento alle caratteristiche degli operatori dei Centri, con particolare riferimento alla formazione e aggiornamento.

Per quel che concerne il primo aspetto, sulla base delle caratteristiche che connotano la situazione nelle diverse aree, due sembrano infatti essere i fattori che devono essere maggiormente tenuti sotto controllo per garantire uniformità nelle performance da una parte ed ottimizzazione delle risorse dall'altra:

- in primo luogo vi è il decentramento delle competenze, delle funzioni e dei finanziamenti, cui però non sembra corrispondere, in base alle informazioni rilevate, una omogenea capacità di attivazione dei processi previsti;
- d'altra parte, soprattutto in quelle aree dove alla rete dei Cpl si stanno affiancando le attività svolte da altre strutture di informazione ed orientamento si pone il problema della sovrapposizione dei servizi.

In tali casi le Amministrazioni regionali o provinciali stanno rispondendo cercando di attivare procedure per la omogeneizzazione e l'interazione dei servizi al fine di evitare una moltiplicazione di alcuni prodotti a fronte della mancanza di altri. Spesso dunque vengono creati dei Gruppi di lavoro presso le Amministrazioni proprio al fine di dar luogo a tale coordinamento.

E' il caso ad esempio del Friuli Venezia Giulia, che proprio al fine di predisporre procedure omogenee fra i diversi Centri territoriali di orientamento (le strutture incaricate di dar luogo ai colloqui individuali) ha istituito un gruppo di lavoro a livello regionale formato dagli psicologi dei singoli Centri incaricati dell'obbligo formativo. Tale gruppo di lavoro ha prodotto un documento di sintesi per l'organizzazione dei servizi all'interno del territorio regionale ed ha messo a punto le metodologie e gli strumenti tecnici da utilizzare nella consulenza individuale. Presso ogni Centro incaricato, inoltre, è stato individuato uno psicologo responsabile delle attività attinenti l'obbligo formativo, con il compito di costituire un punto di riferimento per l'organizzazione dei servizi del Centro e di attivare e mantenere la rete di relazioni con gli altri soggetti/operatori presenti.

Anche altre Regioni hanno attivato medesime procedure, fra cui l'Umbria, in cui sono previste azioni di rafforzamento della rete fra scuole enti di formazione e servizi di accoglienza e di orientamento e l'Emilia Romagna, che ha delineato un sistema di collegamento fra i Servizi per

l'Impiego provinciali, con i Centri per l'Impiego territoriali ed il nodo regionale dall'altra, dal quale dipende il funzionamento dei sistemi operativi portanti degli SpI.

Per quel che concerne invece il secondo aspetto sul quale si stanno concentrando le Amministrazioni, ovvero la qualificazione del personale operante nei Centri, una recente indagine dell'Isfol⁴ ha messo in evidenza alcuni aspetti che contribuiscono a delineare delle prime linee di tendenza in relazione al funzionamento e all'organizzazione stessa dei Cpl. In particolare si può osservare che:

- in media, più della metà dei Centri non ha personale dedicato alle attività per l'obbligo formativo e nella maggior parte dei casi in cui vi è una presenza di operatori, questi vengono impegnati anche su altri settori di attività dei Centri stessi. La situazione più critica risulta essere quella del Sud, dove più dei due terzi dei Cpl esistenti mancano di personale dedicato alle attività per l'obbligo (Tab. VI.4);

Tab. VI.4 - Presenza di personale impegnato nei Centri per l'Impiego nelle attività relative all'Obbligo Formativo (Val. %)

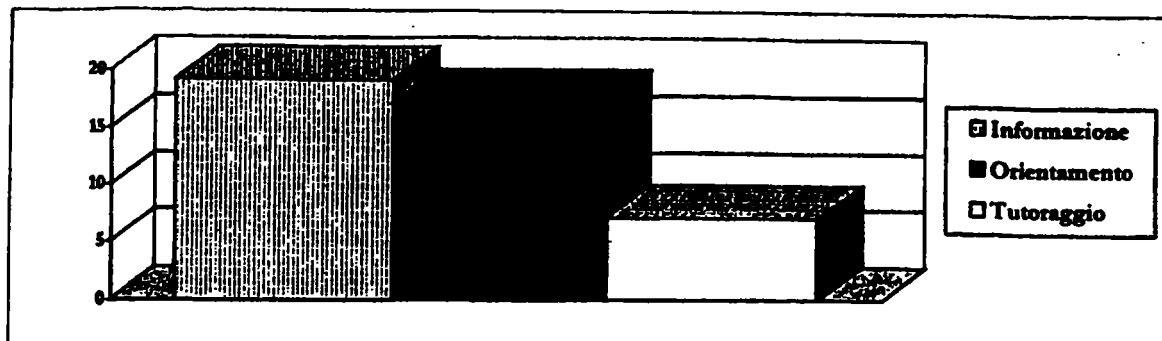
Personale	Aree territoriali				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
A tempo pieno	0,0	19,0	10,0	2,9	7,1
A tempo parziale	52,2	38,6	45,0	28,6	38,4
Non presente	47,8	42,4	45,0	68,5	54,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol, 2001

- le tipologie prevalenti di attività in cui si esplica l'impegno degli operatori sembrano ancora escludere la capacità dei Centri di attivare azioni di accompagnamento e tutorato, evidenziando così un certo ritardo operativo nell'attuazione delle norme innovative sull'obbligo formativo (Fig. VI.1)

⁴ Rapporto di Monitoraggio sui Servizi Pubblici per l'Impiego - 1° semestre. Monografie sul mercato del Lavoro e le Politiche per l'Impiego. Isfol, 2001

Fig. VI.1 - Personale dei Cpl per tipologia di attività svolta per l'obbligo formativo



Fonte: indagine Isfol, 2001

La questione delle risorse umane e della loro formazione si porrà dunque, d'ora in avanti con particolare rilevanza e su questo, come precedentemente ricordato, cominciano ad essere impegnate le politiche delle Amministrazioni.

Difatti, già si rileva la presenza di interessanti attività progettuali, quale ad esempio quella della Regione Marche, denominata progetto *Tutoring*. Si tratta in questo caso di un'importante esperienza di formazione per i tutor, finalizzata al reclutamento per 6 mesi di 26 tutor (2 per ciascuno dei 13 Cpl), di 4 coordinatori regionali e di un supervisore regionale;

Oltre a tale progetto, che per la sua strutturazione rappresenta un caso rilevante nel contesto generale, si affiancano altre iniziative intraprese in diverse altre aree.

In Toscana, ad esempio, il Piano di Indirizzo per il diritto allo studio e l'educazione permanente per gli anni 2001-2002, recentemente approvato dal Consiglio Regionale, fissa le caratteristiche operative e professionali che i soggetti devono avere per l'esercizio della funzione di tutore quindi per poter essere nominati dai Cpl.

Altre Regioni, come ad esempio il Veneto e l'Emilia Romagna stanno operando attraverso l'affiancamento degli operatori dei Cpl con consulenti esterni, promovendo pertanto una formazione nella fase stessa di erogazione del servizio all'utenza. In Campania, inoltre, dove tuttora si è alle prese con il completamento delle rete di servizio con il passaggio di competenze dalle Scica ai Cpl, azioni di aggiornamento e riqualificazione degli operatori dei Servizi di orientamento e di counseling sono previste all'interno del progetto Demiurgo del Ministero del Lavoro.

In questa come in molte altre Regioni, inoltre, si prevede di organizzare la formazione degli operatori attraverso le risorse contenute nel Por.

A conclusione del primo anno di attuazione della Legge sull'obbligo formativo, dunque, il quadro evolutivo per quel che riguarda l'operatività dei Servizi per l'Impiego appare sicuramente contraddittorio, spesso il risultato di processi organizzativi faticosi, ma al contempo caratterizzato

da una progressiva crescita della dinamicità che investe aree sempre più estese del territorio nazionale.

Va anche rilevato che spesso sono state realizzate iniziative in supplenza delle attività non ancora esprimibili a causa di un inadeguato livello organizzativo.

Nel caso dell'informazione e dell'orientamento, ad esempio, sono state spesso praticati incontri collettivi nelle scuole con la partecipazione degli operatori dei Cpl o delle strutture di orientamento operanti nelle diverse aree. Frequenti sono inoltre le pubblicazioni, spesso proprio ad opera degli Spl, che informano sulle caratteristiche e le opportunità offerte dalla nuova normativa sull'obbligo.

L'anno in corso rappresenta senza dubbio un banco di prova delle potenzialità offerte dall'articolo 68 per promuovere il successo formativo attraverso le nuove forme di accompagnamento che devono essere garantite a livello territoriale. E' l'anno in cui si chiudono le attività "sperimentali" già avviate nelle Regioni dove il processo è più evoluto per passare ad un regime di piena operatività, ma è anche la fase in cui è necessario che vengano colmati i ritardi rilevati soprattutto nelle aree meridionali del Paese.

A questo fine, proprio in una logica di rete, che è quella sostanza l'attività degli Spl, è necessario che vi sia un'ampia azione di diffusione delle informazioni e delle esperienze già effettuate, tale da facilitare un trasferimento delle logiche organizzative e promuovere in ogni area le pratiche operative più consone alle diverse realtà territoriali.

4. La formazione iniziale

A seguito del Regolamento attuativo dell'art. 68 della legge del 17 maggio 1999 concernente l'obbligo di frequenza di attività formative ed all'Accordo Stato-Regioni del 2 marzo 2000, diverse realtà regionali hanno avviato un processo di riqualificazione dei percorsi iniziali di formazione professionale sia sul piano dell'organizzazione sistemica, sia sul piano più propriamente didattico.

Alcune Amministrazioni regionali (Piemonte, Veneto, Marche, Lombardia, Liguria, Abruzzo, Lazio, Campania, Basilicata, Sardegna) hanno assunto come modello quanto definito dall'Allegato Tecnico dell'Accordo Stato Regioni del 2 marzo 2000 che prevede percorsi di durata almeno biennale articolati in cicli certificabili e finalizzati allo sviluppo di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali; moduli di accoglienza-orientamento e accompagnamento; attività di stage. Sulla base di tali indicazioni è stato avviato un processo di rinnovamento dei percorsi tradizionali.

Di seguito si riporta una sintetica rassegna delle proposte formative regionali e provinciali per l'assolvimento dell'obbligo formativo nella formazione iniziale o di base.

In Val D'Aosta sono stati previsti degli interventi formativi di 1032 ore così articolate: 272 ore dedicate a percorsi di orientamento, comprensivi di stage in tre differenti settori; in base all'esito di queste attività si costituiscono diversi gruppi classe a cui sono destinate ulteriori 440 ore in azienda e 320 ore di formazione in aula.

In Friuli i percorsi formativi finalizzati alla qualificazione di base e approvati dalla direzione regionale della formazione professionale sono strutturati modularmente e prevedono una durata minima biennale di 1800 ore con possibilità di un successivo percorso di specializzazione. E' previsto obbligatoriamente un periodo di alternanza (stage) effettuato prevalentemente durante l'ultimo modulo. I percorsi curriculari sono stati approvati dalla Regione sotto forma di ordinamenti didattici. Negli ultimi due anni si è assistito ad una progressiva rivisitazione metodologica di tali ordinamenti didattici da parte degli enti di formazione, in funzione soprattutto dei nuovi orientamenti in materia di unità formative capitalizzabili. Tutti i corsi di formazione di base si concludono con il rilascio di un attestato di qualifica.

La nuova proposta del 1999/2000, della Provincia di Trento (dove l'obbligo scolastico si può assolvere anche nella formazione professionale) prevede un biennio orientativo e pre-professionalizzante, suddiviso in sei macro settori professionali, e un anno professionalizzante per il conseguimento della qualifica. Il biennio iniziale fa riferimento a sei macro settori (Industria e Artigianato, Abbigliamento, Grafico, Alberghiero e Ristorazione, Terziario e Servizi alla persona) articolati in un'area comune, ed un'area dell'orientamento professionale, per complessive 1100 ore annue.

Il terzo anno, il cui obiettivo formativo è la qualificazione professionale, è impostato in modo più flessibile del biennio; le aree riguardano la cultura professionale ed il contesto organizzativo (variabile tra 100 e 200 ore), le competenze professionali (tra le 700 e le 800 ore) per la preparazione tecnica ed operativa, con alcuni moduli obbligatori, tra cui figurano la comunicazione tecnica in lingua straniera, la conoscenza del processo produttivo e l'antifortunistica; un'area dedicata allo stage, di durata minima di 200 ore, aumentabili in relazione alle esigenze di ciascuna qualifica.

La Provincia Autonoma di Bolzano nell'ambito dell'obbligo formativo propone due tipologie di percorsi professionalizzanti:

- i corsi del Biennio della secondaria superiore per il settore gastronomico ed alberghiero, nonché per il settore legno e metallo. A conclusione di ciascuno di questi bienni è possibile proseguire la formazione professionale nei corrispondenti settori professionali;

- i corsi triennali di qualifica professionale per la formazione di base, la cui programmazione in termini di figure e settori professionali rispecchia gli sviluppi tecnologici e l'esigenze del territorio, negli ultimi anni hanno raggiunto un elevato grado di specializzazione; i corsi si concludono con l'esame di qualifica professionale che consiste in una prova pratica ed in un colloquio.

La Regione Veneto ha pubblicato sul B.U.R.V. del 24/8/2001 n. 77 le disposizioni attuative per l'attuazione dell'obbligo formativo. La nuova offerta formativa sarà oggetto di una sperimentazione che partirà dall'anno formativo 2001-2002.

I corsi di formazione iniziale finalizzati al conseguimento della qualifica professionale avranno durata biennale, saranno articolati in quattro cicli formativi della durata complessiva massima di 2.100 ore. I contenuti, a carattere modulare, saranno fondati sull'acquisizione delle competenze di base, tecnico-professionali e trasversali in relazione al profilo professionale di riferimento. Dovranno inoltre prevedere l'inserimento dei moduli di accoglienza e di sicurezza sul lavoro. Inoltre possono essere attivati dei moduli personalizzati fino ad un massimo del 15% delle ore annuali.

In Lombardia è stata avviata una fase di sperimentazione tramite l'attivazione di corsi biennali di formazione iniziale della durata massima di 2.400 ore al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani. Per questi corsi è stata prevista la possibilità di integrare le attività di servizio finalizzate alla personalizzazione del percorso fino ad un massimo del 15% delle ore annuali:

Le azioni attivate sono state le seguenti:

- Corsi di formazione professionale di durata biennale (4 cicli della durata massima di 2.400 ore) e di durata annuale per drop out scolastici, che hanno almeno frequentato due anni di scuola superiore (due cicli della durata massima di 1.200 ore).
- Corsi di formazione di base per adolescenti con difficoltà d'apprendimento (4-6 cicli della durata massima di 3.600 ore)
- Moduli integrativi d'accoglienza e informazione - consulenza orientativa (colloqui individuali d'orientamento etc), formazione personalizzata, tirocini formativi di orientamento e di accompagnamento e di sostegno al lavoro, informazione orientativa - formazione orientativa (moduli di rimotivazione e di sostegno all'apprendimento; moduli di orientamento-apprendimento etc.)

Con la DGR n.45-2237 del 12/2/2001, il Piemonte ha emanato il bando per la presentazione dell'offerta formativa compatibile con quanto disposto dal POR 2000/2006 ob. 3. In questa linea di intervento sono state privilegiate le azioni a carattere preventivo ovvero riservate a coloro che sono

alla ricerca attiva di lavoro da almeno sei mesi e che, essendo minori di 18 anni, rientrano nell'obbligo formativo. Le attività corsuali previste riguardano:

- percorsi biennali per soggetti in uscita dalla scuola dell'obbligo;
- percorsi annuali per soggetti che hanno abbandonato gli studi o che sono in possesso di crediti formativi acquisiti attraverso precedenti esperienze di lavoro;
- percorsi annuali che prevedono la certificazione delle competenze acquisite ed il completamento della formazione in altri percorsi formativi o l'espletamento dell'obbligo formativo in apprendistato.

Le linee di intervento prevedono azioni formative integrate con esperienze in permanenza in azienda ed orientamento in ingresso. La durata massima dell'intervento è di 2.400 ore; per l'attività di stage obbligatorio è prevista una durata tra le 400 e le 600 ore per i percorsi biennali, mentre per i percorsi annuali essa dovrà essere compresa tra il 30% e il 50% del monte ore.

La specificità della direttiva consiste nell'aver previsto l'approvazione ed il finanziamento dei corsi, riferiti all'assolvimento dell'obbligo formativo, non solo per il primo anno ma anche per i successivi due anni (2002/2003 e 2003/2004).

Nell'ambito delle proprie "Linee guida per la progettazione dei corsi" la Liguria ha definito l'articolazione del progetto corsuale in quattro cicli formativi, ciascuno della durata di 500 ore, dove i primi due vanno progettati dando rilievo alle competenze di base e trasversali. In dettaglio le 1.000 ore del primo anno formativo potrebbero essere articolate in:

- formazione tecnico professionale di 650 ore comprendenti insegnamenti sia pratici che teorici inerenti la professione;
- formazione di area comune di 350 ore così suddivise: 150 ore nell'area linguistica; 45 ore nell'area culturale umanistica; 125 ore nell'area scientifica, tecnologica ed informatica e le restanti 30 ore nell'area delle capacità personali.

Il secondo anno formativo, pur finalizzato ad una maggiore professionalizzazione, dovrà comunque fornire elementi culturali di base, finalizzati ad una crescita culturale e sociale dell'individuo ed inoltre approfondire le conoscenze sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sono previsti anche corsi annuali per un'utenza con un'età superiore di 17 anni.

L'Emilia Romagna aveva già avviato nel 1999 una sperimentazione di modelli didattici ed organizzativi per i percorsi di formazione iniziale, all'interno del Progetto Janus; nel 2000 è stato realizzato il "Progetto sperimentale regionale" in attuazione dell'art. 68 della legge 144/99.

Sulla base dei risultati della sperimentazione, che ha coinvolto anche le Province, la Regione ha emanato un successivo provvedimento contenente le "Linee guida per la nuova formazione iniziale". L'offerta si caratterizza generalmente per:

- la realizzazione di percorsi immediatamente professionalizzanti;
- l'attenzione verso gli utenti in condizione di difficoltà;
- un forte ricorso all'alternanza tra orientamento, formazione e lavoro;
- una metodologia didattica attiva, con percorsi anche individuali e con presenza di docenti esperti provenienti dal mondo del lavoro;
- un riconoscimento delle competenze in ingresso e in uscita dai percorsi formativi.

Le tipologie dei progetti sono correlate ai diversi bisogni formativi dei giovani e vanno dai percorsi personalizzati a quelli integrati con la scuola, dai percorsi professionalizzanti in alternanza a quelli assistiti e guidati.

E' stato fissato un limite massimo di durata per gli interventi biennali standard; tale limite massimo può essere ridotto per i giovani dai 16 ai 18 anni che hanno maturato esperienze lavorative e formative opportunamente valutabili in entrata, per i quali sono previsti dei percorsi professionalizzanti all'interno del sistema formativo.

La Regione Toscana ha definito nell'ambito del "Manuale d'uso per l'attuazione del sistema di formazione professionale" la formazione di primo livello come un'attività di qualificazione formativa rivolta all'acquisizione di conoscenze e capacità tecnico scientifiche pratiche atte a consentire lo svolgimento del ruolo lavorativo espresso nel corrispondente profilo professionale e spendibile sul mercato del lavoro. La durata dei corsi è comprensiva di stage in relazione alla complessità del profilo professionale oggetto del corso, salvo indicazioni specifiche dedotte dalle sperimentazioni. E' previsto un modulo di informatica di base, con applicazioni relative alla qualifica da conseguire. Spetta alle singole province predisporre un piano formativo ad hoc.

Le linee regionali individuano alcuni obiettivi generali caratterizzanti la predisposizione dell'offerta:

- i percorsi saranno organizzati in moduli brevi e certificabili sia nel sistema scolastico, sia in quello di formazione professionale, per favorire la mobilità orizzontale tra i diversi canali formativi
- l'organizzazione flessibile consentirà entrate ed uscite dai percorsi in relazione alle condizioni dei giovani, al fine di contrastare la dispersione formativa
- la rete dei servizi per l'impiego garantirà la valutazione della spendibilità dei crediti, sulla base di apposite linee guida regionali.

La Regione Marche ha emanato un "Documento di indirizzo per la programmazione di interventi formativi per l'assolvimento dell'obbligo formativo nell'ambito della formazione professionale di competenza regionale" con il quale ha fissato le caratteristiche della nuova offerta per l'organizzazione delle attività formative. Si tratta di due tipologie di offerta:

- Qualificazione di base post-obbligo, di durata biennale;

- Qualificazione di base abbreviata, per chi ha compiuto 16 anni, ha frequentato un anno di scuola secondaria superiore o ha maturato un anno di esperienza lavorativa.

La proposta della Regione Umbria si caratterizza per un'articolazione di corsi biennali di 2.400 ore, organizzati in quattro cicli, con riconoscimento delle competenze già al termine del primo anno come requisito di accesso ai cicli successivi o per la transizione nel sistema di istruzione o nell'esercizio dell'apprendistato. I percorsi formativi sono stati elaborati in Unità Formative Capitalizzabili per ogni area che compone il modello. Tali aree sono identificate in: saperi di base; competenze professionali; competenze trasversali; formazione sul lavoro (stage).

Nella Regione Abruzzo gli interventi tendono a realizzare percorsi formativi integrati con significative esperienze di permanenza in impresa, rivolte a giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico, finalizzati all'acquisizione di qualifiche di base e mirati all'assolvimento dell'obbligo formativo. Sono previsti due tipi di attività corsuali:

- percorsi biennali in uscita dalla scuola dell'obbligo;
- percorsi annuali per soggetti che hanno abbandonato gli studi e che sono in possesso di crediti formativi acquisiti attraverso precedenti esperienze di lavoro o scolastiche.

L'articolazione della proposta formativa prevede un percorso biennale di 2.400 ore, in cui vengono realizzate azioni formative integrate con esperienze di permanenza in azienda e misure di accompagnamento suddivise in: 80 ore per attività di accoglienza/orientamento, 630 ore per i moduli di competenze di base; 200 ore per i moduli delle competenze trasversali; 900 ore per i moduli di competenze tecnico-professionali all'interno dei quali vengono attivati i percorsi personalizzati per una durata complessiva di 120 ore; è prevista, inoltre un'area esperienziale-stage di 550 ore. A conclusione del ciclo formativo vengono programmate delle attività di assistenza all'inserimento della durata complessiva di 40 ore per gli allievi che intendono avviarsi nel mercato del lavoro al termine del quale viene rilasciato il certificato di qualifica, mentre per gli allievi che intendono rientrare nella scuola sono previsti degli interventi di valutazione a conclusione dei quali conseguiranno un esame abilitativo per il reingresso nel sistema di istruzione.

Il modello sperimentale della Regione Lazio ha previsto un biennio suddiviso in cicli annuali. L'inserimento degli allievi nei cicli formativi è personalizzato; infatti si prevedono sia un modulo di accoglienza, utilizzato per la valutazione di eventuali crediti e debiti formativi, sia un modulo di orientamento per individuare la scelta del percorso formativo, relativa alle reali capacità ed interessi ed al contesto lavorativo locale; l'impianto prevede altresì la realizzazione di moduli di approfondimento destinati all'acquisizione di specifiche competenze richieste dai contesti lavorativi locali. Complessivamente è prevista una durata di 1.200 ore per ciascun ciclo; il monte ore risulta ripartito in 750 ore dedicate al raggiungimento degli obiettivi fissati dalle aree formative, 200 ore di

stage e 250 ore di approfondimento e sostegno, da sviluppare in relazione ai bisogni specifici degli allievi.

La Campania ha previsto la strutturazione dei percorsi formativi, in esecuzione alla deliberazione della Giunta Regionale della Campania n.98 del 12/1/2001, su due annualità: il primo anno con una durata di 600 ore, articolato in 450 ore di formazione, 100 ore di stage e 50 per attività di recupero individualizzato, ed il secondo anno della durata di 900 ore, di cui 150 di stage. La volontà di favorire la completa formazione della persona caratterizza l'intero percorso, che è finalizzato all'acquisizione di una qualifica professionale a compimento del biennio e di una specializzazione a fine triennio.

Il modello formativo persegue la linea di un'architettura modulare e/o per aree di contenuto e si svilupperà per unità formative capitalizzabili (UFC) finalizzate a fornire ai destinatari saperi, competenze e capacità che favoriscono il raggiungimento della integrazione sociale e lavorativa dei giovani. L'aspetto peculiare di tale modello è che le fasi di progettazione, coordinamento e realizzazione delle attività formative dovranno essere realizzate in sinergia fra Istituti Scolastici, Centri Regionali di fp e realtà produttive.

In Molise l'offerta formativa verrà definita in relazione ai fabbisogni espressi dal sistema produttivo locale ed all'occupabilità dei soggetti: in attesa di individuare modelli e strumenti che consentano di realizzare una programmazione dell'offerta su queste basi, per l'avvio dell'obbligo formativo l'offerta di formazione iniziale sarà quella risultante dalle proposte formative pervenute sul bando Fse (direttiva annuale 2000).

La Regione Basilicata ha pubblicato sul B.U.R.B. del 25 maggio 2001, il "Piano Stralcio di formazione professionale per l'anno 2001". L'attività proposta fa riferimento all'insieme di azioni finalizzate a definire:

- il pacchetto di offerta per l'assolvimento dell'obbligo formativo;
- il modello di offerta formativa che deve mirare all'acquisizione dei competenze tecnico professionali, di base e trasversali ed informatiche;
- le linee contenutistiche e metodologiche della specifica offerta formativa.

L'articolazione dei percorsi prevede due annualità di 1.200 ore ciascuna articolate in moduli, ognuna delle quali riconducibile a specifiche competenze certificabili; al termine del percorso viene rilasciata una qualifica professionale.

Con deliberazione n.612 del 9/7/2001 la Regione Calabria ha approvato le "Disposizioni relative alle procedure ed ai criteri di attuazione del Piano regionale per le attività di formazione professionale in esecuzione del Complemento di programmazione nell'ambito del POR 2000/2006". Nell'ambito della misura 3.2 (Inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di

giovani adulti nella logica dell'approccio preventivo) sono previste iniziative formative per l'assolvimento dell'obbligo formativo. Le modalità attuative prevedono la realizzazione di corsi di formazione sull'obbligo formativo della durata di un anno (1.000-1.200 ore) o di due anni (1.800-2.400 ore) rivolti ai giovani che hanno frequentato la scuola dell'obbligo e non intendono proseguire, o che hanno abbandonato gli studi superiori. Le iniziative formative saranno svolte presso i centri regionali della formazione professionale. L'articolazione dei moduli risulta in fase di programmazione ed in coerenza con quanto definito con l'Accordo Stato-Regioni.

In Puglia la Giunta regionale ha deliberato l'8 giugno 2001 i "Percorsi formativi integrati in obbligo formativo". Le attività corsuali, di durata biennale, per un totale di 2.400 ore, saranno progettate congiuntamente dagli enti di formazione professionale e dagli istituti tecnici o professionali, o dagli istituti di istruzione artistica, che a tal fine stipuleranno appositi accordi bilaterali, previsti nell'ambito delle convenzioni per l'affidamento delle attività ai predetti enti di formazione a seguito degli avvisi pubblici di chiamata ai progetti relativi all'attuazione dell'obbligo formativo. Ciascuna annualità di 1.200 ore prevede:

- moduli della durata complessiva di 300 ore di contenuto prevalentemente tecnico-culturale, realizzati dall'istituto scolastico con cui l'ente di formazione stipula l'accordo;
- moduli di 540 ore, di contenuto prevalentemente professionalizzante, realizzati direttamente dall'ente di formazione;
- uno stage aziendale della durata di 360 ore a cura dell'ente di formazione.

Inoltre il progetto deve prevedere moduli di informazione e di sensibilizzazione alle tematiche dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

La Regione Sicilia, con la circ. n.2/01, pubblicata nella G.U.R.S n.22 dell'11-005-01, del 26/4/2001, ha disposto le direttive per la programmazione e gestione del P.R.O.F. (Piano Regionale dell'Offerta Formativa), in cui vengono delineate le linee di intervento per l'assolvimento dell'obbligo formativo. L'articolazione oraria può variare dalle 225 a 900 ore, in funzione del profilo e del settore professionale di riferimento, e sino a 1.800 ore se biennale. La durata dei percorsi, per l'assolvimento di obbligo formativo, potrà inoltre variare in funzione dell'età dei giovani fino al compimento del diciottesimo anno. A conclusione viene rilasciato il certificato di qualifica professionale.

La Regione Autonoma della Sardegna, con deliberazione n. 17/27 del 22 maggio 2001, ha approvato il programma degli interventi formativi per l'annualità 2001/2002 stabilendo le qualifiche di formazione professionale acquisibili con la frequenza dei corsi biennali per l'assolvimento dell'obbligo formativo. L'articolazione didattica prevede un monte ore di 2.400 ore suddivise in due annualità. Prevede la suddivisione in: accoglienza/orientamento/accompagnamento, saperi di base

(area linguistica, area scienze umane ed etica, area scientifica-tecnologica di supporto), competenze trasversali, competenze tecnico professionali e stage.

Con l'avvio dell'obbligo formativo è stato realizzato un lavoro di riorganizzazione dei percorsi di formazione iniziale ed è stato affrontato il tema della riconoscibilità delle competenze anche in relazione alle passerelle verso il sistema d'istruzione, senza perdere di vista la finalità principale della qualificazione professionale che, per definizione, dovrebbe essere in sintonia con le tendenze del mercato del lavoro, tematica centrale degli interventi di formazione professionale.

Le esperienze descritte, sebbene con elementi distintivi fra le singole realtà, sembrano avere recepito la necessità di programmare la formazione professionale sulla base dell'accordo Stato-Regioni del 2 marzo 2000, relativamente alla riorganizzazione del sistema della formazione iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Molte realtà regionali (Lazio, Marche, Liguria, Piemonte, Veneto, Campania, Emilia Romagna, Abruzzo) hanno previsto moduli di accoglienza comprensivi di un servizio di orientamento per l'accertamento di conoscenze, capacità e competenze acquisite nonché per il riconoscimento di eventuali crediti formativi, da predisporre in fase di ingresso ed in ogni momento in cui si attivino passerelle. La centralità del giovane e del processo di apprendimento ha rivestito una particolare attenzione; si è optato per una progettazione formativa che ha previsto fasi di rimotivazione, di contratto formativo, e di valutazione in itinere dell'apprendimento. Non sono state trascurate le misure di accompagnamento volte a favorire l'inserimento professionale dei giovani tenendo conto delle peculiarità occupazionali locali (Lazio, Marche, Liguria, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia, Abruzzo).

Significativi sono stati gli sforzi di prevedere, in fase di programmazione, percorsi formativi personalizzati - anche con moduli e servizi di sostegno ad hoc - che hanno tenuto conto della specificità del soggetto con particolare riferimento alle esigenze dei soggetti portatori di handicap (Lazio, Marche, Liguria, Lombardia, Veneto, Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Abruzzo)

L'articolazione dell'offerta formativa realizzata si fonda su una programmazione di moduli propedeutici che consentano di perseguire la formazione professionalizzante secondo modalità che prevedano una fase di rimotivazione unita ad un apprendimento per esperienze per quei giovani soggetti a obbligo formativo che abbandonano il percorso scolastico e formativo e che non siano impegnati in alcun rapporto di lavoro o di apprendistato. La scelta di articolare le proposte formative in modelli modulari basandosi su metodologie didattiche attive è stata accolta dalla maggior parte delle realtà analizzate. Difatti l'offerta formativa si qualifica all'interno del sistema attraverso una progettazione più articolata che assume una valenza innovativa, passando da

un'attività puramente corsuale a modelli modulari con una forte componente della formazione in alternanza.

Molte delle iniziative formative hanno previsto un'offerta formativa comprensiva di un anno di specializzazione al terzo anno, in coerenza con il principio della continuità formativa (Province Autonome di Trento e Bolzano, Lazio, Marche, Liguria, Veneto, Campania, Piemonte).

Le esperienze (Emilia, Provincia di Trento, Piemonte, Campania e Puglia) dimostrano un orientamento verso l'integrazione tra i sistemi fp e scuola, prevedendo forme avanzate di convenzioni anche con le istituzioni decentrate del Ministero dell'Istruzione in materia di riconoscimento dei crediti.

Il processo di riforma della formazione iniziale si è avviato. Molte realtà regionali, ognuna con la propria specificità ed autonomia, hanno recepito quanto previsto dagli ultimi provvedimenti normativi, a partire dalla legge 196/97 sino all'obbligo formativo sino a 18 anni sancito dalla L.144/1999. Dal monitoraggio emerge una evidente eterogeneità delle esperienze ma la rilevanza che assumerà la formazione professionale, anche alla luce dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo, richiederà di definire standard (e competenze) formativi minimi, di accreditamento delle strutture, di organizzazione degli enti, di valutazione, di certificazione, di analisi dei fabbisogni formativi delle imprese.

5. L'apprendistato

La scelta dell'apprendistato come uno dei canali attraverso i quali assolvere all'obbligo formativo nasce dalla consapevolezza della pari dignità delle diverse modalità formative, per cui l'alternanza (e il lavoro) possono parimente contribuire all'obiettivo di crescita del livello di qualificazione della popolazione giovanile. Tale scelta rafforza il processo in corso di valorizzazione dell'istituto dell'apprendistato quale strumento strategico nell'ambito del sistema formativo.

L'apprendistato, quindi, si propone come una opportunità, alternativa alla scuola e ai corsi lunghi di formazione professionale, per i giovani dai 15 ai 17 anni, che devono frequentare un modulo aggiuntivo della durata di 120 ore annue come previsto dal DPR 257/00.

Se le prime 120 ore di formazione (quelle collegate agli obblighi derivanti dalla legge Treu) hanno l'obiettivo di sostenere la formazione di un lavoratore qualificato e sono quindi connesse al lavoro svolto, il modulo aggiuntivo ha finalità più generali, collegate alla formazione della persona, perché possa efficacemente inserirsi nel mondo del lavoro e nella società. Il modulo aggiuntivo intende favorire anche l'ulteriore crescita culturale e professionale nell'ambito del sistema formativo, in

particolare facilitando il proseguimento degli “studi” nel canale dell’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

Infatti, il recente Decreto Interministeriale n. 152 del maggio 2001 che ha individuato i contenuti delle attività formative aggiuntive, ne ha specificato gli standard come strettamente collegati a quelli concordati per l’accesso ai percorsi Ifts. Pertanto, gli apprendisti che raggiungono i livelli di competenza previsti, possono sostenere l’esame per accedere ai percorsi Ifts.

Per la formazione professionale italiana si tratta di una svolta importante: per i giovani tale opzione formativa non è più una scelta a “vicolo chiuso”, ma una tappa di un percorso formativo che può prevedere ulteriori momenti di specializzazione. Secondo il Regolamento degli Ifts, anche i qualificati dei corsi lunghi di formazione professionale possono accedere agli esami per i percorsi Ifts, ma non è stato formalizzato un raccordo tra i due percorsi in termini di obiettivi formativi in uscita e in ingresso.

Dunque, il quadro regolamentare per l’attuazione dell’obbligo formativo in apprendistato si sta definendo molto velocemente: il citato Decreto 152/01 definisce finalità, obiettivi e standard, criteri di progettazione e strumenti di valutazione per il modulo di formazione aggiuntiva. Rimangono aperte due questioni, non di poco conto.

La prima riguarda il momento in cui può considerarsi assolto l’obbligo formativo: secondo l’art. 68 l. 144/99 ciò avviene al compimento del 18° anno o al conseguimento di una qualifica professionale o di un diploma. Nel caso dell’apprendistato, è invalsa ormai la prassi per cui l’impresa decide autonomamente quando rilasciare la qualifica; non esiste quindi un standard di durata del percorso o di competenze da conseguire, per cui una rapida “qualificazione” potrebbe di fatto svuotare di significato il tentativo di arricchire il bagaglio di competenze di questi giovani.

La seconda questione costituisce un’emergenza che bisogna superare se non si vuole di fatto annullare l’esistenza un terzo canale formativo per i giovani in obbligo formativo. Infatti, la presenza di un vincolo aggiuntivo di formazione esterna, a parità di costi, sta scoraggiando l’impresa dal rivolgersi a questo tipo di utenza, in favore di ragazzi più grandi, che hanno superato i 18 anni di età.

I primi dati disponibili, pur parziali, testimoniano dell’effetto di sostituzione che tale norma ha provocato nella composizione dell’occupazione in apprendistato. Se nell’ambito delle sperimentazioni il dato riferito al 1999-00 segnalava la presenza di una quota di minorenni pari a un quarto del totale degli apprendisti, dati più recenti provenienti da alcune regioni settentrionali rivelano che la presenza di giovani della fascia d’età 15-17 anni si è ormai ridotta al di sotto del 10%. È urgente individuare strumenti correttivi, che non possono andare nel senso di una riduzione

del volume dell'impegno formativo (già alquanto modesto) né verso la concessione di ulteriori agevolazioni contributive (al momento le imprese praticamente non pagano contributi).

Il processo di definizione del quadro regolamentare si accompagna al continuo monitoraggio sullo stato di avanzamento nell'attuazione del dispositivo. Dal primo Rapporto semestrale predisposto dalle Regioni, si rileva come proprio la presenza di un'utenza ridotta (in particolare di 15enni), abbia fatto spesso accantonare il "problema" di organizzare i moduli aggiuntivi per gli apprendisti in obbligo formativo, per concentrarsi su altri aspetti dell'attuazione dell'articolo 68. Inoltre, le attività formative per l'apprendistato realizzate nello scorso anno facevano riferimento per lo più ai Piani predisposti nel novembre 1999, prima che venisse approvato il Regolamento 257/00; per tale motivo in nessuna Regione risultano avviati interventi relativi ai moduli aggiuntivi per l'obbligo formativo, anche se tra i criteri di inserimento ai corsi di formazione esterna tutte le Regioni avevano introdotto una priorità per i giovani in obbligo.

Si segnala comunque che qualche amministrazione ha compiuto passi concreti per l'attivazione dei moduli aggiuntivi:

- il Friuli Venezia Giulia, nell'accreditare per il triennio 2000-02 le agenzie formative che realizzano le attività di formazione per l'apprendistato, ha previsto che le stesse svolgano anche i moduli aggiuntivi. Per l'accREDITAMENTO, le agenzie avevano presentato un programma didattico che è al momento in fase di revisione per essere armonizzato con quanto previsto dal Decreto 152/01;
- il Piemonte nel maggio scorso ha emanato una Direttiva per l'individuazione delle agenzie formative idonee a realizzare la formazione per l'apprendistato, che detta anche principi per l'obbligo formativo. Nell'estendere la formazione a tutti gli apprendisti assunti dal 2001, la formazione per questa utenza viene considerata prioritaria; per la prima annualità i gruppi-classe saranno composti con criteri ampi, non strettamente collegati alla qualifica, per erogare una formazione che risponde a finalità di introduzione ai processi produttivi.

Inoltre, in caso di licenziamento o, in genere, di interruzione del contratto di apprendistato, l'agenzia formativa ha il compito di indirizzare l'apprendista in obbligo formativo presso un centro per l'impiego per un opportuno intervento di informazione e orientamento.

Capitolo 7

IL NUOVO APPRENDISTATO

1. La valutazione delle sperimentazioni

I sei progetti sperimentali per la formazione esterna in apprendistato promossi dal Ministero del Lavoro e dalle parti sociali nel corso del 1998 sono giunti praticamente al termine. Il loro scopo principale era naturalmente quello di accompagnare e orientare lo sviluppo della normativa di dettaglio relativa al nuovo canale formativo e allo stesso tempo di sperimentare modelli e soluzioni utili per la successiva fase di messa a regime.

L'attuale sviluppo dello strumento sul territorio e l'avvio dei Piani regionali, finanziati con un successivo Decreto del Ministero del Lavoro testimoniano della riuscita delle iniziative e anche i risultati conseguiti da un punto di vista esclusivamente quantitativo non sono trascurabili. Dei 25.000 apprendisti inizialmente previsti ne sono stati coinvolti in iniziative formative esterne all'impresa circa 20.000 in più di 1.150 corsi, per una percentuale di attuazione vicina, se non superiore, all'80%. Risultato apprezzabilissimo se riferito ad iniziative sperimentali per le quali si sono mobilitate le più importanti organizzazioni di rappresentanza sociale del Paese, innumerevoli strutture formative, gli Uffici competenti del Ministero del Lavoro, le Regioni, diverse Province del Nord e del Centro. Un'iniziativa complessa quindi, portata a termine con pochissimo (e fisiologico) ritardo sulle tabelle di marcia prefissate e con positive ricadute per gli sviluppi futuri.

Nel corso del periodo di attuazione l'Isfol, ha 'monitorato' costantemente il processo, sia dal punto di vista quantitativo (quanti corsi, quanti apprendisti e in quali territori), sia dal punto di vista organizzativo e procedurale (favorendo così la preparazione della normativa di dettaglio); ma l'occasione è stata colta anche per approfondire la conoscenza di una figura, quella dell'apprendista, di cui poco si sapeva e di cui poco si era seguita l'evoluzione nel corso del tempo.

Attraverso la somministrazione di un questionario breve a 7.000 apprendisti e attraverso 3.500 interviste telefoniche effettuate su un campione rappresentativo di giovani coinvolti nei sei progetti sperimentali, si è tentato di ricostruire sia il profilo personale e professionale dell'apprendista alla luce delle novità introdotte dalla riforma del 1996, sia gli atteggiamenti rispetto alla formazione e al percorso professionale intrapreso, sia, infine, le valutazioni circa le iniziative formative sperimentali proposte.

I risultati, senza dubbio di estremo interesse, sono riportati in sintesi nei paragrafi seguenti.

1.1. Le caratteristiche dei nuovi apprendisti

Per quanto riguarda le caratteristiche generali dei nuovi apprendisti, l'immagine, nel passato piuttosto diffusa, dell'apprendista minorenni (disagiato), con basso o bassissimo titolo di studio, sembra definitivamente superata.

Il 30,7% del campione ha conseguito infatti un diploma di scuola media superiore e il 16,7% una qualifica professionale.

La distribuzione per classi di età ha evidenziato una quota importante (34%) di apprendisti compresi nella fascia interessata dall'obbligo formativo. Relativamente più bassa, ma comunque significativa, la quota degli ultra ventiduenni (19%).

Anche l'analisi di alcuni dati relativi, tra l'altro, alle caratteristiche dell'impresa di appartenenza e ai percorsi professionali precedenti può essere utile alla ricostruzione del profilo professionale del nuovo apprendista.

Circa un terzo degli intervistati (32,9%), ad esempio, dichiara di aver già avuto esperienze in apprendistato.

La scarsa stabilità del contratto è nota e dipende anche dalla collocazione geografica. E' minore al Nord Ovest e al Sud anche se probabilmente per ragioni molto diverse: nel primo caso l'alta percentuale di apprendisti già in possesso di una qualifica professionale forma una platea più motivata; al Sud, probabilmente, incide il contesto economicamente meno dinamico e meno ricco di opportunità. Il contrario di ciò che avviene nel Nord Est.

La maggiore instabilità si registra nel Nord Est dove il 22% degli intervistati aveva già lasciato l'impresa, contro il 13,9% del Sud e il 16,9% del Nord Ovest. Sulle motivazioni che hanno determinato l'abbandono dell'impresa è preponderante (78,9%) la scelta autonoma dell'apprendista, incidono molto meno i motivi legati in qualche modo all'andamento dell'azienda. Da segnalare che tra i più giovani (14 - 17 anni) la percentuale di abbandoni per scelta autonoma sale all'87,9%.

Dalla distribuzione seguente emerge con evidenza come gli apprendisti più giovani siano collocati di preferenza nelle imprese più piccole.

Tab. VII.1 - Dimensione dell'impresa di appartenenza e classi di età degli apprendisti

	<i>Totale</i>	<i>14 - 17 enni</i>	<i>18 - 21 enni</i>	<i>22 - 27 enni</i>
<i>Solo datore di lavoro</i>	7.0	6.6	7.1	7.1
<i>Fino a 5 dipendenti</i>	30.0	34.8	29.8	26.8
<i>Da 6 a 15</i>	29.4	32.6	29.8	26.5
<i>Da 16 a 49</i>	19.0	17.3	18.4	21.1
<i>50 ed oltre</i>	12.6	8.8	15.0	18.6

Fonte: Isfol

Nelle imprese più grandi trovano spazio invece gli apprendisti più anziani e in possesso di titoli di studio più elevati.

Tab. VII.2 - Dimensione dell'impresa di appartenenza e titolo di studio

	Totale	Fino alla licenza media	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Solo datore di lavoro	7.0	7.6	8.2	5.7
Fino a 5 dipendenti	30.0	35.1	31.3	22.4
Da 6 a 15	29.4	30.9	29.7	27.2
Da 16 a 49	19.0	17.1	20.8	21.2
50 ed oltre	12.6	9.4	9.9	23.5

Fonte: Isfol

I più giovani e meno qualificati si inseriscono con maggiore facilità in contesti di piccole dimensioni e meno strutturati, caratteristici del comparto artigiano e del settore del commercio, e presenti con maggiore frequenza al Centro e al Sud.

Nella maggior parte dei casi le funzioni di tutore aziendale sono esercitate dal titolare ma il dato varia moltissimo in funzione del settore o del comparto di appartenenza dell'impresa (e quindi anche della dimensione dell'azienda).

Tab. VII.3 - Chi svolge le funzioni di tutore aziendale? (val. %)

	Tot.	Metalmec.	Edilizia	Turismo	Artigianato	Tessile	PMI
Il titolare	66.3	27.1	72.4	76.4	85.3	27.5	39.4
Un dipendente	30.6	70.6	21.3	22.2	11.3	69.0	57.3
Non risponde	3.1	2.0	6.3	1.4	3.5	3.5	3.3

Fonte: Isfol

1.2. Il percorso di apprendistato: atteggiamenti e motivazioni

Solo una minoranza (il 6,4% del campione) lascerebbe 'comunque' il lavoro attuale per cogliere una qualsiasi altra opportunità. Una quota del 40% sembra invece soddisfatta della propria condizione e non sarebbe disposta al cambiamento in nessun caso. Per la maggioranza (53,7%), la scelta dipende dal tipo di lavoro offerto.

Tab. VII. 4 - Disponibilità al cambiamento a fronte di una nuova offerta di lavoro

<i>DISPONIBILITÀ AL CAMBIAMENTO A FRONTE DI UNA NUOVA OFFERTA DI LAVORO</i>	<i>(%)</i>
<i>Si, in ogni caso</i>	6.4
<i>Dipende dal tipo di lavoro</i>	53.7
<i>No</i>	39.9

Fonte: Isfol

La propensione al cambiamento si diversifica molto in relazione alla dimensione di impresa.

Tab. VII.5 - Disponibilità al cambiamento e dimensioni di impresa (val. %)

	<i>Tot.</i>	<i>fino a 5 dip.</i>	<i>da 6 a 15</i>	<i>oltre 15 dip.</i>
<i>Si, in ogni caso</i>	6.4	5.3	7.4	6.7
<i>Dipende dal tipo di lavoro</i>	53.7	48.5	54.9	58.5
<i>No</i>	39.9	46.2	37.6	34.8

Fonte: Isfol

Tale circostanza è ricollegabile essenzialmente a quanto detto in precedenza circa la particolarità della popolazione di apprendisti collocata nelle piccole imprese: età più giovane e più basso titolo di studio. Queste due variabili sembrano condizionare la disponibilità al cambiamento, come ben evidenziato nelle due tabelle seguenti.

Tab. VII.6 - Disponibilità al cambiamento e classi di età (val. %)

	<i>Tot.</i>	<i>14 - 17</i>	<i>18 - 21</i>	<i>22 - 27</i>
<i>Si, in ogni caso</i>	6.4	5.5	6.4	7.1
<i>Dipende dal tipo di lavoro</i>	53.7	46.5	53.5	59.5
<i>No</i>	39.9	48.0	40.1	33.4

Fonte: Isfol

Tab. VII.7 - Disponibilità al cambiamento e titolo di studio (val. %)

	<i>Tot.</i>	<i>Media inferiore</i>	<i>Qualifica professionale</i>	<i>Diploma e oltre</i>
<i>Si, in ogni caso</i>	6.4	5.6	5.1	7.8
<i>Dipende dal tipo di lavoro</i>	53.7	48.1	55.3	61.4
<i>No</i>	39.9	46.3	39.6	30.8

Fonte: Isfol

La maggiore età combinata al possesso di un maggiore titolo di studio accresce, senz'altro, le ambizioni di miglioramento professionale.

A quanti hanno dichiarato di essere disponibili al cambiamento abbiamo chiesto le motivazioni che li spingerebbero ad abbandonare l'attuale rapporto di apprendistato.

La generale aspirazione al miglioramento, soprattutto dal punto di vista economico, cresce decisamente con il crescere dell'età dell'apprendista e del titolo di studio. A prevalere è quindi la molla della retribuzione (44%), ma non mancano anche insoddisfazioni che sono legate all'ambiente e al tipo di lavoro svolto.

Tab. VII.8 - Motivazioni dell'eventuale abbandono del lavoro attuale

MOTIVAZIONI DELL'EVENTUALE ABBANDONO DEL LAVORO ATTUALE	(%)
Non mi piace il tipo di lavoro	4.7
Le mansioni non sono qualificanti	8.0
Non mi trovo bene nell'impresa	3.3
Non sono soddisfatto della retribuzione	44.0
Vorrei maggiore stabilità	0.9
Vorrei orari migliori	4.1
Cerco maggiore vicinanza a casa	2.7
Maggiore attinenza con il titolo di studio conseguito	2.2
Per migliorare (generico)	21.5
Vorrei un lavoro meno faticoso	3.6
Altro/Nessun motivo in particolare	4.9

Fonte: Isfol

Per i più (57%) il lavoro attuale è inserito in un progetto di medio - lungo termine. Un terzo degli intervistati lo considera invece un'opportunità interessante ma contingente. L'apprendistato, inteso unicamente come fonte di guadagno, è un'opinione manifestata da circa il 16% degli intervistati.

Tab. VII.9 - L'opinione sul lavoro attuale

L'OPINIONE SUL LAVORO ATTUALE	(%)
E' solo un modo per guadagnare	15.9
Una opportunità interessante ma ho altri progetti per il futuro	29.5
L'inizio di un percorso professionale che intendo proseguire	57.3
Altro/Non indicato	0.3

Fonte: Isfol

Gli apprendisti delle imprese più piccole sembrano più motivati rispetto agli altri: la quota di chi ha intenzione di investire sul percorso intrapreso sale al 62% circa (abbiamo già visto che tra questi è minore anche la propensione all'abbandono).

La maggioranza degli apprendisti ancora dipendenti ritiene che il lavoro svolto fornisca competenze utili per svolgere una professione e che non sia ripetitivo e poco qualificante.

Tab. VII.10 - Opinioni sull'attuale lavoro

<i>IL LAVORO ATTUALE FORNISCE COMPETENZE UTILI PER SVOLGERE UNA PROFESSIONE?</i>	(%)
<i>Molto</i>	39.3
<i>Abbastanza</i>	49.1
<i>Poco</i>	8.6
<i>Per niente</i>	3.1
<i>IL LAVORO ATTUALE È RIPETITIVO E POCO QUALIFICANTE?</i>	(%)
<i>Molto</i>	9.2
<i>Abbastanza</i>	21.8
<i>Poco</i>	28.8
<i>Per niente</i>	40.1

Fonte: Isfol

Anche qui, sia la percezione dell'utilità del lavoro in vista dell'acquisizione di competenze, sia i giudizi positivi sulla qualità del lavoro stesso, sono più forti tra gli apprendisti delle imprese più piccole, come evidenziato di seguito.

Tab. VII. 11 - Il lavoro attuale fornisce competenze utili per svolgere una professione? (val. %)

	<i>Tot.</i>	<i>fino a 5 dip.</i>	<i>da 6 a 15</i>	<i>oltre 15 dip.</i>
<i>Molto</i>	39.3	44.9	39.0	33.1
<i>Abbastanza</i>	49.1	49.2	47.6	50.2
<i>Poco</i>	8.6	4.3	10.4	12.0
<i>Per niente</i>	3.1	1.6	3.1	4.8

Fonte: Isfol

Tab. VII.12 - Il lavoro attuale è ripetitivo e poco qualificante? (val. %)

	Tot.	fino a 5 dip.	da 6 a 15	oltre 15 dip.
Molto	9.2	5.5	10.4	12.5
Abbastanza	21.8	20.0	22.5	23.3
Poco	28.8	31.1	27.2	27.6
Per niente	40.1	43.4	39.9	36.6

Fonte: Isfol

Infine, è stato posto un quesito circa l'attinenza delle mansioni svolte in impresa con la qualifica professionale che sarà conseguita al termine del contratto di apprendistato. I risultati sono senz'altro positivi: solo in pochi casi l'utilizzo dell'apprendista sembra essere completamente improprio.

Tab. VII. 13 - Coerenza delle mansioni con la qualifica finale e dimensioni di impresa (val. %)

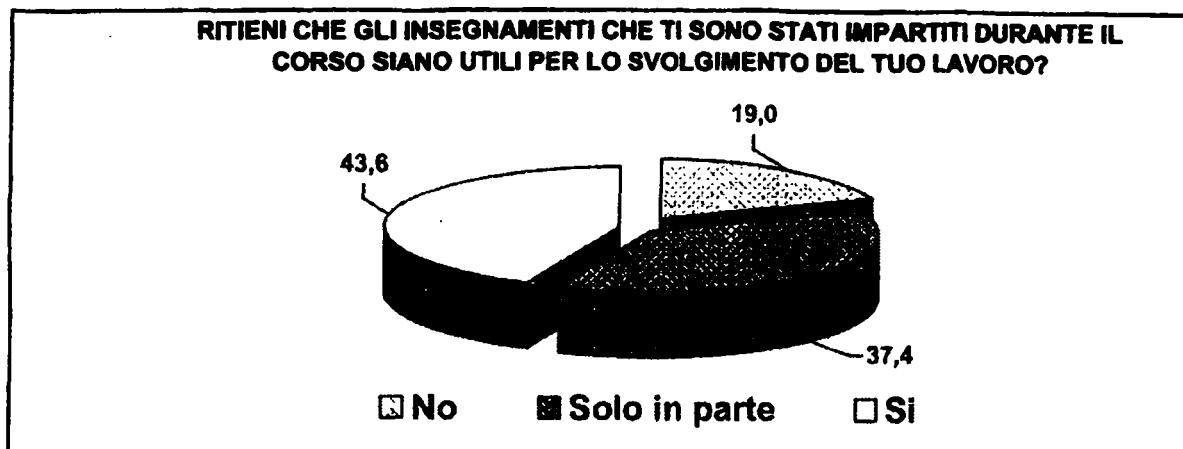
	Tot.	fino a 5 dip.	da 6 a 15	oltre 15 dip.
Si, sempre	60.6	66.9	58.8	54.9
Si, nella maggior parte dei casi	21.5	18.0	22.7	24.7
Solo in alcuni casi	11.2	9.5	11.5	12.9
No, mai	6.6	5.6	7.1	7.5

Fonte: Isfol

1.3. Le valutazioni sulle iniziative formative sperimentali e i propositi per il futuro

Gli insegnamenti impartiti durante il corso vengono considerati utili per lo svolgimento del lavoro dal 43,6% degli apprendisti, mentre gli altri esprimono delle riserve sia parziali (37,4) che globali (19%).

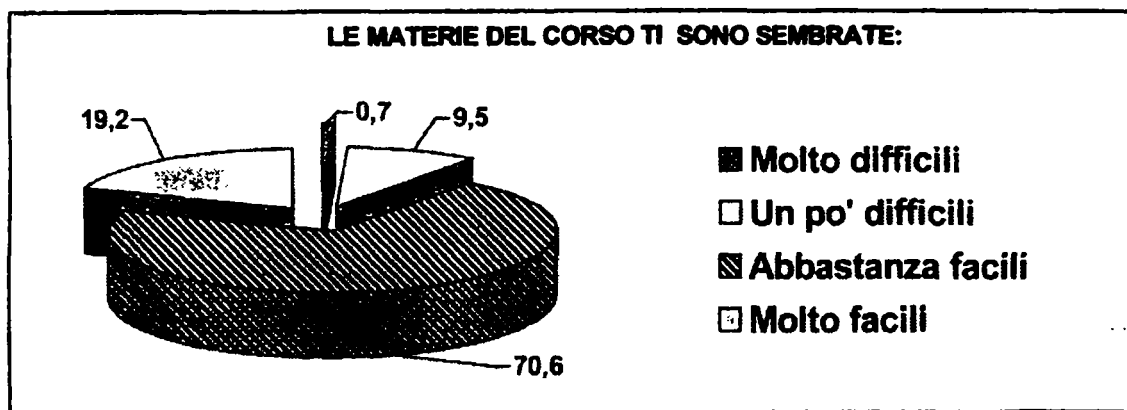
Fig. VII.1 - Opinione sugli insegnamenti ricevuti durante il corso



Fonte: Isfol

Inoltre, Solo una minoranza pari al 10% dichiara che le materie sono risultate difficili. Sono invece abbastanza facili per oltre il 70% e molto facili per il 20%.

Fig. VII.2 - Opinione sulle materie del corso



Fonte: Isfol

Le riserve espresse sui contenuti della formazione non hanno causato comunque comportamenti di rifiuto: il 78% degli intervistati ha frequentato tutte le lezioni previste e fra coloro che non lo hanno fatto, solo il 3,5% ha affermato di non aver frequentato perché non imparava niente di utile o perché conosceva già tutti gli argomenti trattati.

I dubbi sull'utilità degli insegnamenti impartiti, ai fini dello svolgimento del lavoro, sono più alti tra i giovani in possesso di titolo di studio più elevati, come mostra la tabella seguente.

Tab VII.14 - Valutazione sull'utilità degli insegnamenti ai fini dello svolgimento del lavoro (val. %)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Utili	43.6	48.3	49.2	35.2
Solo in parte	37.4	33.4	33.3	44.3
Non utili	19.0	18.2	17.5	20.5

Fonte: Isfol

A giudizio del 46,5% del campione, le materie trattate nei corsi di formazione erano note solo in parte limitata e per un altro 15% non erano note affatto ed è scontata in questo caso l'influenza del titolo di studio.

Tab. VII.15 - Conoscenza degli argomenti trattati (val. %)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Per la maggior parte	38.7	30.9	43.9	48.6
In parte limitata	46.3	48.7	41.9	43.9
Per niente	15.0	20.4	14.1	7.5

Fonte: Isfol

Così anche nel caso della percezione della facilità o della difficoltà degli argomenti trattati.

Tab. VII.16 - Facilità — Difficoltà degli argomenti trattati (val. %)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Molto facili	19.2	17.1	19.8	22.2
Abbastanza facili	70.6	70.0	74.0	70.4
Un po' difficili	9.5	11.8	6.1	6.9
Molto difficili	0.7	1.0	0.1	0.5

Fonte: Isfol

Probabilmente, in futuro, si dovrà tenere conto delle aspettative formative di quella parte dell'utenza più qualificata e che si rivela più esigente.

Alla domanda "Quali argomenti preferiresti approfondire maggiormente in occasione del corso di formazione" la maggioranza si orienta verso materie che riguardano direttamente il lavoro svolto in impresa.

Tab VII.17 - Quali argomenti preferiresti approfondire maggiormente in occasione del corso di formazione?

<i>Le materie specifiche che riguardano il lavoro che svolgo</i>	38.9
<i>Il modo di lavoro nell'impresa</i>	5.2
<i>L'organizzazione del lavoro nell'impresa</i>	7.5
<i>Le leggi che regolano i diritti e i doveri dei lavoratori</i>	14.6
<i>Le norme di sicurezza che devono essere applicate sul posto di lavoro</i>	13.0
<i>Le materie di cultura generale</i>	3.2
<i>Informatica</i>	19.4
<i>Attività pratiche</i>	12.4
<i>Lingue straniere</i>	8.3
<i>Comunicazione</i>	3.2
<i>Altro</i>	4.1
<i>Nessuno</i>	14.9

Fonte: Isfol

C'è chi è rivolto maggiormente ad obiettivi concreti, ad insegnamenti pratici legati al lavoro in senso stretto o, più in generale, all'ambiente di lavoro all'organizzazione e alle leggi che regolano i relativi diritti e doveri. Complessivamente quest'area, che è maggioritaria, interessa il 79% del campione ed è rappresentata in misura maggiore dagli apprendisti più giovani con basso titolo di studio.

C'è chi invece comprende anche aspetti volti ad arricchire il bagaglio generale di conoscenze. Di questo tenore sono le risposte che indicano in particolare l'informatica e le lingue straniere; tra questi sono rappresentati in misura maggiore gli apprendisti più anziani con titolo di studio elevato (tab. VII.18).

Tab. VII.18 - Interesse per le lingue straniere e l'informatica (val. %)

	<i>Tot.</i>	<i>Media inferiore</i>	<i>Qualifica professionale</i>	<i>Diploma e oltre</i>
<i>Informatica</i>	19.4	15.6	18.8	25.0
<i>Lingue straniere</i>	8.3	5.8	6.3	12.4

Fonte: Isfol

Infine, relativamente alle opinioni sulla durata della formazione, la maggioranza degli intervistati ha gradito la dimensione dei corsi.

Tab. VII.19 - Avresti voluto fare.... (val. %)

<i>Più ore di formazione</i>	18.6
<i>Meno ore di formazione</i>	16.5
<i>Va bene così</i>	64.9

Fonte: Isfol

Una quota del 18,6% avrebbe gradito invece un maggiore impegno. Da evidenziare che tra questi ultimi sono più rappresentati gli apprendisti del Sud.

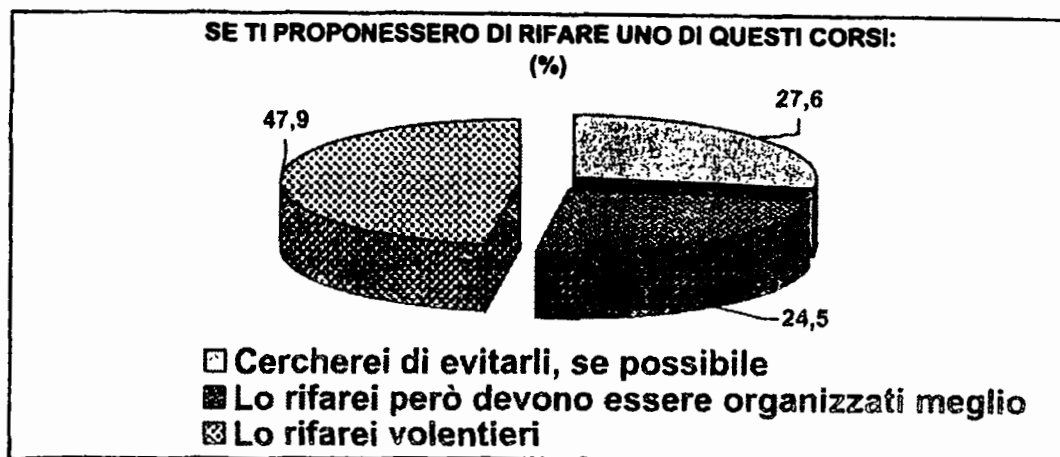
Tab. VII.20 - Avresti voluto fare.... (val. %)

	Tot.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
<i>Più ore</i>	18.6	16.6	18.2	19.5	25.1
<i>Meno ore</i>	16.5	17.8	20.4	13.2	9.2
<i>Va bene così</i>	64.9	65.6	61.4	67.4	65.7

Fonte: Isfol

Il successo delle iniziative formative emerge con chiarezza, anche come fattore determinante per lo sviluppo di nuove motivazioni: circa la metà degli apprendisti ripeterebbe volentieri l'esperienza. L'altra metà circa del campione si spacca in due: una quota (24,5%), la vorrebbe meglio organizzata e il restante 27,6% è critico e cercherebbe in futuro di evitarla.

Fig. VII.3 - Opinione sull'eventualità di seguire nuovi corsi



Fonte: Isfol

Il maggiore entusiasmo verso nuove iniziative si registra tra gli apprendisti più giovani con basso titolo di studio (vedi tabella seguente), che sono anche meno critici rispetto all'organizzazione complessiva.

Tab. VII.21 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza ed età (val. %)

	Tot.	14 - 17	18 - 21	22 - 27
<i>Li rifarei volentieri</i>	47.9	52.8	47.3	45.2
<i>Si, ma organizzati meglio</i>	24.5	18.6	25.3	27.8
<i>No</i>	27.6	28.5	27.5	27.0

Fonte: Isfol

Tab. VII.22 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza e titolo di studio (val. %)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
<i>Li rifarei volentieri</i>	47.9	50.2	48.6	44.5
<i>Si, ma organizzati meglio</i>	24.5	21.9	22.2	29.0
<i>No</i>	27.6	28.0	29.2	26.6

Fonte: Isfol

Più marcata è la differenza tra le diverse aree geografiche, da notare infatti, il maggiore gradimento al Sud.

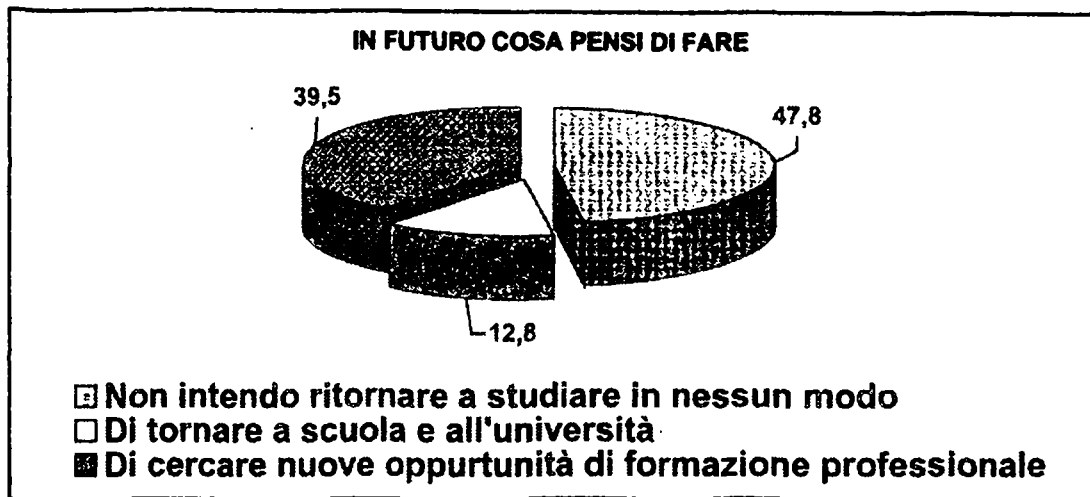
Tab. VII.23 - Disponibilità alla riproposizione dell'esperienza

	Totale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
<i>Li rifarei volentieri</i>	47.9	43.5	48.2	51.0	57.6
<i>Si, ma organizzati meglio</i>	24.5	25.6	23.1	22.4	26.6
<i>No</i>	27.6	30.9	28.7	26.6	15.8

Fonte: Isfol

Ancora più rilevante è quella metà di intervistati (52,2%) che dichiara di voler rientrare in un percorso scolastico o formativo, tra cui il 39,5% che ha intenzione di cercare opportunità in particolare nella formazione professionale.

Fig. VII.4 - Progetti futuri



Fonte: Isfol

La volontà di tornare in formazione o a scuola è più forte tra gli apprendisti più anziani e già in possesso di un titolo di studio elevato. Ma quote comunque alte si registrano anche tra quelli più giovani con basso titolo di studio (vedi tabelle seguenti).

Tab. VII.24 - Apertura verso nuove opportunità formative ed età (val. %)

	Tot.	14 - 17	18 - 21	22 - 27
Nuove opportunità nella formazione	39.4	35.7	40.0	41.3
Ritorno a scuola o all'università	12.8	11.4	11.5	15.7
Nessuna apertura	47.8	52.9	48.5	43.0

Fonte: Isfol

Tab. VII.25 - Apertura verso nuove opportunità formative e titolo di studio (val. %)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Nuove opportunità nella formazione	39.4	36.1	43.2	43.1
Ritorno a scuola o all'università	12.8	11.6	12.9	14.5
Nessuna apertura	47.8	52.3	43.9	42.3

Fonte: Isfol

Ancora, più motivati al rientro in formazione gli apprendisti del Sud.

Tab. VII.26 - Apertura verso nuove opportunità formative e zona geografica

	<i>Totale</i>	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>
<i>Nuove opportunità nella formazione</i>	39.4	36.0	40.2	41.1	46.6
<i>Ritorno a scuola o all'università</i>	12.8	14.7	10.0	11.1	14.5
<i>Nessuna apertura</i>	47.8	49.2	49.8	47.9	38.9

Fonte: Isfol

Coloro che sarebbero disposti a cercare nuove opportunità nella formazione professionale si indirizzerebbero comunque su temi legati in prevalenza al lavoro svolto.

Tab. VII.27 - Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. %)

<i>Corsi legati al mio lavoro</i>	60.8
<i>Corsi per imparare altri mestieri</i>	15.2
<i>Corsi di lingue straniere</i>	17.8
<i>Corsi di lingua italiana</i>	0.9
<i>Corsi di informatica</i>	29.7
<i>Altro</i>	2.9

Fonte: Isfol

Determinante per gli interessi formativi (in particolare per le lingue e l'informatica) l'età e il titolo di studio (dalla tabella seguenti sono escluse le modalità 'Corsi di lingua italiana' e 'Altro').

Tab. VII.28 - Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. % per classi di età)

	<i>Tot.</i>	<i>14 - 17</i>	<i>18 - 21</i>	<i>22 - 27</i>
<i>Corsi legati al mio lavoro</i>	60.8	68.4	58.3	59.0
<i>Corsi per altri mestieri</i>	15.2	13.5	17.2	13.8
<i>Corsi di lingue straniere</i>	17.8	9.7	18.6	21.9
<i>Corsi di informatica</i>	29.7	21.4	29.6	35.1

Fonte: Isfol

Tab. VII.29 — Che tipo di corsi di formazione vorresti frequentare (val. % per titolo di studio)

	Tot.	Media inferiore	Qualifica professionale	Diploma e oltre
Corsi legati al mio lavoro	60.8	66.0	57.9	55.1
Corsi per altri mestieri	15.2	18.1	13.0	12.4
Corsi di lingue straniere	17.8	13.4	12.6	24.5
Corsi di informatica	29.7	23.7	34.4	35.6

Fonte: Isfol

2. Lo sviluppo dell'offerta regionale

Nello scorso anno 2000-01 l'offerta regionale in materia di formazione per l'apprendistato si è svolta lungo un doppio binario di attività:

- sono state portate a termine le sperimentazioni promosse dal Ministero del Lavoro, completando i corsi già avviati e, in qualche caso, programmando nuovi interventi formativi con le risorse residue;
- hanno presso avvio le attività previste dai cosiddetti "Piani 2000", ossia i documenti di programmazione predisposti dalle Regioni per l'utilizzo delle risorse ex DM 302/99.

Rispetto ai progetti sperimentali nazionali, già gli ultimi Rapporti Isfol ne hanno ampiamente illustrato le caratteristiche, le modalità organizzative e soprattutto le difficoltà incontrate nella fase realizzativa. Le stesse difficoltà hanno imposto al sistema la ricerca di soluzioni, grazie alle quali è stato possibile accelerare e ampliare l'offerta di formazione per l'apprendistato.

Gli ultimi dati disponibili sullo stato di avanzamento delle sperimentazioni risalgono al 31 dicembre 2000 e non dovrebbero essere tanto diversi da quelli finali, considerando che il termine per la conclusione di tutte le attività era fissato al 30 giugno 2001.

Alla data indicata 18.472 apprendisti erano già stati coinvolti in 1.143 attività di formazione esterna (cfr. tab. 1): si è raggiunto il 92% dell'utenza, considerando l'obiettivo di coinvolgere 20.000 apprendisti. Alla stessa data, per 9.448 giovani erano iniziate le seconde annualità: se si tiene conto del tasso di dispersione nei corsi conclusi risulta che per più dell'85% degli apprendisti era stata avviata la seconda annualità; 5.318 apprendisti hanno terminato la seconda annualità di formazione esterna.

Tab. VII. 30 - I progetti sperimentali per la formazione in apprendistato - Stato di avanzamento al 31/12/2000

Progetto sperimentale	I annualità				II annualità				
	Iscritti	Formati	% dispersione nei corsi conclusi	Iscritti	Formati	% dispersione nei corsi conclusi	Iscritti	Formati	% dispersione nei corsi conclusi
	2.638	2.236	15,2	1.956	1.617	17,3			
Metalmecanica e installazione impianti	1.010	858	15,0	397	213	0,0			
Edilizia	2.971	1.720	26,1						
Turismo	1.795	1.400	17,5	1.142	950	13,4			
Piccole e medie imprese	8.894	5.061	31,5	5.356	2.245	16,9			
Artigianato	1.164	710	17,2	597	293	17,9			
Tessile e abbigliamento	18.472	11.985	24,7	9.448	5.318	15,9			
Totale Nazionale									

Apprendisti coinvolti

Corsi

Progetto sperimentale	I annualità				II annualità				
	Avviati	Conclusi	% conclusi su avviati	Avviati	Conclusi	% conclusi su avviati	Avviati	Conclusi	% conclusi su avviati
	225	225	100,0	207	207	92,0	100,0	207	207
Metalmecanica e installazione impianti	80	80	100,0	38	22	47,5	38	22	57,9
Edilizia	129	101	78,3	27	26,7	26,7	27	26,7	26,7
Turismo	123	116	94,3	97	92	83,6	97	92	94,8
Piccole e medie imprese	496	416	83,9	380	192	91,3	380	192	50,5
Artigianato	90	63	70,0	57	34	90,5	57	34	59,6
Tessile e abbigliamento	1.143	1.001	87,6	806	547	80,5	806	547	67,9
Totale Nazionale									

Fonte: dati Isfoi

Un dato molto interessante è quello relativo alla dispersione registrata nei corsi, che è frutto delle varie interruzioni che spesso caratterizzano il contratto di apprendistato, dovute a ragioni talora riconducibili all'azienda (licenziamento, trasformazione del contratto) ma più spesso all'apprendista (dimissioni, interruzione del contratto per maternità, malattia, servizio di leva).

Nell'apprendistato l'offerta formativa "dipende" dalla domanda, nel senso che la struttura dell'occupazione in apprendistato determina (o dovrebbe determinare in un sistema a regime) la programmazione regionale e le variazioni nella domanda si ripercuotono direttamente sull'offerta, anche su quella in corso di realizzazione. Ci si attende che la nuova "attenzione" sull'apprendistato e la costruzione di un canale di formazione esterna contribuiscano a stabilizzare l'andamento dei contratti con l'aumentare della consapevolezza nei giovani e nelle imprese dell'importanza formativa dell'istituto; allo stesso tempo, per una gestione quanto più efficace ed efficiente delle risorse, le variazioni della domanda e dell'occupazione in apprendistato dovrebbero essere indagate in profondità, in modo da attivare opportuni strumenti correttivi.

Dai dati riferiti ai progetti sperimentali risulta che il valore medio della dispersione nelle prime annualità è del 24,7%, ma tale valore mostra una accentuata variabilità rispetto ai diversi progetti e quindi ai diversi settori economici: più stabili appaiono i numeri nell'industria edile e metalmeccanica, mentre nell'artigianato si rileva un forte livello di interruzione dell'attività formativa e spesso anche del contratto di lavoro.

Nella seconda annualità il tasso di dispersione risulta molto inferiore a quello registrato nella prima grazie all'azione di due fattori: il forte ridimensionamento dell'abbandono nei corsi per l'artigianato e l'assenza di abbandoni nei corsi per l'edilizia. Negli altri progetti non si riscontrano forti differenze tra i dati delle due annualità, per cui è difficile dedurre indicazioni generali sull'andamento del tasso di dispersione. Sicuramente, invece, esiste una forte variabilità territoriale che si spiega facilmente con la maggiore "volatilità" dei contratti di apprendistato lì dove il mercato del lavoro è più dinamico.

A titolo di esempio si riporta il dato calcolato dal *Piemonte* sugli allievi che hanno abbandonato il corso durante la 1° annualità nell'ambito di alcuni interventi regionali. La percentuale media regionale si attesta al 27,0%, ma a livello provinciale il dato mostra una accentuata variabilità.

Tab. VII.31 — Sintesi monitoraggio attività — Rapporto sugli allievi

PRIMA ANNUALITÀ					
Province	allievi iniziali	allievi che hanno concluso	allievi frequentanti corsi che devono concludersi	totale allievi che frequentano o hanno concluso la prima annualità	% allievi che hanno abbandonato
Alessandria	319	148	70	218	31,7%
Asti	175	125	0	125	28,6%
Biella	304	95	75	170	44,1%
Cuneo	687	511	0	511	25,6%
Novara	194	142	18	160	17,5%
Torino	870	578	54	632	27,4%
Verbania	130	41	76	117	10,0%
Vercelli	120	61	48	109	9,2%
Totale	2.799	1.701	341	2042	27,0%

Fonte: Regione Piemonte

Contestualmente all'avanzamento dei progetti sperimentali, nello scorso anno le Regioni hanno anche avviato l'attuazione degli interventi connessi ai Piani 2000.

Al 30 giugno scorso già 33.873 apprendisti erano stati coinvolti in attività formative, pari a circa il doppio dell'utenza raggiunta dai progetti sperimentali nazionali; trova quindi conferma l'ipotesi che i progetti sperimentali siano stati un banco di prova per sperimentare modalità organizzative e di gestione, modelli e metodologie didattiche, per definire un quadro regolamentare che ha permesso di ampliare l'utenza dell'apprendistato ed accelerare i tempi di implementazione.

Le attività formative connesse ai Piani 2000 sono state avviate in quattordici Regioni, in qualche caso centrando del tutto gli obiettivi di programmazione. In particolare si segnala che:

- il Friuli Venezia Giulia ha realizzato un numero di attività maggiore di quello previsto;
- fra le Regioni settentrionali risalta il ritardo del Veneto, che ha programmato un numero di corsi inferiore solo a quelli della Lombardia;
- la bassa percentuale di avvio del Lazio è comunque un risultato notevole se si pensa che nella regione i progetti sperimentali hanno raggiunto performance di realizzazione alquanto scarse;
- l'Abruzzo ha ottenuto risultati di tutto rispetto: se si escludono la Provincia di Bolzano — che ha un sistema ormai consolidato — e il Friuli Venezia Giulia, è la Regione che ha avviato in

percentuale il maggior numero di corsi, nonostante l'esperienza limitata fatta con i progetti sperimentali;

- la Toscana ha individuato un modello organizzativo alquanto complesso, che richiede un colloquio preliminare di ogni apprendista presso i Centri per l'impiego per la definizione di un percorso formativo individualizzato; in tabella si è indicato solo il numero di apprendisti per i quali le attività formative sono effettivamente iniziate, mentre 909 sono i colloqui già effettuati presso i Cpl e sono state contattate oltre 4.700 aziende.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VII.32 - Stato di avanzamento al 30.6.2001 delle attività formative previste dal Piano 2000

Regione	Definizione procedure	Individuazione sogg. attuatori	Avvio attività Ott./Dic.	Corsi attivati	corsi avviati su programmati	Nr apprendisti coinvolti
Valle D'Aosta	X	-	-	-	-	-
Piemonte	X	X	X	317	88%	5.298
Lombardia	X	X	X	939	93%	11.914
Liguria	X	X	X	86	66%	935
P.A. di Bolzano	X	X	X	45	100%	1.190
P.A. di Trento	X	X	X	95	62%	996
Veneto	X	X	X	50	6%	750
Friuli V. Giulia	X	X	X	434	>100%	3.442
Emilia Romagna	X	X	X	(a) 223	66%	3.298
Toscana	X	X	X	n.d.	(b) 1%	87
Umbria	X	X	X	24	80%	421
Marche	X	X	X	168	78%	2.520
Lazio	X	X	X	(a) 47	40%	850
Abruzzo	X	X	X	114	97%	1.910
Molise	X	X	X	11	39%	262
Campania	X	In fase di individuazione	-	-	-	-
Puglia	X	-	-	-	-	-
Basilicata	X	X	settembre	-	-	-
Calabria	In corso	-	-	-	-	-
Sicilia	X	In fase di individuazione	-	-	-	-
Sardegna	X	X	settembre	-	-	-
Totale				2.553	52%	33.873

(a) Per il Lazio e l'Emilia Romagna è stata fatta una stima del numero di corsi attivati desunta dal numero degli apprendisti in formazione.

(b) Per la Toscana, trattandosi di percorsi individuali non è possibile indicare un numero di corsi; il valore percentuale si riferisce agli apprendisti coinvolti su quelli previsti.

Fonte: elaborazioni Isfol su dati desunti dai Rapporti di monitoraggio regionali

Fra le sette regioni che non hanno avviato i corsi, alcune hanno comunque individuato i soggetti attuatori e presumibilmente riusciranno ad avviare i corsi nei tempi previsti; per le altre regioni non è possibile fornire indicazioni certe sull'avvio delle attività, considerando che:

- la Val d'Aosta sconta in parte i ritardi iniziali dovuti all'alluvione che ha colpito la Regione lo scorso anno che ha bloccato a lungo la concertazione per la definizione delle procedure e comunque nel frattempo ha avviato interventi per apprendisti finanziati con altre risorse;
- la Campania ha provveduto già dal 1999 ad affidare in toto la gestione del Piano agli Enti Bilaterali, dai quali non è arrivata alcuna notizia circa la definizione delle procedure preliminari o di un calendario, né la Regione ha adottato provvedimenti di stimolo all'azione delle Parti sociali;
- in Puglia i progetti sperimentali sono stati avviati con molto ritardo e si sono conclusi solo a giugno scorso, per cui si è posticipato l'avvio dei Piani 2000;
- la situazione più preoccupante è quella della Calabria, dove non risultano iniziative regionali per l'avvio del Piano 2000, né erano stati attivati i progetti sperimentali.

Come è noto, il decreto n. 22/00 che ha definito le competenze del tutor aziendale ha introdotto l'obbligo per gli stessi di partecipare ad attività formative della durata di almeno otto ore, da tenersi all'avvio degli interventi di formazione esterna per gli apprendisti. Nonostante il Decreto sia stato emanato successivamente alla definizione dei Piani 2000, alcune Regioni hanno riconosciuto l'importanza di darne immediata attuazione ed hanno operato una modifica al Piano presentato. In particolare il Lazio, le Marche e il Molise hanno realizzato interventi per i tutor prima dell'avvio delle attività degli apprendisti, coinvolgendo oltre 700 tutor.

3. La costruzione del sistema

a) La regolamentazione nazionale

La costruzione di un canale di formazione per l'apprendistato ha richiesto, dopo le prime modifiche alla legge quadro apportate dalla legge Treu, la definizione di un quadro regolamentare entro il quale collocare gli interventi, così che si sono succeduti a ritmo serrato provvedimenti, disposizioni, note esplicative. Nello scorso anno, gli sforzi si sono concentrati sulla definizione dei contenuti delle attività formative professionalizzanti e a luglio la Commissione di lavoro - composta dai Ministeri del lavoro e dell'Istruzione, dalle Regioni e dalle Parti sociali, con il supporto tecnico dell'Isfol - ha approvato gli obiettivi formativi per il settore edile e metalmeccanico. Il risultato ha una duplice valenza:

- da un lato, viene incontro alle difficoltà di tanti enti di formazione nell'individuare contenuti adeguati e dà indicazioni chiare sul ruolo che il sistema formativo gioca nell'ambito della formazione per gli apprendisti;
- dall'altro, si rileva che per la prima volta nella formazione professionale vengono definiti standard di contenuto a livello nazionale, necessariamente flessibili e aperti alle esigenze territoriali, con una soluzione che apre possibilità di intervento anche rispetto ai percorsi più tradizionali del primo e del secondo livello della formazione iniziale.

Il documento "Gli obiettivi formativi per l'apprendistato: l'area professionale edile e metalmeccanica", elaborato con l'ausilio di gruppi di esperti di settore, individua in primo luogo un modello organizzativo delle attività di formazione esterna, che specifica come raggruppare le figure professionali con l'obiettivo di fornire alle Regioni uno strumento efficace per la costituzione di gruppi-classe per la formazione omogenei.

Tab. VII.33 — I raggruppamenti di figure professionali per il settore edile e metalmeccanico

a) Settore Metalmeccanico	b) Settore edile
<ul style="list-style-type: none"> • Addetto agli impianti ed ai processi metallurgici e meccanici • Addetto alle macchine utensili • Montatore/installatore/attrezzista/manutentore meccanico • Montatore/installatore/manutentore elettrico-elettromeccanico- elettronico • Addetto alla manutenzione automezzi • Addetto alla gestione della produzione • Addetto all'ufficio tecnico e progettazione • Addetto al controllo e collaudo di qualità • Addetto ai servizi logistici • Addetto all'amministrazione ed agli affari generali aziendali 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnico per l'edilizia • Addetto alle strutture • Addetto alle macchine • Addetto alle finiture • Addetto alla lavorazione della pietra, del marmo e del materiale lapideo • Addetto alla lavorazione del legno

Per ogni raggruppamento di figure viene definita l'*area di attività*, intesa come insieme delle attività lavorative caratteristiche di ogni raggruppamento, con riferimento ai compiti che generalmente vengono assegnati agli apprendisti. Quindi, sulla base delle aree di attività individuate, per ogni gruppo di figure sono definite le *competenze professionali* necessarie, tenendo

conto anche degli obiettivi definiti dal DM 20 maggio 1999. Le competenze professionali rappresentano anche **gli obiettivi formativi** della formazione esterna a carattere professionalizzante, obiettivi che l'apprendista dovrebbe raggiungere al termine di un percorso di formazione esterna che copra l'intera durata del contratto. Ovviamente, la formazione esterna è parte di un percorso complessivo di crescita professionale, che avviene in un sistema in alternanza in cui le competenze acquisite all'interno della formazione esterna al luogo di lavoro sono costantemente rafforzate e ampliate attraverso l'esercizio delle stesse competenze nell'attività lavorativa.

Nel settore metalmeccanico (cfr. tab.VII.33) sono considerate anche macro-aree trasversali (Logistica, Amministrazione e Commerciale), comuni a molti settori; per contro, nel settore edile sono presenti solo figure non considerate dal gruppo metalmeccanico e rispetto ai contenuti:

- per la figura di *tecnico per l'edilizia* viene individuato un primo gruppo di competenze professionali comune e tre indirizzi di "specializzazione": *progettazione, gestione di impresa, gestione di cantiere*;
- per le *figure operaie*, le competenze professionali di ogni raggruppamento sono state identificate in relazione a sette aree di contenuto comuni, ritenute strategiche per lo sviluppo della professionalità anche in relazione alle innovazioni di processo e di prodotto in corso nel settore.

La durata variabile dei contratti e la mancanza di un sistema di offerta in grado di coinvolgere tutta l'utenza impongono di considerare gli obiettivi individuati quali obiettivi di "riferimento", che possono essere conseguiti a diversi livelli, a seconda delle caratteristiche dell'utenza e della durata effettiva delle attività di formazione esterna.

Tab. VII.34 – Esempio di raggruppamento di obiettivi formativi per figure del settore edile

ADDETTO ALLE STRUTTURE

Figura professionale: Muratore

Carpentiere per casseforme

Ferraiolo

Pontatore

Addetto alle preparazione di malte, cemento e calcestruzzo

Addetto alla produzione di prefabbricati

Aree di attività: Realizzazione di murature in laterizio, pietra e pietra artificiale; realizzazione di intonaci; lavorazione del ferro tondo per cemento armato; esecuzione di casseforme in legno per le opere in cemento armato; assistenza all'installazione degli impianti e dei serramenti; preparazione e dosaggio di impasti: malte e c.l.s.; realizzazione di prefabbricati.

Conoscenze e competenze professionali:

(Formazione preliminare)

- Usare in sicurezza gli utensili e le attrezzature richiesti dalle lavorazioni in cui si è impegnati
- Organizzare il proprio posto di lavoro
- Leggere e tradurre in attività un elaborato grafico in scala
- Calcolare superfici e volumi di un elemento tecnico e saper usare le proprietà delle figure geometriche per tracciarlo

(Lettura del disegno tecnico)

- Leggere ed interpretare il disegno tecnico in modo da individuare il sistema costruttivo (murature ordinarie, strutture intelaiate, etc.) e la forma, le dimensioni, le misure ed i materiali dell'elemento tecnico da eseguire
- Individuare tipi e caratteristiche degli impianti tecnici da installare nell'opera edile
- Utilizzare il disegno per comunicare le informazioni sulle modalità di costruzione dell'elemento tecnico da eseguire

(Area metrico – geometrica)

- Conoscere e saper individuare gli elementi spaziali e tecnici di cui è composta un'opera edile e le soluzioni tecniche adottate per la sua realizzazione
- Conoscere gli elementi per la tracciatura della pianta delle fondazioni di un'opera edile, delle partizioni interne, delle quote in altezza, delle rampe di una scala, delle coperture di un'opera edile, eseguendo le necessarie procedure per l'allineamento

(Materiali e macchine)

- Conoscere le caratteristiche ed il comportamento dei materiali
- Conoscere e saper utilizzare le diverse tecnologie di produzione, anche meccanica, degli impasti
- Usare in sicurezza gli attrezzi e gli utensili a mano ed a motore necessari alla lavorazione
- Conoscere le innovazioni di processo e di prodotto

(Tecniche produttive)

- Programmare la successione delle operazioni e saper predisporre gli utensili e gli attrezzi individuali di lavoro, le attrezzature ed i macchinari per eseguire in assoluta sicurezza ed a regola d'arte il tracciamento di un elemento tecnico
- Conoscere le fasi del processo edilizio, gli operatori coinvolti ed il loro ruolo
- Conoscere le innovazioni delle tecnologie di produzione e applicazione

(Sicurezza e smaltimento dei rifiuti)

- Conoscere e saper applicare la normativa vigente in materia di igiene, prevenzione e sicurezza in cantiere
- Conoscere e saper applicare la normativa in materia di selezione e smaltimento dei rifiuti

(Comunicazioni nel lavoro)

- Comunicare e sapersi coordinare con i compagni di lavoro per l'esatta esecuzione dei lavori
- Riferire in forma verbale e/o scritta al responsabile di cantiere il lavoro eseguito e saper redigere elenchi ordinati di materiali e attrezzature necessarie all'esecuzione del lavoro
- Leggere, comprendere e comunicare ai compagni di lavoro istruzioni tecniche sui lavori, sui materiali, sulle attrezzature, sui macchinari
- Conoscere i principi per l'archiviazione delle informazioni

Il documento fornisce anche una risposta (parziale) al problema dell'impegno formativo ridotto per gli apprendisti in possesso di titolo di studio post-obbligo, che ha portato alla definizione di percorsi formativi alquanto differenziati, creando forti difficoltà organizzative alle Regioni. Il documento specifica quali titoli di studio possano essere ritenuti "idonei" per ciascun raggruppamento di figure professionali; infatti molte Regioni, nella difficoltà di definire tali idoneità, di fatto hanno "scontato" la durata dei percorsi per tutti gli apprendisti diplomati o qualificati. Le idoneità sono state considerate solo in relazione al sistema di istruzione, lasciando alle Regioni il compito di definire autonomamente le idoneità rispetto alle qualifiche professionali.

Il problema della riduzione dell'impegno formativo non può però dirsi risolto; quanto prima è necessario determinare comunque un volume minimo di formazione anche per tali apprendisti, differenziato rispetto al titolo di studio e al livello di qualifica da conseguire, per evitare che si svuoti completamente di significato il ruolo della formazione esterna e per non aggravare l'impegno organizzativo delle Regioni.

b) La costruzione dei sistemi regionali

Accanto agli interventi nazionali, le stesse Regioni sono alla ricerca delle soluzioni più adeguate al proprio contesto territoriale per assicurare la costruzione di un efficace sistema di formazione per l'apprendistato. Tale ricerca è alla base delle varie modifiche che vengono di volta in volta apportate ai Piani di attività (presentati nel novembre 1999), con l'obiettivo di aumentare la funzionalità dei modelli e l'efficacia rispetto alla domanda locale.

Proprio in considerazione della novità e delle specificità proprie della formazione per l'apprendistato, a suo tempo si era deciso di lasciare la più ampia flessibilità alle amministrazioni regionali nella definizione e nella attuazione dei Piani, senza introdurre vincoli particolari. E in effetti l'apprendistato, proprio perché terreno "vergine" su cui bisognava costruire partendo da zero, ha rappresentato l'occasione per realizzare una sperimentazione più ampia, che riguarda strumenti e modalità operative "nuovi". È il caso del decentramento di funzioni alle Province, che Piemonte e Veneto hanno sperimentato per la prima volta proprio per l'apprendistato; è il caso del nuovo strumento del voucher formativo, che si sta sperimentando in Toscana; è ancora il caso della formazione modulare o a catalogo, che si sta sperimentando con numeri consistenti in Friuli Venezia Giulia o in Provincia di Milano.

Da segnalare è anche il caso della *Regione Basilicata*, che ha introdotto un dispositivo di "autocontrollo ed accrescimento qualitativo del sistema". Infatti le graduatorie che indicano i soggetti idonei a realizzare le attività di formazione esterna hanno una struttura dinamica, nel senso che i diversi soggetti attuatori coinvolti nella realizzazione dei percorsi potranno avanzare o retrocedere a seguito delle risultanze delle verifiche da effettuare a cura della struttura regionale competente. Nello specifico i soggetti avanzano di un posto in graduatoria qualora il punteggio di valutazione sia pari ad almeno nove decimi e retrocedono di un posto nel caso in cui detto punteggio sia inferiore a sei decimi.

Per favorire l'integrazione tra sistema formativo e imprese, che è elemento fondamentale nella formazione per l'apprendistato, le Regioni si sforzano di elaborare strumenti che facilitino il raccordo fra percorso formativo on e off the job. La Sardegna, ad esempio, ha introdotto l'obbligo per i soggetti attuatori di stipulare un *patto formativo* con l'Ente Bilaterale cui fanno riferimento le aziende coinvolte nello specifico intervento formativo, sentite le aziende stesse. Tale patto formativo dovrà specificare, fra l'altro, gli obiettivi e i contenuti dell'intervento, il calendario e l'orario delle lezioni, le modalità e le metodologie di raccordo tra la formazione esterna e quella interna (on the job). La Val d'Aosta invece ha elaborato un modello per il coinvolgimento dell'azienda e la personalizzazione degli interventi formativi denominato "Piano Formativo Integrato", che è in fase di sperimentazione in due corsi per apprendisti addetti ai lavori di ufficio.

Più in generale, la ricerca di strumenti utili all'individuazione di risposte adeguate al fabbisogno formativo degli apprendisti passa anche attraverso l'approfondimento delle caratteristiche degli stessi e l'elaborazione di modelli metodologici e didattici. La Valle d'Aosta ha condotto un'analisi sulla collocazione lavorativa e sui fabbisogni formativi dei giovani apprendisti in possesso di titoli di studio post-obbligo, accompagnata dalla realizzazione di sei corsi sperimentali. La stessa Provincia Autonoma di Bolzano, dove la formazione esterna per l'apprendistato è obbligatoria dal 1980 ed è strutturata secondo il sistema duale tedesco, è al momento in una fase di ripensamento per adeguare il sistema alle nuove richieste del mondo produttivo. Ne è un esempio il dibattito in corso sull'inserimento dell'insegnamento di una seconda lingua straniera e dell'informatica nei corsi per apprendisti del settore Commercio.

Il forte aumento dell'utenza coinvolta nelle attività di formazione esterna per l'apprendistato è il segno evidente dell'impegno delle Regioni per lo sviluppo della nuova filiera formativa. I fondi messi a disposizione dal DM 302/99 sono stati utilizzati rapidamente; alcune Regioni hanno utilizzato anche risorse proprie, attinte per lo più dai PO regionali, per incrementare ulteriormente l'offerta.

È il caso della Provincia autonoma di Trento dove l'offerta formativa coinvolge ormai una quota consistente degli apprendisti occupati, in due tipologie formative: l'impegno "minimo" di 120 ore annue secondo la legge 196/97 e un programma "europeo" di 560 ore (240 esterne e 320 in azienda). La Regione Emilia Romagna ha ampliato l'offerta formativa per apprendisti aggiungendo risorse proprie per un totale di 50 miliardi di lire; la Regione Friuli Venezia Giulia ha deciso di mettere a regime la formazione per l'apprendistato: dal 2001 tutti gli apprendisti presenti sul territorio frequentano attività di formazione esterna finanziate con risorse nazionali, risorse del Fse e risorse proprie regionali; in Piemonte tutti gli apprendisti assunti a partire dal 2001 parteciperanno ad attività di formazione esterna finanziate con le risorse nazionali e del Fse, per una spesa complessiva stimata di 35 miliardi.

Tuttavia, a parte gli esempi citati, nelle altre Regioni non è ancora ben chiaro quale spazio si intende dare al nuovo canale della formazione per l'apprendistato. Se le risorse messe a disposizione dallo Stato sono state spese rapidamente, non risulta una pari velocità ed efficacia nell'utilizzare risorse attinte ad esempio dai POR: sulla misura specifica destinata agli interventi di formazione per l'apprendistato gli stanziamenti sono stati scarsi e generalmente non sono state ricercate le opportune sinergie con i Piani finanziati dalle risorse nazionali, senza quindi riuscire a realizzare una politica unitaria e organica.

In sostanza, quasi tutta l'offerta formativa messa in campo negli ultimi anni è stata finanziata con risorse provenienti dal livello nazionale; inoltre, pur se l'offerta formativa l'apprendistato continua

ad espandersi, raggiunge ancora una quota di apprendisti occupati inferiore al 10%. Il sistema è quindi ancora ben lontano da una situazione di messa a regime.

L'impressione è che ancora per qualche anno ci sarà bisogno di una forte tutorship da parte dello Stato almeno dal punto di vista finanziario, attivando strumenti in grado di stimolare l'azione delle regioni. In effetti la legge finanziaria per il 2001 (l. 388/00) ha preso atto di questa necessità accantonando 200 miliardi per l'apprendistato, destinabili ad attività di formazione esterna svolte anche oltre il compimento del diciottesimo anno di età. Il Decreto del Ministero del lavoro n. 120 del 4 maggio 2001 di ripartizione delle risorse non ha previsto la predisposizione di un Piano di attuazione da parte delle Regioni, ma ha introdotto meccanismi finalizzati a ridurre i tempi di implementazione: le risorse vengono erogate alle Regioni che hanno già avviato il 50% delle attività corsuali previste nel Piano 2000; le Regioni devono spendere almeno il 70% delle risorse entro il 30 giugno 2003. Infine è stata confermata la possibilità di destinare fino al 10% dei fondi ad azioni collegate alle attività formative, ma fra queste deve trovare spazio un'indagine di valutazione sui risultati delle precedenti attività.

Ma la tutorship statale non può esaurirsi nell'individuare risorse.

Persistono e talora si accentuano le difficoltà di alcune Regioni nel realizzare le attività di formazione esterna per l'apprendistato.

In primo luogo colpisce il ritardo, già evidenziato nella attuazione dei progetti sperimentali, delle Regioni meridionali e in particolare di Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. È noto che in queste Regioni l'apprendistato è meno diffuso che al Nord per via della concorrenza dei contratti di formazione lavoro, anche se la presenza di apprendisti occupati è comunque significativa; si registrano però forti difficoltà delle amministrazioni regionali nell'individuare e implementare modelli organizzativi nuovi, quali quelli richiesti dalla formazione per l'apprendistato.

Da un lato, è necessario procedere in quella "armonizzazione" degli strumenti di accesso al lavoro che già la legge Treu preannunciava. Il provvedimento sarebbe anche un'occasione di rivedere il quadro normativo dell'apprendistato, eliminando alcuni divieti che risultano non più compatibili con la nuova utenza interessata: si fa riferimento ad esempio alle norme che vietano il lavoro notturno, nate in un momento in cui l'utenza dell'apprendistato era costituita solo da minorenni, mentre adesso si rivolge a giovani almeno fino a 24 anni e talora fino a 29 anni.

Dall'altro lato, è necessario individuare misure più adeguate di sostegno alle amministrazioni del Sud, dove alla insufficiente presenza di funzionari qualificati si sommano i numerosi problemi relativi alla gestione del carico eccessivo di personale della fp.

In generale, si avverte la necessità di continuare a supportare e monitorare la costruzione del sistema. Per il supporto possono essere efficacemente impiegate le azioni di sistema, attivando

interventi per rafforzare le competenze dei soggetti coinvolti nella programmazione e gestione del sistema e creare reti per lo scambio di informazioni, per realizzare una strumentazione di sostegno adeguata, per individuare modelli ed esempi di buone pratiche riproducibili.

C'è inoltre la necessità di monitorare gli interventi locali realizzati dalle Regioni. A tal fine i decreti che hanno ripartito fra le Regioni le risorse statali hanno previsto la predisposizione di Rapporti semestrali di monitoraggio; tuttavia, data la mancanza di uno standard omogeneo, le informazioni finora raccolte sono spesso scarse e non confrontabili e comunque relative solo ad una parte di interventi regionali, quelli finanziati da risorse nazionali. Occorre superare questa visione parziale, per lasciare spazio a un esame di tutti gli interventi adottati a livello regionale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, che testimoni lo stato di avanzamento nella costruzione del sistema per l'apprendistato, evidenzi le difficoltà in modo da consentire l'individuazione delle opportune soluzioni.

Capitolo 8

L'ATTUAZIONE DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

1. Un bilancio nazionale

Alla fine del 2000 l'Italia ha impegnato sugli obiettivi 1, 3 e 4 del Fse 15.523 miliardi di Lire; alla stessa data, il Paese ha speso circa 10.232 miliardi di lire con una capacità di avanzamento finanziario (complessivo)¹ pari al 65,9%. Le persone complessivamente coinvolte sono state 1.849.897 per un totale di 102.917 azioni formative, a cui si aggiungono 12.841 azioni non formative. L'insieme delle attività realizzate rappresenta il 74,6% del totale delle iniziative approvate nel periodo compreso tra il 1994 e il 1999².

Tabella VIII.1 - Allievi avviati e spese sostenute nel periodo di programmazione 1994- '99 negli obiettivi 1, 3 e 4 del Fse

Asse	Allievi avviati				Spesa (in milioni di lire)			
	obiettivo 1	obiettivo 3	obiettivo 4	Totale	obiettivo 1	obiettivo 3	obiettivo 4	Totale
Rafforzamento istruzione	35.278			35.278	851.929			851.929
Disoccupati di lunga durata	95.291	127.063		222.354	734.031	1.154.197		1.888.228
Giovani	550.419	299.590		850.009	1.149.180	2.414.660		3.563.840
Fasce deboli	13.392	45.272		58.664	170.889	455.819		626.708
Pari opportunità	7.805	40.968		48.773	68.606	336.378		404.984
Formazione continua	63.123		444.528	507.651	198.003		1.067.451	1.265.454
Rafforzamento sistemi					224.966			224.966
Assi prioritari di sviluppo	79.884			79.884	955.477			955.477
Assistenza tecnica		6.778	5.834	12.612	37.460	98.627	175.647	311.734
Totale	845.192	519.671	450.362	1.815.225	4.390.541	4.459.681	1.243.098	10.093.320

Nota: il totale speso è al netto degli Aiuti all'occupazione. I dati di monitoraggio riportati sono quelli presenti in banca dati Igrue/Sirgs in aprile 2001.

Fonte: elaborazione Isfol

La capacità di realizzare le attività previste (programmate) è stata però diversa a seconda degli obiettivi e degli assi di intervento. Le *performances* migliori si registrano negli assi rivolti ai giovani e alle fasce deboli (sia al Sud che al Centro-Nord), mentre le azioni rivolte agli occupati e le azioni di sistema (sia riferite all'ob.3 che all'ob.4) hanno incontrato le maggiori difficoltà di

¹ L'indicatore di avanzamento finanziario in questo caso è espresso dalla *capacità effettiva di utilizzo* che è dato dal rapporto del pagato sull'impegnato.

attuazione³. L'analisi complessiva degli andamenti del Fse nei diversi obiettivi evidenzia che i titolari di Po, nazionali e regionali, hanno incontrato le maggiori difficoltà nella realizzazione di azioni rivolte a rafforzare i sistemi, sia nel governo degli interventi (promozione, sostegno e accompagnamento delle attività programmate) sia nella fase di erogazione delle attività (riqualificazione delle professionalità e delle modalità organizzative e gestionali degli interventi). Come si può notare dal grafico successivo (grafico VIII.1), ad eccezione delle azioni di rafforzamento del sistema di istruzione (Programma Operativo del Ministero dell'Istruzione), le azioni volte a rafforzare i processi di governo hanno indubbiamente incontrato maggiori difficoltà di attuazione rispetto a quelli rivolti alle persone.

Grafico VIII.1 - Capacità di avanzamento finanziario per macrotipologie di azioni (persone e sistemi)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Igrue/Sirgs, dicembre 2000

Il quadro finanziario ricostruito per tutti gli obiettivi evidenzia:

- *in positivo*, l'alta performance dell'asse volto a promuovere azioni a favore dei giovani (79,3% di spesa sul riprogrammato) e a favore delle fasce deboli (78,4%);
- *in negativo*, gli interventi volti ad assistere le azioni previste e a rafforzare i sistemi (rispettivamente 44,9% e 56,9%); gli interventi volti a combattere la disoccupazione adulta e

² I dati di monitoraggio finanziario forniti dall'IGRUE/SIRGS sono aggiornati al 31.12.2000, mentre i dati di monitoraggio fisico (della stessa fonte) si riferiscono al 31.12.1999.

³ Nell'ambito delle azioni di sistema sono stati considerati interventi rivolti a rafforzare i sistemi di istruzione e formazione e di assistenza tecnica che, pur appartenendo ad obiettivi e ad assi diversi, sono resi simili per la tipologia di azioni realizzate. Si tratta del Pom a titolarità del Ministero dell'Istruzione (Sud) del Pom a titolarità del Ministero del Lavoro (Centro-nord), degli interventi a titolarità delle Regioni di Assistenza Tecnica (asse 5 ob.3) e di accompagnamento e assistenza (assi 1 e 3 dell'Ob.4).

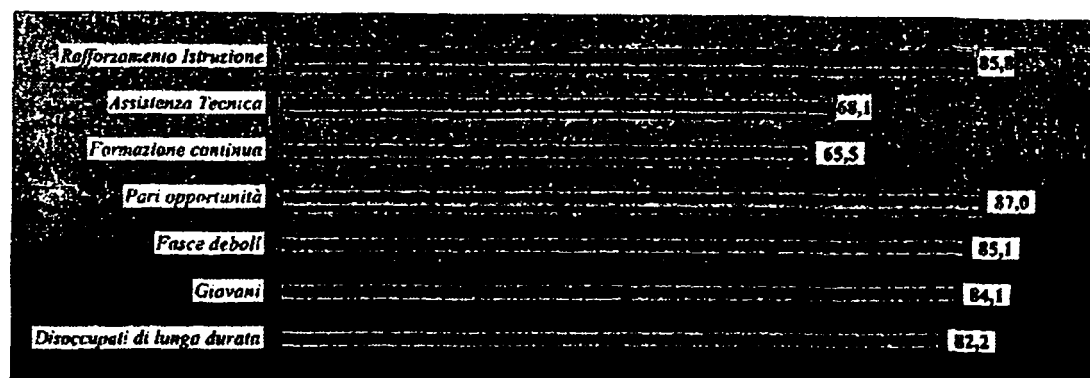
la formazione continua. Dal punto di vista dell'analisi finanziaria i dati confermano quanto già rilevato nelle precedenti valutazioni⁴.

Analizzando i dati di natura fisica il quadro, pur confermando gli stessi andamenti (in ordine alle performance delle diverse tipologie di azioni), sembrerebbe caratterizzato da una maggiore omogeneità di intervento. Come infatti si nota dal grafico VIII.2 la capacità di avviare le azioni approvate si è rivelata particolarmente elevata anche in quegli assi dove si evincono ritardi nei meccanismi finanziari.

Il grafico VIII.2 esprime la capacità di realizzazione effettiva (avviato) delle attività complessivamente approvate fino al 1999. Anche in questo caso si è voluto fornire una visione sistemica in grado di considerare tutte le tipologie di intervento cofinanziate dal Fse dal 1994 fino alla data più recente di acquisizione dei dati.

L'indice delle singole barre esprime il rapporto tra allievi effettivamente coinvolti dagli interventi rispetto a quelli approvati (indice di efficienza attuativa).

Grafico VIII.2.- Efficienza attuativa sugli allievi (ob. 1, 3 e 4).



Nota: i dati sul Rafforzamento Sistemi non sono disponibili in avviato

Fonte: elaborazione Isfol su dati Igrue/Sirgs dicembre 1999⁵

Il semplice confronto degli andamenti finanziari con quelli fisici (grafico VIII.1 e VIII.2) evidenzia chiaramente come, al termine del periodo di programmazione, le opportunità di crescita del sistema di formazione professionale (nel senso della diversificazione e della qualificazione degli interventi), siano state sfruttate. Anche il quadro degli avanzamenti fisici, in effetti, conferma, pur con le dovute differenze, una difficile attuazione degli interventi di sistema e delle azioni di formazione continua. Cerchiamo, in questa sede, di spiegare i meccanismi *ostativi* e quelli *propulsivi* che hanno

⁴ Isfol, *Valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2000

⁵ I dati relativi ai disoccupati di lunga durata, giovani, fasce deboli, pari opportunità e formazione continua sono calcolati solo sui Programmi operativi, laddove l'avviato dei Programmi operativi multiregionali risulta poco

condizionato le azioni cofinanziate (con particolare riferimento alle azioni cofinanziate nell'ambito dell'ob.3).

Ci sono diversi aspetti che possono aiutare a comprendere le ragioni delle difficoltà di attuazione, soprattutto per quel che riguarda le azioni di sistema. Innanzitutto vanno considerati i contemporanei processi di mutamento normativo ed istituzionale che hanno caratterizzato il sistema della formazione professionale in relazione sia agli assetti (es. delega alle province), che al governo delle politiche (es. modifiche introdotte con il Pacchetto Treu). L'*overlapping* tra assi di intervento programmati come strutturalmente eterogenei, e nei fatti dimostratisi simili, ha di fatto innescato meccanismi di concorrenzialità anziché di sostegno e di rafforzamento reciproco.

Delle tre "vie" al rafforzamento del sistema (vale a dire: risposta ad esigenze conoscitive; riqualificazione e ristrutturazione dell'erogazione; integrazione tra formazione e altre politiche attive del lavoro), dunque, una sola si è dimostrata più facilmente percorribile dando vita a percorsi di riqualificazione delle risorse umane (le persone raggiunte nell'ambito del rafforzamento sono state 35.278), mentre le altre due hanno impegnato le amministrazioni in un cammino lungo e faticoso: la manifesta difficoltà a realizzare azioni che richiedono competenze e prassi diverse da quelle formative, anche in relazione ad una ritardata azione di riqualificazione degli stessi attori, pone evidenti sfide per un futuro che ha fortemente investito su questo fronte.

Tuttavia, sebbene i livelli di performance di questa tipologia di azioni non hanno eguagliato quelli registrati per gli interventi più tradizionali e consolidati del sistema formativo italiano, i cambiamenti ci sono stati e possono addirittura considerarsi epocali, date le novità introdotte nel corso dei sei anni di programmazione. Se è vero quindi che le Amministrazioni non hanno utilizzato in pieno le opportunità di crescita offerte dalla programmazione, il sistema (nelle sue articolazioni regionali e nazionali) è stato comunque teatro di profondi cambiamenti strutturali, strettamente connessi con processi di riforma istituzionale intervenuti in coincidenza del periodo qui analizzato. In questa sede possiamo partire dai dati di natura finanziaria e fisica per trovare conferma di quanto già osservato in passato⁶. Le nuove tipologie di utenza raggiunte e le diverse architetture didattiche elaborate per inventare nuovi percorsi formativi hanno chiamato le Amministrazioni competenti ad investire su massicci interventi di aggiornamento per formatori, progettisti, dipendenti delle amministrazioni centrali, regionali e provinciali, dirigenti e responsabili degli organismi di formazione. Allo stesso tempo, le nuove procedure e i nuovi meccanismi innescati dal Fse hanno certamente generato una crescita complessiva della cultura organizzativa su diversi aspetti tra cui:

attendibile, abbassando tutti i tassi di efficienza; i dati relativi invece all'assistenza tecnica e al rafforzamento istruzione riguarda ovviamente sia Programmi operativi che Programmi operativi multiregionali.

⁶ Isfol, *Valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2000.

- *i processi di programmazione e di pianificazione delle attività*, sia accompagnando processi già in atto (ad esempio il decentramento alle Province), sia innescando e consolidando dinamiche specifiche (ad esempio attivazione di modalità di selezione ed affidamento caratterizzate da maggiore trasparenza e impegno programmatico);
- *il monitoraggio e la valutazione degli interventi*. Sia con Sem 2000 che con il monitoraggio del Ministero del Tesoro le amministrazioni regionali e provinciali hanno compiuto un balzo in avanti in merito alla capacità di monitorare le diverse iniziative, avviando ex-novo sistemi informativi e/o integrando quelli già esistenti con le nuove esigenze gestionali;
- *i processi di raccordo e di integrazione tra diversi attori (e diversi sistemi)*. Va a questo proposito ricordato il notevole impegno profuso nel raccordare le caratteristiche dell'offerta formativa con le esigenze della programmazione. Gli strumenti di raccordo sono stati i bandi e gli avvisi di chiamata dei progetti, vere e proprie traduzioni operative delle strategie e degli obiettivi in modalità concrete di intervento.

Per una valutazione complessiva dell'impatto esercitato sul sistema dell'offerta, di fatto, occorre guardare al complesso dell'attuazione dei Qcs attraverso un'analisi che va ben oltre le performances degli assi specificamente rivolti ai sistemi. In questo senso, l'obiettivo strategico dell'innovazione degli interventi e dei percorsi di sviluppo delle risorse umane e di inserimento/reinserimento lavorativo (sebbene in maniera non uniforme) può considerarsi avviato, anche se, alla luce di quanto evidenziato, si ritiene ancora da perseguire con maggiore efficacia. A conferma di ciò vanno evidenziati alcuni aspetti.

- Sono aumentati gli interventi che si caratterizzano per la presenza coordinata e congiunta di componenti di natura diversa (orientamento, formazione, informazione, accompagnamento e stage). Tali "formule", oltre ad evidenziare chiaramente una maggiore efficacia in termini occupazionali (in particolare la presenza di stage), hanno consentito la sperimentazione di importanti dispositivi di politiche integrate che, con i nuovi fondi strutturali, hanno assunto un ruolo centrale. Ci riferiamo in particolare agli interventi di work-experience (contratti di formazione lavoro, apprendistato, tirocini, piani di inserimento professionale, aiuti alla mobilità, Lpu) e di incentivazione finanziaria e reale per la creazione di impresa. Azioni queste ultime che, in particolare negli ultimi anni di programmazione, sono aumentate sensibilmente, soprattutto al Sud, come i dati di monitoraggio evidenziano. Un indicatore utilizzabile a parziale conferma di ciò potrebbe essere l'efficienza attuativa delle azioni non formative: nel Centro-nord

le azioni di questo tipo avviate sono passate da 482 del 1997 a 959 nel 1999, mentre alla stessa data, nel Sud, esse ammontavano a 11.796⁷.

- La compresenza di opportunità comunitarie e riforme nazionali in taluni casi ha assunto forme di complementarietà e di integrazione esemplari: ciò appare particolarmente cruciale alla luce delle sfide poste dalla nuova programmazione, che proprio sulla forte integrazione di tali politiche fonda la strategia di intervento.

Malgrado tali segnali positivi, i nodi critici non possono tuttavia essere sottaciuti. Dal punto di vista dell'evoluzione del Fse nel corso dei sei anni di attuazione, infatti, è possibile osservare come i ritardi registrati all'avvio, soprattutto nei primi due anni, abbiano seriamente condizionato tutti i meccanismi di implementazione. Oggi possiamo affermare che non si è riusciti a recuperare tale ritardo, soprattutto su forme di intervento considerate "difficili" sia nelle strategie da adottare (es. categorie di utenza differenziate) che nelle metodologie. Malgrado vi sia stato un enorme sforzo per recuperare i ritardi nei pagamenti, soprattutto negli assi che si sono rivelati più problematici (in particolare, disoccupati di lunga durata), la capacità di utilizzare le risorse a disposizione (espressa dal rapporto tra ammontari finanziari impegnati e pagati) non ha superato la soglia del 78%⁸.

Alla luce dell'ingente investimento effettuato dalla nuova programmazione sulla dimensione innovativa degli interventi, sia nel senso dell' *integrazione orizzontale* (azioni diverse in grado di tracciare un percorso di inserimento lavorativo) che dell' *integrazione verticale* (azioni trasversali che coinvolgano persone, sistemi e misure di accompagnamento), la passata esperienza deve indurre a riflettere: probabilmente occorrerà un'attenta valutazione delle condizioni potenziali e dei nodi problematici che influiscono sull'attuazione della strategia del prossimo sessennio e sui processi di implementazione per conferire fattibilità e consistenza alle azioni da intraprendere.

In generale le *performances* migliori (in termini sia finanziari che fisici), hanno riguardato quegli assi (giovani e fasce deboli) su cui l'esperienza formativa può vantare una storia trentennale. Sull'asse 2 le opportunità formative, partendo dalla formazione di primo livello, si sono ampliate nella portata (diversificazione dell'offerta) e nella consistenza (elevato numero di utenti coinvolti); circa gli interventi rivolti alle fasce deboli (asse 3) va ricordato come tutta l'area del *welfare* (di cui questi tipi di intervento ne rappresentano la punta d'iceberg) gode in Italia di una lunga esperienza non sempre riconosciuta e resa visibile che, nell'ambito di un contesto dove la valutazione ha assunto uno status istituzionale, emerge con forza e chiarezza.

⁷ Sul dato, così apparentemente spropositato, pesano tutti i Piani di Inserimento Professionale (Pip) della Sicilia che per l'anno 1996 e 1997, in mancanza di un Piano formativo approvato, ha investito tutte le risorse Fse a disposizione per avviare i Pip.

⁸ Il dato relativo al periodo 1994-97 è stato elaborato alla luce dei cambiamenti introdotti dalla riforma Sem 2000, lanciata dalla DG Budgets nel 1995.

Tali osservazioni inducono cauti ottimismo per il futuro. Di certo sugli assi ad elevata efficienza realizzativa hanno funzionato meglio i meccanismi operativi interni (alle amministrazioni) ed esterni, dove i soggetti attuatori hanno potuto giocare un ruolo *attivo e temporaneamente sostitutivo in termini di risorse finanziarie*.

Su altre tipologie di azione (come ad esempio gli interventi volti a promuovere le pari opportunità che da un'iniziale capacità di utilizzo pari al 58,6% è passato, in due anni, al 70,2%) ha probabilmente giocato un secondo fattore che attiene alla capacità sia dei sistemi di governo (amministrazioni centrali e locali) che dei sistemi dell'offerta formativa (soggetti attuatori) ad "adattarsi" alle esigenze della programmazione. Il processo di "adattamento" si è generato attraverso diversi meccanismi:

- *migliore definizione del target di utenza con una più puntuale articolazione delle modalità di intervento da intraprendere (ad esempio interventi integrati per gruppi omogenei). Ciò si rileva in particolare dalla più puntuale definizione dei documenti di chiamata dei progetti;*
- *ampliamento delle tipologie di soggetti attuatori interessati allo svolgimento delle attività e diversificazione del tipo di offerta soprattutto per i giovani e le donne;*
- *potenziamento delle attività di supporto e di accompagnamento alle tradizionali attività formative. Ciò è valso soprattutto per le fasce deboli e per le pari opportunità dove il ricorso ad azioni diverse da quelle tradizionali sembra aver registrato un notevole successo (sia nei Po che nei Pom).*

Questo ultimo aspetto appare particolarmente significativo in vista delle attività da realizzare nel prossimo sessennio. I documenti di programmazione fino ad oggi elaborati (Programmi Operativi regionali e nazionali e relativi Complementi di Programmazione) non arrivano ancora a dettagliare nei contenuti le tipologie di attività relative all'accompagnamento. Si tratta in effetti di attività indirettamente legate all'utenza volte a sostenere le azioni di inserimento e reinserimento occupazionale (per le persone) e di sviluppo e trasformazione dei modelli organizzativi (delle imprese) che, allo stato attuale delle informazioni, sono ad uno stadio di sperimentazione⁹.

⁹ Occorre ricordare a questo proposito come l'attuazione delle azioni di accompagnamento sia avvenuto in un contesto normativo particolarmente incerto (motivo che ha impedito agli aiuti alle assunzioni di decollare in tempi brevi) che ne ha evidentemente condizionato l'iter procedurale.

2. Il ruolo del Fse nello sviluppo del sistema formativo italiano

Si passa ora ad esaminare per grandi linee l'evoluzione del sistema della formazione professionale a finanziamento pubblico, tenendo conto sia degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (Fse) che degli interventi finanziati dalle regioni. A tale fine verrà analizzata la dimensione dell'utenza coinvolta nell'ambito sia dei corsi di formazione professionale, sia dei corsi scolastici e universitari, in riferimento agli anni 1992, 1995 e 1998, cercando di inquadrare l'evoluzione del sistema della formazione professionale all'interno delle trasformazioni che hanno riguardato il complesso del sistema formativo e di evidenziare la crescente integrazione fra sistemi dell'istruzione e della formazione professionale. I dati utilizzati sono di fonte Istat per quanto riguarda le statistiche delle scuole secondarie superiori, dell'istruzione universitaria e della formazione professionale extra scolastica e di fonte Igrue/Sirgs in riferimento alla dimensione degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. In riferimento alla formazione professionale, sia finanziata dalle regioni che cofinanziata dal Fse, l'esigenza di mettere insieme dati di fonte Istat e di fonte Igrue/Sirgs, e difficoltà inerenti le caratteristiche di partenza delle basi dati utilizzate, hanno richiesto alcune approssimazioni e imputazioni di dati mancanti, segnalate in nota alle tavole. I dati vanno pertanto letti con un po' di cautela. In particolare, mentre i dati sugli interventi cofinanziati dal Fse fanno riferimento agli anni solari 1992, 1995 e 1998, le restanti statistiche si riferiscono agli anni formativi 1991/92, 1994/95 e 1997/98. Per quanto riguarda i dati Istat sulla formazione professionale extra scolastica si è fatto riferimento all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98, non essendo disponibili dati più aggiornati.

2.1 L'istruzione secondaria e la formazione professionale di base

Dal 1992 al 1998, a fronte di un decremento demografico che ha ridotto la dimensione complessiva della popolazione studentesca afferente alle scuole di istruzione secondaria superiore, gli iscritti ai licei sono rimasti pressoché costanti mentre si osserva un aumento degli iscritti a istituti e scuole magistrali e una marcata riduzione degli iscritti agli istituti tecnici e professionali (cfr. Tab.VIII.2). In termini relativi il peso dei licei sul totale delle scuole secondarie è progressivamente aumentato (dal 27 % al 30 %) così come il peso degli istituti e scuole magistrali e degli istituti d'arte che è salito complessivamente dal 9 al 10%. Al contrario gli istituti tecnici e professionali hanno visto ridurre la propria rilevanza in termini di iscritti dal 64% del 1992 al 59%

del 1998. Si osserva cioè, tanto nel Sud quanto nel Centro-Nord, un progressivo spostamento delle scelte delle famiglie verso una formazione maggiormente "generale" a scapito della formazione "tecnica".

Contemporaneamente anche la formazione professionale di primo livello finanziata o gestita dalle regioni al di fuori del sistema scolastico, dopo una lieve diminuzione tra il 1992 e il 1995, si riduce drasticamente nel 1997. In questo caso si registra un andamento divergente nelle due macro aree del Paese: mentre nel Sud la formazione di primo livello aumenta fortemente nel 1995 per poi tornare nel 1997 su valori maggiormente vicini a quelli di partenza, nel Centro Nord si osserva una drastica riduzione di tale segmento della formazione che nei sei anni considerati arriva quasi a dimezzarsi. Il differente andamento nelle due aree del paese è in realtà solo apparente, la mancata flessione nel Mezzogiorno della formazione post obbligo risulta infatti quasi interamente attribuibile al peso degli interventi realizzati dalla regione autonoma Sicilia, che negli anni 1995 e 1997 spiegano rispettivamente il 57 e il 70 % dei valori osservati per l'intera macro area. La tendenza generale è stata verso la riduzione del peso della formazione di primo livello.

Tab. VIII.2 - Iscritti all'istruzione secondaria e formazione professionale di primo livello, in totale e con finanziamento Fse.

ITALIA	Allievi iscritti	
	1991/92	1995/95
SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI		
<i>Istituti Tecnici e Professionali</i>	2.858.321	2.723.715
<i>di cui coinvolti in interventi finanziati dalle regioni</i>	1.827.730	1.674.216
<i>di cui coinvolti in interventi cofinanziati dal Fse</i>	0	0
<i>di cui PO regionali</i>	0	78.792
<i>di cui POM MPI - riduzione della dispersione scolastica</i>	0	3.276
<i>di cui POM MPI - post qualifica</i>	0	48.583
Licei	0	26.933
Istituti e scuole magistrali, istituti d'arte	784.220	793.896
	246.371	255.603
CONSERVATORI E ISTITUTI DI MUSICA PAREGGIATI	29.508	31.281
FORMAZIONE PROFESSIONALE DI PRIMO LIVELLO		
Finanziata dalla regione	153.643	151.634
Cofinanziata dal Fse	99.333	122.335
	54.310	29.299

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998 mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Igrue, dati regionali (ex lege 845/78).

Tab. VIII.2 - Segue - Iscritti all'istruzione secondaria e formazione professionale di primo livello, in totale e con finanziamento Fse.

	Allievi iscritti		
	1991/92	1995/95	1997/98
CENTRO-NORD			
SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI			
Istituti Tecnici e Professionali	1.725.559	1.584.319	1.462.900
di cui coinvolti in interventi finanziati dalle regioni	1.116.381	985.559	880.928
di cui coinvolti in interventi cofinanziati dal Fse	0	0	15.216
di cui PO regionali	0	3276	17.488
di cui POM MPI - riduzione della dispersione scolastica	0	3276	17.488
di cui POM MPI - post qualifica	0	0	0
Licei	480.543	467.443	449.788
Istituti e scuole magistrali, istituti d'arte	128.635	131.317	132.184
CONSERVATORI E ISTITUTI DI MUSICA PAREGGIATI	16.941	17.477	18.557
FORMAZIONE PROFESSIONALE DI PRIMO LIVELLO	125.987**	112.124	66.917*
Finanziata dalla regione	96.726	101.196	51.618
Cofinanziata dal Fse	29.261	10.928	15.299

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998 mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.

** La ripartizione tra Sud e Centro Nord è stata imputata sulla base della ripartizione osservata per il complesso dei corsi di qualificazione di base inclusiva oltre che dei corsi post obbligo dei corsi post diploma (negli anni successivi tale ripartizione non differisce molto per i corsi rispettivamente post obbligo e post diploma).

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Igrue, dati regionali (ex lege 845/78).

Tab. VIII.2 - Segue - Iscritti all'istruzione secondaria e formazione professionale di primo livello, in totale e con finanziamento Fse.

SUD	Allievi iscritti		
	1991/92	1995/95	1997/98
SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI			
Istituti Tecnici e Professionali	1.132.762	1.139.396	1.135.083
di cui coinvolti in interventi finanziati dalle regioni	711.349	688.657	663.601
di cui coinvolti in interventi cofinanziati dal Fse	0	0	0
di cui PO regionali	0	75516	178.396
di cui POM MPI - riduzione della dispersione scolastica	0	0	25
di cui POM MPI - post qualifica	0	48583	96.030
Licei	303.677	26933	82.341
Istituti e scuole magistrali, istituti d'arte	117.736	326453	337.083
		124286	134.399
CONSERVATORI E ISTITUTI DI MUSICA PAREGGIATI	12.567	13.804	15.802
FORMAZIONE PROFESSIONALE DI PRIMO LIVELLO	27.656**	39.510	30.201*
Finanziata dalla regione	2.607	21.139	24.303
Cofinanziata dal Fse	25.049	18.371	5.898

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998 mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.

** La ripartizione tra Sud e Centro Nord è stata imputata sulla base della ripartizione osservata per il complesso dei corsi di qualificazione di base inclusiva oltre che dei corsi post obbligo dei corsi post diploma (negli anni successivi tale ripartizione non differisce molto per i corsi rispettivamente post obbligo e post diploma).

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Igrue, dati regionali (ex lege 845/78).

In questo quadro, per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal Fse si osserva una sostanziale caduta degli iscritti ai corsi di formazione post obbligo e l'introduzione e crescita di attività professionalizzanti all'interno dei percorsi scolastici di formazione professionale¹⁰. In particolare nel Mezzogiorno, a partire dal 1995, sono state realizzate sia attività formative volte alla riduzione della dispersione scolastica nei primi tre anni di corso degli istituti professionali, sia interventi finalizzati alla realizzazione di attività professionalizzanti all'interno dei corsi post qualifica¹¹. Nella aree obiettivo 3 (Centro-Nord) le regioni intervengono all'interno degli Istituti Tecnici e Professionali finanziando in particolar modo l'area professionalizzante dei corsi post diploma¹².

2.2 La formazione post-qualifica

Attraverso il Fse vengono inoltre realizzati interventi rivolti a giovani qualificati al di fuori degli istituti scolastici. Sfortunatamente i dati non consentono di distinguere tali interventi da quelli post diploma, rientrando entrambi nella misura "qualificati e diplomati". Tali dati non possono inoltre essere confrontati con i valori riportati dall'Istat che distingue tra formazione post obbligo e formazione post diploma e colloca la formazione post qualifica in una voce residua insieme ai corsi di specializzazione e di riqualificazione e ad altri corsi riservati a specifiche categorie socialmente svantaggiate. Non siamo pertanto in grado di indicare il peso delle attività cofinanziate sulle attività di formazione professionale rispettivamente post diploma e post qualifica realizzate al di fuori del sistema scolastico, tuttavia l'analisi della dinamica degli iscritti a tali corsi può servire a completare il quadro sul ruolo del Fse nello sviluppo del capitale umano dei giovani in inserimento sul mercato del lavoro¹³. La tavola che segue riporta sia gli interventi realizzati all'interno del sistema scolastico tramite il Programma Operativo Multiregionale (Pom) a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, sia gli interventi realizzati al di fuori di tale sistema tramite i Programmi Operativi (Po) regionali.

¹⁰ Su questo argomento cfr. Isfol, *L'integrazione fra sistemi di formazione e istruzione nel primo triennio di gestione del Fondo Sociale Europeo. Rapporto di valutazione*, Mimeo, 1997.

¹¹ Interventi realizzati in attuazione del Programma Operativo Multiregionale a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione "Un impegno per la qualità".

¹² Si tratta di interventi a valere sulla misura 3.2.5: "iscritti a Istituti Tecnici e Professionali di Stato".

¹³ Gli interventi formativi realizzati dal Po di titolarità del Ministero del Lavoro sono esclusi dall'analisi per mancanza di dettaglio sui livelli formativi dei corsi e per la non disponibilità di dati aggiornati per il 1998.

Tab. VIII.3 Allievi dei corsi post qualifica e post diploma cofinanziati dal Fse.

		1991/92	1994/95	1997/98
Italia	Totale	49845	55985	115441
	PO regionali - qualificati e diplomati	49845	21627	27220
	POM MPI - post qualifica	0	26933	82341
	POM MPI - post diploma	0	7425	5880
Centro-Nord	Totale	26196	13724	19589
	PO regionali - qualificati e diplomati	26196	13724	19589
Sud	Totale	23649	42261	95852
	PO regionali - qualificati e diplomati	23649	7903	7631
	POM MPI - post qualifica	0	26933	82341
	POM MPI - post diploma	0	7425	5880

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Sirgs/igrue.

Come mostra la tavola, gli allievi coinvolti in attività formative post qualifica o post diploma al di fuori del sistema scolastico (Po regionali) sono fortemente diminuiti nel 1995 in entrambe le aree del paese per poi aumentare nel solo Centro-Nord, senza tuttavia tornare sui livelli precedenti. Nel Mezzogiorno, tuttavia, la diminuzione degli interventi extra scolastici a titolarità regionale è più che compensata dalla realizzazione di attività professionalizzanti all'interno dei corsi post qualifica e post diploma svolti nell'ambito delle istituzioni scolastiche (Po Mpi). Tali dati sono in parte il riflesso delle scelte compiute nell'ambito della Programmazione Fse 1994-1999, in particolare per quanto riguarda il sostegno al raccordo e alla integrazione tra formazione professionale e istruzione, che ha comportato nel Mezzogiorno l'investimento di una parte consistente di risorse nella realizzazione del programma "Un impegno per la qualità" a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, a scapito degli interventi formativi regionali.

In riferimento al segmento formativo qui analizzato, l'esito più evidente di questo nuovo indirizzo programmatico è stato quello di innescare un processo di trasformazione del sistema pubblico di offerta di formazione professionale in direzione di uno spostamento di enfasi dalla formazione regionale al rafforzamento della formazione professionale in ambito scolastico e dalla formazione di base al complesso dei livelli formativi. La riduzione degli interventi di formazione di base e il concomitante aumento degli interventi professionalizzanti all'interno della scuola testimoniano la progressiva rinuncia del sistema di formazione professionale a svolgere compiti e funzioni sostitutive a quelle proprie dell'offerta di istruzione scolastica, accompagnata da un crescente impegno per il rafforzamento della formazione professionale svolta in ambito scolastico anche al

fine di ridurre i tassi di dispersione scolastica, che nel campo della formazione tecnica e professionale risultano particolarmente elevati¹⁴.

2.3 L'istruzione post secondaria e universitaria¹⁵

Nel periodo considerato si è verificata una crescita progressiva dell'istruzione universitaria e delle Accademie di Belle Arti tanto nel Sud quanto nel Centro-Nord. In particolare sono aumentati sensibilmente gli iscritti ai corsi di diploma universitario in cui sono andate progressivamente confluendo le scuole dirette a fini speciali. Nel complesso dal 1992 al 1998 gli iscritti a corsi di diploma o a scuole dirette a fini speciali sono passati da 35752 a 93308, aumentando di circa 23000 unità nel primo triennio e 34000 nel secondo.

Un ruolo non secondario nello sviluppo dei diplomi universitari è attribuibile al Fse. Gli alunni che hanno usufruito di corsi cofinanziati sono, infatti, circa 1200 nel 1995 e 6900 nel 1998, corrispondenti rispettivamente al 5% e al 20% dell'incremento di iscritti registrato in ciascun triennio¹⁶. Il ruolo del Fse ha riguardato nell'anno formativo 1994/95 il solo mezzogiorno tramite il Programma Operativo Multiregionale "Ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione" a titolarità del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, mentre si è esteso anche al Centro Nord a partire dall'anno formativo 1995/96 tramite il Progetto Campus, volto a favorire la collaborazione tra università e mondo imprenditoriale. Fanno invece registrare un andamento altalenante gli iscritti ai corsi post laurea. Anche in questo caso, a partire dal 1995 il Fse (Pom Murst) sostiene il potenziamento della formazione superiore nel Mezzogiorno tramite l'istituzione di borse post laurea e borse di dottorato. Nel complesso emerge nuovamente l'intento del Fse di intervenire sullo sviluppo della formazione superiore tramite il rafforzamento del sistema universitario

Di più difficile lettura è l'andamento degli iscritti ai corsi di formazione professionale post diploma. Nel Mezzogiorno la consistenza di tali corsi è più che triplicata dal 1992 al 1995 per poi tornare nel 1997 su un livello quasi doppio rispetto a quello di partenza. Nel Centro Nord si è dapprima osservato un incremento più modesto, e poi una riduzione che ha quasi dimezzato il

¹⁴ ISFOL, *L'integrazione fra sistemi di formazione e istruzione nel primo triennio di gestione del Fondo Sociale Europeo. Rapporto di valutazione*, Mimeo, 1997.

¹⁵ Secondo la definizione Istat (cfr. "Statistiche della istruzione Universitaria", Presentazione) rientrano nella istruzione post-secondaria le Accademie di Belle Arti e i corsi di formazione professionale di II° livello, destinati a quanti possiedono già un diploma di maturità.

¹⁶ I dati a disposizione non includono gli allievi del progetto pilota "Ponte" che ha riguardato 16 diplomati in 6 Regioni del Sud. Inoltre non si tiene conto degli interventi a favore dei diplomi universitari ricompresi nella misura "qualificati e diplomati" nei Po regionali.

livello di partenza. Una possibile interpretazione è che la crescente domanda di istruzione post secondaria di ciclo corto abbia in una prima fase trovato sbocco sia nella formazione professionale che nei corsi di Diploma universitario, le cui prime attivazioni risalgono all'anno accademico 1992/93, per poi riversarsi in misura maggiore sui corsi di Diploma, la cui diffusione nel territorio andava rapidamente crescendo, anche a scapito dei corsi di formazione regionali. Il complesso degli iscritti a corsi post diploma di ciclo corto (universitari e non) rimane infatti pressoché costante tra il 1995 e il 1997, in particolar modo nel Sud mentre nel Centro Nord si registra un lieve calo.

L'impossibilità di distinguere nei dati Igrue i corsi post qualifica dai corsi post diploma non ci consente di evidenziare la rilevanza del Fse nell'ambito dei corsi di formazione regionali. In aggiunta ai corsi regionali rileviamo la presenza nel Mezzogiorno di corsi post-diploma cofinanziati dal Fse tramite il Pom a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione.

Tab. VIII.4 - *Iscritti all'istruzione post secondaria e universitaria, in totale e con finanziamento Fse*

ITALIA	1991/92	1994/95	1997/98
Totale istruzione post secondaria e universitaria	1.587.142	1.744.283	1.884.688
Formazione professionale post diploma			
Corsi regionali	49932	87752	43952*
Pom Mpi post diploma	49932	80327	38072
	0	7425	5880
Istruzione post secondaria non universitaria			
Accademie di belle arti	10378	13944	14480
Istruzione universitaria			
Corsi di diploma universitario e scuole dirette a fini speciali	1526832	1642587	1826256
Corsi di diploma	35752	58874	93308
di cui corsi di diploma finanziati dalle regioni	21480	-	93308
di cui corsi di diploma cofinanziati dal Fse	-	-	-
Scuole dirette a fini speciali	0	1193	6880
Corsi di Laurea	14272	-	0
Corsi post-laurea	1453239	1601873	1668715
di cui corsi post laurea finanziati dalle regioni**	52113	40714	64233
di cui corsi post laurea cofinanziati dal Fse***	-	-	-
	0	533	882

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998, mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.

** Probabilmente inclusi nella formazione professionale post diploma.

*** Corsi realizzati nel Sud

Fonte: Elaborazioni Iafol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, statistiche dell'istruzione universitaria, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Ingae, dati tratti dal rapporto finale sulle attività di valutazione Campus 1997-98.

Tab. VIII.4 - Segue - *Iscritti all'istruzione post secondaria e universitaria, in totale e con finanziamento Fse*

CENTRO-NORD	1991/92	1994/95	1997/98
Formazione professionale post diploma			
Corsi regionali	40944	60269	24828
Pom Mpi post diploma	40944 **	60269	24828*
	-	-	-
Istruzione post secondaria non universitaria			
Accademie di belle arti	7363	9733	9766
Istruzione post secondaria universitaria			
Corsi di diploma universitario e scuole dirette a fini speciali	25114	41022	67109
Corsi di diploma	14512	-	67109
di cui corsi di diploma finanziati dalle regioni	-	-	-
di cui corsi di diploma cofinanziati dal Fse	0	0	6214
Scuole dirette a fini speciali	10602	-	0
Corsi di Laurea	984597	1107289	1099125

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998, mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.
 ** La ripartizione tra Sud e Centro Nord è stata imputata sulla base della ripartizione osservata per il complesso dei corsi di qualificazione di base inclusiva oltre che dei corsi post obbligo e dei corsi post diploma (negli anni successivi tale ripartizione non differisce molto per i corsi rispettivamente post obbligo e post diploma).

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, statistiche dell'istruzione universitaria, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Igrue, dati tratti dal rapporto finale sulle attività di valutazione Campus 1997-98.

Tab. VIII.4 - Segue - Iscritti all'istruzione post secondaria e universitaria, in totale e con finanziamento Fse

SUD	1991/92	1994/95	1997/98
Formazione professionale post diploma			
Corsi regionali	8988	27483	19124
Pom Mpi post diploma	8988 **	20058	13244*
	0	7425	5880
Istruzione post secondaria non universitaria			
Accademie di belle arti	3015	4211	4714
Istruzione universitaria			
Corsi di diploma universitario e scuole dirette a fini speciali	10638	17852	26199
Corsi di diploma	6968	-	26199
di cui corsi di diploma finanziati dalle regioni	-	-	-
di cui corsi di diploma cofinanziati dal Fse	0	1193	666
Scuole dirette a fini speciali	3670	-	0
Corsi di Laurea	468642	494584	569590

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998, mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.
 ** La ripartizione tra Sud e Centro Nord è stata imputata sulla base della ripartizione osservata per il complesso dei corsi di qualificazione di base inclusiva oltre che dei corsi post obbligo e dei corsi post diploma (negli anni successivi tale ripartizione non differisce molto per i corsi rispettivamente post obbligo e post diploma).

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat (statistiche delle scuole secondarie superiori, statistiche dell'istruzione universitaria, annuario - la formazione professionale regionale), dati Sirgs/Igrue, dati tratti dal rapporto finale sulle attività di valutazione Campus 1997-98.

2.4 La formazione professionale degli adulti e la formazione continua

Fin qui, in riferimento alla formazione extra scolastica, abbiamo considerato i soli interventi formativi rivolti a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani usciti dal sistema scolastico e non ancora occupati. La tavola che segue riporta i corsi di formazione professionale regionali finalizzati all'aggiornamento o alla riqualificazione degli occupati, dei lavoratori in mobilità o in cassa integrazione e dei disoccupati in cerca di nuova occupazione¹⁷ e i corsi a destinazione riservata (handicappati, immigrati etc.). La rilevanza di questi corsi in termini di iscritti è pressoché raddoppiata nei sei anni, tanto nel Sud quanto nel Centro-Nord. Se dunque nel 1992 questi corsi rappresentavano in termini di iscritti il 33% degli interventi gestiti o finanziati dalle regioni, essendo il restante 67% rivolto alla formazione post obbligo o post diploma, nel 1998 arrivano a rappresentare circa il 60% della formazione regionale. L'incidenza di questi corsi sul totale della formazione regionale risulta tuttavia molto differenziata nelle due aree del paese. Infatti, mentre nel Centro Nord l'incremento di questo segmento della formazione è avvenuto a scapito degli interventi finalizzati all'inserimento occupazionale dei giovani, essendo rimasta pressoché costante la dimensione complessiva dell'offerta formativa, nel Sud è aumentato anche il numero complessivo degli allievi coinvolti. Ne è seguito un minore impatto sull'incidenza dei corsi rivolti ai giovani che nel Mezzogiorno è scesa dal 76% al 69%, contro un decremento dal 65% al 33% osservato nel Centro Nord.

Come si può osservare la dimensione degli interventi rivolti alle utenze più deboli sul mercato del lavoro ha subito nel tempo solo lievi oscillazioni, mentre sono soprattutto gli interventi di aggiornamento e riqualificazione rivolti rispettivamente ad occupati e disoccupati a far registrare l'incremento più robusto. Sfortunatamente il livello di aggregazione dei dati non consente di distinguere gli interventi di formazione continua rivolti all'aggiornamento e alla specializzazione dei lavoratori dagli altri interventi, prevalentemente finalizzati al reinserimento occupazionale di disoccupati in cerca di nuova occupazione, siamo quindi in grado di farlo in riferimento ai soli interventi cofinanziati dal Fse.

¹⁷ Più esattamente sotto la voce "altri corsi" l'Istat comprende i corsi di riqualificazione o riconversione (riservati ai lavoratori collocati in mobilità o in cassa integrazione e a quelli disoccupati in cerca di nuova occupazione), i corsi di aggiornamento e/o specializzazione.

Tab.VIII.5 - Corsi di formazione professionale regionali per l'aggiornamento, la riqualificazione e a destinazione riservata

ITALIA	1991/92	1994/95	1997/98
Totale	101899	115488	207682*
<i>Riqualificazione e aggiornamento</i>	88235	102698	193663*
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per occupati</i>	3153	70971	121094
<i>Fasce deboli</i>	13664	12790	14019*
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per fasce deboli</i>	10139	7459	10779
CENTRO-NORD	1991/92	1994/95	1997/98
Totale	90431	102491	188033
<i>Riqualificazione e aggiornamento</i>	-	-	-
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per occupati</i>	1779	68909	111429
<i>Fasce deboli</i>	-	-	-
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per fasce deboli</i>	7119	5003	9281
SUD	1991/92	1994/95	1997/98
Totale	11468	12997	19649
<i>Riqualificazione e aggiornamento</i>	-	-	-
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per occupati</i>	1374	2062	9665
<i>Fasce deboli</i>	-	-	-
<i>di cui corsi cofinanziati dal Fse per fasce deboli</i>	3020	2456	1498

Note:

* La componente cofinanziata dal Fse si riferisce al 1998, mentre il dato complessivo si riferisce all'anno formativo 1996/97 anziché 1997/98.

** La ripartizione tra Sud e Centro Nord è stata imputata sulla base della ripartizione osservata nello stesso anno per il complesso dei corsi.

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat (annuario - la formazione professionale regionale) e dati Sirgs/Igrue.

Come mostra la tavola VIII.5, nel 1992 i corsi rivolti agli occupati cofinanziati dal Fse riguardavano un numero di iscritti molto ridotto, per poi assumere nel 1995 e nel 1998 valori molto rilevanti sia in assoluto sia rispetto al complesso della formazione regionale per adulti. L'incremento maggiore si osserva nel Centro-Nord in cui si passa da circa 1800 lavoratori formati nel 1992 a oltre 111.000 nel 1998, cui corrisponde una capacità di copertura della popolazione dei potenziali destinatari dell'1% circa. L'incremento è elevato anche nel Mezzogiorno in cui nel 1998 si registrano circa 9700 lavoratori coinvolti, contro i quasi 1400 del 1992. Inoltre, sempre in questa area, altri 6300 lavoratori sono stati formati nell'ambito del progetto cofinanziato dal Fse "Emergenza occupazione Sud", a titolarità del Ministero del Lavoro¹⁸. L'offerta permane, tuttavia, insufficiente, non arrivando a superare lo 0,7% della popolazione di riferimento.

¹⁸ Nel 1995 gli occupati coinvolti dal progetto sono stati 1.880 circa.

Possiamo ritenere che tali dati siano il riflesso del nuovo indirizzo programmatico del Fse caratterizzante il periodo 1994-1999. La rilevanza, in questa fase, assegnata agli obiettivi di equità sociale e di competitività portava, tra l'altro, ad ampliare la gamma dei destinatari di interventi formativi per comprendere a fianco dei giovani meno scolarizzati altre fasce della popolazione disoccupata o a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro e ad avviare lo sviluppo di un sistema di formazione continua a finanziamento pubblico. L'esito più evidente di questo nuovo indirizzo programmatico è stato proprio quello di indurre un rapido aumento dell'offerta formativa rivolta agli adulti e in particolare agli occupati.

Il rapido sviluppo delle attività formative finalizzate ad aggiornare e accrescere le competenze e la professionalità dei lavoratori comporta un cambiamento profondo della struttura dell'offerta formativa promossa dalle regioni, modificando drasticamente il peso relativo delle diverse componenti. Anche se i dati qui utilizzati non ci consentono di evidenziare questo aspetto, riteniamo che l'impatto del Fse si sia esteso al complesso degli interventi regionali. In particolare la legge 236 e i successivi provvedimenti attuativi sono stati in larga parte orientati a creare condizioni per una migliore e più diffusa applicazione dell'obiettivo 4 del Fse, al fine di incrementare le risorse complessivamente disponibili per gli interventi di formazione continua.

Analisi maggiormente approfondite sull'esperienza maturata nel Centro-Nord nell'ambito dell'attuazione dell'obiettivo 4 del Fse¹⁹ mostrano come gli interventi abbiano privilegiato lavoratori di livello professionale medio alto nell'ambito di imprese in fase espansiva piuttosto che rafforzare le competenze dei lavoratori meno qualificati delle aziende in crisi²⁰. Simili conclusioni riguardano l'attuazione dell'asse "accompagnamento/ adeguamento lavoratori" nelle regioni obiettivo 1 del Fse²¹.

3. Il profilo dei destinatari degli interventi del Fse

Come si è visto, con la programmazione del Fondo Sociale Europeo (Fse) appena conclusa (1994-1999) si chiude una stagione di grande trasformazione del sistema di formazione: diversificazione della tipologia di offerta e nuove modalità di erogazione della stessa ne rappresentano in sintesi gli aspetti più innovativi. In effetti nel corso delle annualità previste il sistema consolidato di offerta (che rispondeva alla domanda sociale di formazione nel segmento giovanile) si è profondamente

¹⁹ L'obiettivo 4 del Fse si ripropone di "Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione".

²⁰ Cfr. Isfol, *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1999.

²¹ Cfr. Isfol, *Verso la Formazione Continua. I Progetti aziendali finanziati dal FSE*, Franco Angeli, Milano, 1998.

diversificato. A fronte di un alto livello di selettività del sistema educativo e di elevatissimi tassi di abbandono scolastico nei primi due anni dell'istruzione secondaria superiore (anche tecnica e professionale), la formazione professionale regionale ha finito per svolgere una funzione di supplenza alla scuola e non solo nella logica di una qualificazione di base, ma anche di alfabetizzazione ed educazione generale. Dal 1994, a livello regionale e nazionale, si è scelto di trasformare le tipologie di offerta con un'opzione forte verso un allargamento della platea di utenza, interessando:

- tutti i soggetti (giovani e adulti) in cerca di occupazione, il cui incremento di dotazione di capitale umano potesse aumentare le probabilità di inserimento;
- i soggetti più vulnerabili sul mercato del lavoro per caratteristiche di disagio personale e/o sociale (come i disabili, immigrati, detenuti, tossicodipendenti) per cui la formazione poteva costituire un canale di integrazione sociale oltre che occupazionale;
- gli occupati (un segmento di popolazione raramente coinvolto prima in attività di formazione, aggiornamento e riqualificazione a finanziamento pubblico e per cui gli interventi proposti potevano costituire un potenziamento della propria professionalità anche per contrastare l'obsolescenza delle conoscenze e competenze di fronte alle trasformazioni tecnologiche e produttive).

In parallelo all'ampliamento della platea di destinatari, gli obiettivi generali del Fse 1994-99 miravano ad una strategia di targeting della popolazione beneficiaria, prevalentemente (ma non esclusivamente) indirizzata ai soggetti con maggiore difficoltà di inserimento non per caratteristiche particolari di disagio (come nel caso dei disabili, etc.) ma per caratteristiche anagrafiche e di dotazione di capitale umano meno apprezzate dalla domanda di lavoro. Da qui l'opzione forte per politiche di mainstreaming nei confronti delle donne e, nello specifico, delle misure di policy verso gli adulti disoccupati di lunga durata e i soggetti in possesso di bassi livelli di istruzione.

La valutazione di tali strategie di targeting è rilevante per capire se gli interventi sono stati finalizzati ad azioni coerenti con il loro obiettivo e per capire quali logiche hanno agito maggiormente nella "cattura" dei destinatari di tali interventi.

In questo paragrafo si farà dunque un approfondimento su:

- Chi sono stati i reali fruitori di questa offerta?
- Quali sono le modalità messe in campo per contribuire alla creazione di un matching tra domanda e offerta di lavoro locale?
- In quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi di equità e di competitività sociale?

Per rispondere a queste domande di valutazione l'Isfol, grazie alla collaborazione stabilita con le Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali titolari di programmi operativi (oggi Autorità di Gestione), ha estrapolato dai dati amministrativi (archivi allievi e corsi) e dai follow up sui destinatari (condotti su base locale) informazioni utili a capire che tipo di utenza fosse stata captata e attraverso quali strategie.

I dati e le osservazioni che seguono si riferiscono dunque alla popolazione effettivamente coinvolta nelle attività realizzate a valere sui seguenti assi d'intervento previsti dal Fse nell'annualità 1997²², vale a dire:

- disoccupati di lunga durata - asse 1;
- giovani - asse 2;
- promozione delle pari opportunità tra uomini e donne - asse 4.

La formazione professionale, nel 1997 e nelle nove Regioni considerate²³, ha coinvolto maggiormente coloro che, in base alle caratteristiche strutturali, risultano i più giovani e i più istruiti del bacino potenziale di utenza. Si tratta di un'osservazione che acquista ulteriore importanza se si considera la preoccupante continuità del fenomeno con quanto già rilevato per l'annualità precedente dallo stesso tipo di analisi. In particolare:

- il 59% dei formati ha un'età compresa fra i 15 e i 24 anni contro il 38% dell'utenza potenziale;
- a fronte di un bacino d'utenza composto per il 5,7% di persone prive di titolo di studio e per il 39,1% in possesso del solo obbligo scolastico (licenza media inferiore) la formazione professionale è intervenuta su questa fascia di soggetti nella misura rispettivamente dello 0,2% e del 23,2%

Una prima considerazione attiene al valore di education rivestito della formazione professionale regionale, laddove essa si concentra anche sulla qualificazione generale e di base dei giovani che non proseguono gli studi nell'istruzione secondaria superiore, e non solo di strumento di politica attiva del lavoro.

Una seconda considerazione concerne l'attuazione delle strategie definite nel Qcs dell'Obiettivo 3 del Fse. Esso presentava due scelte strategiche di programmazione sulle politiche per l'occupabilità

²² I risultati ottenuti (e le metodologie utilizzate) dall'analisi del targeting e degli impatti lordi e netti della formazione professionale cofinanziata al Centro Nord Italia sono stati descritti in: Isfol, *Gli impatti degli interventi formativi: apprendimenti per la programmazione in corso*, Rapporto presentato al Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 3, Roma, luglio 2001 e in corso di stampa.

²³ L'analisi considera la sola annualità '97 e quindi le regioni per le quali sono disponibili gli archivi destinatari (con le informazioni raccolte in entrata) oppure le indagini di placement relative a tale anno: P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Marche e Lazio.

che implicavano riferimenti a popolazioni tra loro differenti: 1) il rafforzamento dell'obiettivo generale di equità sociale; 2) l'obiettivo di competitività.

Nel primo caso gli interventi, oltre a svilupparsi nei due assi specifici rivolti all'inclusione sociale e nel mercato del lavoro delle fasce deboli e alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, dovevano rivolgersi: a) ai disoccupati di lunga durata (specie se con età superiore ai 25 anni) e, soprattutto, a coloro che alla condizione di disoccupazione associavano lo svantaggio di bassa scolarità e inadeguata qualificazione; b) ai giovani in possesso del solo obbligo scolastico.

Nel secondo caso gli interventi dovevano puntare anche ad un incremento delle professionalità medio-alte dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro, nel quadro delle misure di sviluppo della formazione post diploma e dell'alta formazione.

Di seguito si descrive, in dettaglio, la configurazione degli interventi previsti e il target da essi effettivamente raggiunto.

3.1 Descrizione degli interventi realizzati

Nella maggior parte dei casi (85%) si tratta di interventi "consistenti" in quanto caratterizzati da durate superiori alle 300 ore/corso e, quasi nella metà dei casi (42,6%), superiore alle 600 ore corso. All'interno dell'attività corsuale, nel 53,2% dei casi, è stato possibile verificare l'effettivo svolgimento dello stage. In parte ciò conferma la crescente diffusione di architetture di intervento formativo articolate tra attività d'aula e attività svolta in azienda — generalmente della durata media pari un terzo dell'intera durata del progetto.²⁴

L'iscrizione al corso da parte dei destinatari è avvenuta principalmente in base a due motivazioni fondamentali: la prima legata all'occupabilità e all'aumento di chances di inserimento nel mercato del lavoro (nel 45,7% dei casi), mentre la seconda (pari al 40% del campione) riferita ad un interesse generale o specifico verso i contenuti dell'attività corsuale poi seguita.

L'informativa sull'opportunità di partecipazione all'intervento è stata rintracciata principalmente attraverso i canali informali afferenti alle reti di relazione familiare o amicale (35% dei casi), oppure attraverso i canali informativi strutturati appositamente all'interno dei diversi progetti formativi (informazione e pubblicità veicolata attraverso stampa, depliant, televisione e radio pari al 25,3% dei casi) a cui si deve aggiungere l'informazione reperita direttamente presso l'ente

²⁴ Cfr. Isfol, *Valutazione finale dell'Obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999, pag. 86.

erogatore dell'intervento (6,4%). In alternativa, l'informazione è stata raccolta presso i diversi centri informativi e di orientamento pubblici (23,5%).

3.2 Analisi per classi d'età dei destinatari

In questa parte dell'analisi si confrontano due popolazioni, quella dei beneficiari effettivi formati attraverso interventi di Fse – in totale 14.000 interviste rappresentative di circa 54 mila unità - e quella dei beneficiari potenziali che rappresenta la popolazione "target" ossia il potenziale bacino di utenza rispetto al quale rivolgere gli interventi (individuato all'interno dei microdati Istat sulle Forze di lavoro), pari ad un universo di 1 milione e 62 mila unità. Le due popolazioni (quella dei formati, che rappresenta un sottoinsieme della seconda, ossia della popolazione target potenziale) hanno alcune caratteristiche comuni. Le persone considerate sono:

- di età compresa tra i 15 ed i 44 anni;
- residenti nelle nove regioni del Centro Nord di cui si possedeva l'informazione relativa all'annualità '97;
- non occupate al momento dell'iscrizione al corso nel caso dei formati;
- non occupate al momento dell'intervista Istat (aprile 1997) per il bacino d'utenza potenziale.

Ciò significa che, coerentemente alla finalità generale dell'ex obiettivo 3 del Fse (lotta alla disoccupazione), la popolazione potenziale considerata e il sottoinsieme dei formati afferivano di fatto alle forze di lavoro in cerca di prima o di nuova occupazione e alle forze di lavoro potenziali (ricerca attiva di lavoro e disponibilità ad accettare un lavoro).

Nel 1997, nei nove contesti considerati, i destinatari di interventi formativi risultano in prevalenza giovani (tabella VIII.2). Il 59,1% dei formati, infatti, ha un'età inferiore ai 25 anni con una componente pari a poco più del 20% del totale di giovanissimi, il 25,5% un'età compresa tra i 25 e i 29 anni, il rimanente 15,4% dei casi, compresa tra i 30 e i 44 anni. La popolazione di riferimento Istat, ossia il bacino d'utenza potenziale, appare costituita in prevalenza da persone con un'età superiore ai 24 anni (il 62,2%). Si tratta di giovani con un'età compresa tra i 25 e i 29 anni nel 27,3% dei casi, e di ultra trentenni (dai 30 ai 44 anni) per il 35%. Il rimanente 37,8% è rappresentato dai giovani con età inferiori ai 25 anni, con uno scarto su questa classe d'età, rispetto ai formati, del 21,3%.

Tabella VIII.6 - Classi d'età dei formati e della popolazione di riferimento Istat al 1997 (valori assoluti e percentuali)

Anno 1997	Formati		Popolazione Istat	
Classi di età	v.a	%	v.a	%
fino a 19 anni	11.301	20,9	87.208	8,2
20-24 anni	20.604	38,2	314.083	29,6
25-29 anni	13.768	25,5	289.841	27,3
30-34 anni	5.230	9,7	166.380	15,7
35-39 anni	1.700	3,2	114.758	10,8
40-44 anni	1.353	2,5	89.802	8,5
Totale	53.956	100,0	1.062.072	100,0

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po e Istat - microdati sulle Forze di lavoro.

Questo dato, oltre a confermare un fenomeno già riscontrato in precedenza²⁵, evidenzia che per il Fse l'essersi rivolto maggiormente ai giovani rispetto ad un bacino d'utenza potenziale caratterizzato da un'età media di circa 26 anni, derivi in larga parte da orientamenti già esplicitati nei documenti di programmazione relativi alle annualità 1994-1999.

Nel Qcs dell'Obiettivo 3, infatti, tra le priorità veniva indicata la necessità di effettuare interventi rivolti a contenere la disoccupazione giovanile. Nello stesso documento di programmazione si indicava di "destinare una quota del 20% degli investimenti ad interventi rivolti ai giovani con meno di 20 anni, al fine di contrastare il fenomeno della disoccupazione di lunga durata collegata ad un deficit formativo iniziale".

Nei Programmi Operativi (ossia nei documenti di programmazione delle singole Amministrazioni titolari di Fse) tale indicazione trova riscontro, almeno parzialmente, nella definizione dei finanziamenti per asse d'intervento. Rispetto al totale dei finanziamenti di Fse relativi ai Po

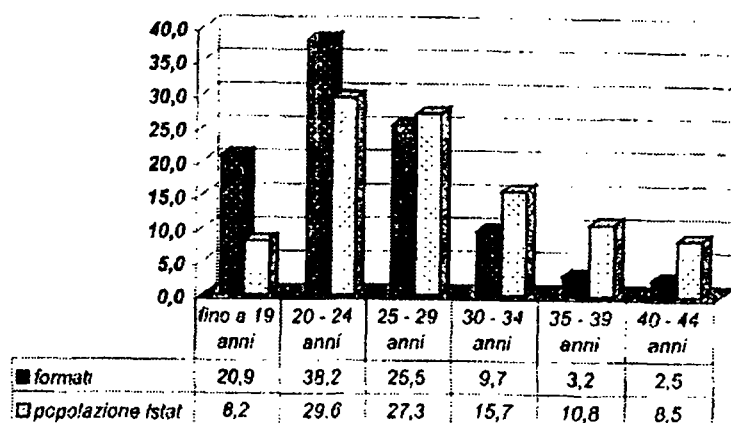
²⁵ Classi d'età della popolazione destinataria (Fse) e della popolazione di riferimento al 1996 (valori assoluti e percentuali)

Classe di età	Fonte del dato	
	Fse	Istat Popolazione di riferimento
Anno 1996		
fino a 24 anni		
v.a.	32.469	273.186
%	60,4	39,4
da 25 a 34 anni		
v.a.	17.298	312.881
%	32,1	45,1
da 35 a 44 anni		
v.a.	4.039	107.970
%	7,5	15,6
Totale		
v.a.	53.833	694.037
%	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati delle 8 Amministrazioni titolari di Po e Istat - microdati sulle Forze di lavoro.

dell'Obiettivo 3, l'asse rivolto ai giovani in cerca di occupazione (asse 2) registra un peso percentuale superiore a tutti gli altri assi (pari al 49,8% del totale finanziario dell'Obiettivo 3).²⁶

Grafico VIII.3. – Classi d'età della popolazione destinataria (Fse), della popolazione di riferimento Istat al 1997 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po e Istat - microdati sulle forze di lavoro anno 1997.

3.3 Analisi per livello di istruzione dei destinatari

Gli assi formativi considerati (disoccupati di lunga durata, giovani e pari opportunità), nell'attuazione delle attività nell'anno e nei contesti geografici suddetti, non sembrano aver coinvolto le fasce di popolazione in possesso di livelli d'istruzione più bassi e per i quali maggiore è la necessità di azioni di qualificazione. A fronte di un bacino d'utenza composto dal 5,7% di persone prive di titolo di studio e dal 39,1% in possesso del solo obbligo scolastico (licenza media inferiore) la formazione professionale è intervenuta su questa fascia di soggetti nella misura rispettivamente dello 0,2% e del 23,2% (tabella VIII.7).

²⁶ Nelle Regioni considerate da questa analisi il peso dell'asse 2 oscilla tra il 43% delle Marche e percentuali superiori al 56% per Emilia Romagna e Provincia autonoma di Trento (59%).

Tabella VIII.7 - Titolo di studio dei formati e della popolazione di riferimento al 1997 (valori assoluti e percentuali)

Anno 1997 Titolo di studio	Formati		Popolazione Istat	
	v.a	%	v.a	%
nessuno o elementare	114	0,2	55.344	5,2
media inferiore	12.438	23,2	415.335	39,1
qualifica	1.893	3,5	107.128	10,1
diploma	31.706	59,1	386.605	36,4
du o laurea o dottorato	7.482	14,0	97.660	9,2
Totale	53.633	100,00	1.062.072	100,00

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di PO e Istat - microdati sulle forze di lavoro.

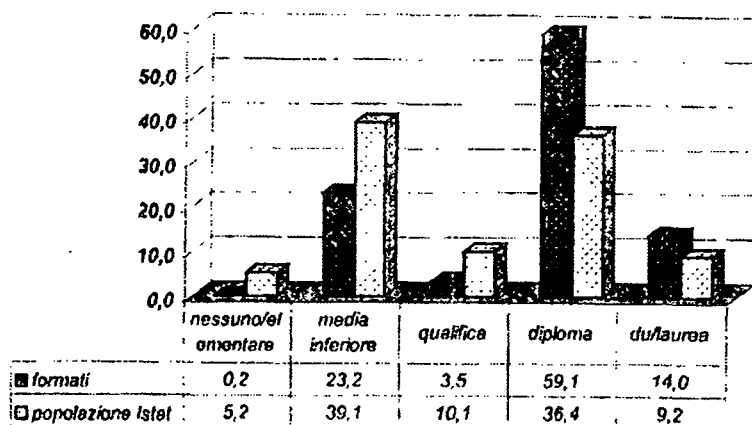
Gli interventi messi in campo tendono a coinvolgere destinatari già in possesso di un titolo di studio superiore. In particolare, nell'aggregato composto dai *formati*, i diplomati rappresentano il 59,1% del totale e i laureati il 14%. Al contrario, i diplomati all'interno della *popolazione di riferimento Istat* risultano rispettivamente rappresentati nella misura del 36,4% e dell'9,2%.

Lo scarso coinvolgimento nelle attività formative di persone in possesso di titoli di studio bassi già messo in evidenza nell'analisi dei formati nell'annualità 1996 appare inequivocabilmente confermato anche per l'annualità presa in esame. Si può ipotizzare che nel determinare questo fenomeno intervengano i seguenti fattori:

1. la persistente difficoltà, da parte dell'utenza potenziale meno scolarizzata, ad accedere alle informazioni sulle opportunità di accesso all'esperienza formativa. La maggiore presenza di fasce di popolazione attiva caratterizzate da bassa scolarità viene confermata anche dalla distribuzione dell'aggregato forze di lavoro (occupati e non occupati nelle nove regioni considerate) per titolo di studio, la quale mostra una percentuale di persone in possesso della licenza media del 36% e prive di titolo (elementare o nessun titolo) del 14,2%.²⁷

²⁷ Cfr Istat, *Forze di lavoro, Media 1997*

Grafico VIII.4 - Titolo di studio dei formati e della popolazione di riferimento al 1997 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po e Istat - microdati sulle forze di lavoro.

2. la mancanza di un adeguato sistema dei Servizi per l'impiego. E' molto probabile che l'ideazione e pianificazione di specifici interventi informativi e di strategie di sensibilizzazione e d'intercettazione dell'utenza potenziale più debole tenderebbero ad incidere positivamente sulla capacità dei sistemi formativi di perseguire con più efficacia, anche per queste fasce di popolazione, l'obiettivo di crescita di *chances* di occupazione (occupabilità) e di valorizzazione delle risorse umane.
3. la scarsa capacità di attrazione delle proposte formative (a prescindere dalla loro effettiva qualità) sulle fasce di popolazione meno scolarizzate. L'appetibilità della formazione professionale tende a diminuire là dove è più basso il "riconoscimento" sociale e culturale ad essa attribuito. Ciò sembra trovare conferma, come vedremo nel paragrafo successivo, nella relazione esistente tra decisione di partecipare ad un intervento di formazione professionale e background culturale della famiglia di origine.
4. la difficoltà oggettiva a partecipare continuativamente alle attività previste. Ciò è tanto più vero se ci si rivolge alle fasce femminili che incontrano vincoli familiari e domestici i quali difficilmente si conciliano con la rigidità degli orari e delle formule di alcune proposte formative.

3.4 Analisi del background familiare dei destinatari

Il ruolo esercitato dal background familiare nella scelta di seguire o meno un'attività formativa è un tema particolarmente rilevante nella valutazione degli interventi di politica attiva del lavoro (tra cui è compresa l'attività formativa). In letteratura tale ruolo è stato studiato e misurato, al fine di ricercarne la possibile valenza propulsiva (o al contrario contenitiva) nei percorsi individuali di accesso agli interventi formativi. Le variabili che mirano a ricostruire il background familiare fanno riferimento sostanzialmente a:

- il titolo di studio del padre e il titolo di studio della madre;
- la condizione professionale rivestita dal padre e dalla madre (l'ultima ricoperta nel caso di pensionamenti);
- la posizione professionale del padre e della madre (l'ultima esercitata nel caso di pensionamenti).

Il grado di rilevanza delle suddette variabili sulla decisione di seguire o meno un'attività formativa (propensione di scelta) varia a seconda (principalmente) del sesso, dell'età e del titolo di studio del soggetto destinatario degli interventi.

E' indubbio che si tratta di un ruolo che viene giocato sia in entrata che in uscita del percorso formativo. Nel primo caso è la famiglia, insieme alla rete amicale, a svolgere in maniera determinante il compito di "cinghia di trasmissione" delle informazioni attraverso cui i destinatari scelgono di seguire un intervento formativo. Nel secondo caso essa diventa un ottimo trampolino di lancio per il mercato del lavoro, attivando contatti e utilizzando reti che aprono la strada dell'inserimento lavorativo. In alcuni casi è stato persino riscontrato che sull'occupabilità dei destinatari delle azioni formative è il livello di istruzione della famiglia di origine ad esercitare la forza maggiore rispetto ad altre caratteristiche proprie come l'età, il sesso e il titolo di studio²⁸.

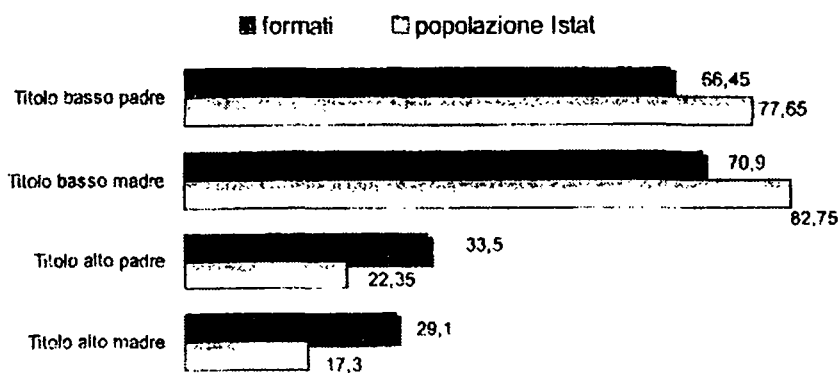
In questa sede viene analizzato il ruolo svolto in entrata (vale a dire al momento di scegliere la frequenza o meno di un intervento formativo) in funzione, dunque, di approfondimenti descrittivi della popolazione effettivamente coinvolta dagli interventi formativi.²⁹

²⁸ Il ruolo delle cosiddette "credenziali educative" è stato efficacemente ribadito nei lavori presentati al XIV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, organizzato dall'AIEL (Milano, ottobre 1999) da: Schizzerotto A., *Il ruolo dell'istruzione nelle carriere lavorative degli italiani*, con analisi basate sui dati dell'Indagine Longitudinale sulle Famiglie Italiane relativi al 1997 (ILFI svolta dal CNR) e da Amendola A. e Nese A., *L'impatto del background familiare sulla performance socioeconomica dei figli*, con specifiche elaborazioni effettuate su un campione rintracciato nei dati individuali dell'indagine Bankitalia del 1993. Si veda a questo proposito anche i risultati dell'analisi sui formati nella Regione Sardegna in Isfol, *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*, Roma, I libri del Fondo Sociale Europeo, 2000, pag.78-83.

²⁹ Accanto a tale avvertenza se ne aggiunge immediatamente una seconda che riguarda specificamente l'ambito di indagine: gli interventi formativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. La programmazione di tali interventi, di fatto,

Dai dati a disposizione emerge in primo luogo che la maggioranza della popolazione che nel 1997 risultava in cerca di occupazione afferiva ad una famiglia composta da genitori in possesso di titoli di studio bassi. Circa il 50% sia dei padri che delle madri della popolazione potenzialmente destinataria di interventi di politica attiva del lavoro non ha ottenuto alcun titolo oppure è in possesso della sola licenza elementare, mentre sono circa 1/3 del totale i genitori con licenza media inferiore o avviamento professionale (che corrisponde all'attuale qualifica professionale). I titoli di studio superiori riguardano dunque meno del 25% dei padri e poco più del 14% delle madri dei disoccupati. Per contro i disoccupati destinatari di interventi formativi provengono da famiglie caratterizzate da livelli d'istruzione mediamente più elevati rispetto alla popolazione potenziale. La percentuale dei padri e delle madri privi di titolo di studio o in possesso della sola licenza elementare, per i formati scende infatti a circa il 28%, rimane alta la percentuale dei genitori in possesso dell'obbligo scolastico e dell'avviamento professionale (44%), mentre si alza la percentuale dei genitori con titoli superiori (27% per i padri e 25% per le madri dei formati).

Grafico VIII.5 - Background familiare dei formati e del bacino di utenza potenziale (titolo alto = diploma e laurea; titolo basso = nessun titolo, licenza media, avviamento prof.). %



Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po e Istat - microdati sulle forze di lavoro.

ci autorizzerebbe ad effettuare considerazioni in merito al ruolo esercitato dalla variabile "background familiare" solo per una parte (per quanto maggioritaria) della popolazione raggiunta: i giovani (asse 2) e, parzialmente, le donne (asse 4). L'asse 1, infatti, rivolgendosi a disoccupati di lunga durata (un tipo di utenza che per motivi di età avanzata appare di fatto maggiormente svincolata dalle influenze della famiglia di origine) non dovrebbe, a rigore, entrare tra queste considerazioni. In realtà, gli interventi previsti per questa tipologia di utenza hanno coinvolto una popolazione decisamente più giovane, quasi completamente assimilabile a quella raggiunta dall'asse 2 e per questo sono stati qui considerati. L'indagine in questione ha potuto utilizzare solo una delle tre variabili sopra indicate, e, segnatamente, il titolo di studio. Inoltre solo per alcune regioni fornitrici delle basi di dati ai fini di questa indagine è stato possibile rilevare la variabile in questione (pari al 23,1% dei casi trattati).

La lettura complessiva di questi dati ci autorizzerebbe a confermare (sebbene in forma ancora ipotetica) il ruolo centrale della famiglia tra le variabili che influenzano la scelta a seguire le attività formative. Potremmo infatti sostenere che ad un background culturale più elevato corrispondano strumenti informativi più robusti che facilitano quanto meno l'accesso alle opportunità formative presenti sul territorio. Si tratta ancora di un indizio che solo una più approfondita analisi dei canali di informazione attivati effettivamente dagli stessi destinatari degli interventi potrebbe confermare.

3.5 La popolazione formata attraverso l'asse d'intervento I - "disoccupati di lunga durata" ³⁰.

Entriamo ora in maggior dettaglio analizzando il 22,3% di allievi che ha partecipato ad un'iniziativa a valere sull'asse I, ossia indirizzata ai disoccupati di lunga durata.

Per questo asse d'intervento la maggioranza dei destinatari risulta per il 57,5% dei casi di genere femminile. L'accesso alle azioni a valere sull'asse rivolto ai disoccupati di lunga durata non appare precluso ai più giovani.

Coerentemente con la vocazione "curativa" attribuita dalla programmazione all'asse I si attendeva una forte concentrazione di utenti con un'età superiore ai 24 anni. Di fatto, il 35,4% dei formati attraverso l'asse considerato, al momento dell'iscrizione, risultava avere un'età inferiore ai 25 anni, il 36,5% compresa tra i 25 e i 29 anni, il 18,1% tra i 30 e i 34 anni e solo il rimanente 10% superiore ai 34 anni. Il parziale sbilanciamento verso la classe d'età dei più giovani appare attenuato se si prende in considerazione il sottoinsieme delle donne formate attraverso l'asse I per le quali si registra una maggiore presenza di "adulte". La presenza dei giovani in condizione di disoccupazione da oltre 12 mesi è stata esplicitamente prevista in molti Po per il periodo '94 - '99, in relazione alla composizione per età della disoccupazione di lunga durata (caratterizzata dalla presenza dei soggetti giovani). Ciononostante, per l'asse I, è l'analisi per titoli di studio che maggiormente mette in rilievo la distanza tra programmazione e realizzazione. In altri termini, il dato rilevato sui titoli di studio differisce sostanzialmente dai dati attesi in base alle strategie della programmazione originaria e della "programmazione attuativa".³¹

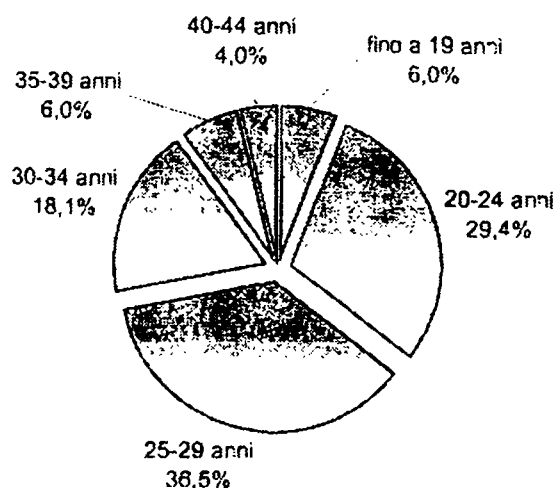
Solo il 16,8% dei disoccupati di lunga durata formati possiede infatti un titolo di studio basso (fino all'obbligo scolastico) e tra questi, solamente lo 0,4% (ossia 25 destinatari su 6.231) risulta privo di

³⁰ In questa sezione di analisi sono esclusi i dati della Regione Lazio perché privi del riferimento all'asse di intervento della programmazione obiettivo 3 del Fse.

³¹ Intesa come processo di programmazione delle risorse disponibili che parte dalla definizione delle linee generali di indirizzo e, attraverso le fasi di pubblicazione dei bandi e di selezione dei progetti, giunge alla approvazione del Piano delle attività cofinanziate dal Fse.

titolo di studio. Il 4,5% poi è in possesso di una qualifica professionale conseguita all'interno del sistema scolastico.

Grafico VIII.6. - Asse disoccupati di lunga durata - Composizione per classi d'età della popolazione destinataria Fse anno 1997 (valori %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po

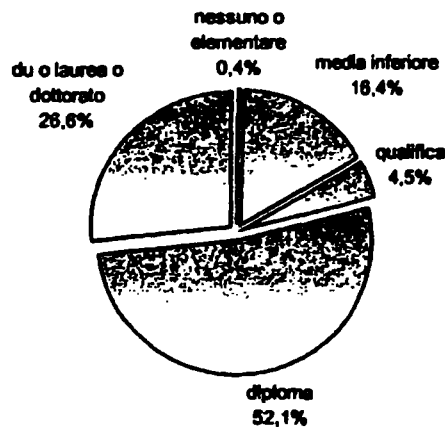
Al contrario, la maggioranza dei formati nell'asse 1 ha un titolo di studio medio o alto. Il 52,1% risulta in possesso di un diploma di scuola media superiore (percentuale che cresce se si considerano i giovani con meno di 25 anni formati attraverso tale asse), mentre il 26,6% è in possesso del diploma di laurea o di laurea breve.

L'asse 1 risulta quindi rivolto ad una popolazione solo in parte coerente con gli obiettivi della programmazione e, soprattutto, non in condizioni di particolare svantaggio. Questo dato, unito alle complessive maggiori difficoltà di attuazione dimostrate dall'asse, evidenzia in primo luogo, le difficoltà che caratterizzano il sistema nazionale dei Servizi per l'impiego e il difficile decollo della loro riforma,³² ossia della costruzione di una rete di servizi capaci di intercettare, informare e orientare le utenze più vulnerabili³³.

³² Cfr. Gilli D. (a cura di), *Servizi per l'impiego - Rapporto di monitoraggio 2000*, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n.1/2001 ISFOL - RP(MDL) - 1/2001

³³ In effetti il monitoraggio effettuato sull'applicazione dei processi di decentramento messi in atto dalla riforma degli SPI evidenzia l'esistenza di una situazione eterogenea, che vede zone in cui la riforma può dirsi già completamente avviata, accanto ad altre in cui siamo ancora agli inizi.

Grafico VIII.7 - Asse disoccupati di lunga durata Titolo di studio dei formati (valori %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni titolari di Po

Il carattere di debolezza di ampie fasce di popolazione in cerca di occupazione è confermato dai microdati Istat. All'interno della popolazione di riferimento dell'Istat è stata individuato un sottoinsieme (che per le regioni considerate risulta pari a 223.911 unità ossia il 21% del totale della popolazione potenzialmente destinataria di interventi formativi finalizzati all'inserimento lavorativo) di disoccupati in senso stretto, composto da tutte le persone in cerca di nuova occupazione con più di 25 anni e dai giovani con meno di 25 anni e con una durata di ricerca attiva del nuovo lavoro superiore a 12 mesi. Questo sottoinsieme Istat di disoccupati in senso stretto si caratterizza per essere in quasi la metà dei casi (47,6%) composto da persone con una età compresa tra i 30 e 44 anni e con un livello d'istruzione in prevalenza (52,1%) non superiore all'obbligo scolastico.

In altri termini, il fenomeno più evidente nell'analizzare i dati sulla popolazione effettivamente raggiunta dalle proposte formative è l'esistenza di aree di sovrapposizione tra le attività a valere sugli assi 1 e 2. Tale fenomeno sembra dipendere in larga misura dalla mancata specializzazione dell'asse rivolto ai disoccupati di lunga durata. I limiti e gli aspetti problematici legati all'attuazione dell'asse 1, già analizzati in passato³⁴, alla luce delle informazioni sui partecipanti effettivi appaiono meglio analizzabili: accanto ad un problema di assenza di contesti di riferimento di utenza potenziale (vero peraltro solo in talune regioni) vanno ricordate le difficoltà derivanti da un mancato riconoscimento della specificità dell'asse 1. Tale specificità avrebbe dovuto trovare riscontro:

³⁴ Isfol, *Rapporto di medio termine del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1997, pagg. 141-168.

- nella programmazione “attuativa”, all’interno della quale la capacità di dare specificità all’asse I dipendeva dall’esistenza (nella definizione degli avvisi e dei bandi) di indicazioni puntuali sulle caratteristiche delle proposte che l’Amministrazione intendeva finanziare in termini di fabbisogni formativi, durate degli interventi, alternanza formazione - lavoro, definizione di partenariati locali, sperimentazione di nuovi percorsi formativi, ecc., elementi questi che avrebbero dovuto incidere significativamente sulla selezione e quindi sulla qualità delle proposte progettuali. Nel contempo, la programmazione e gestione da parte dei titolari di Po doveva tenere conto delle peculiari difficoltà di realizzazione di interventi rivolti ai disoccupati di lunga durata con titoli bassi in modo da contrastare il naturale orientamento dell’offerta formativa verso utenze “meno problematiche” e “meglio spendibili” sul mercato del lavoro.
- nella progettazione operativa degli interventi da parte dei *soggetti attuatori*.³⁵ La formazione dovrebbe caratterizzarsi in base alla specificità dei destinatari da coinvolgere rispetto ad una maggiore complessità/problematicità (gestione dell’aula e flessibilità degli orari solo per fare degli esempi), alla necessità di prevedere metodologie e didattiche non tradizionali e architetture flessibili rispetto alle esigenze e alle caratteristiche dell’utenza. Questo non solo relativamente alla fase di realizzazione degli interventi ma, a monte, nella predisposizione di strategie mirate e di strumenti efficaci di intercettazione dei potenziali destinatari in grado di sviluppare appetibilità. Anche in questo caso non deve essere sottovalutato come la capacità o l’interesse del sistema dell’offerta formativa di promuovere interventi mirati dipende, in una logica di mercato, dai risultati che l’investimento determina in termini di immagine e affidabilità del soggetto attuatore.

Naturalmente queste considerazioni valgono anche per l’attuazione del Fse 2000–2006 la cui architettura generale, pur non prevedendo una connessione diretta ed esaustiva tra assi d’intervento e tipologie d’azione, indica chiaramente specifiche priorità (come nel caso delle politiche curative e preventive dell’occupazione che richiamano esplicitamente determinati target d’utenza).

4. Conclusioni

Alla luce delle analisi effettuate le strategie tracciate all’interno della programmazione del Qcs appaiono ampiamente attese per ciò che attiene lo sviluppo di competitività mentre evidenziano

³⁵ Intesi come organismi, enti (emanazioni delle associazioni di categoria), agenzie private che erogano le attività formative attraverso l’aggiudicazione, tramite procedura concorsuale, di proposte progettuali valutate e messe in graduatoria da apposite commissioni di valutazione ex ante dei progetti.

obiettive carenze nel sostegno al perseguimento degli obiettivi di equità sociale. In questo ultimo caso va infatti evidenziato come il sistema formativo sia riuscito a coinvolgere solo in parte (e in alcuni casi per nulla) segmenti di popolazione in condizioni di maggior svantaggio dove essa si configura come utenza scarsamente scolarizzata o priva di qualificazione associate a condizione di inoccupazione ed ad età adulta.

Di fatto è proprio la popolazione in condizioni di svantaggio ad avere le minori capacità di orientarsi fra le opportunità presenti sul territorio. Ciò chiama in causa le capacità d'intervento da parte di tutti gli attori coinvolti: nella programmazione delle politiche, nella gestione dei servizi per l'impiego, nelle modalità di progettazione e realizzazione delle attività. Nel quadro di una carente intercettazione dei soggetti più bisognosi di informazione e orientamento si sono verificati di fatto fenomeni di "autoscrematura" e di "scrematura" dell'utenza degli interventi cofinanziati dal Fse: i disoccupati più istruiti e i giovani sono riusciti a muoversi autonomamente e a raccogliere le opportunità offerte, i soggetti più deboli (l'utenza più "difficile" caratterizzata da titoli di studio più bassi, da un'età più elevata e naturalmente da uno stato di disoccupazione) sono invece rimasti ai margini³⁶, non raggiunti dal sistema della formazione professionale³⁷.

Se a questo si aggiunge che proprio tale utenza rappresenta, nell'ambito dei contesti regionali considerati in questa analisi, la quota più consistente di popolazione in cerca di occupazione, risulta necessario, con l'attuale periodo di programmazione del Fse 2000 - 2006, portare a termine il processo di attivazione dei Spi e accelerare la costruzione di percorsi mirati prioritariamente alla intercettazione, sensibilizzazione, informazione e orientamento dei destinatari potenziali di intervento³⁸. Ciò chiama in causa le capacità d'intervento da parte di tutti gli attori coinvolti: nella programmazione delle politiche, nella gestione dei servizi all'impiego, nelle modalità di progettazione e realizzazione delle attività. Da questo punto di vista il sistema formativo, pur mettendo in atto notevoli sforzi d'innovazione, ha stentato a dimostrare la sua incisività ed efficienza proprio là dove sussiste maggiore emergenza. Un dato interessante proviene dall'analisi

³⁶ Inoltre il mercato della formazione professionale tende a premiare i progetti che mostrano la migliore rispondenza ai fabbisogni professionali delle imprese e alla occupabilità dei formati. Fra l'altro, ciò si esprime nei criteri di selezione dei progetti definiti nei bandi di gara, ed in particolare attraverso l'indicatore "tasso di occupazione dei formati di attività precedenti gestite dal proponente". Il mercato ha probabilmente portato gli organismi di formazione a selezionare i propri utenti in funzione della loro occupabilità, a selezionare quindi i più forti. Per correggere tale tendenza, in prospettiva si auspicano percorsi di programmazione e di progettazione mirati esplicitamente alla popolazione più vulnerabile.

³⁷ Al termine del primo triennio di attuazione i diversi titolari di Po Obiettivo 3 hanno chiesto e ottenuto, in fase di riprogrammazione di metà percorso, uno spostamento di risorse dall'asse 1 all'asse 2. I motivi addotti facevano riferimento ad una sostanziale difficoltà di intercettazione dell'utenza individuata dalle diverse misure interne all'asse 1 e, in modo particolare, di disoccupati di lunga durata privi di titolo di studio o di qualifica professionale (misura 1) oppure in possesso di un titolo di studio dimostratosi inadeguato a garantire un inserimento lavorativo permanente (misura 2).

dei flussi in entrata ed in uscita del mercato del lavoro dove si riscontra che la maggior parte dei nuovi impieghi non transitano per lo stato di disoccupazione ma provengono spesso dallo stato di inattività³⁸; la stessa osservazione, a ragione, può essere estesa al gran numero di formati.

Per quello che riguarda invece il perseguimento dell'obiettivo delle pari opportunità tra uomini e donne va segnalato l'elevato coinvolgimento delle donne nelle iniziative realizzate. Nel complesso dei tre assi dell'Obiettivo 3 qui considerati la presenza femminile è stata elevata (60,1%) e corrispondente alla struttura della popolazione di riferimento (62,1%). Questo dato, letto unitamente a quello degli impatti netti degli interventi formativi (si veda a questo proposito cap IV) in cui emerge un forte effetto positivo della formazione sull'inserimento occupazionale delle donne, conferma la rilevanza e l'efficacia delle politiche di *mainstreaming*. Tuttavia la difficoltà per le donne disoccupate con livelli d'istruzione più bassi ad accedere alla formazione trova conferma nei dati. La popolazione femminile trattata risulta infatti mediamente più istruita, non solo rispetto alla popolazione femminile potenziale ma anche rispetto alla popolazione maschile trattata; elemento quest'ultimo che, sugli impatti lordi e netti della formazione, tende ad incidere positivamente.

La strategia di coniugare occupabilità ed equità e di favorire l'occupazione dei soggetti meno competitivi sul mercato del lavoro ha dunque incontrato notevoli difficoltà di attuazione, soprattutto in contesti territoriali sviluppati e dinamici dove il rischio di effetti di *dead-weight* delle politiche di inserimento è potenzialmente alto. Il rischio è infatti di sostenere una spesa pubblica per interventi che non creino effetti netti positivi sui beneficiari rispetto ad una situazione senza intervento.

Di contro tutto il sistema della formazione ha beneficiato di un forte stimolo innovativo: ad una tradizione focalizzata sulla domanda sociale di formazione di una popolazione che abbandonava precocemente gli studi, il sistema formativo ha affiancato la costruzione nel corso degli anni di offerte formative maggiormente rivolte alla domanda di specializzazione espressa dalle imprese; queste ultime vengono inoltre coinvolte nel disegno di percorsi formativi e con esse si avvia, dal basso, quel processo di integrazione tra scuola e mondo del lavoro, sul quale, come è noto, si basano le strategie nazionali ed europee delle politiche attive del lavoro. Il Fse ha permesso l'attuazione di percorsi formativi post diploma, post laurea e di azioni professionalizzanti nell'ambito dei diplomi universitari, con una scelta forte di coinvolgimento di una componente della popolazione giovanile del Centro Nord non caratterizzata da condizioni di svantaggio. Questi ultimi rappresentano un patrimonio di prassi e di conoscenze utili ad affrontare le sfide lanciate per il prossimo sessennio di programmazione dei Fondi Strutturali.

³⁸ Nei diversi documenti di programmazione dell'Obiettivo 3 del Fse per il 2000-2006, tale urgenza è stata recepita e tradotta operativamente in un obiettivo specifico finalizzato allo sviluppo e consolidamento dei nuovi servizi all'impiego.

³⁹ Si veda a questo proposito Isfol, *Il lavoro in Italia: profili, percorsi, politiche*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Capitolo 9

LA CERTIFICAZIONE DEI PERCORSI FORMATIVI

1. Lo scenario nazionale.

Nell'ultimo periodo, il complesso delle espressioni del dialogo sociale e dei provvedimenti legislativi ha segnato un passaggio progressivo, per quanto riguarda i temi della certificazione, dall'affermazione dei principi di ordine generale alla definizione di un insieme di regole del nuovo sistema.

Tali regole, ancorché sviluppatesi in modo diacronico e su fronti diversi (in particolare ricordiamo il procedere dei processi attuativi nella formazione professionale e nei canali Ifts, Obbligo formativo, Apprendistato, Eda) trovano una coerenza nell'esigenza di fornire un quadro di garanzie a tutti gli attori in un processo di ridisegno dei rapporti tra realtà socio-economiche, individui e istituzioni educative e formative. Esse infatti tendono ad assicurare:

- alle realtà socio-economiche i necessari strumenti di flessibilità per accompagnare e promuovere i processi di sviluppo;
- agli individui, giovani e adulti, il raggiungimento e il mantenimento di effettive condizioni di occupabilità tramite un'offerta formativa caratterizzata da qualità e personalizzazione;
- alle istituzioni la possibilità di operare in un contesto dotato delle necessarie regole comuni nel rispetto delle peculiarità che caratterizzano e diversificano l'offerta educativa e formativa.

In particolare, con riferimento al sistema della formazione professionale, la fisionomia del nuovo sistema di certificazione ha preso corpo nel corso dell'ultimo anno con il Decreto Ministeriale del 31/5/2001 dal titolo "Certificazione nel sistema della formazione professionale", provvedimento che rappresenta l'esito di un percorso coerente, seppure non sempre lineare, che, in seguito all'Accordo per il Lavoro del '96, ha portato dall'art. 17 della l.196/97, all'Accordo Stato/Regioni del 18/2/2000 (Allegato B, "Procedure per la costituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze professionali") e che oggi, insieme al "parallelo" Decreto sull'accreditamento delle strutture formative, va a fondare la cornice in cui si svilupperanno le azioni di sistema previste come obiettivi strategici dell'attuale programmazione Fse per ammodernare e rilanciare in modo concreto il sistema della Fp.

Il DM sulla certificazione rende oggi leggibili in modo organico gli *acquis* del dibattito socio-istituzionale di questi anni in tema di certificazione, standard e crediti, dando contemporaneamente

avvio ai necessari processi attuativi. In particolare, nel testo del Decreto sono fissati i seguenti punti:

- la focalizzazione e la finalità del nuovo sistema di certificazione che, centrandosi sulle competenze, intende conferire trasparenza ai percorsi formativi e valorizzazione alle esperienze individuali e ai crediti formativi nella prospettiva europea del *lifelong learning*, nonché agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la definizione istituzionale esplicita della competenza in quanto oggetto di certificazione. *"Al fine di definire con criteri omogenei il patrimonio conoscitivo ed operativo degli individui, per competenza certificabile [...] si intende un insieme strutturato di conoscenze e di abilità, di norma riferibili a specifiche figure professionali, acquisibili attraverso percorsi di formazione professionale e/o esperienze lavorative e/o autoformazione, valutabili anche come crediti formativi"*;
- l'avvio di un lavoro di definizione di standard minimi di competenza per la certificazione tramite Commissioni Settoriali rappresentative di istituzioni nazionali e regionali e delle parti sociali, con successiva adozione tramite ulteriori provvedimenti;
- la responsabilità e autonomia delle Regioni nella regolamentazione e nell'esercizio della funzione di certificazione nonché nella contestualizzazione di standard e procedure per assicurare la coerenza con le esigenze territoriali, pur tenuto conto delle indicazioni nazionali poste a garanzia dell'omogeneità delle diverse prassi;
- la definizione delle tre diverse tipologie di certificazione di cui il sistema si compone (certificazione di percorso formativo di norma di qualifica; certificazione di percorso formativo parziale o non completato o non finalizzato alla qualifica; certificazione di competenze acquisite in contesto non formale o informale valutabili per l'accesso a percorsi o titoli formali) e del Libretto Formativo del cittadino quale strumento di raccolta e documentazione delle certificazioni via via acquisite dall'individuo;
- un primo approccio regolamentare al problema del riconoscimento dei crediti formativi che prevede una collaborazione tra istituzione ricevente (che comunque determina il valore del credito) e istituzione di provenienza e una distinzione tra credito, per così dire, "relativo" - in quanto istituito e valido in base a specifici accordi - e credito "nazionale" - in quanto basato sugli standard nazionali già richiamati e quindi comunque valido (ancorché oggi non praticabile mancando proprio gli standard di cui il Decreto stesso avvia la definizione);
- l'avvio di una fase di sperimentazione in cui questi criteri e modalità di certificazione delle competenze dovranno essere inserite nelle realtà regionali e di filiera interagendo con le rispettive peculiarità e andando a promuovere e diffondere progressivamente il nuovo sistema.

Dunque, pur non esaurendo la materia, questo Decreto si pone come un importante momento di concretizzazione di una fase del dibattito socio-istituzionale nonché delle prassi e delle sperimentazioni condotte sino ad oggi, facendo la necessaria sintesi e lanciando le sfide del prossimo periodo. Proprio guardando all'articolazione degli eventi socio-istituzionali che, intorno a questo tema, hanno segnato l'ultimo decennio è possibile collocare l'attuale fase di passaggio nella giusta prospettiva individuando la matrice stessa delle opzioni che oggi appaiono così compiutamente formulate. A testimonianza di ciò occorre sottolineare come anche le filiere più legate alle opzioni dell'integrazione tra sistemi siano giunte ad una fase decisiva: rilevante è su questo versante il processo di messa a regime e di definizione degli standard di competenza per i percorsi Ifts partito in seguito al Regolamento attuativo di filiera varato nell'ottobre 2000. Tale processo vede oggi, sulla base di una procedura metodologica condivisa tra istituzioni e parti sociali, l'attività di costruzione delle unità capitalizzabili relative alle competenze di base e trasversali nonché l'individuazione dalle figure professionali di riferimento nei diversi settori e delle relative competenze tecnico professionali.

Infatti, la certificazione delle competenze e i suoi prerequisiti di sistema possono essere collegati ad alcuni obiettivi strategici o temi chiave che hanno subito un'evoluzione scadenzata dai tre principali accordi organici espressi dal dialogo sociale dal '93 ad oggi, ciò a testimonianza che anche nel nostro, come in altri paesi, si va affermando il ruolo della concertazione nel dare impostazione e propulsione ai processi di riforma. La seguente Tabella IX.1 riporta una lettura dei principali eventi legati alla maturazione progressiva delle opzioni che nel complesso, a partire dal dialogo sociale, le riforme hanno saputo esprimere in questi anni.

Tab. IX. I Cronologia sintetica dei processi di riforma e delle risposte del sistema in tema di certificazione delle competenze

Periodi di riferimento	Temi chiave	Alcune risposte di sistema
<p>1993/1996</p> <p>L'intesa fra Governo e Parti sociali del gennaio 1993 ed il Protocollo sulle politiche dei redditi del luglio dello stesso anno affermano la necessità di sviluppare il sistema della formazione professionale e continua, definendo "standard formativi unici nazionali coerenti con l'armonizzazione in atto in sede comunitaria". Sulla base di questi accordi inoltre vengono istituiti gli Organismi bilaterali ai quali è affidato il compito di sviluppare l'analisi dei fabbisogni di professionalità e di collaborare con gli organi di Governo per la definizione delle politiche pubbliche.</p>	<p>Standard nazionali per la formazione professionale</p> <p>Rilancio della formazione continua</p> <p>Analisi dei fabbisogni di professionalità</p>	<p>Avvio del sistema di formazione continua tramite i fondi messi a disposizione dalla Legge 236/93</p> <p>Con l'Accordo bilaterale del gennaio 95 si provvede all'istituzione degli Organismi Bilaterali a livello nazionale e regionale e all'avvio dell'indagine sull'analisi dei fabbisogni di professionalità.</p> <p>Il Governo Italiano, nel proprio semestre di presidenza UE, propone una Risoluzione che invita i paesi membri ad utilizzare un set comune di indicatori di trasparenza nelle certificazioni formative. La Risoluzione viene approvata dal Consiglio UE il 15/7/96.</p> <p>Il Ministero del Lavoro, tramite il Decreto Ministeriale 12 marzo 96, propone, in via sperimentale, un formato unico per l'Attestato di Qualifica Professionale (indicatori minimi) e ne accompagna l'adozione da parte delle Regioni tramite azioni di monitoraggio.</p> <p>Il Ministero del Lavoro e l'UE incaricano l'Isfol di realizzare il Progetto "Standard formativi": nasce il modello delle Unità Capitalizzabili che assumerà il ruolo di proposta tecnica nella logica di prospettare uno dei requisiti fondamentali per il nuovo sistema di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti.</p>
<p>1996/1997</p> <p>L'Accordo per il Lavoro del 1996 definisce alcune</p>	<p>Elevarlo qualitativo e diversificazione</p>	<p>La Legge 196/97 (e successivi Decreti attuativi degli art. 16 e 18) riforma l'istituto dell'Apprendistato e regolamenta i Tirocini: in entrambi i casi è previsto che tali esperienze</p>

<p>linee guida strategiche per la riforma del sistema formativo individuando fra i suoi punti nodali la definizione di: "un sistema di certificazione quale strumento idoneo a conferire unitarietà e visibilità ai percorsi formativi di ogni persona lungo tutto l'arco della vita nonché a promuovere il riconoscimento dei crediti formativi comunque maturati ed a documentare le competenze effettivamente acquisite".</p> <p>L'Accordo sottolinea la necessità di oltrepassare i limiti oggettivi imposti dai canali formativi e dai percorsi tradizionali, restituendo piena dignità anche a tutto ciò che è acquisito sul lavoro o in contesti non formali e prefigura un sistema globale di opportunità di apprendimento che ha come cardine l'individuo.</p>	<p>dell'offerta</p> <p>Federalismo amministrativo</p> <p>Lifelong learning: certificazione</p> <p>Integrazione tra sistemi: crediti</p>	<p>debitamente certificate costituiscano crediti nel sistema integrato. Con decretazione successiva il nuovo apprendistato viene ulteriormente regolamentato (contenuti formativi, tutor aziendale).</p> <p>Nel sistema scolastico vengono regolamentati l'elevamento dell'obbligo di istruzione, il nuovo esame di maturità e l'autonomia delle istituzioni scolastiche (quest'ultimo provvedimento è incluso nella Legge 59/97).</p> <p>Il Ministero della Pubblica Istruzione con O.M. n.455/97 istituisce i Centri territoriali permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta.</p> <p>Tutte le Regioni adottano progressivamente l'Attestato di Qualifica proposto dal Ministero del Lavoro in via sperimentale, alcune di esse regolano in modo più specifico la materia della certificazione, tra queste l'Emilia Romagna si dota di un sistema di standard formativi per Unità Formative Capitalizzabili e di un insieme articolato di dispositivi di certificazione</p> <p>Il Ministero del Lavoro, a partire dalla Risoluzione del Consiglio UE del 96 sulla trasparenza delle certificazioni formative, promuove il Progetto Leonardo "Transparency" a titolarità dell'OBNF con l'obiettivo di implementare il confronto transazionale sulle proposte metodologiche in materia di trasparenza.</p> <p>Un notevole patrimonio di esperienze sviluppate sul campo sono riconducibili all'esigenza di flessibilizzazione dei percorsi, progettazione per Unità capitalizzabili, riconoscimento delle competenze comunque acquisite, integrazione tra filiere.</p>
<p>1999/2000</p>	<p>Elevamento e garanzia delle basi minime per</p>	<p>Obblige formativo</p> <p>L'articolo 68 della legge n. 144/99 istituisce l'obbligo di frequenza di attività formative fino</p>

<p>Il nuovo Patto sociale del 98 riafferma gli obiettivi e i principi espressi nei precedenti accordi ('93 e '96). L'accesso alle competenze è visto come una fra le componenti centrali del nuovo <i>welfare state</i>, condizione per passare dalla redistribuzione della ricchezza in essere alla produzione di nuove risorse. Il legame fra formazione e diritti individuali di cittadinanza viene reso così più esplicito.</p>	<p>l'occupabilità</p> <p>Avvio del sistema integrato</p> <p>Promozione di iniziative locali</p>	<p>al diciottesimo anno di età, definendone l'assolvimento in percorsi, anche integrati, di istruzione e formazione da svolgersi in uno o più fra i sistemi dell'istruzione scolastica, della formazione professionale e dell'apprendistato. Il Regolamento n. 257 del Luglio 2000 ne fornisce le prime linee di attuazione.</p> <p>Istruzione e Formazione Tecnica Superiore</p> <p>Con l'art. 69 della Legge 144/99 sono istituiti i percorsi IFTS nell'ambito del sistema di formazione integrata superiore.</p> <p>La concessione stessa del progetto FIS e la successiva istituzione del sistema IFTS sono imperniati su un modello educativo formativo di tipo integrato caratterizzato da flessibilità e personalizzazione (si rivolge a giovani e adulti occupati e non occupati) tramite principi quali la modularità, l'apprendimento per competenze, la certificazione e i crediti.</p> <p>Il Regolamento n. 436 dell'ottobre 2000 ne fornisce le prime linee di attuazione.</p> <p>Compiti dello Stato in materia di certificazione</p> <p>Il Dlgs 112/99 all'art. 141, in attuazione della legge 59/97 attribuisce allo Stato compiti nell'"individuazione degli standard delle qualifiche professionali, ivi compresa la formazione tecnica superiore, e dei crediti formativi e delle loro modalità di certificazione"</p> <p>Certificazione delle competenze</p> <p>Accordo Stato Regioni seduta del 17 febbraio 2000</p> <p>Decreto Ministeriale del 31 maggio 2001</p>
---	--	---

In sintesi se molto è stato realizzato sul piano normativo, oggi sembra particolarmente utile arrivare a consolidare e organizzare le norme esistenti, rendendole praticabili e individuando quel filo comune che consenta ai sistemi e agli utenti finali di cominciare a beneficiare dei vantaggi dell'integrazione e del *lifelong learning* tramite l'accesso alle opportunità che offrono la certificazione delle competenze e il riconoscimento dei crediti.

Il DM del 31/5/2001 si pone in questa prospettiva come punto di partenza di una fase di passaggio all'azione in questo campo. Infatti, nei prossimi mesi sarà necessario avviare un lavoro di costruzione ed applicazione della strumentazione necessaria a mettere in pista le nuove opportunità di certificazione come un reale servizio a disposizione dei cittadini. Per questo obiettivo i soggetti che hanno contribuito al dibattito di questi anni sono chiamati a rivestire un ruolo di primo piano sia nel definire insieme gli elementi comuni e qualificanti dei nuovi dispositivi di certificazione (inclusi gli standard) sia per avviarne la concreta applicazione.

La reale praticabilità del nuovo sistema risulta quindi indissolubilmente legata alla condivisione e alla messa in campo di prassi operative.

2. I crediti formativi nel nuovo sistema integrato

“Per credito formativo si intende il valore, attribuibile a competenze comunque acquisite dall'individuo, che può essere riconosciuto ai fini dell'inserimento in percorsi di istruzione o di formazione professionale, determinandone la personalizzazione o la riduzione della durata. Al riconoscimento del credito formativo, ed alla relativa attribuzione di valore, provvede la struttura educativa o formativa che accoglie l'individuo, anche in collaborazione con la struttura di provenienza.” (Decreto del Ministero del Lavoro 31/5/2001 “Certificazione nel sistema della formazione professionale”, art. 6, comma 1.)

“Per credito formativo acquisito nei percorsi di cui al presente decreto si intende l'insieme di competenze, esito del percorso formativo che possono essere riconosciute nell'ambito di un percorso ulteriore di formazione o di lavoro. Al riconoscimento del credito formativo acquisito provvede l'istituzione cui accede l'interessato, tenendo conto delle caratteristiche del nuovo percorso.” (Decreto 31 ottobre 2000, n.436 Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'Istruzione e la Formazione Tecnica Superiore Ifts - art. 6, comma 1)

Questo è ciò che recitano, entrambi all'art. 6, comma 1, due dei più importanti e recenti provvedimenti che affrontano la materia dei crediti formativi. Ma se i numeri di articolo e comma

sono una curiosa coincidenza la coerenza tra le due definizioni è frutto di una più ampia convergenza culturale, oggi certamente condivisa nell'ambito dei diversi sistemi dell'Istruzione, dell'Università, dell'Istruzione e Formazione Tecnico Superiore e dell'Educazione degli Adulti. La crescente attenzione per il tema dei crediti enfatizza tuttavia a sua volta le criticità di sistema, inerenti cioè alla natura del contesto in cui il credito assume valore e alla funzione che il credito ha in tale contesto.

A fronte di una convergenza di definizioni occorre infatti sottolineare che esistono, nelle riforme dei sistemi educativi e formativi, modelli e approcci diversi a questo tema.

Nei contesti a maggior grado di autoreferenzialità si privilegia il credito "interno": qualunque processo di certificazione che dia in esito crediti riconosciuti all'interno dello stesso sistema è quindi ritenuto valido.

Nei contesti caratterizzati da interconnessione tra sistemi, invece, vige necessariamente il principio dell'integrazione; valido è un processo di certificazione che, nel rispetto delle istanze di tutti i sistemi che vi concorrono, produca crediti riconoscibili da tutti i sistemi, che consentano all'individuo proveniente da un sistema la collocazione più equa (in quanto a tipologie e livello di competenze possedute) e più opportuna (in quanto ad aspettative) all'interno di un altro sistema.

Il nuovo canale dell'Ifts sembra orientarsi in questa seconda direzione in quanto comprende modalità e misure che realizzano l'integrazione tra i sistemi formativi, il riconoscimento, la certificazione e la spendibilità dei crediti formativi acquisiti nell'ambito della formazione superiore, ivi compresa quella universitaria, nel rispetto dell'autonomia delle università (art. 3)¹. Inoltre i percorsi sono definiti da un gruppo misto di attori: scuola, formazione professionale, università, impresa o altro soggetto pubblico o privato. Infine, il riconoscimento dei crediti opera (art. 6): al momento dell'accesso ai percorsi Ifts; all'interno degli stessi - allo scopo di abbreviare i percorsi e facilitare gli eventuali passaggi ad altri percorsi Ifts; all'esterno dei suddetti percorsi - al fine di facilitare il riconoscimento totale o parziale delle competenze acquisite da parte del mondo del lavoro e delle università, nella loro autonomia, e di altri sistemi formativi.

Si può ben comprendere come il sistema di crediti formulato nell'Ifts, per essere ritenuto valido, necessiti quindi di un dialogo fra i diversi sistemi, o meglio di essere iscritto in un sistema ove ci sia libera circolazione e compatibilità tra i crediti capitalizzati dall'individuo. Tuttavia, già a livello normativo si individuano delle criticità: esiste anzitutto il problema della leggibilità e traducibilità dei crediti in entrata e in uscita dai percorsi Ifts.

¹ Decreto 31 ottobre 2000, n.476 Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (Ifts). Gazzetta Ufficiale n. 29 del 05-02-2001

Nell'Obbligo d'istruzione² si parla di crediti e di integrazione quando si afferma che la frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria, annuale o modulare, comporta l'acquisizione di un credito formativo che può essere fatto valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nel passaggio da un'area o da un indirizzo di studi all'altro o nel passaggio alla formazione professionale. Analogamente, la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comporta l'acquisizione di crediti che possono essere fatti valere per l'accesso al sistema dell'istruzione. Il modello di certificazione proposto riferisce le competenze acquisite ed il relativo livello a discipline o attività svolte, secondo un approccio parzialmente distante da quello adottato nell'Ifs.

Anche nell'Apprendistato o nell'Obbligo formativo la tendenza, nel processo di definizione degli standard, è l'articolazione in aree di competenza corrispondenti alla frequenza positiva di moduli formativi: dunque, in queste filiere, sembrerebbe che competenza in esito e/o segmento formativo vadano, nel loro complesso, a costituire il credito, assicurando così una doppia garanzia di input e di output.

L'Università sino ad oggi ha privilegiato il versante della validazione dei crediti al suo interno, infatti oltre all'esperienza internazionale ECTS, nell'art. 1 del Decreto 509³ si fa riferimento all'introduzione di un sistema di crediti didattici finalizzati al riconoscimento dei corsi seguiti con esito positivo. Successivamente, a chiusura dell'art. 5 dedicato per intero ai crediti formativi universitari, si rileva un approccio alla questione dei crediti nel sistema allargato in quanto si prevede che le università possono riconoscere come crediti formativi universitari, secondo criteri predeterminati, le conoscenze e abilità professionali certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario alla cui progettazione e realizzazione l'università abbia concorso. Di contro però è da rilevare che la metrica di determinazione del credito interno, in quanto basata sui carichi di lavoro, ha un'impostazione prevalentemente quantitativa; rimane quindi ancora aperta, per il momento, la questione della spendibilità del credito universitario in altri contesti.

In sostanza i criteri coordinati ed integrati di riconoscimento reciproco dei crediti formativi e della loro certificazione, di cui l'art. 68 della l. 144 del 17 maggio 1999 sull'Obbligo formativo preannunciava una rapida definizione, non sono stati a tutt'oggi stabiliti in modo esauriente.

A questo punto, per passare dalla 'validità' nelle norme alla 'validità' nelle prassi operative è opportuno individuare gli obiettivi da raggiungere a breve, medio e lungo termine; definire ambiti e

² Legge 10 Febbraio 2000, n. 30 Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 23 febbraio 2000

³ Decreto 509 3 novembre 1999 "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei", Gazzetta Ufficiale n. 2 del 4-01-2000.

modalità decisionali, ruoli e funzioni dei soggetti a vario titolo implicati nonché meccanismi di confronto, monitoraggio e intervento.

3. L'attuale dibattito comunitario.

Si vuole ora richiamare l'attenzione sul dibattito comunitario che, in accordo con le linee di sviluppo nazionali, ha portato alla definizione di nuove prospettive di lavoro sui temi della certificazione.

La strategia della trasparenza della certificazione si conferma, al momento attuale, quale modalità d'azione prescelta dall'Europa per fronteggiare efficacemente alcune problematiche ritenute di interesse cruciale, legate principalmente allo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione nell'ottica di un mercato del lavoro di dimensione europea.

I progressi concettuali, metodologici e di strumentazione disponibili oggi sul tema (basati su un'ampia gamma di esperienze sviluppate in questi anni a livello di Stati membri e all'interno di programmi comunitari) dimostrano come tale strategia si stia dimostrando efficace al fine di affrontare positivamente una serie di sfide che si presentano a livello europeo in quanto:

- rendendosi di fatto impossibile l'istituzione di un sistema di equivalenze fra qualifiche (non fosse altro per problemi di "manutenzione"), è orientata verso approcci basati sulla leggibilità — secondo logiche condivise — del "sapere" individuale, il cui possesso è dimostrabile attraverso la messa in trasparenza delle reali esperienze in cui esso è maturato ed è stato messo in uso;
- risulta in grado di sostenere lo sviluppo di un mercato del lavoro di dimensioni continentali, anche in un'ottica di allargamento dell'Unione (non è pensabile estendere nel breve periodo sistemi di riconoscimento complessi ai paesi candidati, che sono potenzialmente tra i più interessati a fenomeni di mobilità dei lavoratori);
- consente di affrontare lo sviluppo dei sistemi di certificazione della formazione e delle competenze in cui sono impegnati gli Stati membri a livello nazionale in connessione all'affermazione del *lifelong learning*, ricomponendo la varietà dei dispositivi all'interno di modalità di lettura condivise a livello europeo.

E' interessante in questa sede riflettere sull'insieme delle azioni in campo relativamente a questa strategia di azione, per avere il senso del cammino intrapreso a livello di Unione e per valutare ed orientare in modo coerente gli sviluppi del processo di riforma in corso in Italia rispetto al contesto di integrazione e delle condizioni di competitività interna comunitaria.

Sinteticamente possiamo dire che esistono alcuni "cantieri" di lavoro su questo tema: esiste un quadro giuridico di riferimento che legittima ed indirizza l'azione; vi sono iniziative dirette che l'Unione conduce in questo settore; è stata istituita una sede di confronto sovranazionale denominata Forum europeo sulla trasparenza delle "Vocational Qualification" finalizzato all'utilizzo, da parte degli Stati membri, di pratiche e strumenti di trasparenza della certificazione.

Dal punto di vista giuridico, la Risoluzione del Consiglio del 3 dicembre 1992 sulla trasparenza delle qualifiche professionali e quella del 15 luglio 1996 sulla trasparenza dei certificati di formazione professionali invitavano la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure tese al "miglioramento della comprensione reciproca dei sistemi di qualifiche dei diversi Stati membri, e delle qualifiche stesse" rendendoli più chiari e trasparenti e quindi più facilmente leggibili anche in contesti diversi da quelli nazionali. Nel corso di quest'anno la "Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla mobilità nella Comunità degli studenti, delle persone in fase di formazione, dei giovani che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e di formatori", approvata il 10 luglio 2001⁴, riconferma pienamente l'importanza della strategia della trasparenza come strumento in grado di migliorare la mobilità della persone.

La trasparenza figura tra le misure fondamentali per lo sviluppo di uno spazio europeo delle qualifiche⁵ ed è ampiamente richiamata come strumento d'azione per favorire la mobilità delle categorie di soggetti presi in considerazione⁶.

Un secondo ambito di azione riguarda alcune iniziative condotte direttamente dall'Unione relative all'adozione di dispositivi di certificazione europei finalizzati al riconoscimento ed alla valorizzazione dei risultati della formazione o al riconoscimento di competenze specifiche su tutto il territorio Europeo. Si tratta dello strumento *Europass-Formazione*⁷, concordato in sede comunitaria, ispirato al concetto della trasparenza della certificazione e finalizzato al riconoscimento di periodi di formazione in un paese diverso da quello in cui si svolge una formazione principale, lanciato nel corso di quest'anno a livello nazionale. I più recenti Vertici comunitari (di Lisbona e di Stoccolma) indicano come obiettivi da raggiungere:

- l'adozione di un formato comune per un "Curriculum Vitae europeo";
- la definizione di un quadro europeo che sanzioni l'acquisizione di competenze di base e di un diploma europeo specificamente per le competenze di base in tecnologie dell'informazione.

Infine, in un'ottica rafforzativa dell'azione si inserisce il lavoro del Forum europeo sulla trasparenza delle "Vocational Qualification". Nato nel 1998 con la missione di sviluppare concretamente

⁴ G.U. n L215 9/8/2001

⁵ Vedi art.1 misure comuni par. d della Raccomandazione

⁶ Vedi art.2, misure per gli studenti par. a, d; art.3, misure per le persone in formazione, par a, b; art. 4 misure per i volontari par. b

iniziative legate all'adozione di strumenti/dispositivi di trasparenza della certificazione, il Forum ha presentato due proposte d'azione che prevedono:

a) Lo sviluppo, in ogni Stato membro, di un sistema che rilasci, con ogni certificato nazionale ufficiale, un supplemento descrittivo del certificato ("*certificate supplement*") da tradurre in almeno in un'altra lingua comunitaria, con la finalità di mettere in trasparenza, in un linguaggio e secondo categorie descrittive condivise, il contenuto del certificato nazionale. Il dispositivo non ha alcun valore legale.

b) La designazione, in ogni Stato membro, di un Centro nazionale di riferimento incaricato di fornire informazioni sulle qualifiche professionali nazionali, designato quale partner nazionale nell'ambito di una Rete europea dei centri di riferimento.

Le proposte d'azione sono attualmente in una fase di avvio a livello nazionale dove dovrebbero trovare attuazione con il concorso delle Regioni.

Il Forum oltre a svolgere un'azione di diffusione, sostegno, monitoraggio complessivo delle proposte relativamente alla loro adozione all'interno dei paesi membri, è stato inoltre incaricato dello sviluppo di un modello di curriculum vitae europeo e dell'estensione dei lavori alle tematiche del riconoscimento del *non formal learning*.

Quest'ultimo punto ci consente di introdurre brevemente alcuni nuovi ambiti di lavoro proposti dall'Unione Europea in questo settore.

Il Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente della Commissione lancia al dibattito generale il tema della centralità dello sviluppo di sistemi in grado di garantire opportunità formative per tutta la durata della vita ai fini della determinazione di un Piano d'azione. Al suo interno (messaggio chiave n.4) la tematica della valorizzazione dei risultati della formazione ha un ruolo fondamentale, come condizione di qualità di un sistema formativo. Pur sollecitando l'importanza del riconoscimento della formazione in ambito formale, il Memorandum rivolge la propria attenzione al riconoscimento delle competenze apprese nell'ambito del *non formal* e dell'*informal learning*. Si tratta in questo caso di una tematica che vede già impegnati gli Stati membri, su un fronte interno, secondo modelli e prassi diverse tra loro, in molti casi ancora sperimentale. Le differenze sono determinate da approcci culturali, sistemi delle relazioni industriali, delle condizioni economiche e giuridiche proprie dei vari paesi. In Italia, al momento attuale, si ritiene necessario un lavoro volto alla ricerca di strumenti comuni per descrivere le prassi nazionali con l'obiettivo di confrontare esperienze e modalità di approccio al problema.

⁷ Decisione del Consiglio 21 dicembre 1998

4. Il Bilancio delle competenze nell'ambito della programmazione regionale.

La pratica del Bilancio delle competenze, così come sperimentata sia in progetti a carattere nazionale che in iniziative comunitarie, sembra capace di fornire risposte ai bisogni di orientamento, formazione e inserimento nel mercato del lavoro. L'insieme dei procedimenti e delle tecniche impiegate nel Bilancio delle competenze consente infatti di ricostruire il quadro di conoscenze apprese dall'individuo attraverso l'esperienza, e orientare le competenze in funzione di una loro potenziale spendibilità, sia in percorsi di formazione che di rapido inserimento lavorativo.

Il Bilancio delle competenze sta quindi assumendo anche in Italia la valenza di uno strumento tecnico, riconosciuto, per proporre soluzioni d'intervento individualizzate e personalizzate che si pongono in coerenza con le esigenze di lettura delle competenze dell'individuo, nella logica dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

In questi ultimi anni, le potenzialità di utilizzo di questo strumento sono state infatti sperimentate sul territorio nazionale fino ad assumere, in alcune realtà regionali, carattere di prassi e di risposta alle richieste di servizi personalizzati, oltre che rivelarsi funzionale agli obiettivi di ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse destinate alle attività formative.

Inoltre, l'impiego del Bilancio sembra risponde non solo ai bisogni di partecipazione dinamica dell'individuo al proprio progetto di adattamento attivo ai processi di cambiamento sociale, ma consente, al contempo, la valorizzazione e la messa in trasparenza di capacità e di competenze acquisite nella vita lavorativa e non, quindi dei saperi posseduti dal soggetto.

Non intendendo, in questa sede, entrare nel merito della "pratica" del Bilancio delle competenze e dei diversi significati a questa attribuiti (prassi orientativa, procedura valutativa, strumento tecnico per l'incontro domanda-offerta di lavoro, procedura in avvio a percorsi formativi individualizzati), si vuole qui focalizzare l'attenzione sui richiami al suo impiego presenti nell'ambito dei documenti di programmazione regionale.

La programmazione del Fse Ob. 3 per il 2000-2006 colloca in primo piano la strutturazione nel territorio dei Servizi per l'impiego che, in applicazione della l. 469/97, assolvono nuove funzioni dirette a coordinare la domanda e l'offerta di lavoro nonché a promuovere la crescita dell'occupazione attraverso un approccio localistico.

In particolare, nell'Asse A l'obiettivo specifico consiste nel "Sostenere il decollo dei Servizi per l'impiego". Tale obiettivo è declinato in un'articolata tipologia di azioni, tra cui:

- azioni sistematiche di orientamento ed accompagnamento all'inserimento lavorativo; counselling personalizzato, Bilancio delle competenze;

- allestimento di modalità di prestazione, specifiche ed appropriate, in favore dell'orientamento ed inserimento dei soggetti appartenenti alle diverse categorie di svantaggio socio-lavorativo;
- gestione attiva della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, copertura delle *vacancies*;
- promozione verso i cittadini e verso le imprese delle misure per l'inserimento al lavoro (dalla formazione alle misure di *workfare* e *workexperiences*);
- miglioramento del *matching* tra misure formative e per l'inserimento da un lato, e soggetti beneficiari dall'altro.

Tutti i Por hanno quindi destinato sull'Asse A una quota notevole degli stanziamenti Fse per il 2000-2006. Le regioni hanno a loro volta declinato, all'interno delle specifiche misure, l'impiego del Bilancio delle competenze in rispondenza allo stato di organizzazione dei servizi e delle specifiche esigenze di pianificazione di interventi volti all'occupazione. Nella misura A.1, il Bilancio delle competenze è stato indicato come strumento per la riqualificazione degli operatori e la creazione di nuove figure professionali nei Servizi per l'impiego. Tra gli interventi previsti in questa misura risultano di particolare interesse gli obiettivi delle regioni Emilia Romagna e Piemonte. Queste regioni hanno già da tempo sperimentato e assunto come prassi l'uso del Bilancio delle competenze, pertanto, a fronte di un'applicazione su larga scala dello strumento, hanno avvertito l'esigenza di standardizzare percorsi e output del processo. Tale esigenza merita un confronto sistematico a livello nazionale al fine di individuare un senso comune dell'uso e del significato che il processo ha assunto, e per ricostruire il quadro delle caratteristiche metodologiche per le diverse utenze.

Nella misura A.2 il ricorso al Bilancio delle competenze è ritenuto funzionale all'individuazione dei percorsi individualizzati e integrati, al fine di inserire opportunamente i giovani e gli adulti in percorsi di formazione, di supporto all'inserimento e al reinserimento lavorativo.

Nella misura A.3, che interviene sull'inserimento e il reinserimento di uomini e donne fuori dal mercato dal mercato del lavoro da più di dodici mesi, è stato indicato da buona parte delle regioni l'utilizzo del Bilancio delle competenze come strumento di orientamento e di aiuto alle persone, al fine di valorizzare le esperienze lavorative pregresse e le competenze spendibili in percorsi formativi e lavorativi.

Le diverse riforme nazionali di innovazione dei sistemi dell'istruzione e della formazione hanno invece contribuito all'individuazione delle scelte d'intervento adottate dalle regioni per la programmazione del Fse 2000-2006 sull'Asse C.

La predisposizione dell'offerta formativa si compone in modo complementare, a livello territoriale, con l'offerta scolastica, pertanto gli interventi devono predisporre forme e percorsi integrati attivando i sistemi che sul territorio contribuiscono alla formazione di conoscenze e capacità, anche in contesti nuovi come le imprese. Queste, infatti, costituiscono in diverse realtà locali veri poli di conoscenze specifiche e il loro coinvolgimento attivo, attraverso un lavoro di rete opportunamente organizzato, ha già dimostrato di dare luogo ad un circuito di trasmissione del sapere, attraverso il fare, aumentando le chance occupazionali dei soggetti che hanno utilizzato il canale.

Per la potenzialità d'uso sopra riportate, la pratica del Bilancio delle competenze è stata quindi ampiamente prevista anche in questo Asse d'intervento, come strumento che consente di regolare la scelta del percorso individualizzato in relazione alle motivazioni e specificità dell'utente. Pertanto, è stato rilevato il ricorso delle regioni campionate all'utilizzo della pratica del Bilancio, nella misura d'intervento C.1, quando il sistema regionale necessita di operatori che siano in grado di presidiare il sistema dell'offerta formativa, e in modo trasversale alle altre misure per la programmazione di percorsi individualizzati.

In generale, altre misure della programmazione 2000-2006 hanno previsto il ricorso alla pratica del Bilancio di competenze nella messa a regime dei servizi di supporto alla persona in funzione dell'occupazione. Il suo utilizzo è stato quindi previsto su diverse misure e in connessione a specifici bisogni di intervento.

La tabella IX.2 riporta l'insieme delle misure in cui è stato rilevato l'utilizzo del Bilancio delle competenze nei diversi Por; la tabella IX.2 specifica, per Regione, le misure in cui è stato fatto esplicito riferimento alla pratica del Bilancio delle competenze come strumento inserito nei percorsi di orientamento formativo e lavorativo.

Tab. IX.2 – Misure in cui è stato rilevato l'impiego del Bilancio delle Competenze

Misura A.1	Organizzazione dei servizi per l'impiego
Misura A.2	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani ed adulti nella logica dell'approccio preventivo
Misura A.3	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori del mercato del lavoro da più di sei mesi o dodici mesi
Misura B.1	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati
Misura C.1	Adeguamento del sistema della formazione professionale
Misura C.2	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa
Misura C.3	Formazione Superiore
Misura C.4	Formazione permanente
Misura D.2	Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione
Misura E.1	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro

Fonte: Piani operativi regionali 2000-2006

Tab. IX.3 Specifica, per regione, delle Misure in cui si fa esplicito riferimento all'impiego del Bilancio delle competenze

<i>Misure</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>	<i>Piemonte</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Val d'Aosta</i>
A.1	X			X	X	
A.2	X	X	X	X	X	
A.3	X	X	X	X	X	X
B.1	X	X	X		X	X
C.1			X			X
C.2						X
C.3	X	X			X	X
C.4				X		
D.2	X					
E.1						X

Fonte: Piani operativi regionali 2000-2006

Capitolo 10**IL DECENTRAMENTO ISTITUZIONALE****1. Il quadro normativo e istituzionale**

Nell'ultimo decennio la riforma dell'amministrazione pubblica e il suo decentramento hanno fatto significativi passi avanti. Se si guarda, nell'insieme, al percorso della Legge 142/1990 (confluita nel D. Lgs. n.267/2000 "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali") sino alle norme sul decentramento e ai decreti applicativi collegati (in particolare la Legge 59/97, i D. Lgs. 469/97 e 112/98), si vede agevolmente come il nuovo scenario presenti caratteristiche del tutto originali: nella logica generale delle norme (il passaggio da una visione amministrativa ad una fondata su servizi all'utenza e politiche attive); nell'attribuzione delle competenze (il passaggio da una impostazione centralistica alla responsabilizzazione dei livelli regionali e territoriali); nel modello di gestione (il passaggio da una visione monopolistica incentrata sullo Stato, ad una pluralista - pubblico e privato - e articolata).

Entrando nel merito dei settori dell'istruzione e della formazione, le trasformazioni introdotte possono essere sinteticamente richiamate ricordando le innovazioni più rilevanti.

L'articolo 21 della legge 59 ha introdotto il principio di autonomia funzionale degli istituti scolastici, realizzata attraverso l'emanazione di vari provvedimenti, il cui obiettivo è quello di rinnovare il sistema formativo dal punto di vista dei contenuti dell'insegnamento, culturale e della sua incidenza sociale.

Nell'ottica del superamento del modello consolidato del sistema dell'istruzione, la legge introduce elementi volti alla riduzione dei suoi aspetti organizzativi burocratici e piramidali, mentre la programmazione dell'offerta viene arricchita di nuovi contenuti e modalità attuative, che la pongono in più stretto contatto con il canale della formazione professionale.

Il decreto legislativo 112, inserendo l'istruzione all'interno della programmazione regionale rivolta ai servizi alla persona e alla comunità, ha aperto all'importante tema dell'integrazione, ponendola all'interno di alcune aree strategiche come la programmazione della rete scolastica e la formazione integrata.

Alle autonomie locali sono state trasferite funzioni specifiche rilevanti, attinenti nodi vecchi e nuovi della scolarità italiana come l'istruzione professionale, il fenomeno del drop out, l'educazione degli adulti, l'inserimento di soggetti svantaggiati, ecc.

Il provvedimento detta quindi le basi per un più ravvicinato protagonismo delle Regioni e delle Autonomie locali, anticipando gli indirizzi comunitari per la programmazione dei fondi strutturali, in particolare del Fse, per il periodo 2000/2006, all'interno della quale l'integrazione tra canali formativi rappresenta un presupposto attuativo delle politiche.

Allo stato attuale, comunque, visto anche il fatto che quanto previsto dagli artt. 138 e 139 del D. Lgs.112 sarà operativo a partire dal 1/9/2002, l'impegno delle autonomie locali sembra prioritariamente concentrato nell'assolvimento delle funzioni relative all'adeguamento e alla manutenzione delle strutture scolastiche piuttosto che al governo delle nuove politiche devolute a questo livello.

La normativa che ha disciplinato il settore della formazione professionale, generata a partire dalla legge 59/97, in combinazione anche con l'art.17 della Legge 196/97, ha rivisto e ridisegnato l'ingegneria della legge quadro 845/78. L'impostazione, che già prevedeva una distinzione tra funzione di governo strategico per il centro e funzioni di programmazione per le Regioni, è stata rilanciata e ampiamente contestualizzata, attribuendo un nuovo e più importante ruolo alle Province. La normativa già emanata a livello decentrato prevede la programmazione territoriale dell'offerta scolastica e formativa sulla base di un'analisi coordinata dei fabbisogni, sulla base del principio di collaborazione con le autonomie funzionali operanti nel settore e del principio di concertazione sociale.

In sintesi, il quadro attuale sullo stato di attuazione del processo di decentramento, nonostante dal punto di vista formale sia stato sufficientemente delineato nei suoi principi ordinatori, richiede ancora, per la sua realizzazione, una serie organica di interventi normativi di attuazione e di completamento e azioni convergenti di supporto e di sostegno, sia a livello centrale che a livello regionale.

La nuova architettura istituzionale è dunque soggetta ad ulteriore evoluzione, non solo dal punto di vista normativo, ma anche per le diverse combinazioni che assumeranno, e che stanno assumendo, i meccanismi normativi e operativi nei contesti locali. Si tratta, in altri termini, di osservare, accanto alle norme approvate, i fattori che ne determinano i diversi gradi di implementazione, i comportamenti effettivi delle diverse realtà e soggetti, le soluzioni organizzative individuate, le risorse professionali investite e le esperienze precedenti realizzate, il ruolo assunto dai diversi attori. Da tali osservazioni deriva l'indagine sullo stato di attuazione del decentramento realizzata dall'Isfol e presentata nei seguenti paragrafi.

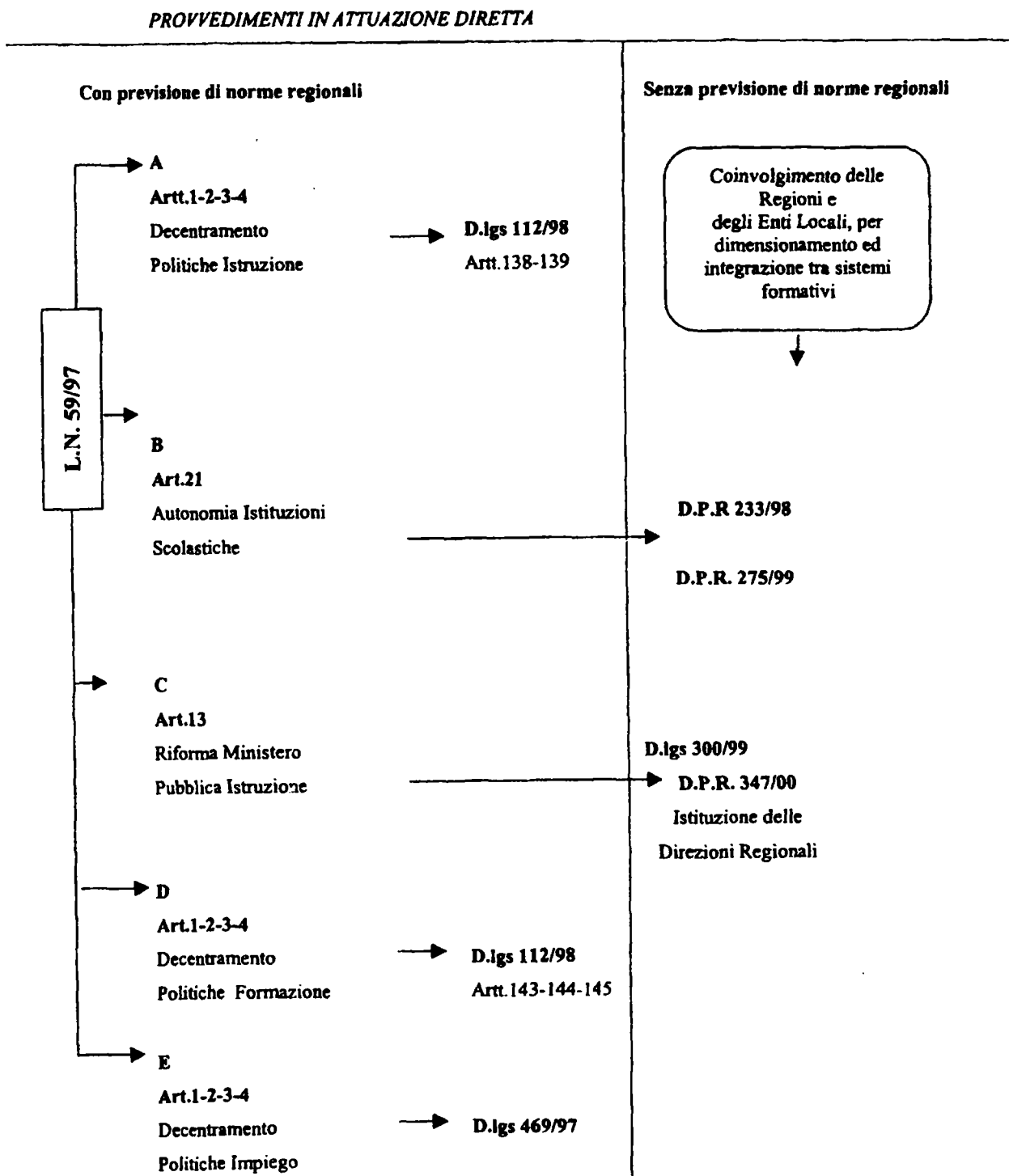
In particolare, nell'indagine condotta in 6 Regioni e in 30 Province tra Nord e Centro-Sud, vengono evidenziati gli elementi di trasformazione e gli eventuali ostacoli al cambiamento intervenuti in fase di realizzazione del processo di decentramento, con particolare riguardo a:

- difficoltà sostanziali nell'applicazione del dettato formale;
- presenza di velocità dissimili nell'elaborazione della richiesta di cambiamento;
- carenza di risorse (non esclusivamente o non prevalentemente a carattere economico).

Le aree oggetto di analisi sono state nello specifico:

- *l'assetto formale del decentramento dei poteri*, attraverso un'analisi comparata della normativa nazionale e locale;
- *le caratteristiche attuative del decentramento*, guardando alla concreta implementazione delle politiche della *formazione e dell'istruzione* e agli assetti organizzativi di cui Regioni ed Enti locali si stanno dotando per realizzare tali compiti;
- *le tipologie istituzionali emergenti*.

Fig. X.1 - Quadro nazionale dei provvedimenti che interessano le politiche dell'istruzione e della formazione



Fonte: elaborazione Isfol

2. Le tipologie e le modalità del decentramento

L'indagine Isfol conferma che il decentramento in materia di istruzione e formazione professionale è un processo tuttora in atto, che appare contrassegnato da una pluralità di riferimenti normativo-istituzionali e da diverse modalità e stadi di sviluppo.

Sotto il profilo della *disciplina delle norme* emerge la *sostanziale analogia del dettato normativo tra il livello nazionale e quello regionale*, lasciando quindi aperte, anche a livello decentrato, le questioni non sufficientemente chiarite o non affrontate nella norma generale per ciò che attiene le procedure e le modalità attuative della delega.

In assenza di prassi preesistenti, si è riscontrato che sono le *singole competenze assessorili* a dover tradurre in pratica il dettato formale, adottando soluzioni che possono condurre verso una frammentazione delle modalità di governo delle politiche, e allontanare dall'obiettivo di integrazione, principio portante delle norme, lasciando agire in questi casi la "tradizione organizzativa".

Questi fenomeni risultano alimentati da altre questioni derivanti dalle norme: la *molteplicità* di attori e luoghi della decisione e della competenza, la *segmentazione di ambiti di intervento afferenti ad una singola materia* (si pensi all'istruzione) e la loro attribuzione a più soggetti. Inoltre, la normativa regionale non disciplina le *modalità di interazione* tra soggetti e ambiti di intervento, nonostante questa possa essere rintracciata nei contesti analizzati grazie alla presenza di altri fattori:

- *processi di interazione spontanei*. Tali processi, spesso antecedenti alla legislazione in esame, si rivelano come condizioni favorevoli all'assunzione dei principi ispiratori della L.59;
- *altri meccanismi regolatori* nell'esercizio delle competenze definiti nell'ambito di politiche di intervento. I diversi accordi stabiliti in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni si sono rivelati, ad esempio, fattori di spinta dell'interazione e integrazione tra soggetti e competenze;
- *rilevanza assunta dalla definizione di programmi di intervento* (si pensi alla programmazione comunitaria ma anche alla programmazione negoziata) come sedi di ricomposizione concertata e non conflittuale dell'esercizio della delega.

All'interno di questa problematica generale, è stato comunque possibile individuare *tipologie e modalità operative* e di lavoro differenziate, che stanno diversamente caratterizzando il grado di intensità dei processi di trasferimento in corso, in particolare tra Regioni e Province, per ciò che attiene alle tematiche della formazione, istruzione e lavoro.

- La *prima modalità* corrisponde ad uno stato di avanzamento pressoché completo per il quale restano da definire solo aspetti residuali e circoscritti. In questo caso, l'attribuzione alle Province di

funzioni e compiti in materia di formazione professionale si colloca in fase molto avanzata, con un livello di definizione di competenze chiaro e ben delineato, che riduce le zone di sovrapposizione tra Provincia e Regione. Il principio della suddivisione delle competenze è in questo caso consolidato, con una buona corrispondenza tra quanto stabilito dalle norme e quanto attuato a livello operativo. A questa tipologia fanno riferimento la Regione Emilia-Romagna e la Regione Toscana.

In entrambi i casi, anche se con intensità diverse, la pressoché piena attuazione del decentramento sposta l'attenzione sulle modalità assunte dalle Province per garantire le funzioni ad esse assegnate, con particolare riferimento all'attuazione delle politiche integrate. Soprattutto in materia di *formazione professionale*, si può sostenere che in generale, laddove il decentramento è più avanzato, gli interventi dei soggetti coinvolti privilegiano la qualità dell'attuazione e la definizione sempre più puntuale dei processi operativi connessi alla materia di competenza (es. Provincia di Firenze, Provincia di Livorno e Province dell'Emilia Romagna). Al contempo, diviene più spinta e complessa la definizione delle strategie di intervento che riguardano non solo l'adeguamento e l'innalzamento della qualità del sistema dell'offerta formativa di ciascuna Provincia, ma anche la maggiore qualificazione all'interno della struttura preposta (es. Provincia di Pisa, Modena e Ferrara).

Non mancano però le criticità, connesse soprattutto ad un aumento delle esigenze delle Province con la crescita delle funzioni e dei compiti ad esse assegnati (oltre un certo limite la struttura pubblica ha dimostrato di aver bisogno di avvalersi di competenze tecniche esterne). Si avverte, inoltre, una generale esigenza di maggiore cooperazione e di più forte raccordo con il livello regionale che, al tempo stesso, non riduca il livello di autonomia decisionale che la Provincia ha ottenuto negli ultimi anni (Provincia di Livorno e Siena). Si dovrebbe comunque in tal caso riuscire a definire un livello ottimale di autonomia, ovvero un percorso condiviso nel quale ricondurre tale autonomia, anche in considerazione del fatto che in taluni ambiti si devono rispettare indirizzi stabiliti a livello sovra-regionale. Assume in tal senso importanza il supporto che la Regione può fornire alle Province attraverso una buona funzione di coordinamento e la predisposizione e socializzazione di strumenti di lavoro comuni, senza produrre interferenze rispetto al principio di autonomia.

Per quanto riguarda l'*istruzione*, è presente una valorizzazione di nuovi ambiti di intervento regionali, definiti in conseguenza del processo di decentramento e del processo di autonomia scolastica. Il ruolo della Regione può però essere definito prevalentemente di supporto e di coordinamento, in un rapporto costante con gli Enti locali, le Province e con le istituzioni scolastiche (Regione Toscana). In questo modello, la tendenza delle Province è quella di

concentrarsi sull'adeguamento qualitativo per accrescere il ruolo e le potenzialità del sistema scolastico, in particolare per quanto riguarda le funzioni di progettazione e programmazione, in modo da rendere la scuola adeguata ad usufruire di tutte le possibilità che la riforma amministrativa e la riforma dei fondi strutturali consentono. Ciò vuol dire spostare l'attenzione dall'intervento rivolto alle strutture, alla ricerca concreta di ambiti di integrazione con le altre politiche, così come previsto dal nuovo obbligo scolastico e formativo (es. Provincia di Prato e Provincia di Siena, Rimini, Parma e Bologna).

- La *seconda modalità* si basa sul trasferimento parziale alle Province di funzioni e compiti in materia di formazione professionale ed è caratterizzata da una strategia regionale di attuazione progressiva e graduale; non si è quindi in presenza di un contesto statico, ma di processi temporali più lunghi anche perché "mediati" da più numerosi fattori di contesto, che ne possono rallentare l'iter dell'attuazione. Caratterizza la modalità di decentramento parziale, più che negli altri casi, la presenza di interventi spontanei che le Province mettono in campo a supporto dei processi decisionali (a questa tipologia fanno riferimento la Regione Lazio e la Regione Lombardia).

Per quanto riguarda le politiche della *formazione*, sono casi tipici quelli della Regione Lazio e della Regione Lombardia per le quali tutte le funzioni di programmazione e gestione dell'Obiettivo 3 sono al momento allocate alle sole strutture regionali, nonostante dal punto di vista formale (normativo) si sia proceduto con il decentramento alle Province. Ad una tale impostazione di "residualità" strategica delle Province possono corrispondere fenomeni di contrapposizione, attenuati soltanto attraverso una forte e prolungata azione di concertazione. Le Province chiedono l'attribuzione di maggiori competenze e, da quanto emerso dall'analisi di caso, il loro interesse riguarda prevalentemente la gestione diretta del Fse. Queste amministrazioni, anche come conseguenza di una loro maggiore visibilità indotta dalle norme, sono interessate ad acquisire competenze dirette in materia di formazione professionale, al fine di attivare una programmazione il più possibile coerente con le esigenze del territorio e così orientare e rafforzare l'offerta formativa integrata, realizzando processi di collaborazione e specializzazione settoriale e coinvolgendo, a seconda delle necessità, i vari soggetti presenti sul territorio (es. Provincia di Roma, Frosinone e le Province della Regione Lombardia).

Riguardo agli interventi spontanei che le Province mettono in campo a supporto dei processi decisionali, con la maggiore autonomia e l'aumento delle funzioni, si pone il problema di superare il limite fisiologico della crescita interna delle amministrazioni e la necessità di esternalizzare alcuni compiti a strutture specializzate e/o agenzie collegate, nonché di acquisire nuove professionalità.

Come già sinteticamente anticipato, l'amministrazione regionale si pone in modo collaborativo di fronte alle attese delle Province, in particolare ricercando momenti di confronto in cui le posizioni

dei singoli divengono oggetto di mediazione, anche con la partecipazione delle altre forze presenti sul territorio. Il grado di formalizzazione di tali processi è elevato e le sedi di confronto sono istituzionalizzate (come nel caso delle Commissioni tecniche e dei tavoli di concertazione) e permanenti (Provincia di Roma, Bergamo e Pavia).

In materia di politiche per l'istruzione, il quadro delle attribuzioni provinciali risulta piuttosto completo. Restano infatti a livello regionale soltanto l'approvazione del Piano per il diritto allo studio e la predisposizione delle direttive per l'attribuzione dei finanziamenti alle singole Province. Il passaggio delle competenze ha comportato per le Province un incremento sia delle funzioni di programmazione sia di quelle di gestione e controllo (es. Provincia di Frosinone).

▪ Infine la *terza modalità*, che potremmo anche definire come "decentramento accompagnato", in quanto si fonda sul ruolo determinante dell'Assessorato regionale, competente in materia di formazione professionale e istruzione, nel supportare il trasferimento alle Province delle funzioni ed attività, sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale (a questo modello fanno riferimento la Regione Puglia e la Regione Veneto).

Nella Regione Puglia ciò significa dare applicazione agli atti formali, compiendo al contempo uno sforzo nel mettere in campo tutte le attività che possano aumentare il livello di qualificazione delle strutture amministrative provinciali, a partire dall'adeguamento e sviluppo delle competenze sino all'innalzamento del livello di preparazione delle figure professionali coinvolte nello svolgere una costante funzione di coordinamento.

E' compito, in questo caso, dei settori dell'Assessorato regionale operare anche al proprio interno affinché vengano definiti chiari riferimenti operativi per tutte le attività che attengono alla gestione delle politiche attribuite alle Province, così che le modalità di lavoro dei livelli decentrati siano impostate in modo omogeneo e adeguato alle accresciute responsabilità.

Per quanto riguarda la Regione Veneto il processo di decentramento si è appena avviato con una fase di accompagnamento da parte della Regione e la realizzazione di tavoli di coordinamento e pianificazione a livello politico/istituzionale/tecnico.

Sul versante delle Province, la tipologia in esame può contare sull'esperienza che queste amministrazioni hanno già maturato negli anni con la delega per la gestione delle attività formative derivante dalla normativa nazionale e regionale antecedente alla L.59/97.

Una criticità che si può attribuire alla modalità di "decentramento accompagnato" può riguardare la fase di attesa, per eventuali rallentamenti della operatività regionale, che incide sui tempi a disposizione delle Province per delineare le proprie strategie di intervento (es. Provincia di Foggia). Anche per questo terzo modello di governo, si ripresenta l'esigenza delle Province di attivare soluzioni organizzative ritenute idonee a supportare i propri indirizzi strategici, come ad esempio la costituzione di un'unica

grande agenzia provinciale per la formazione, al fine di predisporre un sistema di offerta equilibrato, efficiente e in grado di garantire l'integrazione tra strumenti di intervento.

3. Gli assetti istituzionali e organizzativi

La traduzione in termini organizzativi dei modelli e tipologie di governo delineati è stata analizzata dalla ricerca a partire da alcune principali caratterizzazioni delle amministrazioni regionali e provinciali: struttura delle competenze assessorili in materia di formazione professionale ed istruzione; organizzazione e struttura dei servizi preposti; relazioni formali tra i vari settori; livelli di formalizzazione dei rapporti con il territorio e le forze sociali; disponibilità di risorse umane, economiche e tecnologiche.

Gli assetti istituzionali ed organizzativi riscontrati nelle Regioni oggetto dell'analisi individuano un modello omogeneo che si caratterizza per la presenza di un unico Assessorato competente in materia di istruzione, formazione e lavoro, come risultato di un processo di accorpamento di deleghe e competenze iniziato già da alcuni anni.

Nel caso delle amministrazioni provinciali l'attribuzione delle competenze fa capo prevalentemente a due diversi Assessorati (generalmente istruzione, formazione/lavoro come ad es. in Provincia di Parma, Ferrara, Arezzo, Roma, oppure istruzione/formazione, lavoro come in Provincia di Bologna, Modena).

La tendenza emersa è tuttavia quella di pervenire ad una riorganizzazione dell'assetto istituzionale in modo da riprodurre la stessa unitarietà presente a livello regionale (vedasi per es. Provincia di Rimini e di Pisa), anche se si è presentato almeno un caso in controtendenza, dato dalla provincia di Lucca, in cui - per effetto dell'attribuzione alla provincia di nuove competenze - si è verificata una scissione dell'Assessorato precedentemente unificato.

A livello dei servizi l'organizzazione prevalente, sia nel caso della Regione che delle Province, è quella che vede l'esistenza di un'unica area direzionale a cui fanno riferimento due servizi distinti (solitamente un servizio per la formazione/lavoro ed uno per l'istruzione) o tre servizi (formazione professionale, istruzione e lavoro), anche come risultato del peso assunto dal settore dell'istruzione a seguito delle innovazioni normative.

In altri contesti amministrativi, l'integrazione funzionale tra settori diversi è il risultato prodotto da una modalità operativa consolidata che si è andata evolvendo fino a trovare una formalizzazione negli organigrammi assessorili. In altre realtà, le relazioni tra i due settori avvengono non in maniera strutturata o formalizzata ma sono limitate a specifici progetti ed ambiti di intervento (Ifs, nuovo obbligo formativo ed educazione per gli adulti). Ma, in assenza di condizioni

programmatiche ed organizzative favorevoli, l'integrazione tra settori è ancora affidata alla volontà e al comportamento delle figure dirigenziali, a conferma che un fattore determinante la qualità dell'integrazione risiede anche nel bagaglio di esperienze e nella cultura amministrativa di cui sono portatori i diversi soggetti che operano all'interno delle organizzazioni pubbliche (ad es. Province di Lecco, Como, Bergamo, Frosinone, Arezzo).

È opinione generale che i servizi per l'impiego costituiranno il punto di snodo principale anche per facilitare l'integrazione organizzativa e operativa tra i vari settori, grazie all'adozione di procedure, alla costruzione di sistemi informativi (banche dati, reti, osservatori ecc.) e alla programmazione di azioni comuni.

Peraltro non può essere sottaciuto il rischio di veder concentrate tutte le aspettative sull'integrazione nella sola operatività dei centri per l'impiego. Tali centri hanno già compiti propri difficili da assolvere; occorrerebbe quindi una interazione vera tra i due sistemi, formazione e lavoro, non affidata unicamente all'azione di una sola struttura.

Il rapporto con il territorio e le forze sociali rappresenta ormai una realtà consolidata, rilevante nell'agevolare il processo di decentramento.

Concertazione, integrazione, logica di rete sono termini utilizzati in tutti i programmi e progetti di attività regionali e provinciali, indicati come strategie da attuare in tutte le Regioni osservate.

L'intenzione dichiarata, con intensità e modalità specifiche, è di muoversi in modo integrato e di promuovere una cultura dell'integrazione, della concertazione e del coordinamento sia tra soggetti presenti sul territorio (Provincia, centri per l'impiego, centri di formazione professionale, Regione, parti economiche e sociali), sia tra servizi presenti all'interno della Provincia stessa (formazione professionale, istruzione, scuola, orientamento, politiche attive del lavoro).

L'istituzione di modelli e strumenti operativi di raccordo e concertazione tra livelli amministrativi e istituzionali e con gli altri soggetti del partenariato locale, emerge quindi come una *variabile strategica* nell'accompagnare i processi di decentramento; l'attivazione di questi modelli e strumenti - soprattutto tramite tavoli tecnici - è infatti stato il primo passaggio operativo compiuto nei diversi contesti analizzati.

In particolare, l'analisi condotta ha evidenziato come le Province del Veneto, dell'Emilia Romagna, della Toscana, del Lazio e della Puglia abbiano attivato tavoli di coordinamento e gruppi di lavoro finalizzati all'integrazione delle politiche formative e dell'istruzione.

In alcune delle esperienze analizzate, le forme di integrazione tra soggetti nel territorio hanno assunto un valore di anticipazione rispetto alla costruzione di un sistema integrato, come nel caso delle Province di Ferrara, di Firenze, di Pisa e di Pistoia.

Comunque l'indagine evidenzia la necessità che il rapporto con il territorio e i soggetti che vi operano sia solido e cooperativo, e dal punto di vista organizzativo e metodologico, e da quello tecnico. Senza queste caratteristiche il decentramento rischierebbe di rappresentare solo un passaggio formale di competenze, una ristrutturazione interna all'amministrazione, che può al massimo soddisfare il principio organizzativo/amministrativo della sussidiarietà, o addirittura moltiplicare, frammentare i poteri, ma senza portare ad una reale capacità di rispondere meglio (con più efficienza, flessibilità, tempestività, qualità e specificità delle risposte) alle differenziate esigenze del territorio.

In particolare in questa prospettiva saranno fondamentali le scelte e le iniziative che le Province, con il supporto delle Regioni, riusciranno a realizzare per svolgere le fondamentali azioni di raccordo reale con il territorio nelle sue diverse articolazioni:

la rilevazione, la diagnosi, la qualificazione dei bisogni del territorio (relativamente alla materia sviluppata attraverso le nuove deleghe);

la rilevazione e la valutazione degli esiti dei programmi realizzati.

Senza dotarsi di un paradigma, di metodologie e di strumenti efficaci in questa direzione, il decentramento può rimanere in una logica tutta autoreferenziale dell'adeguamento per adempiere ad una nuova norma, non facendo progredire in alcun modo la qualità delle scelte e del servizio reso alla comunità.

Legata a queste osservazioni risulta come essenziale una riflessione sulle professionalità degli operatori coinvolti, che appare fortemente differenziata da luogo a luogo, da esperienza ad esperienza. E' evidente che l'attuazione reale in una logica di risultato e non di semplice adeguamento della riforma, passa anche attraverso le performance e quindi le professionalità, le motivazioni delle persone che a diverso livello ne sono coinvolte. In questo senso è opportuno prevedere di mettere in atto percorsi di reclutamento/selezione, mobilità, addestramento, formazione continua, aggiornamento periodico, motivazione, valutazione e gestione degli operatori basati essenzialmente sulle competenze in luoghi ove ancora prevalgono logiche di gestione burocratiche.

Il lavoro dell'ente pubblico provinciale risulta, rispetto ad una decina di anni fa, notevolmente modificato. In particolare, nel corso degli ultimi anni, la Provincia si è conquistata un ruolo che deriva dalle maggiori competenze ad essa attribuite, ma anche da una maggiore autorevolezza riconosciuta dai vari soggetti istituzionali con i quali ormai interloquisce abitualmente.

Tuttavia il *livello provinciale* si presenta, al contempo, come *l'anello più debole* del processo.

In primo luogo, a questo livello amministrativo non coincide una consolidata cultura di programmazione, e spesso anche di gestione, né di conseguenza la disponibilità di apparati

professionali quantitativamente e qualitativamente adeguati. In secondo luogo, e anche come conseguenza degli aspetti appena citati, è a questo livello che si riscontrano le sofferenze più evidenti in termini di risorse umane, finanziarie e tecniche a cui la norma non ha garantito un immediato soddisfacimento.

Il tema delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche rappresenta, per tutte le Province prese in esame, un ulteriore elemento di complessità che sta caratterizzando l'attuazione del decentramento, sia in termini di adeguatezza delle dotazioni presenti presso le amministrazioni sia in termini di esiti del trasferimento previsto dalla normativa.

Con la maggiore autonomia e l'aumento delle funzioni, si pone, in particolare, il problema di superare il limite fisiologico della crescita interna delle amministrazioni e la necessità di acquisire nuove professionalità o di esternalizzare alcuni compiti a strutture specializzate e/o agenzie collegate.

L'indagine di campo ha infatti dimostrato come, seppur con intensità diversa, tutte le Regioni e le relative Province debbano confrontarsi con criticità che vanno dalla numerosità e livello di qualificazione del personale, alla già indicata esigenza - che attiene soprattutto le funzioni strategiche interne alle amministrazioni - di ampliamento e rafforzamento delle strutture preposte, soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale.

Da questo punto di vista alcune Province hanno investito da tempo su attività di qualificazione delle risorse umane (es. Province di Varese, Milano, Modena, Siena e Lucca).

Per quanto riguarda la dimensione degli organici, i contesti territoriali in cui le criticità sono risultate più marcate sono anche quelli in cui lo stadio del processo di decentramento è meno compiuto (decentramento parziale e decentramento assistito), come nel caso del Lazio e della Puglia, mentre l'intensità del fenomeno è minore e circoscritta in Toscana.

Il tema delle risorse finanziarie è emerso con particolare problematicità, che si differenzia per i due settori investigati.

Per la formazione, il problema non consiste nella scarsità di risorse bensì nella dipendenza, quasi esclusiva, dai fondi comunitari. Questi, pur ingenti, obbligano a indirizzare l'investimento sulle politiche e, dunque, sulle azioni e i destinatari che le caratterizzano, lasciando scoperti i fabbisogni economici per la gestione ordinaria (strutture, personale, ecc.) alla quale le amministrazioni fanno fronte con limitate risorse proprie.

Per l'istruzione vi è invece un problema di scarsità di risorse imputabile o all'assenza o all'inadeguatezza degli stanziamenti trasferiti dal centro alla periferia.

4. L'integrazione tra le politiche

Un altro ambito di intervento in corso di attuazione da parte delle Regioni e delle Province, anche se in misura più o meno spinta, è quello relativo all'integrazione tra politiche della formazione professionale, dell'istruzione e del lavoro.

In particolare anche per gli adempimenti connessi al nuovo obbligo formativo, non sono emerse delle peculiarità nei contenuti dei modelli operativi, quanto piuttosto un *diverso stadio di attuazione*.

Infatti nelle diverse realtà territoriali osservate, anche in quelle in cui l'integrazione tra formazione professionale, istruzione e servizi per l'impiego è avanzata, il modello operativo delle Province per l'attuazione dell'obbligo formativo non risulta omogeneo, malgrado esso sia definito in maniera uniforme dai regolamenti attuativi ministeriali.

Incaricati di raccogliere gli elenchi dei giovani in uscita dall'obbligo scolastico e dalle attività di orientamento, sono spesso i servizi di istruzione o quelli di formazione piuttosto che, come individuato dalla normativa, i servizi per l'impiego. Ciò avviene non solo per il mancato avvio operativo in alcuni contesti dei servizi per l'impiego, ma anche in conseguenza dell'interesse e dell'attivismo dimostrato dai singoli responsabili amministrativi preposti. Questo potrebbe essere un ulteriore elemento di riflessione sui compiti attribuiti ai centri.

In quasi tutte le realtà osservate sono state infatti attivate funzioni sia per il monitoraggio delle uscite degli alunni che hanno assolto l'obbligo scolastico che per i rapporti con la formazione professionale e, laddove possibile, con i servizi per l'impiego per seguire in maniera personalizzata il percorso in uscita dall'obbligo. Sono inoltre state avviate le prime sperimentazioni per l'offerta di servizi di orientamento individuale, in collaborazione con le scuole e i servizi per l'impiego. In questo ambito di attività, risulta di particolare urgenza la realizzazione di un sistema informativo della formazione professionale e dell'istruzione scolastica, da definire anche in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, per poter rafforzare la struttura del sistema del nuovo obbligo.

Insieme alla realizzazione del nuovo obbligo formativo, altri obiettivi su cui si sono recentemente molto impegnate le Regioni e, con alcuni ritardi, anche le Province sono stati il sistema della formazione integrata superiore (Fis) e l'avvio del sistema di istruzione e formazione permanente.

Nel primo caso si ricorda che nell'ambito dei progetti Ifs sono state realizzate le prime forme di integrazione tra i settori della formazione professionale e dell'istruzione. Nella fase di sperimentazione, l'ottica con cui si è operato è stata proprio quella di avviare un sistema integrato in cui tutti i protagonisti coinvolti potessero operare allo stesso livello sia nella progettazione che nella

gestione e per il riconoscimento del titolo finale. Sono stati istituiti i Comitati tecnico scientifici per la realizzazione dei progetti Ifts, di cui ha fatto parte personale dei diversi servizi regionali e provinciali, delle diverse istituzioni coinvolte e talvolta di altri organismi (Co.Re.Co.).

In alcuni ambiti sono state riscontrate difficoltà per l'avvio e la gestione dovute alla spesso non chiara definizione del ruolo e delle responsabilità di ciascun attore o per le difficoltà di integrazione, in particolare per quanto riguarda il riconoscimento dei crediti e dei titoli, con l'Università.

Nel secondo caso il principale obiettivo delle amministrazioni è quello di realizzare un'educazione che soddisfi le necessità formative e di conoscenza necessarie per affermare per tutti il diritto di cittadinanza (formazione completa della persona).

Su questo obiettivo le amministrazioni hanno iniziato, anche grazie ai finanziamenti espressamente destinati dalla programmazione comunitaria, a costruire la rete locale per l'educazione degli adulti e a realizzare il coordinamento di tutti i vari soggetti coinvolti (scuola, privati, associazionismo) che operano a livello territoriale, con lo scopo di riunificare anche le tematiche, i diversi approcci e i modelli di intervento sino ad ora adottati.

Un importante sostegno per l'integrazione delle politiche della formazione professionale e dell'istruzione si conferma quello della programmazione del Fse per il 2000-2006, che interviene nell'intera filiera delle politiche integrate, soprattutto per ciò che concerne il nuovo obbligo formativo e l'educazione degli adulti, tenendo comunque conto della necessità di affrontare il problema della ripartizione delle relative risorse tra Regione e Province.

Capitolo 11

LA FORMAZIONE CONTINUA

1. L'evoluzione normativa

Con l'approvazione della legge 388/00, articolo 118 (Finanziaria 2001), si viene a delineare un nuovo sistema di Formazione Continua, gestito dalle parti sociali con la "vigilanza" del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che gradualmente dovrebbe sostituire gli interventi *ex lege* 236/93 e rafforzare l'impianto costruito sulla programmazione regionale cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo.

Viene così concretamente dato avvio all'attuazione dell'articolo 17 della legge 196/97, laddove si prevede che il finanziamento dei piani formativi, aziendali e territoriali concordati tra le parti sociali venga effettuato per il tramite di uno o più fondi di natura privatistica che prevedano il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori e delle imprese.

In particolare l'articolo 118 della legge 388/00, entrato in vigore il 1° gennaio 2001, prevede:

- la costituzione, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, di Fondi paritetici interprofessionali per la Formazione Continua, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- che con gli stessi accordi interconfederali si possano istituire Fondi anche per settori diversi;
- che il Fondo relativo ai dirigenti possa essere istituito con accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative;
- la possibilità, per le imprese, di optare tra il mantenimento degli obblighi nei confronti del Fondo per la formazione (*ex lege* 845/78 così come modificato dalla legge 236/93, art.9, comma 5) e la destinazione del contributo dello 0,30% del monte salari a Fondi interprofessionali;
- che ciascun Fondo possa essere articolato regionalmente o territorialmente.

Ad oggi sono tre i Fondi in via di costituzione: per la cooperazione, per il terziario e per l'artigianato. Sono stati siglati accordi tra le Parti per la loro costituzione, sono stati approvati gli Statuti e i Regolamenti che disciplinano il funzionamento di ciascun Fondo. Per quanto riguarda l'agricoltura, poiché l'ammontare complessivo dei versamenti è inferiore a un miliardo di lire, le Parti Sociali hanno determinato di non procedere alla sua costituzione. Nei prossimi mesi

dovremmo quindi assistere ad un nuovo protagonismo delle parti sociali le quali, attraverso il ricorso agli enti bilaterali, avranno la possibilità di intervenire nella gestione dei Fondi.

I Fondi potranno contribuire al finanziamento di piani formativi aziendali, territoriali e settoriali concordati tra le parti sociali, nella misura del 100% del costo del progetto nelle aree depresse di cui all'obiettivo 1 e nella misura del 50% nelle altre aree del Paese. Il Regolamento comunitario in materia di aiuti di stato destinati alla formazione prevede, invece, che la formazione degli occupati possa essere sostenuta dagli Stati membri in misura variabile tra il 25% e il 95% del costo globale dei progetti, mai nella misura del 100%, come invece indicato nell'articolo 118. Una percentuale di contributo pubblico pari al 100% pone il finanziamento al di fuori del campo di applicazione del regolamento di esenzione e quindi si renderebbe necessario l'avvio della procedura di notifica del finanziamento alla Commissione europea, con una sospensione dell'applicazione fino al pronunciamento della Commissione¹.

Tra le innovazioni, a carattere normativo, in ambito di Formazione Continua, ricordiamo inoltre:

- La legge 53/00 che riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita e la possibilità di utilizzare congedi per la formazione e per la Formazione Continua. In riferimento alla necessità di promuovere la sperimentazione di percorsi di Formazione Continua in contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro, il comma 4 dell'articolo 6 della citata legge prevede uno stanziamento annuale di 30 miliardi di lire, a partire dal 2000, destinati a finanziare progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro nonché progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

¹ Nel quadro che disciplina la concorrenza nel mercato comunitario la Commissione europea, esercitando il potere di proposta previsto dal regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998, ha adottato tre regolamenti di esenzione dall'obbligo di notifica. Questi, in vigore dal febbraio 2001, riguardano: gli aiuti orizzontali rientranti nell'ambito del *de minimis*, gli aiuti alle PMI e gli aiuti alla formazione (GUCE L 10 del 13.01.2001).

Per i finanziamenti nell'ambito della formazione che ricadono tra gli aiuti di Stato si hanno quindi tre alternative:

- il rispetto della regola *de minimis* secondo le condizioni fissate dal reg. 69/2001;
- l'esenzione dalla notifica nel rispetto delle condizioni fissate dal reg. 68/2001;
- in via residuale, se non ricorrono le condizioni richieste per i casi precedenti, la notifica del regime o del singolo aiuto alla Commissione europea.

L'adozione del regolamento di esenzione per gli aiuti alla formazione dovrebbe assicurare maggiore chiarezza e rendere più fluido l'accesso ai finanziamenti pubblici per la formazione. Il regolamento si applica a tutti i settori per gli aiuti di importo inferiore ad un milione di euro.

Gli aiuti alla formazione sono esentati nei limiti di intensità percentuali, calcolate su un elenco di costi ammissibili, variabili in dipendenza: del tipo di formazione, della dimensione e della localizzazione geografica dell'impresa, della tipologia dei beneficiari.

L'orientamento delle istituzioni comunitarie ad applicare in misura sempre maggiore e più incisiva il principio di sussidiarietà si riflette anche in questi regolamenti con l'attribuzione alle amministrazioni nazionali di tutti i livelli di ruoli e responsabilità primari, fermo restando il dovere della Commissione europea di assicurare il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato. Con l'entrata in vigore del regolamento sul *de minimis* spetta all'amministrazione dello Stato membro l'opera di informazione sulla natura *de minimis* dell'aiuto erogato e la verifica che l'erogazione del finanziamento non comporti il superamento della soglia fissata a 100.000 euro su un periodo di tre anni.

- Il disegno di legge messo a punto dal nuovo governo sulla formazione aziendale. La nuova norma, denominata "Tremonti bis", che ricalca il vecchio D.l. 357/94, intende estendere i benefici fiscali alle imprese anche per le spese di formazione e aggiornamento, ma la quantificazione dell'agevolazione deve essere considerata separatamente dall'ammontare degli investimenti.

2. Il quadro finanziario programmato e gli strumenti esistenti

2.1 La Formazione Continua finanziata da risorse nazionali

Recependo le indicazioni del Comitato di Indirizzo per l'attuazione della Formazione Continua nell'ambito della legge 236/93, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha deciso di destinare con la circolare 30/00 un ammontare di 150 miliardi di lire ad interventi di formazione aziendale.

I parametri stabiliti per il riparto delle risorse tra le Regioni e le Province autonome rimangono quelli utilizzati nelle precedenti disposizioni, basati sulla distribuzione tra le regioni delle risorse del FSE per l'Obiettivo 4 per gli anni 1994-99.

Anche in questa circolare è stata ribadita la possibilità, per le Regioni, di accantonare fino al 25% delle risorse loro assegnate per sperimentare interventi di formazione individuale. Le Regioni potranno inoltre, su loro richiesta, finanziare i progetti di formazione aziendale presenti nelle graduatorie ancora aperte della Circolare 139/98, a condizione che i progetti ammissibili siano accompagnati da accordo tra le parti sociali o da parere favorevole dei sindacati dei lavoratori.

La tabella XI.1 riporta le risorse a disposizione delle amministrazioni referenti. Si fornisce inoltre la situazione rilevata, sulla quantità di progetti presentati, dal 6 luglio al 20 settembre 2000 ed una stima dei lavoratori e delle aziende coinvolte.

Tab. XI.1 - Circ. 30/00: Risorse finanziarie impegnate, progetti presentati, lavoratori e aziende coinvolte per regione - Formazione aziendale (Tipologia I.C)

<i>Regione</i>	<i>Risorse finanziarie (Lire)</i>	<i>N° progetti presentati ⁽¹⁾</i>	<i>Lavoratori coinvolti in attività di formazione aziendale ⁽¹⁾</i>	<i>Aziende coinvolte nella formazione ⁽¹⁾</i>
Valle d'Aosta	995.058.822	8	955	36
Piemonte	13.978.371.690	2.100	13.418	503
Lombardia	23.829.632.912	2.000	22.874	858
Veneto	13.732.688.642	1.930	13.182	494
Bolzano	2.409.068.591	20	2.313	87
Trento	2.945.871.554	11	2.828	106
Friuli V.G.	5.296.022.605	181	5.084	191
Liguria	4.389.489.157	509	4.214	158
Emilia Romagna	19.077.023.933	950	18.312	687
Toscana	7.963.755.252	630	7.645	287
Umbria	3.076.798.807	312	2.953	111
Marche	4.294.631.637	530	4.122	155
Molise	1.450.606.657	170	1.405	53
Abruzzo	2.542.512.680	120	2.441	92
Lazio	11.861.595.509	300	11.386	427
Campania	11.259.826.555	2.600	10.809	405
Puglia	7.274.345.538	400	6.983	262
Basilicata	3.053.850.085	161	2.931	110
Calabria	2.270.748.037	260	2.180	82
Sicilia	3.202.188.736	700	3.074	115
Sardegna	5.095.412.601	419	4.891	183
Totale	150.000.000.000	14.311	144.000	5.400

Fonte: Isfol

(1) Stime

La prima sperimentazione dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali si è avuta con la circolare attuativa della Legge 236/93 n. 65/99 che ha stanziato risorse pari a 100 miliardi e che ha visto il finanziamento di 70 progetti dei 568 presentati.

Inoltre, con la circolare 92/00, il Ministero ha destinato 300 miliardi alle Regioni e Province Autonome, ripartite secondo i parametri definiti dal Coordinamento delle Regioni, in attuazione di quanto stabilito dalle disposizioni della Legge 196/97 in materia di promozione della Formazione Continua e di quanto previsto dall'art.118 della Legge 388/00 (Finanziaria 2001), che ha sbloccato le risorse stanziate dall'art.66 della Legge 144/99 a favore di interventi di Formazione Continua: si tratta di circa 200 miliardi di lire l'anno a partire dal 1999. Parte di queste risorse, pari a 300 miliardi di lire, sono state destinate a finanziare piani formativi aziendali, settoriali e territoriali secondo le modalità previste dalle circolari attuative della legge 236/93. I rimanenti 100 miliardi finanzieranno l'avvio delle attività dei nuovi Fondi interprofessionali.

Con la circolare 92/00 il Ministero ha pertanto inteso sperimentare a livello regionale quello che la circolare 65/00 aveva realizzato a livello nazionale.

In base a detta circolare, le Amministrazioni pubbliche possono destinare la quota di risorse loro assegnate nel seguente modo:

- fino ad un massimo del 60%, per il finanziamento di progetti aziendali e pluriaziendali di formazione, già presentati alle Regioni e alle Province autonome ai sensi della Circolare ministeriale n.30/2000 e pervenuti entro la data del 27 novembre 2000, se accompagnati da accordo o da parere positivo delle organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- una quota non inferiore al 40%, per il finanziamento, attraverso procedure di evidenza pubblica, di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali concordati tra le Parti sociali.

2.2 La Formazione Continua cofinanziata dal Fse

La Formazione Continua trova un significativo spazio all'interno del Fse. E' nell'asse D del Qcs obiettivo 3, che indirizza anche i contenuti del QCS Obiettivo 1, che ritroviamo un puntuale riferimento alla Formazione Continua: possiamo anzi dire che il vecchio Obiettivo 4 si traspone per intero in questo Asse.

La nuova programmazione del Fse destina all'Asse D dell'Obiettivo 3 circa 3.500 miliardi di lire (500 per anno) mentre per il Sud è previsto il 18,6% delle risorse complessive per la policy field D, ossia 1.609 miliardi di lire, circa 230 per anno. L'Asse D prevede la promozione:

- di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile;
- dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro;
- dello sviluppo dello spirito imprenditoriale;
- di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro;
- della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia.

Le azioni previste dalle misure, che si ricollegano alle politiche di sviluppo adottate dal Governo, sono volte a:

1. sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro.
2. sviluppare la Formazione Continua con priorità alle Piccole e medie Imprese e alla riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione.

3. sostenere la creazione e il consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione dal lavoro nero.
4. sviluppare le competenze e il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Resta una considerazione da fare: per la prima volta nei documenti comunitari tradotti dalla nostra amministrazione viene richiamato il diritto alla formazione permanente: l'asse C del Qcs obiettivo 3 prevede infatti interventi per la promozione e il miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione, e dell'orientamento, nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita. All'interno di questo asse è prevista una misura finalizzata a promuovere la formazione permanente, al fine di consentire alla popolazione adulta, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, di recuperare un titolo di studio o una qualifica o comunque competenze necessarie ai fini dell'occupabilità e dei diritti di cittadinanza.

Tab. XI.2 - Risorse programmate sui Por Ob. 1 relative alla Formazione Continua (Misura D.1)

Regione	Risorse complessive programmate
Basilicata	15.352.702.000
Calabria	n.d.
Campania	38.118.000.000
Molise	2.889.746.000
Puglia	70.482.000.000
Sardegna	Gli interventi sono inseriti all'interno degli assi 3.8, 3.10, 4.6
Sicilia	127.142.857.000

Fonte: Tecnostruttura delle Regioni

Tab. XI.3 - Risorse programmate sui Por Ob. 3 relative alla Formazione Continua (Misura D.1)

Regione	Costo totale (A)	Impegni (B)	(B)/(A)
Abruzzo	45.842.506.000	6.857.193.000	14,96%
Emilia Romagna	127.999.086.000	29.350.635.000	22,93%
Friuli Venezia Giulia	42.964.319.000	864.706.000	2,01%
Lazio	85.935.730.000		0,00%
Liguria	45.522.147.000	152.393.000	0,33%
Lombardia	193.845.302.000		0,00%
Marche	19.229.465.000	30.987.000	0,16%
Piemonte	181.703.482.000		0,00%
Prov. Aut. Bolzano	44.547.533.000	7.684.924.000	17,25%
Prov. Aut. Trento	20.887.769.000	2.695.533.000	12,90%
Toscana	89.791.554.000	10.646.826.000	11,86%
Umbria	22.924.237.000	629.405.000	2,75%
Valle d'Aosta	9.448.356.000		0,00%
Veneto	131.213.621.000		0,00%

Fonte: IGRUE/SIRGS

2.3 La Formazione Continua nella Pubblica Amministrazione

Dal quarto rapporto del Dipartimento della Funzione pubblica sullo stato della formazione nelle pubbliche amministrazioni, relativo alle attività realizzate nell'anno 2000, emerge un incremento delle iniziative (tanto in relazione al numero di ore dedicate che dei partecipanti) in tutti i tipi di amministrazioni. La composita realtà delle pubbliche amministrazioni appare presentare due polarità: quelle centrali quali PCM, Ministeri, Organi dello Stato e Autorità, presentano un incremento decisamente più sostenuto rispetto agli organismi locali quali Enti pubblici, Università, Camere di Commercio, Regioni, Province, Comuni, ma per le prime si tratta di interventi formativi decisamente più brevi rispetto alle seconde. Anche l'investimento in formazione cresce complessivamente e raggiunge la soglia dell'1% della spesa per il personale delle Camere di Commercio, delle Autorità e degli Enti pubblici, raggiunge o supera lo 0,5% per le altre amministrazioni, con l'eccezione dei Comuni (0,46% dove però l'indagine è stata campionaria) e registra un leggero decremento della spesa per PCM e Ministeri, che comunque si attestano allo 0,73% della spesa per il personale.

Relativamente alle aree tematiche oggetto di formazione emergono sia conferme della rilevanza di alcune aree che significativi cambiamenti. L'area telematica e informatica diventa la prima, per numero di ore fruite, in quasi tutti i comparti e supera l'area giuridico-normativa. Altrettanto dicasi per l'area tecnico-specialistica che per PCM e Ministeri e gli Enti pubblici diventa in assoluto la prima area. Rilevante è il numero di ore fruite sui temi dell'organizzazione e del personale, con una percentuale del 36% per PCM e Ministeri e di circa il 20% per Comuni e Province.

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha a disposizione, per il 2001, circa 100 miliardi che saranno utilizzati per rafforzare ed integrare le attività previste nei piani di azione e per progetti mirati da avviare con le Amministrazioni centrali dello Stato, quali il progetto "Euromanager", il sostegno all'integrazione tra Amministrazioni locali, istituzioni scolastiche, sistema formativo e sistema economico-produttivo per la diffusione e lo sviluppo dell'innovazione, e per la formazione dei responsabili degli uffici del personale e formazione.

Per le attività formative di alfabetizzazione informatica, previste dall'action plan sull'e-government, sono stati messi a disposizione 75 miliardi che verranno spesi sulla base di progetti predisposti dal Dipartimento della Funzione pubblica in collaborazione con l'AIPA e il Formez.

A queste risorse vanno aggiunte quelle assegnate alle strutture formative nazionali quali il Formez e la SSPA, con particolare riferimento ai progetti RAP, CIPA, Sportello Unico.

Nella programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2000/2006 sono complessivamente disponibili circa 175 milioni di Euro a valere sulla misura D2 dell'obiettivo 3, e circa 110 milioni

sulla misura 3.10 dell'obiettivo 1. Da sottolineare che per la prima volta nel Fse sono destinate risorse per la formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni del centro-nord, mentre le risorse per le aree dell'obiettivo 1 saranno gestite direttamente dalle Regioni. Il Dipartimento della Funzione Pubblica avrà a disposizione circa 187 miliardi di lire, di cui 31 per l'obiettivo 3, 90 miliardi per l'obiettivo 1 e 64 per progetti trasversali.

In relazione alle tipologie di azioni formative previste nei bandi regionali (tab. XI.4), molte delle azioni scelte dalle Regioni sono in accordo con quanto suggerito dal Ministero del Lavoro nel Piano nazionale relativo alla programmazione 2000/2006 ("lo sportello unico", le "politiche del lavoro e della formazione", la "progettazione e gestione di servizi pubblici"), a queste si aggiungono tematiche che rientrano tra quelle già previste nei programmi nazionali a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica (la "formazione informatica", "tecnologie e comunicazione multimediale", la "integrazione tra sistemi della P.A." o il "telelavoro") e la specifica dei contenuti formativi che dovrebbero essere propri di un programma ordinario di formazione di ciascuna amministrazione ("le lingue straniere", le "competenze trasversali e specialistiche", gli "URP", le "competenze sulla nuova organizzazione del lavoro ed i relativi impatti"). Emergono inoltre una serie di tematiche che rispondono ai problemi della gestione dei programmi comunitari e che evidentemente non hanno trovato diversa e migliore collocazione come: "supporto ai processi decisionali", "monitoraggio e valutazione", "reti partenariali", "organi di concertazione", "tutoraggio", "trasferimento buone prassi". Vi è infine un'ampia varietà di azioni puntuali che evidentemente rispondono a sensibilità ed esigenze specifiche delle singole Regioni o contesti locali.

Allo stato attuale della programmazione rimangono aperte alcune questioni direzionali rilevanti, e due in particolare: la possibilità che queste attività di formazione siano effettivamente aggiuntive rispetto alle risorse previste nei contratti di lavoro delle pubbliche amministrazioni, che il processo di valutazione dell'efficacia e dell'impatto di queste azioni venga adeguatamente presidiato e coinvolga direttamente gli utenti.

Tab. XI.4 - Formazione per la PA: Azioni previste nei documenti di programmazione

Azioni della misura D?	TN	BZ	V.A.	FRI	VEN	LOM	PIE	LIG	ER.	TOS	UMB	LAZ	MAR	ABR	MOL	BAS	CAM	CAL	PUG	SIC	SAR
Decentramento e modernizzazione, Spontello unico, Sviluppo locale, Servizi pubblici, Ambiente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X					X		X	X
Utilizzo fondi comunitari		X	X	X				X		X	X							X		X	
Integrazione sistemi della PA		X	X	X	X			X													
Competenze trasversali e specialistiche, Servizi "organizzativi"	X	X	X	X	X	X	X	X								X	X				
Competenze politiche lavoro e formazione, Emers.lav.nero	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X								X		
Competenze su nuova OdL e impatti, Telelavoro	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X			X		X		
Congedi formativi + altre forme di tempi per la FC	X	X		X	X																
Informaz., comunicaz. URP, Comunicazione multimediale	X	X		X	X	X	X			X			X				X				X
Formazione pari opportunità	X	X	X	X	X																
Lingue straniere/informatica	X	X		X	X			X			X										X
Studi e ricerche, Supporto decisioni, Tutoraggio, Monitor. e valutazione, Trasferimento buone prassi, Benchmarking, Adeguamento sistemi gestionali e programmazione																					
Organi concertazione, Reti partenariati, Promoz. dialogo sociale	X			X	X	X	X				X	X	X					X			

Fonte: Isfoi

Nota: la tabella riporta i contenuti delle azioni previste nei POR e nei complementi di programmazione di Regioni e Province autonome, per una più facile lettura i contenuti delle azioni sono stati accorpate per aree tematiche omogenee. Non sono state riportate in tabella alcune azioni particolari scelte da una singola Amministrazione, come: "Riqualficazione militari di leva2 Trento, "Facilitare accesso soggetti autonomi", "Rafforzamento sistema statistico", "Mometta unica" Lombardia, "Modelli organizzativi per la formazione" Lazio, "Forme associate tra EELL" Toscana, "Politiche UE su concorrenza" Bolzano, "Internazionalizzazione PA" Sicilia, "Attuazione legge 626/94", come modulo obbligatorio in tutte le attività, Lazio.

2.4 La bilateralità

In Italia, l'interesse delle imprese per la formazione dei lavoratori è in aumento. In tale contesto, il sistema bilaterale, che si presenta quale realtà eterogenea in cui organismi paritetici, con diversità strutturali, svolgono attività di coordinamento, promozione e sviluppo dell'offerta formativa, particolarmente in relazione alla Formazione Continua, si pone come anello di congiunzione tra i fabbisogni dei lavoratori e le esigenze delle imprese, proponendosi come fattore dello sviluppo delle risorse umane e di un rilancio dell'offerta formativa in termini di riqualificazione e riconversione, con particolare attenzione alle opportunità offerte dai finanziamenti pubblici e privati.

In attesa che partano i Fondi interprofessionali, gli obiettivi principali degli enti bilaterali si realizzano soprattutto nella promozione di servizi per il territorio, nelle attività di coordinamento, promozione e sviluppo delle sedi territoriali e nella gestione delle risorse finanziarie. Nonostante alcuni enti dispongano di risorse proprie, una gran parte delle attività proposte sono cofinanziate da fondi pubblici, utilizzati al fine di promuovere formazione, stipulando convenzioni con enti terzi o lasciando alle proprie strutture territoriali il compito di gestire le azioni.

Dal monitoraggio dei dati riguardanti la programmazione 1994-1999 per i Programmi Operativi Multiregionali FSE riguardanti le azioni di Formazione Continua (Ob. 4 e Ob. 1 asse 7.3.b), si rileva che complessivamente sono stati finanziati 24 progetti di formazione continua presentati dagli enti bilaterali per un totale di 237 corsi, 16.000 ore, 4.187 destinatari. Il costo complessivo è stato di oltre 11 miliardi di lire. E' significativo evidenziare che il maggior numero di progetti finanziati si riferiscono al 1996, anno in cui sono stati finanziati l'85,7% del totale dei progetti approvati ai bilaterali nell'intera programmazione dei Pom FSE. Le tematiche maggiormente affrontate riguardano la sicurezza sul lavoro. Solo alcuni organismi bilaterali si avvalgono di una struttura che permetta scambi a livello internazionale mentre la partecipazione alle iniziative comunitarie richiede modelli formativi con percorsi innovativi nell'ambito di una dimensione europea. Per tale motivo nel periodo 1994-99 gli Enti Bilaterali hanno realizzato 14 progetti nel programma Leonardo da Vinci e 3 nella iniziativa Adapt.

Le azioni di Formazione Continua risultano uno dei capisaldi delle attività promosse dagli enti, nonostante siano evidenti alcune difficoltà organizzative. Uno dei limiti riscontrati nell'analisi della bilateralità riguarda infatti la gestione della comunicazione interna, generalmente poco efficace tra le sedi locali e tra queste e il nazionale. La struttura della rete organizzativa e comunicativa non è sufficientemente salda da permettere un vero confronto tra le varie realtà bilaterali e ciò implica la mancanza di un comune piano formativo di riferimento. Un nodo informativo potrebbe essere un

valido aiuto alle strategie adottate nella programmazione delle attività, anche come supporto per l'accesso alle opportunità comunitarie e nazionali per la formazione professionale.

3. La partecipazione al sistema di formazione continua

3.1 La formazione aziendale

Gli investimenti in formazione del personale da parte delle imprese sono ritenuti un fattore cruciale per sostenere l'adattamento di una forza lavoro competente e qualificata alle esigenze imposte dal cambiamento organizzativo e tecnologico e dall'evoluzione dei mercati, e per favorire la crescita di competitività dei sistemi produttivi. In questi anni molti documenti di programmazione hanno sostenuto la necessità di realizzare un rapido sviluppo di tale forma di investimenti ed anche nel mondo imprenditoriale è emersa una crescente consapevolezza della rilevanza di tale strumento.

I dati relativi alla partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione aziendale in Italia descrivono viceversa uno scenario in cui, a causa della forte presenza di micro, piccole e medie imprese, i livelli di investimento risultano tuttora piuttosto limitati. A ciò deve aggiungersi una situazione informativa non ancora adeguata a quella degli altri paesi europei, che spesso non consente di operare agevolmente i confronti internazionali.

Tale deficit informativo è stato colmato in parte dall'indagine promossa da Eurostat, e realizzata in Italia da Istat in collaborazione con l'Isfol, denominata *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS). La prima edizione di tale indagine (CVTS1)² venne condotta nel 1994 su un campione di 27mila imprese con almeno 10 addetti.

La nuova indagine Eurostat/Istat (CVTS2) sulla Formazione Continua nelle imprese europee è stata effettuata con riferimento all'anno 1999, attraverso la compilazione di questionari inviati ad un campione di circa 13 mila imprese con più di 10 addetti, e interviste dirette ai responsabili formativi delle grandi imprese. L'indagine CVTS2, condotta presso aziende di varie dimensioni, riguarda le attività di formazione divise in corsi ed altre attività (job rotation, circoli di qualità, FaD ed altre tipologie di formazione) ed opera una distinzione tra spesa pubblica e privata in formazione per occupati.

² Eurostat, *Continuing training in enterprises: facts and figures. A report on the results of the continuing vocational training survey carried out in the enterprises of the Member States of the European Union in 1994*, European Commission, Luxembourg, 1999; Istat, *Indagine sulla formazione professionale continua nelle imprese (CVTS). Rapporto finale*, Italia-Roma, 1995

I temi sottoposti ad analisi sono quelli dello sviluppo della competitività, dell'innovazione tecnologica, della qualità delle risorse umane impiegate nei processi produttivi, del ruolo della formazione del personale nell'anticipazione e/o accompagnamento dell'introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative. In particolare, riguardo alle attività di formazione, si è chiesto alle imprese: se hanno effettuato analisi dei fabbisogni di personale e di competenze professionali, se hanno analizzato le competenze dei propri addetti e le loro esigenze di formazione, se hanno avuto necessità di acquisire o sviluppare nuove competenze professionali, se l'hanno fatto attraverso la redazione di un piano formativo aziendale e, infine, se hanno sottoscritto accordi con i propri dipendenti per realizzare interventi di formazione.

L'indagine, per la quale si è ancora in attesa dei risultati, è stata progettata e realizzata in collaborazione con l'Isfol, che ha partecipato al gruppo di pilotaggio e ha contribuito alla messa a punto del questionario nazionale. La comparazione tra i dati sui comportamenti delle imprese rilevati nel 1993, anno nel quale non erano presenti significativi interventi pubblici a sostegno della FC, e il 1999 (anno in cui hanno operato il Fse ob. 4, la L. 236/93 e l'Iniziativa comunitaria Adapt bis), potrà permettere di stimare anche quantitativamente la diversa propensione delle imprese e dei lavoratori verso la formazione continua.³

Le rilevazioni trimestrali dell'Istat sulla forza lavoro forniscono, sul versante dei lavoratori, alcune informazioni relative alla diffusione della formazione continua. L'indagine 2000 mostra come poco più del 40 per cento di coloro che svolgono corsi al di fuori del sistema di istruzione sono coinvolti in processi di formazione aziendale. Rispetto al 1999 questa tipologia formativa ha subito una flessione pari a quasi il 15% (Tabb. XI.5 e XI.6).

³ Fra gli studi che hanno affrontato il tema della formazione aziendale in questi anni, si possono inoltre ricordare:

- l'indagine condotta da Confindustria nel 1999 relativa ad un campione di 1.133 imprese dell'industria manifatturiera con più di 10 addetti. L'indagine ha rilevato che la percentuale di imprese che hanno svolto attività di formazione era pari al 28,3% nel 1996, al 40,1% nel 1997 e al 47,6% nel 1998. Tali dati non sono però immediatamente confrontabili con la CVTSl per la diversità del campione (Centro Studi Confindustria, *Indagine sulla formazione continua*, a cura di Andrea Montanino, Roma, 1999).
- L'indagine Excelsior di Unioncamere, realizzata ogni anno su un campione di oltre 90mila imprese con almeno un dipendente (Unioncamere, *Progetto Excelsior: Sistema informativo per l'occupazione e la formazione. Sintesi dei principali risultati - 2001*, Roma, 2001).
- La ricerca Unioncamere svolta su un campione di 3.000 imprese del settore manifatturiero e 1.000 del commercio al dettaglio. Dal Rapporto emerge come il 52,7% delle imprese contattate non ha realizzato attività formative nei due anni precedenti e della restante quota il 20,7% lo ha fatto senza sostenere spese. Emerge inoltre che sono le imprese meno strutturate (6-9 e 10-19 addetti) a non effettuare formazione (Unioncamere, *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana. Rapporto 2000*, Franco Angeli, Milano, 2000).

Se si analizza la motivazione dello svolgimento dei corsi si scopre come il tema più ricorrente è quello dell'aggiornamento professionale: nel 2000 il 77% degli intervistati dichiara di aver partecipato ad un corso di aggiornamento professionale per occupati. Nel 1999 tale percentuale era pari al 62,7% mentre nel 1998 al 66,2%. La principale componente di tale motivazione è rappresentata, sia nel 1998 che nel 1999 (per il 2000 il dato non è ancora disponibile), dalla necessità che il lavoratore avverte di adattarsi alle nuove tecnologie o ad una nuova organizzazione del lavoro. (Tab. XI.7).

Per finire, ricordiamo un'indagine condotta dall'Isfol fra il 2000 e il 2001, attraverso l'analisi di 50 casi di studio relativi ad altrettante imprese, col fine di analizzare le politiche formative sviluppate dalle aziende stesse. L'indagine ("Economia e costi della formazione aziendale", in corso di realizzazione) prende in considerazione obiettivi, comportamenti positivi e atteggiamenti negativi nei confronti della formazione, soffermandosi sul ruolo dei finanziamenti pubblici nei processi aziendali di formazione e sulla comprensione dei costi nascosti a cui un'impresa va incontro a seguito di mancati investimenti in formazione.

I dati forniti da tali indagini, come si può immaginare, difficilmente possono essere comparati. Tuttavia il dato che sembra emergere è quello di una progressiva, ma ancora lenta, crescita del numero delle imprese che in questi ultimi anni realizzano investimenti in formazione.

Per ovviare al problema delle carenze informative e all'assenza di un flusso sistematico di dati su questi temi, l'"Osservatorio Nazionale della Formazione Continua" dell'Isfol ha avviato, a partire dal 2001, una serie di indagini sui fenomeni relativi alle politiche, alle regole e alle risorse destinate alla Formazione Continua in Italia, nonché agli interventi realizzati e ai comportamenti dei soggetti (imprese, lavoratori, parti sociali). Tali indagini sono volte alla ricostruzione degli atteggiamenti e dei movimenti degli attori e dei fruitori della formazione continua in Italia. Uno dei principali compiti dell'Osservatorio è proprio quello di seguire l'evoluzione degli investimenti in formazione da parte delle imprese per i propri dipendenti, col fine di ricostruire il trend nei livelli di partecipazione alla formazione continua avviando una serie di indagini per rilevare i comportamenti e gli atteggiamenti delle imprese nei confronti della formazione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. XI.5 - Partecipazione a corsi di formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista (dati in %, esclusi coloro che hanno dichiarato di seguire corsi di formazione del sistema di istruzione)

	1998	1999	2000
corsi di formazione riconosciuti dalla Regione	0,66	0,49	0,71
altro corso di form. prof.le (esclusa la formazione aziendale)	0,54	0,67	-
formazione in azienda	1,32	1,36	1,15
- <i>cfi</i>	0,00	0,08	-
- <i>apprendistato</i>	0,00	0,04	-
- <i>stage</i>	0,44	0,34	-
- <i>altro corso di formazione aziendale</i>	0,88	0,90	-
altro corso	nd	0,55	0,92
nessun corso	97,48	96,93	97,22
totale	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro, anni 1998, 1999 e stime 2000.

Tab. XI.6 - Partecipazione a corsi di formazione extra scolastici nelle 4 settimane precedenti l'intervista (dati in %)

	1998	1999	2000
ha svolto o sta svolgendo corsi di formazione	1,80	2,18	2,78

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro, anni 1998, 1999 e stime 2000.

Tab. XI.7 - Motivo della partecipazione ai corsi di formazione indicato da parte dei lavoratori occupati (dati in % sui partecipanti ai corsi).

	1998	1999	2000
Inserimento nel lavoro	8,90	12,30	6,20
<i>per trovare il primo lavoro</i>	8,50	11,40	5,50
<i>per tornare al lavoro dopo un periodo di assenza</i>	0,40	0,90	0,70
Aggiornamento professionale per occupati	66,20	62,70	77,00
<i>per adattarsi a nuove tecnologie o a nuova organizzazione del lavoro</i>	53,90	52,70	nd
<i>per avanzamento di carriera</i>	8,30	6,90	nd
<i>per cambiamento attività lavorativa</i>	4,00	3,10	nd
Altro motivo	10,20	8,60	5,20
Crescita culturale	14,70	16,40	11,60
Totale	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro, anni 1998, 1999 e stime 2000.

3.2 La domanda dei lavoratori

Negli ultimi due anni trascorsi a partire dalla circolare attuativa della legge 236/93, che sanciva la possibilità per il lavoratore di aziende private di formarsi in base a proprie necessità, la sperimentazione sui progetti di formazione individuale ha visto un forte sviluppo, suscitando un interesse crescente nell'ambito delle Regioni che hanno aderito all'iniziativa.

Attualmente le Regioni coinvolte nelle azioni di formazione individuale sono 16 (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Veneto, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Umbria, Lazio, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia) e nella maggioranza di esse si sono avviati sistemi formativi a "voucher".

La novità più rilevante della sperimentazione riguarda proprio la possibilità che un lavoratore possa ricevere un finanziamento pubblico (attraverso un voucher del valore massimo di 2,5 milioni a persona) su un progetto formativo che si basa su esigenze professionali individuali, in molti casi, slegate dagli interessi aziendali e/o da percorsi di carriera.

Ad oggi, grazie al crescente interesse suscitato dall'iniziativa, le azioni di formazione individuale sono state ulteriormente promosse attraverso nuovi finanziamenti pubblici (oltre la Legge 236/93) erogati da un lato con il FSE (Asse C e D "Interventi di formazione individuale al confine tra la formazione permanente e quella continua"), dall'altro con la Legge n. 53/00 (art. 6, comma 4) che destina la somma di 60 miliardi per il finanziamento di progetti di formazione di lavoratori occupati da ripartire presso le Regioni e le Province Autonome.

Alla luce di quanto detto è possibile avanzare un primo bilancio della fase di sperimentazione. A luglio 2001, i lavoratori che hanno presentato propri piani formativi individuali sono stati circa 15.000 concentrati nelle seguenti regioni: Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata. I piani effettivamente approvati che hanno visto l'erogazione dei voucher sono stati complessivamente 8.790 dall'inizio della sperimentazione fino a luglio 2001.

Particolare attenzione è stata posta nell'analisi della sperimentazione attraverso indagini di tipo quantitativo o qualitativo. In particolare, la Provincia di Torino ha organizzato un focus group con lavoratori che hanno usufruito del voucher orientando la propria scelta verso corsi formativi nell'area linguistica informatica, scegliendo soluzioni formative di breve/media durata (poco al di sotto delle 40 ore).

La scelta di frequentare il corso è stata dettata da un interesse prettamente personale non legato all'azienda di appartenenza o da percorsi di carriera. L'opportunità del voucher è stata, in questo senso, vissuta come un'azione diversiva rispetto alla routine "casa-lavoro", finalizzata all'incontro con nuove persone e all'apprendimento di nuove conoscenze. L'elemento di rottura rispetto a corsi

promossi dall'impresa è pertanto rintracciabile nel non avvertire il percorso formativo autonomo come continuum lavorativo. Il lavoratore percepisce inoltre una maggior forza contrattuale, in termini di aspettative didattiche ed organizzative, anche rispetto all'organismo che promuove l'azione formativa. Quanto evidenziato non implica, tuttavia, da parte dei lavoratori, l'orientamento verso aree formative del tutto sganciate dalla propria realtà professionale. L'esperienza che si è riscontrata anche nelle altre Regioni, testimonia come i lavoratori abbiano una forte capacità di autovalutazione delle proprie carenze o aree di miglioramento. Non a caso vengono prevalentemente scelti (nel 70% dei casi) quei corsi finalizzati all'acquisizione di skills e competenze di base per qualsiasi tipologia di lavoro legate al campo linguistico ed informatico.

L'esperienza torinese, al pari di altre, evidenzia come uno degli aspetti di maggiore problematicità dell'iniziativa riguardi la capacità di raggiungere soggetti cosiddetti "a rischio", coinvolti in processi lavorativi fragili o dotati essi stessi di bassa scolarità e professionalità. Infatti, i percorsi formativi hanno suscitato l'interesse soprattutto di lavoratori dotati di uno status lavorativo e culturale medio-elevato, avvezzi a considerare la formazione come opportunità di crescita e di sviluppo professionale.

Altro aspetto problematico riguarda il riconoscimento del percorso formativo individuale (la certificazione delle competenze acquisite). Al proposito i lavoratori dei voucher chiedono che vi sia una maggiore riconoscibilità del percorso formativo effettuato, che allo stato attuale si traduce con un semplice attestato di frequenza. E' richiesta inoltre una maggiore visibilità dell'esperienza anche in relazione al contesto lavorativo e sociale, al fine di capitalizzarla quale possibilità aggiuntiva nell'eventualità di un cambiamento professionale.

Sempre sul versante dei lavoratori, l'"Osservatorio Nazionale della Formazione Continua" dell'Isfol ha avviato inoltre alcune indagini empiriche al fine di rilevare la partecipazione e gli atteggiamenti dei lavoratori nei confronti della formazione.

Di seguito, presentiamo i primi risultati di un'indagine campionaria a livello nazionale sull'orientamento dei lavoratori in Italia verso la Formazione Continua, che scandaglia il comportamento e gli atteggiamenti dei lavoratori delle imprese private verso la formazione, prescindere da esperienze recenti di formazione, attraverso il ricorso a quattro sessioni di focus group e a circa 5.000 interviste telefoniche CATI.

La fase qualitativa dell'indagine ha consentito di individuare una realtà complessa ed eterogenea, in relazione alla condizione professionale ed economico-culturale dei lavoratori. L'elemento di maggiore distinzione tra lavoratori più deboli (operai ed impiegati di medio-basso livello) e gli altri (tecnici, quadri, funzionari, dirigenti) è nel significato attribuito alla formazione durante la vita lavorativa. Per i primi il bisogno di formarsi è latente e non riconducibile all'idea di formazione

come antidoto all'obsolescenza della professionalità o come possibilità di riscatto della propria condizione lavorativa. I soggetti più "a rischio" palesano sostanzialmente una concezione della formazione cristallizzata al passato, ove è demandata alla discrezione dell'impresa (dei responsabili diretti) la possibilità d'accesso a corsi che sono in ogni caso sempre teleologicamente orientati all'agire aziendale. In questo contesto si spiegano le difficoltà che incontrano le varie iniziative pubbliche, come i piani di formazione individuali finanziati attraverso voucher, nel coinvolgimento dei lavoratori cosiddetti "a rischio". Ben diversa è la concezione rilevata presso i lavoratori più "forti". Emerge, in questo caso, l'idea di una formazione continua intesa, in primo luogo, quale patrimonio del lavoratore che decide di promuovere il proprio percorso formativo contrattando con l'azienda le scelte più opportune per la propria crescita professionale.

Rispetto ad altre tematiche trattate durante la discussione sono emersi, al contrario, atteggiamenti e conoscenze simili.

Relativamente al livello di informazioni possedute sulle politiche di Formazione Continua, questo risulta estremamente basso e spesso frammentato in false convinzioni, in ogni caso fortemente condizionato da quanto sedimentato nei decenni passati. In quest'ottica, i lavoratori, a prescindere dalla loro condizione, ritengono che non esista alcuna politica di sostegno ai processi formativi dei lavoratori: le Regioni e le Province sembrano promuovere iniziative rivolte unicamente a disoccupati o giovani in cerca di prima occupazione.

Sfumato appare il ruolo delle Parti sociali, nella percezione dei lavoratori, sia nel contribuire a fornire informazioni sulle opportunità di formazione (pubbliche e private), sia nella fase di partecipazione alla definizione di politiche formative che garantiscano un accesso equilibrato a tutte le categorie di lavoratori.

Un ultimo interessante aspetto emerso dalle discussioni di gruppo riguarda il valore attribuito alle terminologie tecniche utilizzate nel mondo della formazione. Le tipologie formative distinte in formazione permanente, continua, iniziale, al pari dei termini usati per distinguere le modalità di formazione (da formazione a distanza, a training on the job, etc.) non sono termini utilizzati nel quotidiano lavorativo. Il linguaggio usato dagli addetti ai lavori rimanda spesso a significati contraddittori per i lavoratori, a testimonianza di una bassa partecipazione "affettiva" alle tematiche della formazione e, quindi, ad una scarsa dimestichezza del linguaggio e dei codici di significato attribuiti ai termini in questione.

La fase quantitativa dell'indagine, attualmente in fase di ultimazione, prevede domande relative alla ricostruzione dei percorsi formativi degli intervistati, a partire dalla formazione iniziale, fino alle esperienze di formazione permanente e alle tipologie di formazione continua cui ha partecipato. Il questionario prevede inoltre un giudizio sulla validità, utilità e sulla soddisfazione della formazione

ricevuta, oltre che la rilevazione di orientamenti sull'utilità di partecipare ad azioni formative future. Altri argomenti trattati riguardano la rilevazione di atteggiamenti relativi alla contrattazione della formazione ed alla partecipazione ai costi da parte del lavoratore.

Un'altra indagine mirata ad analizzare la domanda di formazione da parte dei lavoratori riguarda coloro che hanno richiesto il voucher per le azioni di formazione individuale, erogato attraverso i finanziamenti pubblici. Tale indagine è stata condotta attraverso la tecnica dei focus group a cui hanno partecipato i lavoratori di aziende private richiedenti il bonus, e attraverso la raccolta di dati quantitativi provenienti dalle Regioni e Province Autonome, ed elaborati sulla base di un questionario strutturato ad hoc per singolo lavoratore.

Capitolo 12**LA QUALIFICAZIONE DEI FORMATORI****1. La formazione dei formatori nello scenario della riforma**

All'interno del processo di ridefinizione degli assetti normativi e strutturali del sistema educativo e formativo italiano; il fulcro dell'innovazione e della scommessa sull'innalzamento della qualità complessiva del sistema d'offerta ruota, com'è noto, intorno al concetto di integrazione tra i sistemi. L'integrazione tra i sistemi formativi non è tuttavia solo questione di mera ingegneria istituzionale, ma si basa, come peraltro tutte le dinamiche legate ai processi educativi, sulle risorse umane e soprattutto sulla capacità degli operatori, in particolare docenti e formatori, di cooperare in funzione della domanda sociale, culturale e professionale dell'utenza.

A fronte di tale processo di riforma, la ricerca istituzionale ha infatti individuato alcune problematiche e tendenze di fondo che legittimano l'innovazione del sistema di Fp, tra cui:

- la domanda del sistema industriale circa la necessità di ancorare meglio la Fp alle esigenze formative del mondo dell'impresa;
- il preoccupante allargamento dell'area di disorientamento e disagio sociale che provoca anche dissipazione delle risorse umane;
- l'esigenza di ampliamento dell'area di formazione continua sia in favore del singolo lavoratore che del sistema delle imprese e del lavoro;
- la forte spinta ad integrare le politiche formative alle politiche del lavoro e di sviluppo locale in una logica di concertazione sociale.

Ne deriva l'esigenza di costruire un sistema formativo aperto, orientato all'utenza, centrato sul partecipante e su "percorsi personalizzati" con l'acquisizione di crediti formativi e la possibilità di passaggi a doppio senso tra scuola, formazione professionale, università e lavoro.

All'interno di tale scenario la qualità delle risorse umane è vincolo e fattore critico determinante per:

- l'innovazione e il riordino del sistema di formazione professionale;
- la ridefinizione istituzionale e funzionale del sistema formativo nazionale (istruzione, formazione, lavoro).

Questa correlazione tra qualificazione degli operatori, innovazione di sistema e innalzamento della qualità dell'offerta formativa si ritrova del resto ampiamente a livello comunitario, in cui si registra

un'esigenza sempre più marcata di regolamentazione e di sistematizzazione di ruoli, funzioni e modalità di accesso alla professione degli operatori della formazione.

Una nuova centralità viene riconosciuta, nei documenti programmatici, a formatori e insegnanti nel processo di sviluppo socio-economico europeo soprattutto in relazione al crescente ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic), che stanno rivoluzionando le modalità di funzionamento e i sistemi di apprendimento all'interno delle scuole e dei centri di formazione, "facendo emergere nuovi aspetti pedagogici sul modo in cui incoraggiare gli individui a sviluppare competenze specifiche per utilizzare le nuove tecnologie nel processo di apprendimento..." (Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000)

Non a caso, il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha fissato tra i suoi obiettivi che tutti gli insegnanti, entro la fine del 2002, siano in grado di utilizzare Internet e le risorse multimediali, e tutti gli Stati membri hanno riconosciuto l'importanza di fornire agli insegnanti una buona formazione.

Nella relazione del Consiglio dell'Unione europea del 14 febbraio 2001 si legge che "...nel corso dei prossimi dieci anni una delle principali sfide cui saranno chiamati a confrontarsi i sistemi di istruzione e formazione sarà il miglioramento dell'istruzione iniziale e della formazione professionale degli insegnanti e dei formatori, per far sì che le loro conoscenze e capacità corrispondano sia all'evoluzione, sia alle aspettative della società..."

Lo scenario nazionale ed europeo giustifica dunque il crescente impegno per lo sviluppo della professionalità e della formazione dei formatori, laddove le grandi trasformazioni che i sistemi formativi stanno vivendo hanno un impatto rilevante anche sulle competenze richieste agli operatori e sulle modalità di riconoscimento delle professionalità in un quadro normativo condiviso.

In Italia l'iniziativa verso "l'accreditamento professionale" dei formatori, rimasta finora piuttosto limitata¹, trova oggi un nuovo quadro regolamentare all'interno del DM N°166 del 25 maggio 2001 sull'accreditamento delle sedi formative. Il decreto, in riferimento al requisito della disponibilità di competenze professionali, definisce all'allegato 2.3 "Il quadro delle competenze necessarie per la realizzazione delle funzioni professionali dei formatori" proponendo un primo dispositivo di descrizione delle professionalità. Il modello operativo proposto identifica, a partire dalle funzioni chiave del processo formativo, le aree operative di attività per le tre tipologie di servizi erogati dalle strutture formative (formazione, orientamento, inserimento lavorativo) alle quali si riferiscono tre tipologie di figure:

- di governo: direttore, amministratore, coordinatore;
- di sistema: orientatore, valutatore, progettista, analista dei fabbisogni;

¹ Cfr. Isfol, *Rapporto ISFOL 2000*, Angeli, Milano, 2000, cap.XV, pp. 455-463

- di gestione: formatore, tutor.

Rispetto a tale dispositivo di descrizione delle competenze necessarie degli operatori, all'art. 10 il DM stabilisce che entro il 31 dicembre del 2001 il Ministero del Lavoro, d'intesa con la Conferenza Stato - Regioni, definisca gli standard minimi di competenze professionali che, riferite a delle soglie minime di valutazione, possano condurre alla certificazione di competenze degli operatori.

Se il nuovo scenario normativo fornisce nuove indicazioni e priorità condivise a livello nazionale per la formazione dei formatori, si possono segnalare sul piano operativo almeno due ambiti significativi di iniziativa i cui esiti convergono verso le linee di tendenza sopra descritte:

- le esperienze e i programmi regionali di formazione dei formatori;
- la sperimentazione del master in management dei servizi formativi

2. L'evoluzione dei fabbisogni e dell'offerta regionale di formazione dei formatori

La valorizzazione della *specificità locale del fare formazione* richiede in primo luogo un'analisi delle dinamiche evolutive registrate a livello regionale.

Nelle pagine seguenti forniamo un quadro descrittivo di sintesi sulla situazione nazionale in tema di Formazione dei Formatori², con particolare riferimento alle azioni formative specificatamente rivolte agli operatori della Fp "istituzionale" e muovendo da una sommaria ricognizione degli elementi di trasformazione dello scenario della domanda e dell'offerta.

Le informazioni su cui si fonda l'analisi derivano essenzialmente dai documenti di programmazione Fse delle Regioni e delle Province autonome per il periodo 2000-2006³, esaminati ponendo particolare attenzione allo specifico tema in oggetto.

Sono stati inoltre considerati, soprattutto nella seconda parte dell'analisi e con finalità comparative, i progetti regionali di formazione dei formatori finanziati dal Fse nell'ambito della programmazione 1994-1999, in particolare quelli più significativi per raggio di azione e impatto innovativo sui sistemi formativi regionali, e i risultati delle interviste in profondità realizzate con alcuni referenti regionali.

² Il lavoro di ricognizione delle attività di Ff che qui presentiamo costituisce un passaggio preliminare di elaborazione dei dati di monitoraggio acquisiti dall'Isfol al fine di rendere operativo un "Osservatorio nazionale permanente sulla Ff (in presenza ed a distanza)" in Italia. Le attività dell'Osservatorio entreranno a pieno regime nel breve periodo, consentendo di potenziare ulteriormente le sperimentazioni in atto su questo tema per diffondere adeguatamente le buone prassi in un'epoca di profonda revisione del sistema dell'Istruzione e della Fp.

³ Si tratta dei: a) Programmi Operativi Regionali (da ora in poi Por) e; b) dei relativi Complementi di Programmazione (da ora in poi Cdp)

2.1 Il contesto delle politiche regionali

Per meglio contestualizzare la tematica della formazione dei formatori a livello regionale, è utile richiamare anzitutto una serie di questioni legate al riassetto strategico della Fp nel nostro paese che si sviluppa – com'è noto – lungo tre direttrici principali:

- innalzamento della qualità complessiva del sistema di Fp (accreditamento delle strutture formative, certificazione delle competenze professionali, maggiore utilizzo delle Tic);
- integrazione della Fp all'interno del più ampio sistema dell'istruzione (obbligo formativo, riforma dell'apprendistato, sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica superiore);
- “trasformazione” della Fp da un modello tendenzialmente auto-referenziale verso un nuovo modello che si ponga effettivamente al servizio delle esigenze del mercato del lavoro (rilevazione dei fabbisogni professionali, formazione permanente, crescente integrazione fra servizi per l'impiego ed attività di Fp, tendenza all'individuazione di standard di competenze nelle figure professionali).

Queste tre direttrici strategiche implicano una trasformazione profonda dell'agire professionale degli operatori della Fp, sia sul piano dei saperi specialistici e delle abilità pedagogico-relazionali che della capacità di interagire con una pluralità di soggetti (scuola, aziende, servizi per l'impiego, centri di orientamento, ecc.) ugualmente rilevanti rispetto alle finalità ultime della Fp⁴. Si tratta, così, di promuovere e sostenere interventi funzionali all'ormai ineludibile ridefinizione del ruolo del formatore, che deve trovare nella “flessibilità, intesa come capacità di soddisfare esigenze diverse e mutevoli nel tempo”⁵ il tratto distintivo della propria identità professionale.

Le direttrici dello sviluppo sopra richiamato, per quanto rilevabili su tutto il territorio nazionale, hanno assunto tuttavia livelli di attuazione peculiari e specifici: nei singoli contesti regionali la prevalenza di ciascuna dimensione sulle altre deriva - oltre che dagli interessi e dalle propensioni degli attori locali - dal *mix* di vincoli e risorse che li caratterizzano, relativamente a:

- fattori di scenario, in termini – soprattutto - di assetto istituzionale, di relazioni fra attori, di raccordo fra funzioni oggettivamente complementari. Il processo di decentramento alle Province, le pratiche concertative, il grado di applicazione di normative e pratiche di certificazione di qualità, le sinergie fra attori della formazione, dell'istruzione e del lavoro, la dislocazione dell'offerta sul territorio, il grado di integrazione fra azioni formative in senso stretto ed altre ad esse complementari rappresentano problemi tipici con cui si confrontano – in questa fase di sviluppo – i diversi sottosistemi locali di Fp;

⁴ Cfr. *Isfol*, Modelli di formazione dei formatori, *ISFOL*, Roma, 1998.

⁵ *Isfol*, Ipotesi di buone pratiche nella formazione dei formatori, *Angeli*, Milano, 2001, p. 29

- *fattori relativi all'assetto organizzativo* dei soggetti erogatori di Fp, *in primis* il grado di flessibilità e di efficienza, il dimensionamento dell'organico e le competenze delle risorse umane, il grado di utilizzo delle nuove tecnologie;
- *fattori relativi alla domanda ed all'offerta*, nonché alle reciproche interrelazioni, quali: il grado di finalizzazione dell'offerta formativa (qualifiche prodotte) alla domanda di lavoro; la capacità delle imprese di esprimere una domanda in merito e di accedere ai finanziamenti; l'offerta rivolta a target deboli o esclusi dal mercato; la formazione per gli adulti, gli interventi di formazione continua.

E' utile rilevare come per molti di questi aspetti sembra emergere uno sviluppo disomogeneo su base geografica, cosicché gli operatori della formazione esplicano le loro funzioni in contesti anche notevolmente eterogenei, con ricadute significative sia sull'esercizio del ruolo che sull'intensità, sulla tipologia e sugli ambiti dei loro fabbisogni di formazione/riqualificazione. Un peso analogo assumono, in questo ambito, le direttrici strategiche su cui si orienta la riorganizzazione dei sistemi locali di Fp, a loro volta - ovviamente - condizionate dalle peculiarità locali in termini di vincoli/risorse.

In proposito, l'analisi dei documenti regionali di programmazione Fsc 2000-2006 offre utili informazioni di base sulla direzione dello sviluppo dei sistemi Fp; ed, ai nostri fini, su quegli elementi che possono produrre un impatto significativo - in maniera diretta o indiretta - sulle competenze e sul ruolo degli operatori della formazione. La tabella che segue ne fornisce, appunto, una descrizione disaggregata su base regionale⁶.

E' interessante osservare, anzitutto, come le tre direttrici strategiche individuate in apertura (riqualificazione del sistema, integrazione fra sistemi, superamento della propensione auto-referenziale) restino una preoccupazione pressoché comune e designino le prospettive di sviluppo anche per il futuro: l'accreditamento degli enti, l'analisi dei fabbisogni, la certificazione delle competenze, l'innovazione tecnologica, l'integrazione fra sistemi costituiscono le parole d'ordine su cui impostare - per il prossimo quinquennio - le politiche di adeguamento della formazione professionale alle complesse dinamiche in atto nel sistema socio-economico italiano.

Gli operatori della Fp, pertanto, si dovranno confrontare con uno scenario evolutivo sempre più complesso ed esigente. Non a caso, la riqualificazione (e/o riconversione, aggiornamento) degli operatori del sistema della formazione risulta essere - come si potrà osservare dalla tabella - uno degli obiettivi strategici più diffusi negli orientamenti regionali. Si tratta di un dato da non

⁶ E' opportuno sottolineare che la mancata segnalazione, in alcune regioni, di una certa direttrice di sviluppo non implica necessariamente che le medesime non intendano investire su quel dato indirizzo strategico, quanto - piuttosto - che non ne hanno fatto esplicito riferimento nel Por.

sottovalutare, in quanto sembra evidenziare - rispetto ad un passato anche recente⁷ - la crescita della consapevolezza del ruolo cruciale delle risorse umane impegnate nella Fp nell'attuazione delle politiche di riforma.

Tab. XII.1 Le principali direttrici strategiche per lo sviluppo del sistema formativo nelle diverse regioni italiane che hanno un impatto - diretto e/o indiretto - su competenze e ruoli degli operatori della formazione. Dati desunti dai documenti di programmazione regionale Fse 2000-2006

	STRATEGIE VERSO GLI ATTORI (O OPERATORI DELLA F.P.)						STRATEGIE VERSO I SISTEMI (O ENTI EROGATORI DI FP)					
	Formazione degli operatori del sistema	Analisi dei fabbisogni formativi	Standardizzazione dei profili professionali	Certificazione dei percorsi e dei crediti	Personalizzazione dei percorsi	Sviluppo di un sistema di valutazione e monitoraggio	Accreditamento degli Enti	Integrazione fra sistemi	Innovazione tecnologica (inclusa la FeD)	Diversificazione dell'offerta	Messa in rete delle esperienze (benchmarking)	Creazione di un Sistema Informativo
Valle d'Aosta	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Piemonte	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X
Lombardia	X	X	X	X		X	X	X	X			
Prov. Trento	X	X		X	X	X	X	X	X	X		
Prov. Bolzano				X			X	X	X			
F. V. Giulia	X	X	X	X			X	X	X			
Liguria	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X
Veneto	X	X		X			X	X	X		X	X
E. Romagna	X	X	X	X			X		X	X		X
Toscana	X	X	X	X			X	X	X			X
Umbria	X	X	X	X			X		X	X		X
Marche		X	X	X			X	X				
Lazio	X	X		X			X	X	X			
Abruzzo	X	X		X			X	X	X			
Molise	X	X		X		X	X	X	X			
Campania	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Puglia	X			X			X	X			X	X
Basilicata	X	X		X		X	X	X	X		X	X
Calabria	X	X		X			X	X			X	
Sicilia	X	X		X	X		X	X	X	X		X
Sardegna	X	X		X	X	X	X	X	X			

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Programmi Operativi Regionali 2000-2006

Al di là delle differenze rilevate nelle strategie di sviluppo praticate nelle diverse realtà regionali è evidente che l'effettivo sviluppo della formazione professionale in Italia secondo le tre parole d'ordine della *qualità*, dell'*integrazione* e del *raccordo col mondo del lavoro* non può che passare attraverso un intervento mirato e diversificato nei contesti organizzativi e fra gli attori che concretamente erogano la formazione. Tale intervento deve necessariamente essere pensato localmente, sulla base delle opportunità e dei vincoli propri di ogni singolo territorio e coniugarsi - rafforzandole - alle direttrici auspiccate dello sviluppo locale della Fp. Vincoli, risorse e direttrici

⁷ Cfr. Isfol, Rapporto ISFOL 1999, Rapporto ISFOL 2000, Angeli, Milano, 1999, 2000.

strategiche d'innovazione del sistema definiscono, di conseguenza, gli specifici fabbisogni di intervento oltre che sui sistemi, sulle competenze degli attori.

Non va dimenticato tuttavia — per una corretta lettura dei possibili sviluppi operativi — che tale intervento delle politiche regionali vede un limite strutturale nel carattere per lo più privatistico dell'attuale sistema di offerta della Fp, rispetto a cui le Regioni possono solo esercitare un ruolo di promozione e di stimolo.

Tale carattere pluralistico del sistema porta inoltre a privilegiare, nelle azioni formative a finanziamento pubblico per i formatori e gli operatori, contenuti di tipo “ tecnico ” (come si potrà vedere nel paragrafo successivo) che lasciano quasi sempre impregiudicati gli aspetti dell'identità professionale (con i suoi valori), oggi essenziali per un rilancio dell'autonomia del sistema della Fp in Italia.

2.2 Linee di tendenza dell'offerta regionale

Le recenti riforme del sistema della Fp, dei Fondi strutturali e i nuovi orientamenti a livello comunitario influiscono significativamente sulle politiche formative e sugli assetti organizzativi del settore, richiedendo interventi strutturati di riqualificazione e potenziamento delle professionalità dei formatori. Infatti, nel quadro della programmazione Fse 2000-2006, secondo quanto emerge *nei documenti programmatici* regionali, lo sviluppo delle risorse umane impegnate nei diversi sistemi dell'offerta formativa rappresenta una rilevante azione di sistema che accompagna i processi di innovazione.

Le linee di intervento regionali in materia di formazione dei formatori sono in generale finalizzate a migliorare le competenze degli operatori nei diversi ambiti funzionali al nuovo sistema formativo integrato: pianificazione e programmazione formativa; gestione di sistemi, agenzie, servizi, progetti; progettazione e valutazione; orientamento e consulenza individuale; docenza e tutoraggio; amministrazione.

Accanto al rafforzamento delle competenze connesse alla gestione delle diverse fasi del ciclo formativo, dall'analisi dei fabbisogni alla valutazione, si va sviluppando anche un'offerta formativa tesa alla specializzazione del formatore su diverse filiere di intervento: obbligo formativo, apprendistato, formazione integrata superiore, formazione post-laurea, formazione continua, educazione degli adulti, orientamento, formazione per le fasce deboli, ecc.

In tal senso, l'evoluzione dell'offerta di formazione dei formatori evidenzia una duplice tendenza: da un lato, una formazione degli operatori sui processi formativi e sulle diverse aree professionali e

funzionali del sistema, in parte già avviata nella precedente programmazione; dall'altro, una formazione degli operatori sulle diverse filiere formative o sui settori specifici di intervento, che si configura ancora a livello sperimentale o del tutto da costruire in alcune realtà regionali - in particolare le Regioni dell'Ob. 1.

Nel contesto delineato, agli operatori delle strutture formative si richiede soprattutto la capacità di adeguare rapidamente le proprie competenze alla nuova visione dell'offerta derivante dall'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro, e dalla definizione dell'obbligo formativo. I nuovi compiti attesi, in particolare nel campo della valutazione e del riconoscimento delle competenze, non solo hanno rilevanza tecnico-metodologica ma pongono anche una trasformazione radicale della cultura e dei valori della professione del formatore. Al riguardo, l'offerta regionale tende a sviluppare percorsi di formazione congiunta dei formatori, dei docenti di scuola⁸ e università e dei rappresentanti del mondo del lavoro particolarmente impegnati nei processi di integrazione sul versante della progettazione e realizzazione di percorsi formativi. In diversi casi, questo tipo di intervento si propone sia di consolidare le competenze sulle nuove metodologie dell'apprendimento sia di implementare nuovi ambiti di professionalità relativi alle procedure per la certificazione di competenze e crediti formativi, alla progettazione e attuazione delle misure di accompagnamento al lavoro, alle valutazioni *ex ante* ed *ex post* dei progetti, degli interventi e delle attività formative.

In diverse realtà regionali inoltre, l'offerta si orienta su interventi sperimentali rivolti prevalentemente a quadri e direttori delle strutture formative, finalizzati a sviluppare competenze/capacità funzionali al governo delle nuove agenzie formative, con particolare riguardo alle figure di sistema. Si tratta di implementare competenze metodologiche e comportamentali, soprattutto di tipo diagnostico e relazionale, per la costruzione di "funzioni di sistema" volte a: qualificare il sistema dell'offerta; sostenere l'innovazione e l'evoluzione dei modelli di intervento delle politiche attive del lavoro; garantire condizioni di effettiva integrazione delle politiche dell'istruzione e della formazione; ridurre il divario quantitativo e qualitativo tra domanda e offerta di lavoro.

L'analisi delle macro-aree di professionalità dei formatori verso le quali si orienta l'offerta regionale in esame evidenzia un panorama (cfr. tab. XII.2) alquanto diversificato, che riflette i differenti livelli di sviluppo dei sistemi formativi locali, già evidenziati in precedenza.

⁸ Nel campo dell'istruzione, la qualificazione del personale prevede specifiche attività di formazione che consentano l'evoluzione della professionalizzazione degli operatori verso nuove metodologie di insegnamento, unitamente allo sviluppo di approcci che colleghino sempre più il sistema dell'istruzione al contesto sociale e produttivo. Gli investimenti sull'adeguamento dell'istruzione divengono pertanto funzionali ad un'apertura dello stesso al dialogo tecnico e strutturale con il sistema della formazione e con quello del lavoro, determinando sinergie impensabili fino a poco tempo fa.

E' interessante osservare che le macro-aree più frequenti e comuni evidenziano la necessita di ridefinire le competenze dei formatori nell'innovazione della progettazione formativa e dell'erogazione di servizi inerenti le nuove tecnologie dell'educazione, la Fad, il tutoring per l'accompagnamento al lavoro e per la formazione in azienda. Si tratta di aree professionali rispetto alle quali i risultati degli interventi di formazione dei formatori realizzati nella precedente programmazione avevano già evidenziato uno specifico fabbisogno formativo e che l'attuale programmazione, quindi, si appresta a colmare.

Tab. XII.2 Le principali macro-aree di professionalità presenti nelle azioni regionali di Formazione Formatori per l'adeguamento del sistema di formazione professionale

	Pianificazione, programmazione e gestione di agenzie e servizi	Modelli/metodologie didattiche innovative	Tecnologie della Informazione e della comunicazione (Fad)	Modelli e metodi di accreditamento degli Enti di FP	Progettazione di percorsi formativi integrati	Azioni e processi di tutoring	Modelli e metodologie per la certificazione di competenze e crediti formativi	Politiche integrate della formazione, istruzione e lavoro	Progettazione di percorsi modulari, individualizzati, certificabili	Metodo, logie e strumenti di analisi dei fabbisogni	Sistemi di controllo e valutazione della qualità formativa	Progettazione di interventi di orientamento, counseling, informazione	Criteri e metodi della formazione sul lavoro	Tecniche amministrative della formazione
Valle d'Aosta		X	X	X		X		X	X		X	X	X	
Piemonte		X	X	X	X		X							
Lombardia				X			X							
Prov. Trento	X				X					X				
Prov. Bolzano	X	X		X	X	X	X		X	X				
F. V. Giulia	X			X	X			X			X			
Liguria	X	X		X				X		X				
Veneto	X		X	X	X	X		X	X	X			X	
E. Romagna	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Toscana	X		X											
Umbria	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Marche	X		X	X		X	X		X		X			X
Lazio		X	X				X							
Abruzzo		X												
Molise	X	X	X	X				X		X			X	X
Campania		X	X			X								
Puglia	X	X	X		X	X						X		
Basilicata	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			
Calabria			X		X								X	
Sicilia	X	X												
Sardegna					X	X								

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Programmi Operativi Regionali – Complementi di Programmazione Fse 2000-2006

Gli orientamenti regionali in materia di formazione dei formatori contemplano, accanto alle azioni sopra menzionate, interventi di analisi del fabbisogno di apprendimento o della mobilità o dello sviluppo organizzativo delle strutture e degli operatori del sistema formativo regionale. In particolare, si fa riferimento allo sviluppo di proposte integrate di rilettura delle relazioni fra profili e competenze e alla predisposizione di strumenti di verifica delle competenze degli operatori.

Appare inoltre diffusa la consapevolezza dell'utilità di una convergenza tra livello nazionale e livello regionale in materia di formazione dei formatori, come testimoniano anche alcune iniziative interregionali assunte dagli Enti storici della formazione professionale, in preparazione o relazione ai processi di accreditamento.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda l'esigenza, più o meno esplicita nei vari Programmi Operativi Regionali, di formazione degli operatori impegnati nei nuovi Servizi per l'Impiego soprattutto in funzione dell'avviamento e integrazione dei nuovi servizi a livello locale.

3. La sperimentazione del Master in management dei servizi formativi e del lavoro: primi risultati e prospettive

Una figura centrale per i processi di integrazione tra i vari sistemi della istruzione, della formazione e del lavoro appare essere quella del dirigente e/o responsabile dei servizi formativi, in quanto fulcro organizzativo e referenti per gli altri operatori.

Nel corso del 2000 l'Isfol ha promosso, in collaborazione con le Università statali di Torino e Bologna, l'Università cattolica di Milano e le Regioni Piemonte, Emilia Romagna e Lombardia, un'edizione pilota del "master in management dei servizi formativi" che ha interessato — per ciascuna sede — una trentina di dirigenti pubblici e privati delle rispettive regioni.

Il Master ha avuto una buona accoglienza a livello locale ed ha consentito di far cooperare tra loro persone normalmente impegnate in ruoli istituzionali ed organizzativi molto diversi tra loro. Proprio questa apertura ai vari referenti locali della formazione e del lavoro ha suggerito una estensione dell'esperienza anche ai dirigenti dei Servizi per l'impiego, data la crescente importanza di tali servizi per le politiche territoriali.

Il progetto ha ottenuto una quasi piena implementazione rispetto al disegno iniziale che comprendeva le seguenti caratteristiche:

<i>Obiettivo generale</i>	Far acquisire conoscenze e competenze sistematiche per la gestione di un organismo di formazione e/o di servizi a valenza formativa.
<i>Profilo delle competenze chiave</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestire relazioni e partnership 2. Pianificare e programmare 3. Gestire le strutture e i processi organizzativi 4. Gestire le risorse umane e finanziarie 5. Gestire le risorse finanziarie dell'ente 6. Valutare i risultati e controllare la qualità.

<i>Destinatari</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigenti di un ente/servizio pubblico di Fp e dell'impiego (Assessorato regionale o provinciale al Lavoro e alla Fp) • Responsabili di organismi erogatori di formazione e servizi connessi (pubblici e del privato sociale) • Responsabili di organismi di Fp operante nel mondo economico e del lavoro
<i>Organismi di gestione del progetto</i>	<p>A livello nazionale: comitato scientifico (Isfol, Università, Regioni, Parti Sociali) e comitato tecnico di coordinamento (Isfol e Università)</p> <p>A livello regionale: comitato di coordinamento (rappresentati degli attori del sistema formativo coinvolti nella realizzazione di ogni singolo corso) ed équipe didattica</p>
<i>Durata</i>	<p>12 o 18 mesi nel periodo 2000- 2001</p> <p>600 - 800 ore (di cui 30% aula, 30% autoapprendimento e/o attività in piccoli gruppi, 40% attività extraula: stage, visite , verifiche intermedie e finali)</p>
<i>Requisiti di ingresso dei partecipanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diploma di laurea e esperienza professionale di almeno un anno come dirigente/responsabile di un ente del sistema formativo • Diploma di scuola secondaria superiore e esperienza di almeno 5 anni come dirigente responsabile di un ente del sistema formativo • Appartenenza a ruoli dirigenziali (per i servizi a gestione pubblica) <p>La selezione dei partecipanti è stata svolta dalle Università e si è basata su colloqui preliminari a partire dall'analisi del curriculum degli studi, delle competenze e delle esperienze professionali.</p>
<i>Intese con la Regione e gli enti di appartenenza</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Protocollo di intesa sottoscritto da Isfol, Regione e Università • Dichiarazione degli enti di appartenenza dei partecipanti
<i>Tipologia principali attività didattiche e modalità di gestione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lezioni e seminari formativi • Lavori di gruppo • Apprendimento cooperativo • Autoformazione • Visite di studio in Italia e all'estero • Progetto individuale assistito sul campo • Tutorship e accompagnamento individualizzato (anche via web) • Verifiche in itinere e monitoraggio <p>(La personalizzazione del percorso formativo si è basata sulla presentazione di project work)</p>
<i>Riconoscimento crediti formativi e certificazione percorso e/o competenze</i>	<p>Previsto, ma realizzato solo in una sede</p> <p>E' in corso la verifica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • delle opportunità di accreditamento delle competenze relative alla funzione di "direzione" prevista nel DM N°166 del 25 maggio 2001 e • del possibile riconoscimento dei crediti formativi secondo le nuove normative della riforma universitaria per i master di primo e secondo ciclo.

La sperimentazione condotta si è già conclusa per le sedi (Milano e Bologna) che hanno scelto un percorso annuale, mentre si concluderà entro il 2001 per Torino. Una seconda edizione è prevista per il 2001-2002.

Le principali indicazioni venute dalla sperimentazione ai fini di una riflessione strategica possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- l'intervento per l'aggiornamento e lo sviluppo professionale della dirigenza e dei quadri dei servizi formativi costituisce una condizione di successo non solo per l'implementazione delle innovazioni di sistema, ma anche per lo sviluppo di una cultura della gestione delle risorse umane (assai carente nel tradizionale sistema di Fp);
- la cooperazione istituzionale tra Università, Agenzie formative e Regioni in iniziative formative congiunte aiuta la diffusione dei processi di innovazione formativa e organizzativa dei servizi, e accresce la legittimazione istituzionale e l'identità del sistema formativo;
- la partecipazione ai percorsi formativi di attori provenienti dai diversi sub-sistemi regionali non si limita a facilitare la reciproca comprensione e condivisione di un linguaggio comune tra le figure di sistema, ma porta a rafforzare le possibili relazioni di rete, in funzione dell'integrazione dei servizi;
- i processi di certificazione e/o accreditamento professionale non devono essere visti in un'ottica amministrativa o prescrittiva, ma in una prospettiva di autosviluppo personale e professionale degli operatori, che traduca la sostanza delle prospettive del *lifelong learning* e di *organizational learning*⁹.

L'esperienza – pur nel suo limite prototipale e quantitativo – riporta in generale, come si può notare, ad una questione di *governance* dei sistemi formativi locali, resa più complicata in Italia sia dalla debolezza istituzionale, sia dal carattere pluralistico (in termini gestionali) e insieme pubblico (in termini di finanziamenti) della formazione professionale in rapporto ad esempio alla scuola.

Da questo punto di vista, il progetto potrebbe svilupparsi anche con un'apertura alla dirigenza e ai quadri scolastici, soprattutto nella prospettiva di una prossima accelerazione "federalista" che vedesse il passaggio delle competenze dell'istruzione alle Regioni.

⁹ A questo fine può essere interessante (pur nella totale diversità dei contesti) un confronto con l'esperienza di formazione in servizio dei 10.000 dirigenti scolastici italiani realizzatasi tra il 1999 e il 2000, in cui uno dei principali nodi dei processi di autonomia si è appunto rivelato quello relativo alle competenze e vincoli relativi alla gestione del personale. Pur non essendo disponibile al momento una ricerca valutativa sistematica sull'esperienza promossa dal Ministero della Pubblica Istruzione, non è incauto affermare - sulla base della documentazione esistente - la potenziale efficacia dell'approccio seguito di "partire dalla testa" dell'organizzazione per introdurre e sostenere i processi di cambiamento.

4. Conclusioni

All'interno delle azioni strutturali finalizzate all'innovazione del sistema formativo regionale, le Regioni hanno posto come uno degli interventi cardine proprio la formazione dei formatori, ridefinendola sia in sinergia con i temi operativi dell'accreditamento degli enti formativi e della certificazione delle competenze e crediti formativi, sia autonomamente come elemento strategico nell'evoluzione della professionalizzazione delle risorse umane, anche a sostegno dell'innovazione dei servizi e dei processi di integrazione dell'offerta formativa.

I Centri e gli Enti di formazione, e quindi i formatori, oltre alla progettazione ed erogazione di interventi formativi, dovranno attrezzarsi, per fornire in stretto rapporto di collaborazione con le altre istituzioni educative e i Centri per l'Impiego, prime risposte a bisogni d'inserimento lavorativo e di orientamento:

- rispetto all'allievo formato, misure di accompagnamento all'impiego;
- rispetto alle aziende del territorio, strumenti di lettura dei bisogni e di loro traduzione in progetti formativi.

Dovranno inoltre, d'intesa con i Centri per l'Impiego, assicurare capacità di lettura delle esigenze del territorio e di progettazione integrata o di erogazione specializzata dei relativi interventi di politiche del lavoro.

La realizzazione di un sistema formativo integrato in grado di facilitare la piena occupabilità, richiede alle strutture e agli operatori la capacità di gestire un mix di diversi tipi di azioni: di formazione per creare o migliorare le performance professionali individuali; di riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite; di sostegno alla domanda di lavoro (concertazione, informazione alle imprese, ecc.); di creazione di impresa (tutoring specialistico per l'analisi di fattibilità, accordi economici e commerciali, marketing, ecc.). In tale contesto, il formatore deve essere in grado di adottare strategie di intervento che integrino azioni di processo, centrate sullo sviluppo del soggetto, e azioni di contesto fondate sulle partnership con i diversi soggetti, rendendo gli allievi protagonisti di tali azioni.

Dunque, i cambiamenti in atto pongono in luce un nuovo ruolo degli operatori (formatori, dirigenti, tecnici, ...) e le attuali strategie regionali in tema di formazione dei formatori sembrano aver maturato questa consapevolezza, anche in termini più operativi rispetto al passato. L'assunto che il formatore sia ormai una "famiglia professionale" passata dal tradizionale presidio dell'insegnamento, alla mediazione, all'orientamento e all'accompagnamento, evolvendosi fino a diventare una figura di processo, polivalente, che copre l'intero ciclo dell'intervento - dall'analisi dei bisogni di formazione, alla valutazione post-intervento, alla consulenza, al raccordo con lo

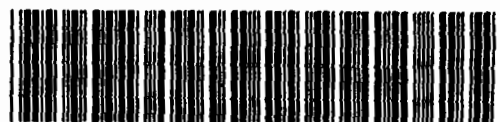
sviluppo organizzativo — comincia a tradursi in una pratica sempre più diffusa e non limitata a poche realtà regionali.

La diffusione delle stesse modalità di formazione a distanza nella formazione dei formatori induce a prevedere un rafforzamento di questa evoluzione professionale (in termini di standard e buone pratiche) che non toccherà solo il nucleo dei formatori dei Centri e degli Enti di formazione, ma influenzerà anche gli altri operatori pubblici e privati dei servizi formativi e paraformativi, verso condizioni di maggiore professionalizzazione.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

Lire 10.300 = € 5,32



14PDL0018630