

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

N. 4490/4
ALLEGATO

RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2003)

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 2004, del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

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

Trasmessa alla Presidenza il 19 novembre 2003

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE
ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2003)

PAGINA BIANCA

INDICE

Introduzione	<i>Pag.</i>	15
Sezione I — I PROCESSI DI RIFORMA	»	17
Cap. 1. La riforma degli strumenti di formazione-lavoro ..	»	19
1. Il contratto di inserimento	»	20
2. L'apprendistato	»	21
3. Il tirocinio	»	24
4. I percorsi in alternanza scuola-lavoro	»	24
Cap. 2. Dall'obbligo formativo al diritto-dovere alla formazione	»	27
1. Un ruolo nuovo per la formazione professionale iniziale	»	27
2. I nodi da sciogliere	»	29
3. I protocolli e le sperimentazioni	»	30
Cap. 3. L'evoluzione del sistema nazionale di formazione continua	»	33
1. L'avvio dei Fondi interprofessionali	»	33
2. L'evoluzione della formazione continua individuale .	»	36
3. I nuovi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 e dei congedi formativi	»	37
4. Conclusioni	»	38
Cap. 4. L'assetto istituzionale della formazione profes- sionale	»	41
Sezione II — L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FOR- MAZIONE PROFESSIONALE	»	43
Cap. 5. Lo sviluppo del sistema alla luce degli obiettivi di Lisbona	»	45
Cap. 6. La domanda e l'offerta di formazione profes- sionale	»	55
1. L'evoluzione della domanda	»	55
2. Le caratteristiche dell'offerta di formazione profes- sionale	»	67
Cap. 7. La transizione dall'obbligo formativo al diritto- dovere di istruzione e formazione	»	77
1. Lo stato di avanzamento del sistema	»	77

2. Il governo e il coordinamento dei sistemi regionali per l'obbligo formativo	Pag.	80
3. Lo sviluppo delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo formativo	»	82
4. L'attività dei servizi per l'impiego	»	83
5. L'obbligo formativo e la formazione iniziale	»	88
5.1. L'attuazione dell'articolo 68 della legge 144/99 ...	»	88
5.2. La prima sperimentazione della legge 53/03	»	91
6. L'apprendistato per il diritto dovere alla formazione	»	95
Cap. 8. L'apprendistato	»	101
1. La costruzione dell'offerta formativa	»	101
2. La via alta per l'apprendistato	»	106
Cap. 9. La formazione superiore	»	111
1. Lo sviluppo dell'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore	»	111
2. Le principali evoluzioni della filiera	»	115
3. L'impatto occupazionale dell'Istruzione e formazione tecnica superiore	»	118
Cap. 10. La formazione permanente	»	125
1. La strategia comunitaria e nazionale per la Formazione permanente	»	125
2. Le politiche regionali per la formazione permanente .	»	126
3. L'analisi della domanda sociale	»	128
4. L'offerta di formazione permanente	»	134
5. L'attività dei Centri territoriali permanenti	»	141
6. Osservazioni conclusive	»	145
Cap. 11. La formazione continua	»	147
1. Gli interventi di formazione continua cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo	»	147
2. I risultati delle azioni di formazione aziendale	»	154
3. I Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali nel Mezzogiorno	»	156
4. Gli orientamenti regionali per l'attuazione della legge 53/00	»	159
Cap. 12. La spesa per la formazione	»	165
1. Le tendenze generali della spesa per istruzione e formazione	»	165
2. La spesa regionale per la formazione professionale .	»	169
2.1. I bilanci consuntivi di Regioni e Province Autonome	»	170
2.2. I bilanci di previsione iniziale	»	175
Cap. 13. L'utilizzazione delle risorse del Fondo Sociale Europeo	»	185
1. L'attuazione finanziaria	»	185
2. L'attuazione fisica	»	187
3. Strategie complessive e principali tipologie di intervento	»	191

Sezione III – GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE	Pag.	193
Cap. 14. La certificazione delle competenze e dei percorsi formativi	»	195
1. La certificazione delle competenze nel quadro delle attuali riforme nazionali	»	195
2. I processi di implementazione dei dispositivi di certificazione delle competenze nei contesti locali e regionali	»	197
3. Lo stato di avanzamento del dibattito sulle politiche europee per la trasparenza	»	205
Cap. 15. I modelli regionali di accreditamento: una lettura comparativa	»	211
1. Considerazioni generali	»	211
2. Le caratteristiche dei modelli	»	213
3. L'accreditamento come strumento di governo dei sistemi formativi-orientativi	»	217
Cap. 16. Le risorse umane della formazione professionale	»	221
1. Caratteristiche ed atteggiamenti dei formatori della formazione professionale	»	221
2. Il dinamismo strutturale: come cambiano i formatori	»	222
3. Formazione di base e formazione in servizio: come cambiano le competenze	»	224
4. La formazione in servizio: domanda, valutazioni, aspettative	»	228
5. Prime conclusioni	»	232
Cap. 17. Le nuove metodologie formative: l'e-learning .	»	235
1. Dalle ICT all'e-learning: la nuova attenzione comunitaria ai processi di apprendimento on line	»	235
2. Le Linee guida del Governo sullo sviluppo della società dell'informazione	»	240
3. Verso la nuova iniziativa comunitaria e-learning	»	243
Cap. 18. L'orientamento	»	245
1. Politiche e strategie europee	»	246
2. I contesti di orientamento in Italia	»	248
2.1. La scuola	»	248
2.2. L'università	»	251
2.3. La formazione professionale	»	252
2.4. I centri per l'impiego	»	255

INDICE DELLE TABELLE

Sezione I – I PROCESSI DI RIFORMA	»	15
Tab. III. 1. Istituzione dei Fondi interprofessionali e assegnazione delle risorse	»	35

Sezione II — L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE	Pag.	43
Tab. V. 1. Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione ...	»	47
Tab. V. 2. Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana. Popolazione di 15 anni ed oltre	»	49
Tab. V. 3. Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 2000-2002	»	50
Tab. V. 4. Evoluzione dei parametri di riferimento europei	»	53
Tab. VI. 1. Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2001/02, valori assoluti	»	58
Tab. VI. 2. Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	»	59
Tab. VI. 3. Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2001/02, valori assoluti	»	60
Tab. VI. 4. Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	»	61
Tab. VI. 5. Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale ...	»	61
Tab. VI. 6. Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2001/02	»	62
Tab. VI. 7. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « giovani »; anno formativo 2001/02	»	63
Tab. VI. 8. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti occupati »; anno formativo 2001/02	»	64
Tab. VI. 9. Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza « adulti disoccupati »; anno formativo 2001/02	»	65
Tab. VI. 10. Allievi formati sul bacino d'utenza — Valori percentuali	»	66
Tab. VI. 11. I soggetti erogatori nel 2002	»	68
Tab. VI. 12. Le strutture a disposizione della formazione: aule e numero di posti	»	69
Tab. VI. 13. Una prassi consolidata nel dialogo con il territorio: la consultazione/concertazione	»	70
Tab. VI. 14. Le Sedi operative come Agenzie di Servizi	»	71
Tab. VI. 15. Il personale della formazione professionale ...	»	73
Tab. VI. 16. La certificazione delle Sedi operative	»	74
Tab. VII. 1. Tassi di scolarità dei giovani 15-17enni per età	»	78
Tab. VII. 2. Tassi di scolarità dei giovani 15-17enni per area geografica	»	79
Tab. VII. 3. Stato formativo dei giovani 15-17enni. Anno scolastico e formativo 2001-2002	»	80
Tab. VII. 4. Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per area geografica — valori percentuali	»	84

Tab. VII. 5. Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego sull'obbligo formativo per area geografica - valori percentuali	Pag.	86
Tab. VII. 6. Variazioni del numero di Centri per l'impiego e del personale impegnato per l'obbligo formativo fra giugno 2002 e dicembre 2001	»	87
Tab. VII. 7. Esperienza precedente la frequenza al corso ..	»	90
Tab. VII. 8. Soddisfazione della propria esperienza al Centro da parte degli allievi	»	91
Tab. VII. 9. Tavola comparativa delle sperimentazioni dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale	»	94
Tab. VII. 10. Apprendisti occupati: totale e fascia d'età 15-17enni (anno 2002)	»	96
Tab. VII. 11. Apprendisti occupati: composizione % dell'occupazione per macroaree (anno 2002)	»	97
Tab. VII. 12. Apprendisti occupati: composizione % per età degli apprendisti 15-17enni (anno 2002)	»	97
Tab. VIII. 1. Apprendisti per regione. Anni dal 1998 al 2002	»	102
Tab. VIII. 2. Attività di formazione esterna all'azienda realizzata e programmata. Anni 2001-03	»	103
Tab. VIII. 3. Atteggiamento delle imprese verso la formazione esterna	»	105
Tab. VIII. 4. Giudizio sul corso frequentato dall'apprendista	»	105
Tab. IX. 1. Percorsi IFTS: quadro di sintesi - serie storica. Valori assoluti	»	112
Tab. IX. 2. Corsisti iscritti e frequentanti per regione anno 1999/2000 e 2000/2001 (v.a. e val. %)	»	112
Tab. IX. 3. Profilo dei corsisti nei percorsi IFTS 1998/99, 1999/2000 e 2000/2001 (v.a. e val. %)	»	116
Tab. IX. 4. Criticità emerse nella costruzione del percorso formativo	»	117
Tab. IX. 5. Distribuzione degli ex allievi per condizione professionale al momento dell'intervista (v.a. e val. %) .	»	118
Tab. IX. 6. Condizione professionale prima e dopo la frequenza del corso Ifts (v.a. e val. %)	»	119
Tab. IX. 7. Distribuzione degli ex allievi per condizione occupazionale e circoscrizione geografica (v.a. e val. %)	»	121
Tab. IX. 8. Distribuzione degli ex allievi occupati per tipologia di contratto (v.a. e val. %)	»	122
Tab. IX. 9. Distribuzione degli ex allievi occupati per livello di inquadramento, per sesso e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso (v.a. e val. %)	»	123
Tab. IX. 10. Esiti della formazione acquisita durante il corso Ifts secondo il giudizio degli ex allievi occupati nella stessa azienda dove lavoravano al momento dell'iscrizione al corso, per sesso (v.a. e val. %)	»	123

Tab. X. 1. Adulti frequentanti attualmente una associazione (sportiva, religiosa, no profit, ecc.), per genere, livello di istruzione, condizione occupazionale (v.a. e val. %)	Pag.	130
Tab. X. 2. Tematiche prioritarie per l'attività formativa (val. %)	»	131
Tab. X. 3. I luoghi dove è stata svolta l'attività di formazione, per genere (v.a. e val. %)	»	131
Tab. X. 4. Distribuzione di coloro che negli ultimi dodici mesi hanno partecipato ad attività di formazione per lo svolgimento del loro lavoro, per genere, età e livello di istruzione (v.a. e val. %)	»	133
Tab. X. 5. Distribuzione delle strutture che hanno partecipato alla rilevazione, per Regione (v.a. e val. %)	»	135
Tab. X. 6. Distribuzione delle strutture censite, per tipologia della sede (val. %)	»	136
Tab. X. 7. Caratteristiche dell'utenza delle attività di educazione permanente, per filiere d'offerta (val. %). Anno 2001-2002	»	138
Tab. X. 8. Incidenza, sul budget complessivo a disposizione, delle diverse fonti di finanziamento delle attività di formazione/educazione permanente, per filiere d'offerta (val. % medi). Anno 2001-2002	»	140
Tab. X. 9. Corsi realizzati nell'a.s. 2001-02 per tipologia ed area geografica (val. assoluti e val. %)	»	143
Tab. X. 10. Provenienza dell'utenza per tipologia di corso (val. %)	»	143
Tab. X. 11. Corsi « lunghi » a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val. %)	»	143
Tab. X. 12. Corsi « brevi » a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val. %)	»	144
Tab. X. 13. Corsi « per stranieri » a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val. %)	»	144
Tab. XI. 1. Stato di avanzamento finanziario delle misure di Formazione continua nei POR al 31/12/2002	»	152
Tab. XI. 2. Realizzazione procedurale e fisica delle misure di Formazione continua nei POR al 31/12/2002	»	153
Tab. XI. 3. Distribuzione delle aziende per settore ed area geografica	»	155
Tab. XI. 4. Applicazione Circolare 92/00, DD 511/01 e FSE per la formazione continua nel Sud	»	157
Tab. XI. 5. Attuazione della legge 53/2000 articolo 6 comma 4. Congedi per la formazione continua. Avanzamento procedurale a luglio 2003	»	162
Tab. XII. 1. Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale - Università). Anni 1991-2001	»	165
Tab. XII. 2. Spesa pubblica per istruzione e formazione in rapporto al PIL e alla spesa pubblica totale	»	168
Tab. XII. 3. Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia. Anni 1998-2003	»	174

Tab. XII. 4. Spesa effettiva per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1998-2001. Mln di euro	Pag.	176
Tab. XII. 5. Impegni di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1998-2001 (mln. di euro)	»	177
Tab. XII. 6. Previsioni finali di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni (mln. di euro) ...	»	178
Tab. XII. 7. Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro. Anni 1998-2001. Valori in euro	»	179
Tab. XII. 8. Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1998-2001 (Valori percentuali)	»	180
Tab. XII. 9. Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1998-2001	»	181
Tab. XII. 10. Bilanci regionali di previsione iniziale 2003 (mln. di euro)	»	182
Tab. XIII. 1. Totale Fse Obiettivo 1 e 3: avanzamento finanziario al 31/12/2002	»	185
Tab. XIII. 2. Piano finanziario Ob. 3 Fse 2000-2006 per asse	»	186
Tab. XIII. 3. Attuazione finanziaria al 31/12/2002: programmato, impegnato e speso per asse - valori assoluti e indicatori di performance (dati finanziari in euro)	»	186
Tab. XIII. 4. Qcs Obiettivo 3. Progetti per misura, fasi di approvazione, avvio e conclusione al 31/12/2002	»	189
Tab. XIII. 5. Qcs Obiettivo 3. Destinatari per misura, fasi di approvazione, avvio e conclusione al 31/12/2002 .	»	189
Tab. XIII. 6. Indicatori di performance fisica per misura (dati al 31/12/2002)	»	190
Tab. XIII. 7. Progetti e destinatari per macrotipologia di azione, valori assoluti e percentuali. Composizione % delle tipologie di azione all'interno delle azioni rivolte alle persone (dati al 31/12/2002)	»	192
Sezione III - GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE	»	193
Tab. XIV. 1. Principali dispositivi di certificazione adottati in Italia e relativi ambiti di applicazione	»	199
Tab. XIV. 2. Caratteristiche del Libretto formativo nelle diverse realtà regionali	»	201
Tab. XVI. 1. Quadro riepilogativo del profilo dei formatori distinti per tipo di rapporto di lavoro	»	224
Tab. XVI. 2. La frequenza della formazione in servizio nelle ripartizioni geografiche e nei servizi pubblici e privati convenzionati. Valori medi	»	226
Tab. XVI. 3. Auto-valutazione delle competenze e del livello di professionalità. Valori assoluti e %	»	228

Tab. XVI. 4. Ambiti di apprendimento più importanti per la propria attività professionale. Valori assoluti e %	Pag.	230
Tab. XVIII. 1. Alla fine della scuola media inferiore per avere informazioni sulle differenti opportunità di studio e formazione disponibili si è rivolto a servizi di orientamento?	»	249
Tab. XVIII. 2. Alla fine della scuola media superiore a quale dei seguenti servizi di orientamento scolastico si è rivolto?	»	249
Tab. XVIII. 3. Azioni di ricerca compiute almeno una volta nell'ultimo mese dai disoccupati e dagli inoccupati secondo la circoscrizione territoriale (val. %)	»	254

INDICE DELLE FIGURE

Sezione II - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE	»	43
Fig. V. 1. Composizione percentuale delle forze di lavoro per titolo di studio	»	51
Fig. VI. 1. Allievi formati sul bacino d'utenza. Valori percentuali	»	67
Fig. VII. 1. Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per area geografica. Valori %. Anni 2001 e 2002	»	85
Fig. X. 1. Titolo di studio della popolazione italiana. Analisi di genere. Valori percentuali	»	129
Fig. X. 2. Evoluzione percentuale del numero di corsi realizzati e degli utenti coinvolti. Anno base 1998-99 ...	»	141
Fig. XI. 1. Quadro riepilogativo dell'attuazione delle circolari ex lege 236/93 per area geografica. Anno 2000	»	154
Fig. XII. 1. Andamento della spesa pubblica per l'istruzione e formazione in % sul PIL	»	166
Fig. XII. 2. Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e formazione e del PIL. Indice base 1991 = 100	»	166
Fig. XII. 3. Spesa pubblica per istruzione e formazione in % della spesa pubblica totale. Anni 1991-2001 ...	»	167
Fig. XII. 4. Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2001	»	183
Fig. XII. 5. Percentuale di formati su bacino di utenza e spesa regionale pro capite per la formazione. Anno 2001	»	184
Fig. XIII. 1. Scarto in punti percentuali tra capacità di impegno effettiva e capacità di impegno ottimale ed efficienza realizzativa per Asse - periodo 2000-2002 ...	»	187
Fig. XIII. 2. Indicatori di realizzazione: progetti (dati al 31/12/2002)	»	190

Sezione III — GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE	Pag.	193
Fig. XVI. 1. La dinamica storica del reclutamento dei formatori. Disaggregazione per natura giuridica degli Enti di formazione professionale	»	222
Fig. XVI. 2. La piramide delle età dei formatori	»	223
Fig. XVI. 3. Il livello d'istruzione secondo il periodo di ingresso nella formazione professionale. Valori assoluti	»	225
Fig. XVI. 4. Il rapporto fra formazione di base e formazione in servizio nelle generazioni di formatori. Valori %	»	226
Fig. XVI. 5. Formatori che danno un'auto-valutazione positiva delle proprie competenze professionali nelle ripartizioni geografiche. Valori %	»	229
Fig. XVI. 6. Graduatoria degli ambiti su cui si concentra la domanda di formazione. Valori %	»	231
Fig. XVII. 1. La catena del valore dell' e-learning, 2002	»	237
Fig. XVII. 2. L'e-learning come quota delle spese correnti e degli investimenti in formazione nelle imprese europee, 2000-2002	»	238
Fig. XVIII. 1. Quanto la scuola aiuta nella conoscenza del mondo del lavoro. Valori %	»	250

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

L'anno trascorso è stato contrassegnato da importanti novità per il sistema formativo italiano. Sono state infatti varate due leggi, la legge 30 e la legge 53, che hanno profondamente ridisegnato il ruolo e le modalità operative della formazione professionale.

Con la legge 30/03 vengono profondamente riconsiderate le politiche e le modalità per favorire l'accesso al lavoro. Le disposizioni adottate riguardano, in particolare: la riforma dei Servizi per l'impiego; l'introduzione dei contratti di inserimento; la riforma del lavoro part-time e l'introduzione di tipologie contrattuali innovative; la riforma dell'apprendistato, con maggiori margini di libertà alle regioni per la regolamentazione dell'attività formativa e alle parti sociali per il suo svolgimento; viene inoltre distinto l'apprendistato per i giovani dai 15 ai 18 anni, con più ampia finalità formativa, da quello professionalizzante e da quello per il conseguimento di titoli di studio superiori; infine il contratto di formazione e lavoro viene sostituito dal contratto d'inserimento, che riguarda però solo le categorie svantaggiate.

La legge 53/03 ricomponne in un'unica realtà i due sistemi, tradizionalmente distinti, dell'istruzione e della formazione professionale, che vengono riconosciuti come rispondenti ai medesimi obiettivi di promozione della crescita e di valorizzazione della persona e del cittadino. Nel nuovo sistema, dopo la scuola secondaria inferiore, i giovani possono proseguire gli studi nei licei o nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, considerati percorsi paralleli di pari dignità, aventi ciascuno una propria identità e specifiche finalità. L'obiettivo è di assicurare che tutti i giovani conseguano almeno un diploma o una qualifica professionale prima di entrare nel mercato del lavoro.

In aggiunta a questi due provvedimenti occorre ricordare l'avvio operativo dei Fondi Interprofessionali, che rafforzano il sistema della Formazione continua, ed il processo di ridefinizione dell'assetto normativo delle politiche in materia di istruzione, formazione e lavoro, avviato dalle Regioni sulla base delle nuove disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione.

La prima sezione del presente Rapporto si sofferma dunque su queste importanti innovazioni normative, analizzandone le implicazioni sul sistema.

La seconda sezione mette in luce l'evoluzione delle diverse filiere della formazione professionale, da quella iniziale a quella post-secondaria, permanente e continua. Emerge

in particolare, nel capitolo 5, come la partecipazione alle attività scolastiche e formative stia aumentando a tutti i livelli; tuttavia questo non basta ancora a colmare la distanza tra i risultati del nostro sistema e gli obiettivi fissati dall'Unione Europea per il 2010.

Infine la terza sezione analizza gli strumenti che si stanno mettendo in atto per migliorare la qualità del sistema formativo; l'accreditamento, che ormai è diventato operativo in tutte le Regioni; i nuovi sistemi di certificazione; la formazione dei formatori; l'orientamento; l'apprendimento sostenuto dalle nuove tecnologie informatiche.

Sezione I

I PROCESSI DI RIFORMA

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

LA RIFORMA DEGLI STRUMENTI DI FORMAZIONE-LAVORO

Gli obiettivi di flessibilizzazione del mercato del lavoro, pre-annunciati dal Governo in fase di avvio della legislatura attraverso la pubblicazione del Libro Bianco e finalizzati a creare le condizioni per quella crescita dell'occupazione richiesta per allineare la performance del nostro Paese a quella concordata come obiettivo nei Consigli di Lisbona e Barcellona, hanno trovato un primo momento di sintesi nella legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003. La legge dà il via ad un'ampia riforma, che comporta una ridefinizione del sistema dei servizi per l'impiego, l'introduzione di nuove e più flessibili forme di contratto di lavoro, una nuova regolamentazione del lavoro a tempo parziale e la definizione di un sistema di certificazione dei rapporti di lavoro.

Accanto a queste materie di valenza più propriamente lavoristica, la legge 30/03 dà mandato al Governo di riordinare i contratti di lavoro a finalità formativa e i tirocini, con l'obiettivo di valorizzare l'apprendistato come strumento formativo, anche inserito in una prospettiva di formazione superiore in alternanza, e di specializzare il contratto di formazione e lavoro come strumento per l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda.

L'attenzione alla formazione in alternanza, e in particolare al ruolo che l'esperienza di lavoro può giocare nei processi di maturazione personale, anima anche l'altro provvedimento di delega al Governo per la ridefinizione del sistema di istruzione e formazione professionale (legge 53 del marzo 2003), non soltanto per la conferma del ruolo dell'apprendistato nell'ambito del diritto-dovere alla formazione per almeno dodici anni, ma anche per l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro, come modalità per l'assolvimento dei percorsi del secondo ciclo.

Allo stesso tempo tale attenzione al ruolo formativo dell'impresa si inserisce in quella direttrice tracciata a partire dagli anni Novanta, su impulso dello stesso sistema produttivo, che aveva indicato nella formazione in alternanza uno strumento potente per il rilancio del sistema formativo. Con gli ultimi provvedimenti adottati anche il sistema italiano di alternanza si avvia a diventare un sistema aperto ad una pluralità di scelte e di esigenze. A

fianco del nuovo apprendistato (o meglio, dei nuovi apprendistati) si inseriscono e si potenziano i contratti di inserimento, i tirocini, i percorsi in alternanza scuola-lavoro.

A partire dalle leggi di delega al Governo, il processo di definizione normativa è andato avanti, almeno per quanto riguarda la parte relativa alla riforma del mercato del lavoro, con l'approvazione del decreto legislativo n. 276 del settembre 2003, che riforma i contratti a causa mista in modo da evitare le "aree" di concorrenza e favorirne un impiego più razionale da parte del sistema produttivo.

Il decreto 276 tiene conto del nuovo quadro costituzionale, nel quale le Regioni hanno una competenza esclusiva in materia di formazione e concorrente in materia di tutela del lavoro, mentre il ruolo di indirizzo del Ministero del lavoro viene trasformato in una funzione di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, la riforma ridefinisce il sistema di formazione esterna per l'apprendistato, valorizzando i risultati conseguiti in questi anni e messi in luce dall'azione di monitoraggio, ed individua soluzioni che consentono di avvicinare il sistema italiano di apprendistato a quello dei principali Paesi europei. Infine, la decretazione permette di superare il contenzioso che ha contrapposto negli ultimi anni Novanta il nostro Paese all'Unione europea in ordine ai contratti di formazione-lavoro.

1. Il contratto di inserimento

Il contratto di formazione e lavoro viene di fatto sostituito dal contratto di inserimento¹, che si rivolge all'utenza in inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con una significativa differenza: scolo gli utenti in reinserimento, ovvero quelli considerati "deboli" rispetto alla possibilità di trovare un'occupazione, consentono alle imprese di beneficiare di sgravi contributivi. In sostanza, secondo una linea già tracciata per tenere conto delle indicazioni dell'Unione europea, le agevolazioni alle imprese devono essere giustificate dalla condizione di svantaggio dell'utenza, per rimanere fuori dall'applicazione delle normative sugli aiuti di Stato.

Dal punto di vista del ruolo formativo, questo torna ad essere affermato con l'indicazione della finalità del contratto di inserimento, che è "adeguare le competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo" e questo processo formativo avviene

¹ La legge delega 30/03 escludeva il settore pubblico dal campo di applicazione; per cui il contratto di formazione e lavoro rimane in essere, secondo la normativa precedente, appunto per il settore pubblico.

sulla base di un “progetto individuale”. Pur se strumento formativo, il contratto di inserimento rimane fuori dalla sfera di competenza delle Regioni; gli accordi tra le parti determinano le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, che possono anche vedere un ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua nella realizzazione del progetto.

2. L'apprendistato

Le principali innovazioni del decreto legislativo n. 276/03 riguardano invece l'apprendistato, tanto che alcuni commentatori hanno scritto che è questo strumento che di fatto raccoglie l'eredità di entrambi i precedenti contratti a causa mista. Il ruolo dell'istituto viene riaffermato e rilanciato, dal momento che diventa l'unico contratto per l'inserimento dei giovani che dà diritto alle imprese di godere di agevolazioni contributive, in virtù della valorizzazione della finalità formativa.

La novità più significativa riguarda la definizione di una pluralità di “apprendistati”, differenziati per finalità, utenza, durata, ruolo della formazione. Infatti, il decreto distingue fra apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere alla formazione, apprendistato professionalizzante e apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Una distinzione di questo tipo viene incontro alle richieste del sistema; infatti, l'azione di monitoraggio sulle iniziative in corso sul territorio aveva evidenziato la presenza di almeno tre tipologie di utenza portatrici di bisogni, propri e dell'azienda, differenziati: giovani minori che assolvono l'obbligo formativo; apprendisti con 18 anni e più, per i quali l'apprendistato è solo uno strumento di inserimento al lavoro; apprendisti con 18 anni e più, spesso diplomati, per i quali l'apprendistato è un'esperienza di forte crescita personale e professionale, dal momento che l'azienda che ha bisogno di formarsi professionalità di qualificazione medio-alta. La riforma fa proprie tali istanze, anche se la necessità di tener conto della nuova attribuzione di poteri in virtù della modifica costituzionale di fatto rinvia alle Regioni tanta parte della regolamentazione, almeno per quanto riguarda gli aspetti più propriamente formativi.

Nell'ambito del nuovo diritto alla formazione per almeno 12 anni, l'apprendistato continua ad avere un ruolo ed anzi in prospettiva rimarrà l'unica possibilità di lavoro per i giovani minori di 18 anni, per cui viene definita una fattispecie di contratto ad hoc. Per la

regolamentazione degli aspetti formativi, sia in relazione alla durata della formazione interna ed esterna all'azienda, sia degli standard formativi minimi, si mantiene un forte raccordo con quanto verrà definito in relazione al nuovo sistema di istruzione e formazione professionale, anche se questo rischia di posticipare i tempi per l'operatività del nuovo strumento. Questa tipologia di apprendistato ha quindi una forte valenza formativa e una durata massima di tre anni per rispettare l'architettura del nuovo sistema educativo definito dalla legge 53/03. La valenza maggiormente formativa del contratto, piuttosto che di inserimento lavorativo, viene esaltata da altri aspetti: la regolamentazione attribuita agli attori istituzionali (Regioni di concerto con i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione) con un ruolo puramente consultivo delle parti sociali; la determinazione "esterna" della durata del contratto (che non può superare i tre anni), definita dalle regolamentazioni regionali, mentre un ruolo significativo e del tutto innovativo nel panorama del sistema di formazione professionale viene assegnato ai Servizi per l'impiego che, attraverso l'accertamento delle conoscenze ed esperienze professionali del giovane, stabiliscono gli eventuali "sconti" sulla durata del contratto.

L'apprendistato professionalizzante è la tipologia di contratto che ha le caratteristiche più simili a quelle dello strumento precedente. Obiettivo del contratto rimane il conseguimento di una qualifica professionale attraverso un percorso di formazione in alternanza, che si realizza all'interno e all'esterno dell'azienda. Fra le innovazioni introdotte si possono ricordare le seguenti:

- la durata del contratto è elevata al massimo di sei anni;
- la previsione del limite minimo di formazione previsto dalla legge, pari a 120 ore medie annue, riguarda sia la formazione interna che esterna all'azienda;
- la facoltà di determinare l'impegno formativo non è di competenza esclusiva della contrattazione collettiva, ma rinviata all'intesa fra soggetti sociali e soggetti istituzionali;
- la formazione interna all'impresa deve avere comunque il carattere di "formale".

Si è già detto che l'apprendistato per l'alta formazione è pensato come strumento adeguato ad elevare la professionalità di apprendisti già qualificati o diplomati, che l'impresa intende avviare a ricoprire ruoli medio-alti. A tal fine, il periodo di apprendistato viene utilizzato per compiere contestualmente un percorso di formazione superiore o di specializzazione. Sono quindi possibili percorsi che portino all'acquisizione di un titolo riconosciuto del sistema di istruzione e formazione: in questo caso lo strumento viene ad

assumere le caratteristiche del sistema francese di apprendistato, dove viene utilizzato per conseguire, attraverso un percorso di alternanza, qualsiasi titolo rilasciato anche dal sistema educativo. A tal fine, è stata già attivata nell'anno 2002-03 una sperimentazione in Provincia Autonoma di Trento nell'ambito del settore informatico: 28 giovani, assunti da altrettante aziende con contratto di apprendistato, partecipano ad un percorso che prevede una formazione esterna di 800 ore, 600 utilizzate per frequentare le lezioni presso l'università e le altre di tutoring; al termine dei quattro anni i giovani potranno discutere la tesi e conseguire una laurea in informatica, grazie anche al riconoscimento dell'esperienza realizzata sul lavoro, con il supporto di un tutor e sulla base di un progetto specifico concordato con l'università, che dà un credito di 7 esami su trenta. In tal modo l'esperienza coniuga interesse dei giovani, che conseguono un titolo riconosciuto, e delle imprese, che sul territorio trentino hanno difficoltà a reperire professionalità esperte con competenze informatiche. Sulla scia dell'esperienza di Trento, da quest'anno si stanno avviando sperimentazioni analoghe in provincia di Bolzano e a Brescia.

Ma la possibilità di utilizzare l'apprendistato al fine di conseguire un titolo universitario di primo livello non è l'unica percorribile. Il decreto lascia spazio alle intese locali, costruite sulla base di specifici progetti d'intesa con le parti sociali e le istituzioni educative coinvolte, di disegnare percorsi, finalità, utenze e quindi durata e obiettivi della formazione.

Infine, viene istituito un Repertorio delle professioni per l'apprendistato, che ha lo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali. Potenzialmente si tratta di uno strumento che, se si riesce a trovare l'intesa con tutti i soggetti coinvolti, può rappresentare la sede di armonizzazione nazionale delle regolamentazioni regionali, ma anche di definizione degli standard minimi delle diverse qualifiche conseguibili attraverso l'apprendistato. La composizione dell'organismo, che ha la funzione di predisporre il Repertorio, ricalca quella della precedente Commissione nazionale di lavoro sui contenuti, per cui è auspicabile che il lavoro precedentemente fatto in relazione ai quattro settori in cui si concentra oltre l'80% degli apprendisti sia utilizzato come base di partenza.

L'avvio operativo della nuova normativa sui diversi territori è subordinato alla definizione delle regolamentazioni regionali. Si può quindi a ragione parlare di una riforma ad avvio differito, visto che sono da subito operative solo le norme che riguardano il numero massimo di apprendisti che ogni impresa può assumere e i diversi limiti di età.

3. Il tirocinio

La legge 30/03 dava mandato al Governo di intervenire anche in materia di tirocini, preannunciando una nuova fattispecie di esperienza, ossia il tirocinio finalizzato alla trasmissione di impresa. Nell'ambito del decreto legislativo n. 276/03, all'articolo 60, viene definita una tipologia specifica di tirocinio di orientamento, quello realizzato dagli studenti dei percorsi del sistema educativo durante i mesi estivi. La novità rispetto alla precedente normativa sta nell'abolizione dei limiti numerici posti alla possibilità di accogliere tirocinanti, salvo diversa determinazione dei contratti collettivi, e nell'introduzione di un limite massimo per le eventuali borse lavoro erogate a favore dei tirocinanti, che non può superare i 600 euro mensili. È evidente che la norma ha una funzione di supporto all'attuazione della legge 53/03 nella parte che introduce l'alternanza scuola-lavoro, e quindi anche in questa parte, come era già avvenuto per l'apprendistato formativo, le due leggi delega si inquadrano in un disegno unitario e coerente.

4. I percorsi in alternanza scuola-lavoro

Proprio l'iter parallelo delle due leggi (dal momento che i tempi di discussione e approvazione hanno pressoché coinciso) ha favorito l'instaurarsi di interconnessioni tali da aumentare la razionalità del sistema. Infatti, la nuova riforma del sistema educativo della legge 53/03 individua, tra i suoi principi ispiratori, la necessità di aumentare le relazioni e gli interscambi con il sistema produttivo, dal momento che l'esperienza di lavoro ha un forte valore educativo in grado di facilitare la crescita dei giovani. Se, quindi, da una parte, viene riconfermato il ruolo dell'apprendistato come canale che consente di assolvere il diritto-dovere alla formazione per almeno dodici anni, dall'altra, viene disegnata una nuova opzione formativa per i giovani che hanno compiuto i quindici anni di età: frequentare i percorsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro. Non si tratta di un nuovo percorso per l'assolvimento del diritto-dovere, bensì di una metodologia formativa che, attraverso l'esperienza in azienda e sul lavoro, consenta di conseguire gli stessi obiettivi definiti per il percorso esclusivamente scolastico. Spetta all'istituzione educativa, scuola o struttura formativa del sistema dell'istruzione e formazione professionale, la titolarità dell'esperienza e quindi della funzione di progettazione, realizzazione e valutazione, anche se tutte queste funzioni acquistano un senso e valorizzano l'esperienza di alternanza solo se realizzate con il concorso dell'impresa. Per costituire un quadro

istituzionale in grado di favorire le esperienze di alternanza, alcune Regioni stanno cercando di costruire intese con le Direzioni scolastiche e i soggetti di rappresentanza del sistema produttivo locale.

Se, dunque, si apre un'interessante opportunità per le istituzioni formative e per i giovani, ancora molti sono i tasselli che mancano per rendere operativo il nuovo dispositivo. Infatti, l'art. 4 rinvia ad un decreto che il Ministero dell'Istruzione dovrebbe emanare per chiarire tempi e modalità attuative delle esperienze in azienda. Nel frattempo, si sta avviando una sperimentazione che dovrebbe coinvolgere istituti scolastici di tutte le Regioni italiane, che hanno iniziato la progettazione di percorsi in alternanza a valere sulla quota del 15% di flessibilità curricolare.

La sfida posta al sistema educativo è quella di essere in grado di costruire percorsi capaci di integrare in modo efficace l'attività scolastica con l'esperienza sul lavoro; molte sono le condizioni necessarie per sostenere un sistema siffatto: azioni di informazione per i giovani e le famiglie nonché per i docenti, costruzione delle modalità organizzative anche attraverso la predisposizione di banche dati territoriali delle imprese disponibili ad accogliere i tirocinanti, determinazione di forme di supporto economico all'attività d'impresa, individuazione degli operatori scolastici che progettano, monitorano e valutano le esperienze, individuazione e formazione dei tutor aziendali; un primo tassello è stato posto dal recente decreto legge n. 269/03 che ha escluso dalla determinazione del reddito d'impresa le spese sostenute per l'accoglienza dei tirocinanti.

PAGINA BIANCA

Capitolo 2

DALL'OBBLIGO FORMATIVO AL DIRITTO-DOVERE ALLA FORMAZIONE

1. Un ruolo nuovo per la formazione professionale iniziale

Con l'approvazione della riforma sugli ordinamenti scolastici e formativi la formazione professionale acquista un diverso ruolo nel panorama del sistema di istruzione del nostro Paese, completando il percorso avviato con la legge 144/99 che, introducendo l'obbligo formativo, aveva sancito il principio della pari dignità della frequenza della formazione iniziale rispetto alla scuola secondaria.

Viene infatti istituito il nuovo canale dell'istruzione e formazione professionale, cui i giovani potranno accedere direttamente dopo la scuola media. Chi frequenterà questo canale non seguirà più un percorso a vicolo cieco, come era in passato per la formazione professionale di base, ma dopo il conseguimento della qualifica potrà proseguire ed ottenere un diploma professionale e successivamente, se lo desidera, accedere all'anno integrativo che gli permetterà di iscriversi all'Università od all'Istruzione e Formazione Tecnica superiore.

La legge 53/2003 ha dunque rovesciato il ruolo assegnato in passato alla formazione iniziale, che era quello di fungere da anello di congiunzione, o da interfaccia tra scuola e mondo del lavoro. Alla formazione professionale iniziale veniva cioè dato il compito di "raccolgere" i ragazzi che uscivano dalla scuola di base, e fornire loro, attraverso uno o più brevi moduli di durata inferiore alle 600 ore, le competenze professionali necessarie per inserirsi nel mondo del lavoro.

Questa visione della formazione professionale ha contrassegnato le politiche statali e regionali della scuola, della formazione professionale e del rapporto tra i due sistemi per tutti gli anni '80 e per buona parte degli anni '90. In modo più o meno deciso quasi tutte le Regioni si erano progressivamente indirizzate verso un modello di formazione professionale fondamentalmente caratterizzato da moduli brevi, miranti a fornire competenze professionali specifiche; questo modello riguardava anche la formazione iniziale con un' enfasi crescente sui livelli post-diploma, dato che nel frattempo aumentavano i tassi di scolarità a livello secondario.

L'ingresso in campo del Fondo Sociale Europeo, le cui risorse hanno progressivamente sostituito le risorse precedentemente destinate dallo Stato e dalle Regioni alle attività di formazione professionale, ha ulteriormente accentuato questa tendenza; infatti i vincoli che sono stati posti sia alla destinazione delle risorse, sia alle modalità di spesa, hanno ulteriormente indirizzato le scelte delle Regioni su attività formative brevi, da mettere a bando di anno in anno, destinate ad un'utenza giovanile caratterizzata dalla necessità di trovare un'occupazione in tempi rapidi, o di riorientare la propria preparazione su professionalità immediatamente spendibili nel mercato del lavoro, più che dall'intenzione di completare un coerente ed organico percorso formativo.

Tuttavia, specialmente nelle aree del Paese più carenti di opportunità professionali, è emersa la distanza tra la visione teorica del ruolo della formazione e la realtà quotidiana, fatta di ragazzi dotati di scarso bagaglio culturale e di scarse motivazioni allo studio, da dover recuperare e qualificare per un mercato del lavoro che si presentava comunque nebuloso ed incerto; la difficoltà a dare delle risposte sui diversi fronti ha inoltre provocato una perdita d'identità della formazione professionale iniziale, la quale, a sua volta, ha finito talvolta per ripiegarsi su se stessa, e riproporre schemi consolidati piuttosto che cercare programmaticamente un raccordo forte con il mondo del lavoro.

La formazione professionale di base vera e propria, intesa come attività dotata di maggiore spessore, e dunque di durata almeno biennale, si è dunque progressivamente ridimensionata. In alcune regioni la formazione professionale iniziale è addirittura scomparsa, soppiantata sia dall'iscrizione sempre più massiccia da parte dei giovani alla scuola secondaria superiore, sia da una miriade di corsi di varia specie, durata e tipologia. In altre regioni l'offerta di corsi biennali è rimasta, anche se considerata come offerta residuale.

Per modificare radicalmente la concezione della formazione professionale iniziale occorre aspettare fino al 1999, quando la legge 144, riprendendo quanto contenuto nel c.d. Accordo di Natale tra Governo e Parti Sociali, varò il sistema dell'obbligo formativo. Oltre all'elevamento dell'obbligo fino a 18 anni l'aspetto qualificante della normativa stava nel riconoscimento del percorso effettuato nella formazione professionale non solamente sotto l'aspetto dell'inserimento occupazionale, ma anche sotto l'aspetto dell'acquisizione di competenze che andavano a costituire parte integrante e fondante del bagaglio culturale dei giovani dai 15 ai 18 anni di età, al pari di quelle che si potevano acquisire all'interno del percorso scolastico. La formazione professionale iniziale non era dunque più considerata come un semplice anello di congiunzione tra scuola e lavoro, ma come un percorso

alternativo, avente una sua identità sotto l'aspetto formativo ed una dignità equivalente a quella del percorso scolastico. Il corollario di questa nuova concezione della formazione professionale era la proposizione di un'offerta formativa avente un maggiore spessore, di durata almeno biennale, che incorporasse anche l'insegnamento delle competenze di base, seppure mantenendo un approccio molto orientato alla professionalizzazione.

Con la legge 53 è stato compiuto un'ulteriore passo avanti: la formazione iniziale è stata portata a tre anni, accentuandone le caratteristiche di alternativa al percorso scolastico, e potenziando la componente di insegnamento delle competenze di base; inoltre il titolo di qualifica che verrà rilasciato dalle Regioni avrà, se corrispondente agli standard minimi, validità a livello nazionale e consentirà il proseguimento nel percorso formativo, fino al conseguimento del diploma, ed oltre. Si sancisce pertanto la possibilità di avanzare nel percorso formativo direttamente attraverso la formazione professionale, e non solo attraverso il rientro nella scuola.

2. I nodi da sciogliere

Sorge ora la necessità di disegnare questo nuovo percorso di formazione professionale. La legge 53/03 presenta infatti caratteristiche di legge-quadro e rimanda ad una successiva decretazione per la definizione puntuale delle caratteristiche dei percorsi del nuovo sistema, a parte il limite minimo della durata quadriennale che viene stabilito per i percorsi che consentono l'accesso all'anno di formazione per l'esame di Stato.

Sono diverse le questioni da definire:

- *Il rapporto con l'Istruzione tecnica e professionale.* Andrà stabilito in quale misura il canale dell'istruzione e formazione professionale dovrà ricomprendere anche l'offerta degli attuali Istituti tecnici, in particolare di quelli a valenza più professionalizzante.
- *Gli standard.* Attualmente gli attestati di qualifica rilasciati dalle Regioni rispondono a standard molto differenziati tra le Regioni, ed alcune volte all'interno della stessa Regione. Se invece si vuol dar luogo a titoli vevoli sul territorio nazionale, come dice la legge, è necessario individuare, tra Stato e Regioni, standard di uscita simili. Si tratta di un aspetto molto delicato perché si contrappongono l'esigenza di definire livelli di uscita chiari ed omogenei a livello nazionale, anche per garantire la piena utilizzazione dei titoli, e la necessità di mantenere standard di qualifica flessibili ed aderenti a

fabbisogni locali del mondo del lavoro in continua evoluzione. Andrà trovato un punto di mediazione tra la definizione di standard modulati sulle necessità del territorio regionale, e l'individuazione di un livello minimo di omogeneità e coerenza a livello nazionale, da raggiungere previa l'intesa tra Stato e Regioni, che garantisca la piena possibilità di circolazione di studenti e lavoratori da una Regione all'altra. La questione degli standard si collega a quella della valutazione dei risultati dell'Istruzione e formazione professionale: la legge assegna all'Invalsi, organismo del Ministero dell'Istruzione, questo delicato compito, la cui attuazione richiederà però una forte attenzione alle indicazioni regionali.

- *I meccanismi di programmazione dell'offerta.* Le modalità con cui si affida lo svolgimento delle attività dovranno essere ripensate: attualmente l'offerta di corsi di formazione professionale cambia di anno in anno, perché, con alcune eccezioni, lo svolgimento dell'attività formativa viene ogni anno messa a concorso. Ovviamente questo modello poco si accorda con un sistema che invece richiede l'organizzazione di corsi triennali, dotati di un impianto solido, riconoscibili sul territorio come oggi sono riconoscibili gli Istituti tecnici e professionali. Sarà necessario pertanto individuare dei meccanismi diversi di affidamento dell'attività, che garantiscano maggiore stabilità e continuità dell'offerta, senza però rinunciare all'esigenza di una costante revisione ed aggiornamento delle attività in base al mutamento della domanda del mondo del lavoro.

3. I protocolli e le sperimentazioni

Il quadro appare dunque piuttosto complesso. Molto utile potrà essere allora un periodo nel quale il nuovo sistema di istruzione e formazione professionale verrà sperimentato: questo permetterà alle Regioni di predisporre il nuovo sistema di offerta, alle scuole ed ai Centri di Formazione di riorganizzarsi in funzione dei nuovi compiti che verranno assegnati, all'utenza di saggiare i nuovi percorsi che verranno proposti per valutarne la consistenza e l'affidabilità rispetto al sistema tradizionale.

Già nella scorsa primavera alcune Regioni avevano avviato delle prime sperimentazioni dei nuovi percorsi, sulle quali l'Isfol ha condotto un monitoraggio che viene presentato nella seconda sezione del Rapporto. Successivamente il 19 giugno 2003 è stato definito un

accordo quadro tra Stato e Regioni che ha aperto la possibilità, nelle more dell'attuazione normativa della riforma, di sperimentare a livello regionale i nuovi percorsi dell'istruzione e formazione professionale. A partire da questo accordo quadro sono stati stipulati, al momento della redazione del presente rapporto, 18 Protocolli, che hanno ulteriormente specificato come ciascuna Regione intende organizzare in via sperimentale il nuovo sistema.

I Protocolli hanno lasciato molta libertà alle Regioni per quanto riguarda l'organizzazione dei nuovi percorsi; conseguentemente sono emersi tre modelli:

- il modello delle Regioni che intendono sviluppare corsi triennali destinati ai ragazzi che conseguono la licenza media (e che non scelgono il canale liceale); questi corsi permetteranno ai giovani di conseguire la qualifica;
- Il modello delle Regioni che prevedono che i ragazzi che escono dalla scuola media debbano comunque iscriversi presso una scuola, che arricchirà eventualmente la sua offerta con i moduli della formazione professionale, e solo l'anno successivo possano iscriversi presso un centro di formazione professionale;
- Il modello del Trentino, il quale, avendo già sviluppato in precedenza il percorso triennale di formazione professionale, intende utilizzare gli spazi aperti dal Protocollo per sperimentare il quarto anno, quello che dovrà portare gli allievi al conseguimento del diploma professionale.

Queste scelte così diverse riflettono evidentemente i diversi atteggiamenti politici riguardo al punto più controverso della riforma, ovvero la possibilità per i ragazzi di iscriversi alla formazione professionale subito dopo la scuola media; con la scelta di programmare l'attività di formazione professionale a partire dai 15 anni le tre Regioni del Centro Italia e la Campania hanno voluto confermare la loro posizione, contraria alla precoce frequenza del canale della formazione professionale. Le altre Regioni hanno invece allestito la nuova offerta di formazione professionale triennale dopo la scuola media.

Molto coerente appare la scelta del Trentino, che già da tempo aveva aperto la strada della formazione triennale, dimostrando tra l'altro che un simile modello formativo favorisce il successo formativo dei giovani (in Trentino il 90% dei ragazzi consegue il diploma o la qualifica, contro il 75% della media nazionale), e che, con l'introduzione del quarto anno di formazione, apre ai giovani che conseguono la qualifica professionale la

possibilità di proseguire verso l'alto il percorso formativo, conseguendo un diploma professionale che schiude l'accesso agli IFTS ed all'Università.

Come si vede i punti interrogativi sono molti; prima di por mano ad una riforma così impegnativa appare dunque indispensabile passare attraverso una fase sperimentale, che potrà fornire utilissime indicazioni. Sarà però necessario che venga allargata la prospettiva derivante dal nuovo assetto, che non riguarda solo la possibilità di istituire nuovi corsi biennali o triennali, ma la definizione di un nuovo ordinamento dell'istruzione e formazione professionale, nel quale saranno coinvolti non solo i Centri di formazione professionale, ma anche gli Istituti professionali, come prescrive il nuovo Titolo V della Costituzione. Non avrà dunque più senso contrapporre i percorsi degli Istituti professionali ai percorsi dei Centri di formazione, ma dovrà essere allestita un'offerta che preveda diverse opzioni, così da garantire che nessun ragazzo abbandoni il sistema prima di conseguire il diploma o la qualifica.

Capitolo 3

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DI FORMAZIONE CONTINUA

L'attuale fase è caratterizzata da un'intensa azione di riscrittura delle regole per il funzionamento del sistema di formazione continua.

Sino a non molto tempo fa la formazione continua è stata parte integrante della formazione professionale generale, mentre oggi essa comincia a dotarsi di regole proprie e ad acquisire una sua autonomia, anche per merito delle esperienze realizzate con la legge 236/93 e con la più recente attuazione dell'articolo 6 della legge 53/00. Questa nuova regolamentazione a livello nazionale, differente da quella prevista dal Fondo sociale europeo, non è tuttavia estranea agli orientamenti comunitari; al contrario essa trova spazio nelle linee direttrici espresse nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione.

Questa fase può essere dunque interpretata come il momento costitutivo del sistema nazionale di formazione continua, in cui le diverse esperienze sin qui realizzate confluiscono in un quadro unico che attribuisce la regia del sistema a tre soggetti: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Parti sociali.

In particolare, queste ultime acquisiscono la funzione di seconda gamba del sistema, la prima essendo rappresentata dalle Regioni, con il compito di cogestire risorse e attività in un'ottica di responsabilità condivisa tra rappresentanti datoriali e sindacali.

1. L'avvio dei Fondi interprofessionali

In particolare l'avvio dei Fondi interprofessionali costituirà un banco di prova per le Parti sociali, che dovranno dimostrare di avere acquisito le capacità necessarie a svolgere il ruolo di soggetti attivi delle politiche formative. Infatti l'articolo 48 della finanziaria per il 2003 ha dato concreta attuazione alla legge 388/00. La finanziaria 2001 aveva previsto di attribuire ai Fondi interprofessionali, al fine di facilitarne l'avvio, una quota progressiva, a partire dal 2001, delle risorse finanziarie² derivanti dal gettito del

² La Finanziaria prevede in particolare che dovranno essere versati ai Fondi risorse a valere sul terzo dello 0,30% del monte salari complessivo versato dalle imprese come assicurazione obbligatoria contro la

contributo dello 0,30 del monte salari. La finanziaria 2003 ribadisce la possibilità di costituire, con accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali nazionali, Fondi interprofessionali finalizzati a promuovere la formazione continua. Ai Fondi si riconosce la possibilità di finanziare non soltanto piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, come previsto dalle normative precedenti, ma anche piani formativi individuali, nonché “eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e, comunque, direttamente connesse ai piani, concordate tra le parti”.

Dall'anno 2004 i Fondi saranno finanziati dal contributo dello 0,30 versato dalle imprese che decideranno di aderirvi.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene affidato il compito di svolgere attività di monitoraggio sulla gestione dei Fondi e di valutazione dei risultati conseguiti dagli stessi, entro tre anni dalla loro entrata a regime.

Altro importante elemento di novità è rappresentato dalla istituzione, presso il Ministero del lavoro, dell' “Osservatorio per la formazione continua”, composto da rappresentanti delle Regioni, delle Parti sociali, del Ministero del lavoro e dal Consigliere di parità della Commissione centrale per l'impiego. A questo organismo sono affidate funzioni di indirizzo, attraverso la predisposizione di linee guida, nonché il compito di esprimere pareri e valutazioni in ordine alle attività svolte dai Fondi. L'Osservatorio si avvarrà dell'assistenza tecnica dell'Isfol.

I Fondi costituiti si articolano in un livello nazionale e in uno territoriale. Nella maggioranza dei casi il livello territoriale è rappresentato dagli Enti bilaterali esistenti, ai quali quindi potranno essere attribuite una molteplicità di funzioni relative alla promozione e alla valutazione dei piani formativi e alla realizzazione delle azioni propedeutiche. Il coinvolgimento degli Enti bilaterali regionali pone, da un lato, la necessità di verificare la congruità degli strumenti e delle risorse a disposizione di questi organismi con i nuovi compiti ad essi affidati e, dall'altro, induce a vigilare affinché l'attività degli Enti non finisca per coincidere totalmente con quella dei Fondi, sottraendo agli organismi bilaterali regionali le altre sfere di competenza che gli accordi tra le parti sociali conferiscono loro. Un altro elemento di criticità relativo agli Enti bilaterali riguarda l'attribuzione di competenze in materia di analisi dei fabbisogni; si tratta infatti

disoccupazione involontaria, pari al 20% per il 2001, al 30% per il 2002 e al 50% per il 2003. Gli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'art. 66 della legge n. 144 del 1999 sono per il 75% destinati al finanziamento dei piani formativi e per il 25% accantonati per essere destinati ai Fondi a seguito della loro istituzione.

di capire chi dovrà svolgere questa importante funzione, se essa rimarrà in capo agli Organismi bilaterali o sarà assorbita dai Fondi.

Tab.III.1. - Istituzione dei Fondi interprofessionali e assegnazione delle risorse

<i>Fondi Interprofessionali</i>	<i>Settori interessati</i>	<i>Data Decreti del Ministero del lavoro di autorizzazione dei Fondi</i>	<i>Associazioni firmatarie</i>	<i>Risorse attribuite ai Fondi per lo start up (in euro)</i>
Fondo per le imprese - Fondimpresa	Industria	28/11/2002	Confindustria, Cgil, Cisl, Uil	41.307.178,55
Fondo Formazione PMI	Industria	21/01/2003	Confapi, Cgil, Cisl, Uil	11.313.014,08
Fondo per il terziario - FOR.TE	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	31/10/2002	Confcommercio, Abi, Ania, Confetta, Cgil, Cisl, Uil	24.553.964,25
Fondo per il terziario - FON.TER	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	24/02/2003	Confesercenti, Cgil, Cisl, Uil	2.723.231,04
Fondo Artigianato - FART	Artigianato Piccole e medie imprese	31/10/2001	Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claii, Cgil, Cisl, Uil	7.919.109,86
Fondo per le imprese cooperative - FONCOOP	Cooperazione	10/05/2002	A.G.C.I., Confcooperative, Legacoop Cgil, Cisl., Uil	4.671.729,02
Fondo dei dirigenti dell'industria - Fondirigenti	Industria	06/03/2003	Confindustria, Federmanager	2.625.568,37
Fondo dei dirigenti del terziario - FON.DIR	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	06/03/2003	Confcommercio, Abi, Ania, Confetta, Fendac, Federdirigenticredito, Sinfub, Fidia	869.719,52

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2. L'evoluzione della formazione continua individuale

A partire dal periodo di sperimentazione previsto nella legge 236/93, l'esperienza dei voucher individuali ha subito in questi ultimi tre anni diverse evoluzioni, imponendosi come uno strumento di policy della formazione continua tra i più agevoli e innovativi. In particolare le trasformazioni più rilevanti hanno riguardato:

- l'estensione dello strumento anche ad altre fonti di finanziamento, al di là della legge 236/93 che prevede ormai solo finanziamenti residuali. Allo stato attuale le Regioni e le Province finanziano progetti di formazione individuale attraverso la legge 53/00 (in particolare prevale la forma promossa nell'art. 6 di formazione individuale diretta ai lavoratori) e il FSE, con finanziamento previsto nelle misure D1, D2, E1 per l'Obiettivo 3 e altre misure, tra cui la 3.9 per l'Obiettivo 1;
- la definizione di ambiti applicativi sempre più articolati per destinatari e condizioni di finanziamento. In questo caso la platea dei destinatari si va espandendo, includendo, oltre che lavoratori di imprese private assoggettate al versamento dello 0,30, anche lavoratrici del pubblico impiego, soci di cooperative presenti nel libro paga, lavoratori in CIG ordinaria, e, in alcuni casi, anche collaboratori. Inoltre, si assiste alla definizione di una serie di priorità che consentono un accesso privilegiato a lavoratori con un maggior rischio di obsolescenza professionale. Questi meccanismi si muovono in un'ottica di equità, consentendo l'accesso alla formazione continua anche a soggetti che non necessariamente usufruiscono di formazione aziendale;
- la contestuale attivazione di processi, a livello locale, in grado di favorire l'incontro tra domanda individuale e offerta per l'individuale. Significativa, a proposito, è l'attivazione di cataloghi regionali o provinciali che stanno ridisegnando il panorama dell'offerta tradizionalmente strutturata per le imprese o per le esperienze di formazione permanente. Questo nuovo tipo di offerta si caratterizza per corsi di durata più breve, per una modularità centrata su certificazioni specifiche delle competenze e anche per metodologie didattiche meno tradizionali e più consone a discenti meno avvezzi alle classiche lezioni frontali.

Le trasformazioni hanno coinciso, inoltre, con i processi di delega dalle Regioni alle Province in materia di formazione continua. Proprio l'esperienza individuale sta rappresentando, in molte realtà, il terreno di sperimentazione di questa delega come è nel caso del Piemonte, della Toscana, dell'Emilia Romagna, e dell'Umbria, per citare alcune realtà.

In questa fase di transizione alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, hanno trattato la formazione individuale nell'ottica del sistema unico, attivando deleghe o promuovendo bandi in cui vengono unificate le fonti di finanziamento, pur nel rispetto della diversificazione dei destinatari e delle caratteristiche intrinseche degli strumenti legislativi. Nelle deleghe vengono promosse misure di accompagnamento in grado di facilitare l'incontro domanda-offerta, come l'attivazione di sportelli di orientamento e la creazione dei citati cataloghi dell'offerta formativa individuale.

Con la creazione dei Fondi Interprofessionali la formazione continua individuale deve ancora trovare una propria collocazione tra le iniziative promuovibili. In effetti allo stato attuale la formazione continua individuale non viene citata all'interno di alcuno statuto, tuttavia ciò non può essere assunto come sintomatico di una mancanza di sensibilità verso questo strumento di promozione della formazione professionale.

3. I nuovi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 e dei congedi formativi

La novità rappresentata dai Fondi interprofessionali pone l'esigenza di adeguare la strumentazione normativa relativa alla formazione continua alle trasformazioni in atto. E' questo l'obiettivo che si pongono l'ultima circolare di attuazione della legge 236/93 e il decreto di ripartizione delle risorse di cui alla legge 53/00. Questi provvedimenti, attualmente all'esame della Corte dei Conti, sono orientati a individuare i compiti prevalenti da affidare alle risorse pubbliche nella fase a regime dei Fondi paritetici.

In particolare la nuova Circolare del Ministero del lavoro è orientata a definire una precisa strategia d'intervento, riconoscendo come prioritari gli interventi rivolti a nuove tipologie di destinatari. Questi orientamenti non hanno tuttavia la pretesa dell'eshaustività, infatti una grande responsabilità è attribuita alle Regioni che, in accordo con le Parti sociali, dovranno individuare ulteriori priorità e identificare il mix dei target più rispondenti alle caratteristiche e alle esigenze dei diversi territori.

Completa il quadro degli strumenti finalizzati al finanziamento della formazione continua il nuovo decreto di attuazione della legge 53/00, articolo 6. Il provvedimento ripartisce tra le Regioni e le Province Autonome, per le annualità 2002 e 2003, poco più di 30 milioni di euro per sostenere i progetti di formazione di lavoratori occupati, presentati dalle imprese (sulla base di accordi contrattuali che prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro) o direttamente dai singoli lavoratori. L'elemento di novità introdotto dal decreto è rappresentato dall'attribuzione del 5% delle risorse complessive al finanziamento delle attività di informazione sulle possibilità offerte dai congedi per la formazione continua. L'analisi condotta dall'Isfol sulle prime esperienze di attuazione della legge 53/00 ha infatti messo in evidenza la carenza di interventi rivolti a garantire un'informazione adeguata agli occupati, alle aziende e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Se adeguatamente attuati tali interventi potrebbero fornire un utile contributo all'implementazione dell'utilizzo dell'articolo 6 da parte sia delle imprese, sia dei lavoratori.

4. Conclusioni

Il quadro che si va delineando risulta, tuttavia, ancora incompleto e bisognoso di un maggiore grado di definizione. In particolare, per orientare l'azione dell'Osservatorio per la formazione continua, organo di pilotaggio del sistema, saranno necessarie attività di studio e di ricerca e di monitoraggio delle politiche pubbliche e dei comportamenti e atteggiamenti di lavoratori e imprese³.

Inoltre il nuovo sistema nazionale di formazione continua dovrà fare i conti con una questione essenziale per il perseguimento della strategia di Lisbona: il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori nei processi informali e non formali di apprendimento. Infatti, il prevalere di un sistema basato quasi esclusivamente sui percorsi di formazione formalizzati e tradizionali costituisce un grosso limite alla mobilità dei lavoratori e all'acquisizione, da parte delle imprese, di adeguate figure professionali.

³ Molti dati sono comunque già in possesso dell'Isfol che ha condotto numerose ricerche quali-quantitative sull'evoluzione delle politiche pubbliche in materia di formazione continua e sui comportamenti degli attori principali del sistema.

In conclusione è possibile affermare che il nuovo sistema nazionale di formazione continua che si sta delineando, pur dovendo ancora definire alcuni aspetti non secondari e superare difficoltà di attuazione, va acquisendo una propria identità, che lo porta ad attribuire agli interventi pubblici il compito di correggere gli squilibri nelle opportunità di accesso alla formazione e ad indirizzare gli stessi interventi verso specifiche tipologie di destinatari, lasciando alle Parti sociali il compito di garantire, in una logica di cogestione e corresponsabilità, l'ordinario finanziamento del sistema.

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

L'analisi dei processi di riforma della formazione non poteva non tenere presente l'evoluzione normativa ed istituzionale intervenuta in quest'ultimo anno a livello nazionale e regionale.

A livello nazionale si è cercato di dare attuazione al modello di governance delineato dalla legge costituzionale 3/01 di riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, dedicato a Regioni, Province e Comuni. La legge, infatti, è intervenuta operando una distribuzione di competenze legislative tra Stato e Regioni ed una nuova attribuzione delle funzioni amministrative e della potestà regolamentare comportando, tra l'altro, riflessi sulle materie dell'istruzione, dell'istruzione e formazione professionale e del lavoro⁴.

Per ognuna di queste materie, a fronte di una competenza legislativa esclusiva o concorrente regionale, si deve tenere presente una questione di strategica importanza e tuttora oggetto di dibattito: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, determinazione affidata dall'art. 117, secondo comma, lett. m della Costituzione, alla competenza statale.

Occorre ricordare che, a livello nazionale, in quest'ultimo anno, il legislatore ha approvato dei provvedimenti normativi volti a dare concreta attuazione al dettato costituzionale, nonché a promuovere processi di riforma per le politiche formative e del lavoro.

In particolare, s'intende fare riferimento innanzitutto alla legge La Loggia del 5.6.2003, n. 131 denominata "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3". Tale provvedimento si pone la finalità di andare incontro alla duplice esigenza, da un lato di adeguare l'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali immediatamente operative e, dall'altro, di adottare, per la parte di competenza statale, le disposizioni previste o implicate dalla

⁴ Per una completa disamina della L. 3/01 e dei relativi riflessi su Istruzione, Formazione e Lavoro, cfr. "Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione", Isfol - Strumenti e Ricerche, Franco Angeli, 2003.

modifica costituzionale (con l'eccezione dell'art. 119 sul federalismo fiscale, oggetto infatti di un Disegno di legge apposito).

In sintesi, la legge cerca di definire meglio i confini e gli ambiti di competenza dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, precisando quali siano gli obblighi di diritto internazionale che vincolano le potestà legislative nazionali e regionali, nonché specificando le modalità di partecipazione delle Regioni ad attività di rango internazionale e comunitario.

Tale provvedimento rappresenta un ulteriore passo del processo federalista, processo che ha visto, da parte del Governo, la presentazione di un Disegno di legge, e precisamente del Disegno di legge costituzionale (di concerto tra i Ministri Bossi e La Loggia), contenente modifiche all'art. 117 della Costituzione e denominato "devoluzione". Tale provvedimento è volto ad affermare una competenza legislativa esclusiva regionale in alcune specifiche materie quali, tra le altre, "organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" e "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione". Peraltro, la previsione del D.d.l. costituzionale di cui si è fatto cenno sarà "assorbita" in un ulteriore Disegno di legge costituzionale (La Loggia-Bossi) approvato in via preliminare (16 settembre 2003) dal Consiglio dei Ministri e contenente, appunto, "Nove modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione". Tra le altre cose, infatti, tale provvedimento contiene la modifica dell'art. 117 della Costituzione attualmente vigente, proponendo un nuovo assetto del potere legislativo, che verrebbe ripartito tra Stato e Regioni secondo una logica di esclusività di attribuzione, abolendo il potere concorrente e piuttosto "recuperando" l'interesse nazionale come limite generale per il legislatore regionale.

Il quadro normativo-istituzionale nazionale è pertanto in evoluzione, così come quello regionale. I legislatori regionali hanno infatti iniziato a dare effettività alla competenza legislativa loro attribuita dall'art.117 della Costituzione attualmente vigente, tramite l'emanazione di provvedimenti normativi di riordino o riforma del sistema formativo.

Sezione II

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

PAGINA BIANCA

Capitolo 5

LO SVILUPPO DEL SISTEMA ALLA LUCE DEGLI OBIETTIVI DI LISBONA

Come noto, nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona fissò un obiettivo strategico di grandi ambizioni: entro il 2010 l'Europa avrebbe dovuto essere il sistema economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico al mondo, in condizioni di dar luogo ad una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Al fine di centrare tale obiettivo i Governi hanno stabilito dei risultati che i sistemi formativi ed educativi dei diversi Paesi devono conseguire, nell'ottica di un apprendimento che si snodi lungo tutto l'arco della vita, allo scopo di facilitare a tutti l'accesso ai sistemi di istruzione e formazione, di aprire questi sistemi al mondo esterno e, infine, di aumentare qualità ed efficacia dei sistemi stessi.

Nel 2002, a Barcellona, si è ribadita la centralità di quanto deciso a Lisbona ed è stato individuato il nuovo obiettivo strategico di rendere, sempre per il 2010, i sistemi di istruzione e formazione dei Paesi dell'Unione un punto di riferimento qualitativo a livello mondiale.

Allo scopo di monitorare costantemente il grado dei progressi ottenuti sono stati fissati dei parametri, che per il 2010 dovranno essere soddisfatti pienamente.

In sintesi, negli Stati membri i tassi di dispersione scolastica si dovranno dimezzare rispetto a quelli rilevati nel 2000, per arrivare nel 2010 ad un valore medio UE non superiore al 10%. Sempre entro il 2010 dovranno aumentare i laureati in discipline matematiche, tecnologiche e scientifiche e, soprattutto, dovrà essere dimezzata la disparità attuale fra i sessi. L'istruzione secondaria superiore dovrà essere stata completata da una quota non inferiore all'80% della popolazione compresa fra 25 e 64 anni; per quanto attiene alla qualità dell'istruzione ricevuta, gli Stati membri dovranno dimezzare la percentuale di quindicenni con difficoltà nella lettura e nel confrontarsi con nozioni matematiche e scientifiche. Infine, le attività di long life learning entro il 2010 dovranno interessare non meno del 15% della popolazione 25-64enne dell'intera Unione europea ed in nessuno dei Paesi tale percentuale potrà scendere al di sotto del 10%.

Sono traguardi impegnativi, che impongono un rigoroso potenziamento dei sistemi formativi di buona parte dei Paesi dell'Unione e, soprattutto, che gli Stati membri dedichino quote più consistenti del Pil all'istruzione ed alla formazione, accrescendo gli investimenti pro capite per le risorse umane.

L'Italia, dunque, è chiamata a sostenere sforzi significativi per centrare gli obiettivi sopra ricordati, ancora più gravosi su alcuni versanti, scontando il nostro Paese un gap formativo che deriva da un lungo arco di tempo in cui i livelli medi di qualificazione della popolazione erano nettamente inferiori a quelli registrati negli altri Paesi economicamente avanzati.

Tale divario, tuttavia, è stato ridotto nell'arco dei trascorsi anni novanta ad un ritmo tale che i tassi di scolarizzazione e successo scolastico, limitatamente alle generazioni più giovani, si stanno allineando a quelli degli altri Paesi evoluti, al netto di alcune differenti strutturazioni dei differenti sistemi educativi e formativi.

Quanto detto è testimoniato dall'evoluzione dei principali indicatori di scolarizzazione riportati nella tab. V.1; a tutti i livelli si evidenzia una crescente partecipazione e, al tempo stesso, migliorano i tassi di conseguimento dei vari titoli di studio.

Scorrendo brevemente i valori dei diversi indicatori, la Licenza di scuola media inferiore è conseguita ormai da diversi anni dalla quasi totalità degli studenti, come pure consolidata è la scelta di proseguire gli studi nella scuola secondaria superiore. In tal senso, come registrato dal tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore, l'introduzione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione ha solo rinforzato una propensione già radicata nella società; semmai, è interessante osservare che i valori del tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore sono stati per due anni scolastici consecutivi superiori al 100%: nei due anni considerati, quindi, si sono iscritti al primo anno di scuola secondaria superiore più giovani di quanti l'anno precedente avevano conseguito la Licenza di scuola media. Tale fenomeno, a parte qualche effetto aggiuntivo come l'immatricolazione a scuola di studenti extracomunitari, peraltro piuttosto costante negli ultimi anni, si può spiegare con la scelta di quote consistenti di giovani di rientrare nel sistema scolastico ad almeno un anno di distanza dal conseguimento della Licenza media, andando ad aggiungersi al già elevato numero di neolicenziati che transitano al livello superiore di istruzione.

Segnali positivi arrivano anche dalla lettura del tasso di scolarità secondaria superiore, arrivato in base alle stime preparate dal Miur al 91,1%, il più alto valore mai registrato. L'andamento crescente di questo indicatore sta a significare che i giovani tendono a

rimanere a scuola più che in passato e che, quindi, sta in qualche misura iniziando a ridimensionarsi il pesante fenomeno degli abbandoni scolastici. Ulteriore riprova del miglioramento dei percorsi di istruzione degli studenti italiani, sempre con la necessaria cautela imposta dai dati provvisori forniti dal Miur, è la crescita del tasso di qualificati negli istituti professionali, che come a tutti noto risentono particolarmente del fenomeno dell'abbandono. Quanto detto vale anche (e a maggior ragione) per quanto attiene al tasso di maturi sulla popolazione diciannovenne, cresciuto fino al 76,4% per l'anno scolastico 2001-02. I progressi in tal senso sono evidenti: dieci anni prima solo un diciannovenne su due completava la scuola secondaria superiore sino a conseguire un diploma. Distinguendo i titoli conseguiti per tipologia di scuola, nel 2001-02 il 55,5% dei maturi ha studiato nella filiera tecnica e professionale, il 31,8% nei licei, il 9,0% nei licei e negli istituti psico-pedagogici ed il restante 3,6% nella filiera dell'istruzione artistica.

Tab. V.1. - Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione.

Indicatori	1990/91	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
				(m)	(m)	(m)
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	99,0	97,5	98,3	98,8	98,7	n.d
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	85,9	93,2	95,5	100,5	101,0	99,6
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	68,3	82,2	84,1	86,0	88,9	91,1
Tasso di qualifica (d)	11,2	13,2	12,1	12,6	14,4	n.d
Tasso di maturità (e)	51,7	70,8	70,5	72,7	76,4	n.d
Tasso di passaggio all'università (b)	71,3	64,5	63,2	66,5	70,3	74,6
Immatricolati per 100 coetanei (f)	35,6	44,0	43,2	45,6	51,6	55,7
Tasso di iscrizione all'università (g)	30,6	44,9	47,6	49,6	51,7	55,8
Tasso di diploma universitario (h)	\\	1,8	2,5	2,8	2,0	n.d
Tasso di laurea (i)	9,4	15,7	16,9	18,2	20,0	n.d
Tasso di laureati a 7 anni dall'immatricolazione	n.d.	41,4	41,6	45,2	51,7	n.d
Tasso di partecipazione alla F.p. iniziale (l)	21,0	17,2	20,6	25,4	26,5	n.d

(a) Licenziati su giovani 14enni.

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

© Frequentanti in totale su giovani 14 15 16 17 18enni

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

(e) Maturi su giovani 19enni

(f) Immatricolati in totale su media giovani 19 20 21enni

(g) Iscritti in totale su giovani 19 20 21 22 23enni

(h) Diplomati ai corsi di diploma universitario o alle Sdfs su media giovani 21-23enni

(i) Laureati su media popolazione 24-30enne

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

(m) Scuola secondaria superiore: dati provvisori del Miur

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Dopo che nella seconda metà degli anni novanta era progressivamente calata la propensione dei giovani ad iscriversi all'università, a partire dall'anno accademico 2000-01 la tendenza si è invertita e sono nuovamente tornate a crescere le immatricolazioni. Questo dato è spiegato con la riforma dei cicli universitari, riorganizzati in corsi di studio

tra loro sequenziali e ciascuno dei quali di durata inferiore rispetto ai tradizionali corsi di laurea, visti ormai da molti un impegno troppo gravoso e non in grado di ripagare i sacrifici affrontati una volta a contatto con il mercato del lavoro. Il ritorno delle giovani generazioni agli studi universitari è reso dalla risalita del tasso di passaggio all'università dalla scuola secondaria superiore dopo anni in cui si era contratto, fino a superare nel 2002-03 i valori dell'inizio degli anni novanta per posizionarsi al più alto livello mai raggiunto, 74,6%.

In modo del tutto consequenziale a quanto sopra riportato torna a crescere anche la quota di immatricolati per 100 coetanei, oltre al 50% dall'anno accademico 2001-02. Un indicatore che invece ha continuato ad incrementarsi ogni anno è la percentuale di iscritti in relazione alla popolazione 19-23enne; su quest'ultimo indicatore, però, influiscono anche i tempi di permanenza notoriamente lunghi degli studenti italiani nel sistema universitario. Nondimeno, anche se "gonfiato" di qualche punto percentuale dalla presenza di quote di studenti in età diversa da quella utilizzata per la base di calcolo, il tasso di iscrizione universitaria è ormai attestato anch'esso oltre il 50% ed è arrivato al 55,8% nell'ultimo anno accademico.

Un dato di grande rilievo riguarda la decisa crescita del numero di laureati, che sono oltre 165.000 nel 2002, ovvero il 20,0% del valore medio della popolazione 24-30enne. E' un dato che porta per la prima volta l'Italia su valori prossimi a quelli degli altri Paesi evoluti e che è maturato in un contesto antecedente la riforma universitaria. Questo vuol dire che negli anni novanta si sono iscritti meno giovani ai corsi di laurea, ma tra quanti hanno operato questa scelta è cresciuta la percentuale di quelli che hanno portato avanti gli studi sino al conseguimento della laurea. Quanto detto è ulteriormente confermato dall'incremento del tasso di laureati sul numero degli studenti immatricolatisi sette anni prima; questo indicatore è costruito tenendo presente che il tempo medio di permanenza all'università degli studenti italiani è ormai stabilizzato attorno ai sette anni da ormai diverso tempo e che quindi, è un fattore che si può ritenere costante. Ebbene, nel 2002 l'indicatore ha segnalato che si è laureato uno studente su due rispetto a quanti si erano immatricolati sette anni prima, un risultato assai incoraggiante se si pensa che solo pochi anni fa il rapporto era più vicino ad un laureato ogni tre immatricolati. Per quanto attiene ai campi disciplinari, il 38,3% delle lauree è conseguito in materie umanistico-letterarie, il 36,3% in discipline tecnico-scientifiche ed il restante 25,4% in corsi inerenti materie scientifico-sociali ed economiche.

Continua a crescere anche il livello di partecipazione dei giovani alle attività di formazione professionale regionale, come testimoniato dal tasso di partecipazione alle attività di formazione iniziale ed a quelle post-diploma in rapporto ai giovani 15-24enni in cerca di occupazione passato nell'arco di un triennio dal 20,6% al 26,5%.

L'allargamento della partecipazione delle giovani generazioni alle attività del sistema educativo e formativo in rapporto ai rispettivi bacini di utenza, tuttavia, non si è tradotto nell'incremento del numero effettivo di studenti, principalmente per effetto del fenomeno di denatalità che, a partire dagli anni ottanta, ha influito sul sistema scolastico investendone progressivamente tutti i livelli. Infatti, rispetto all'inizio degli anni novanta sono diminuite le presenze di studenti nella scuola media ed in quella secondaria superiore, mentre per quanto attiene l'università, principalmente a seguito della riforma dei cicli di studio, nell'ultimo biennio sono aumentate tanto le immatricolazioni che le iscrizioni.

Le giovani generazioni, dunque, sono più qualificate di quelle che le hanno precedute, ma sono anche quantitativamente meno numerose, per cui l'Italia non è ancora in grado complessivamente di colmare il gap formativo accumulato nei confronti degli altri Paesi economicamente evoluti. Ciò è particolarmente evidente quando si distribuisce la popolazione nel suo insieme in base al titolo di studio più elevato conseguito (tab. V.2).

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

	1981	1991	1999	2000	2001	2002
Popolazione per titolo di studio						
- senza titolo e con licenza elementare	55,6	39,9	32,4	31,7	30,9	30,0
- con licenza media	28,6	35,3	32,6	32,6	32,8	32,9
- con titolo di studio di s. s. s.	12,9	20,6	28,3	28,8	29,1	29,6
- con laurea	2,9	4,2	6,7	6,9	7,2	7,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Forze di lavoro per titolo di studio						
- senza titolo e con licenza elementare	48,5	24,8	13,6	12,8	12,0	11,2
- con licenza media	30,1	40,1	36,5	36,1	36,0	36,0
- con titolo di studio di s. s. s.	16,5	28,0	38,8	39,7	40,1	40,5
- con laurea	4,9	7,1	11,1	11,4	11,9	12,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
In cerca di lavoro per titolo di studio						
- senza titolo e con licenza elementare	27,8	16,6	13,9	13,2	12,8	12,3
- con licenza media	39,0	44,1	40,2	40,3	40,7	41,0
- con titolo di studio di s. s. s.	29,4	35,5	39,0	39,7	39,3	39,1
- con laurea	3,8	3,8	6,9	6,8	7,2	7,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Ancora nel 2002 tre italiani su dieci hanno al massimo la licenza di scuola elementare, ma è anche vero che i progressi compiuti iniziano a manifestarsi, perché nel 1991 questa percentuale era più alta di dieci punti percentuali e, nel 1981, addirittura di 25 punti percentuali. Analogamente, nel 2002 gli italiani in possesso di almeno un titolo di scuola secondaria superiore erano 37,1% della popolazione con più di 15 anni di età, mentre nel 1991 la percentuale era ferma al 24,8%. I possessori di un titolo universitario sono passati dal 4,2% registrato all'inizio degli anni novanta al 7,5% nel 2002.

I progressi ottenuti con continuità ormai da almeno un decennio si notano ancor più puntualmente ripartendo la popolazione per titolo di studio e classi di età ed operando un confronto nell'arco del più recente triennio disponibile, in questo caso il 2000-2002. Una prima evidenza è che, nel 2002, in certa misura è tornata a scendere la percentuale di coloro che, nella classe di età più giovane, possiedono non oltre la licenza elementare e che di fatto sono la rappresentanza giovanile di sacche di estremo disagio sociale. Inoltre, secondo una tendenza già evidenziata nelle precedenti Relazioni sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione professionale, il possesso al massimo della licenza elementare sta calando in tutte le classi di età, mentre è generalizzata la crescita del peso relativo di quanti hanno un titolo di scuola secondaria superiore. Tra i 25-34enni, in particolare, i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono ormai il 59,2% della leva di riferimento; sempre in questa classe di età si nota la più elevata la percentuale di quanti hanno ottenuto un titolo universitario: 12,2%.

Tab. V.3. - *Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 2000-2002*

Classi di età	Senza titolo/licenza elem			Licenza media			Scuola second. sup.			Laurea		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
15-24	3,9	3,9	3,5	53,0	53,2	52,6	42,3	42,2	43,1	0,8	0,7	0,8
25-34	5,4	5,2	4,4	38,5	37,5	36,4	45,6	46,0	47,0	10,5	11,4	12,2
35-44	10,1	8,9	8,3	41,4	42,3	43,0	37,7	38,0	37,9	10,8	10,8	10,8
45-54	30,9	28,2	25,9	32,4	33,3	34,9	26,7	28,2	28,9	10,0	10,3	10,3
55-64	56,5	54,7	52,2	22,7	23,6	24,4	15,2	15,7	16,9	5,6	6,0	6,5
65 e oltre	76,3	75,8	75,3	12,7	13,0	13,2	7,8	7,9	8,0	3,2	3,3	3,4

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

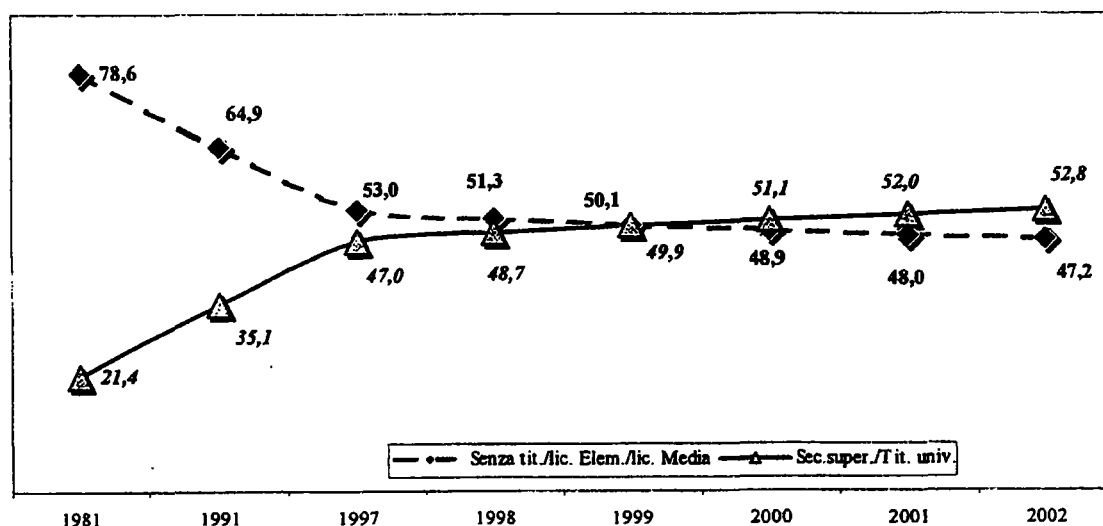
Restringendo l'analisi alle forze di lavoro, il quadro complessivo si fa più soddisfacente, poiché dal computo si escludono le generazioni più anziane che, come si è visto, detengono i livelli più bassi di istruzione.

Infatti, anche se gli storici ritardi accumulati non si possono colmare da un anno all'altro, il processo di scolarizzazione e di qualificazione della popolazione ha ormai assunto un carattere di continuità sufficiente a produrre effetti tangibili. Ad esempio, anche

se nel 2002 circa un italiano su dieci tra gli attivi sul mercato del lavoro possiede non oltre la licenza media, appena un decennio fa il rapporto era molto più sbilanciato: uno ogni quattro. Nell'arco degli anni novanta, compatibilmente con le dinamiche registrate nel sistema formativo ed educativo, sono entrate nel mercato del lavoro risorse sempre più qualificate, tanto che nel 2002 quanti possiedono almeno un titolo di scuola secondaria superiore sono il 52,8% della forza lavoro e tra costoro il 12,3% hanno anche un titolo di studio universitario.

L'innalzamento della qualificazione delle forze di lavoro è anche delineato nella figura che segue, dove i titoli di studio sono accorpati in titoli medio-bassi (fino alla licenza media) ed in titoli medio-alti (a partire dalla scuola secondaria superiore). Il primo dato che colpisce è che solo nel 2000 i possessori dei titoli medio-alti hanno sopravanzato gli altri nella composizione delle forze di lavoro, ma volgendo lo sguardo al passato si osserva anche quanto ampia fosse la forbice che distanziava i detentori di titoli medio-bassi dalle forze di lavoro più qualificate solo pochi anni addietro e, quindi, quanto velocemente tale gap sia stato colmato sino ad invertire la situazione.

Fig. V.1 - Composizione percentuale delle forze di lavoro per titolo di studio



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

L'Italia, quindi, sta sostenendo da anni uno sforzo per elevare i livelli di istruzione della popolazione e questo impegno sta iniziando a produrre risultati tangibili.

Questo non vuole affatto dire, però, che il Paese sia automaticamente in grado di rispondere alla grande sfida che l'Europa pone a se stessa per il 2010; semmai, si può affermare che, pure se molto si deve fare per rispettare i parametri europei, l'Italia ha già di suo avviato un meccanismo che negli anni ha portato, soprattutto tra i giovani, a ridurre quando non ad annullare l'annoso ritardo che la contraddistingueva.

Questo meccanismo in alcuni casi sembra funzionale a soddisfare i parametri decisi in sede comunitaria (tab. V.4), come ad esempio, nel caso della dispersione scolastica: il tasso di abbandono nel 2002 si è attestato al 24,3% a fronte del 35% di inizio anni novanta; se la riduzione del fenomeno proseguirà con questi ritmi, si ipotizza per il 2010 un tasso di abbandono al di sotto del 10%.

Analogamente, in maniera molto sostenuta (e con un'incidenza femminile tra le più elevate del continente) stanno aumentando i laureati in discipline matematiche, scientifiche ed ingegneristiche: nel 2002 questi erano 6,1 ogni 1000 cittadini residenti in età fra 20 e 29 anni.

Tab. V. 4. — Evoluzione dei parametri di riferimento europei (a).

Indicatori	Anni						Obiettivo per il 2010(h)		
	1999		2000		2001			2002	
	Italia	UE	Italia	UE	Italia	UE		Italia	UE
Spesa pubblica per istruzione formazione (b)	4,8	5,0	4,7	n.d.	5,0*	n.d.	n.d.	n.d.	(i)
Tasso di abbandono scolastico (c)	27,2	20,7*	25,3	19,7*	26,4	19,4*	24,3	18,8*	10,0
Tasso di istruzione secondaria superiore (d)	45,8	64,3*	47,9	65,4*	46,2	65,7	44,4(g)	64,7	80,0
Tasso di laureati in scienze e tecnologia (e)	5,4	n.d.	5,4	n.d.	6,1	n.d.	6,1	n.d.	(l)
Tasso di partecipazione ad attività di L.L.L. (f)	5,5	8,2	5,5	8,5*	5,1	8,4*	4,6	8,5	15,0(m)

(a) I valori in corsivo derivano da un aggiornamento a cura dell'Isfol

(b) In percentuale sul PIL

(c) Percentuale della popolazione 18-24enne che non partecipa a istruzione e formazione ed ha concluso al massimo la scuola media

(d) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha assolto almeno la scuola secondaria superiore. I dati dal 1999 al 2001 sono a cura della Commissione Europea, quello 2002 è ottenuto aggregando dati di Eurostat

(e) Quota di laureati in scienza e tecnologia ogni 1000 abitanti 20-29enni

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

(g) Il dato non comprende la percentuale di 25-64enni con al massimo un titolo di scuola media inferiore che hanno conseguito una qualifica nel sistema di formazione professionale.

(h) Valore medio percentuale UE

(i) La Commissione invita ad ottenere incrementi anche sostanziali dell'investimento pro capite per le risorse umane

(l) Dimezzare la disparità fra i sessi ed incrementare il numero complessivo di laureati

(m) Nessun Paese membro dovrà avere un tasso di partecipazione ad attività di L.L.L. inferiore al 10,0%

* Dati stimati o provvisori

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Mhur, Istat ed Eurostat

Su altri versanti, invece, il sistema si mostra più lacunoso e ci si deve misurare con una realtà più problematica, come nel caso dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; in Italia, infatti, nel 2002 è stato coinvolto il 4,6% della popolazione 25-64enne, a fronte dell'8,5% registrato mediamente nella Unione europea. Questa distanza impone un deciso intervento strutturale se si vuole raggiungere almeno il parametro minimo fissato al 10% per il 2010 e, di fatto, lascia supporre che in ogni caso il Paese si posizionerà al di sotto del valore medio auspicato al 15%.

Nonostante l'intensa crescita di qualificazione tra le generazioni più giovani, che prosegue ormai dall'inizio degli anni novanta, critico è anche il dato relativo alla scolarità secondaria superiore della popolazione compresa fra 25 e 64 anni, che in Italia si mantiene di circa venti punti percentuali inferiore rispetto alla media dell'Unione europea. Considerando questo divario, sembra decisamente improbabile centrare l'obiettivo fissato per il 2010, ovvero arrivare all'80% di popolazione 25-64enne in possesso almeno di un titolo di scuola secondaria superiore. In effetti, è proprio questo il parametro che sembra più difficoltoso da rispettare, perché (come già più volte ricordato) da un decennio l'accesso a scuola delle generazioni più giovani è ormai generalizzato e, pertanto, sotto questo profilo il Paese sta già producendosi ad alti livelli; è veramente difficile riuscire ad innalzare il grado di istruzione della popolazione con ritmi più sostenuti di quanto stia attualmente già accadendo. Dunque, lo scenario si delinea tra luci ed ombre, tra punti di forza e debolezze che vanno corrette.

Le potenzialità esistono, si tratta di vedere come queste sapranno e potranno dispiegarsi compiutamente e rapidamente in azioni concrete e di ampio respiro, in modo che quello del 2010 possa essere considerato un impegno mantenuto e non un appuntamento mancato.

Capitolo 6

LA DOMANDA E L'OFFERTA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

1. L'evoluzione della domanda

L'indagine sulle attività realizzate dalle Regioni prevista dalla legge 845/78, effettuata dal Ministero del lavoro e dall'Isfol, rileva un livello di partecipazione alle attività di formazione professionale abbastanza consistente. Il trend di espansione delle attività già registrato da due anni a questa parte è confermato. Il numero di corsi realizzati, nell'annualità presa in considerazione dalla rilevazione (anno formativo 2001-02), è di 46.500 circa; 12.000 corsi in più di quelli registrati nella precedente rilevazione.

L'andamento positivo rilevato negli ultimi tre anni lascia supporre che la nuova programmazione delle attività (2000-2006) superati i prevedibili ritardi, dovuti anche a tutte le incertezze tipiche dei momenti di transizione, stia finalmente andando a regime.

Inoltre vengono messi in cantiere, nell'annualità presa in considerazione, corsi programmati negli anni passati e poi realizzati, per varie motivazioni, in ritardo.

Lombardia e Toscana sono le Regioni che si mettono in evidenza per il numero di corsi realizzati; questo valore è davvero consistente, rispettivamente 8.492 e 8.178.

Per ciò che riguarda le tipologie corsali individuate, come prevedibile, l'offerta di formazione è più sostanziosa (tab. VI.1) in quella riguardante l'utenza degli adulti occupati, dove si rileva un valore di 16.700 corsi circa. Nella tipologia Apprendisti quest'anno vengono realizzati 7.537 corsi, le attività di primo livello fanno registrare un numero di corsi pari a 6.594 e nel secondo livello si rilevano 6.201 corsi.

Prendendo in considerazione la spesa sostenuta per finanziare le attività di formazione, si nota come questa per il 51,4% sia rappresentata da fondi comunitari; questo valore è inferiore di quasi dieci punti percentuali rispetto al valore registrato in precedenza evidenziando come le Regioni, in particolare del Centro Italia, abbiano bilanciato in maniera più equa le risorse comunitarie e quelle regionali/statali. Anche le Regioni del Sud, sembrano ridurre la quota di finanziamenti comunitari utilizzati; si registra, infatti, un 85,3% di fondi comunitari rispetto al totale dei finanziamenti erogati contro il 94,9% emerso nella scorsa rilevazione.

L'aumento dei corsi, già osservato, si riflette in un aumento degli allievi che entrano in formazione; nell'anno formativo 2001/02 questi raggiungono la cifra di 733.500 circa, 120.000 iscritti in più dell'anno precedente (tab VI.3). In particolare le Regioni Emilia Romagna e Lombardia fanno registrare valori di rilievo, rispettivamente 159.700 e 141.200. Cifre ancora più importanti se si considera che la media nazionale degli allievi per Regione è di 35.000.

La distribuzione delle iscrizioni tra le varie tipologie di utenza segue andamenti già noti che ricalcano le precedenti rilevazioni; si registrano 296.334 iscrizioni da parte di adulti occupati seguiti dai 144.000 iscritti alla formazione di I° livello e dai 107.600 coinvolti dalla formazione di II° livello comprendente anche la formazione superiore (Ifs).

Dal confronto della rilevazione attuale con la precedente si rileva, inoltre, come all'aumento del numero delle iscrizioni ai corsi per Apprendisti corrisponda una diminuzione di 4.500 allievi iscritti ai corsi compresi nella tipologia Contratti di formazione lavoro (Cfl).

La ripartizione degli allievi per area geografica (tab. VI.4) evidenzia come nonostante complessivamente le iscrizioni ai corsi siano aumentate, nelle regioni del Sud si registra un leggero calo passando dai 116.400 dell'annualità 2000/01 ai 111.300 del 2001/02.

Come si può notare, le tipologie di utenza vengono coinvolte nella formazione in proporzione diversa nelle tre Aree territoriali; mentre nel Nord e nel Centro è la tipologia adulti occupati a raccogliere la stragrande maggioranza delle iscrizioni, nel Sud l'utenza maggiore si concentra nei corsi di I° e di II° livello.

Dal rapporto tra gli allievi e i corsi (tab. VI.5) emerge che i corsi, a livello nazionale, mediamente sono composte da 16 allievi; più numerose sono quelle del Nord in cui il rapporto arriva fino a 19.

Per ottenere un quadro maggiormente indicativo delle distribuzioni dell'utenza all'interno della formazione professionale risulta utile aggregare i dati raccolti per macrotipologie (tab. VI.6); ne sono state individuate principalmente tre:

- *“formazione giovani”* in cui confluiscono: la formazione di primo livello o di base, il secondo livello, il raccordo formazione-istruzione, i corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) ed i corsi per gli Apprendisti;

- *“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, l'occupazione femminile e i lavoratori in mobilità.

Confermando la distribuzione già rilevata precedentemente, si osserva che la quota maggiore di iscritti riguarda la formazione destinata ai giovani, che registrano una quota pari a 313.000 circa; la formazione destinata ad adulti occupati registra 296.000 iscritti circa, concentrata quasi interamente nelle Regioni del Nord Italia, la formazione per disoccupati raccoglie circa 114.000 iscrizioni.

Per avere un'idea più completa sull'impatto della formazione nel territorio e quindi sull'effettivo bacino di utenza potenziale sono stati rapportati i dati emersi dalla rilevazione con i rispettivi target (tab. VI.10)¹; questo rapporto fornisce una dimensione del grado di copertura dell'attuale sistema di formazione professionale.

A livello nazionale, complessivamente, si registra un valore pari a 3,1%, con un incremento di 0,5 punti percentuali rispetto al dato riferito all'anno formativo 2000/01.

In tutte le tipologie individuate si registra un aumento del rapporto tra utenza e offerta, in particolare, però, nella formazione per adulti disoccupati l'incremento è notevole, raggiunge i 3 punti percentuali. Nella macrotipologia giovani la formazione professionale raggiunge la percentuale più alta di utenti, (26,5%) confermando anche quest'anno il trend di crescita già evidenziato l'anno scorso. Le altre due tipologie, adulti occupati e adulti disoccupati, registrano quote di copertura rispettivamente di 1,5% e 7,4%.

Da'analisi dei valori nelle diverse ripartizioni geografiche emerge, come era prevedibile, un grado di copertura più alto nelle Regioni del Nord (4,4%); in particolare si può notare che nella formazioni rivolta ai giovani l'utenza raggiunta è più della metà dell'utenza potenziale, ovvero si rileva un valore di copertura del 68,1%.

I valori rilevati evidenziano ancora le carenze del sistema di formazione e gli ampi margini di crescita dell'offerta, ma l'incremento delle quote rispetto al passato dimostra che il processo è in atto, confermando la tendenza verso un ampliamento delle possibilità offerte dal sistema stesso.

¹ Ogni macrotipologia di utenza rilevata è stata rapportata alla corrispondente fascia d'età e categoria della forza lavoro, il totale è stato rapportato con il valore di tutta la forza lavoro.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.1 - Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2001/02, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base ^(a) (1° e 11° annualità)		2° livello e Ifts ^(b)		Disoccupati	Occupazione e critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Fondi comunitari sul totale dei finanziamenti (val %)
Piemonte	880	287	81	945	0	197	235	15	2.640	63,3		
Valle d'Aosta	7	49	46	0	0	88	9	0	199	100,0		
Lombardia ^(c)	949	628	435	0	0	5.656	824	0	8.492	34,3		
Prov. Aut. Trento	171	261	197	1	93	67	348	41	1.179	66,1		
Prov. Aut. Bolzano	319	67	6	2	401	796	24	37	1.652	11,0		
Veneto	621	940	8	0	1.387	647	277	254	4.134	14,6		
Friuli-Venezia-Giulia	143	404	293	0	0	1.433	363	62	2.698	69,6		
Liguria	142	368	114	0	0	1.469	179	64	2.336	90,7		
Emilia Romagna	502	204	20	59	195	1.956	626	0	3.562	76,6		
Toscana ^(c)	223	555	135	10	5.110	1.297	839	9	8.178	35,9		
Umbria	73	228	11	1.079	47	993	71	0	2.502	21,3		
Marche ^(d)	28	78	74	0	86	424	41	4	735	99,6		
Lazio	503	349	30	0	62	342	133	0	1.419	59,1		
Abruzzo	170	491	5	176	7	4	70	17	940	87,9		
Molise	0	2	1	0	0	1	1	0	5	100,0		
Campania	108	460	504	0	77	130	145	0	1.424	47,7		
Puglia ^(d)	118	46	117	0	3	676	133	14	1.107	100,0		
Basilicata	187	42	2	0	38	12	15	0	296	78,4		
Calabria	0	180	158	0	0	157	44	0	539	91,7		
Sicilia ^(d)	1.346	493	98	0	0	335	0	0	2.272	100,0		
Sardegna ^(d)	104	69	0	0	31	0	5	0	209	85,2		
Nord	3.734	3.208	1.200	1.007	2.076	12.309	2.885	473	26.892	48,6		
Centro	827	1.210	250	1.089	5.305	3.056	1.084	13	12.834	39,3		
Sud	2.033	1.783	885	176	156	1.315	413	31	6.792	85,3		
Totale	6.594	6.201	2.335	2.272	7.537	16.680	4.382	517	46.518	51,4		

^(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)Non sono compresi i corsi degli allievi che utilizzano i vaucher^(d)Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale			Corsi finanziati con fondi comunitari						
	1999/00			2000/01			2001/02			1999/00				2000/01			2001/02		
1° livello o di base	2.835	3.771	3.734	919	800	827	1.761	2.428	2.033	5.515	6.999	6.594	3.581						
2° livello	3.780	3.081	3.208	467	975	1.210	1.218	2.131	1.783	5.465	6.187	6.201	4.007						
Disoccupati	1.172	743	1.200	396	227	250	863	731	885	2.431	1.701	2.335	2.201						
Occupazione critica	2.040	669	1.007	62	30	1.089	9	100	176	2.111	799	2.272	1.192						
Occupati	11.145	11.819	14.385	1.375	1.601	8.361	2.465	1.514	1.471	14.985	14.934	24.217	9.251						
Sogg. a rischio di esclusione	1.667	1.919	2.885	469	497	1.084	348	437	413	2.484	2.853	4.382	3.575						
Altri	808	866	473	56	57	13	297	41	31	1.161	964	517	95						
Totale	23.447	22.868	26.892	3.744	4.187	12.834	6.961	7.382	6.792	34.152	34.437	46.518	23.902						

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.3 - Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2001/02, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base ^(a) (1° e II° annualità)	2° livello e IFS ^(b)	Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Piemonte	12.286	5.043	1.222	14.868	0	2.892	2.753	300	39.364
Valle d'Aosta	91	797	931	0	0	4.417	117	0	6.353
Lombardia ^(c)	13.145	9.428	7.516	0	0	101.033	10.078	0	141.200
Prov. Aut. Trento	3.435	4.322	831	2	1.060	814	1.109	3.161	14.734
Prov. Aut. Bolzano	4.732	1.678	122	45	4.370	17.665	438	704	29.754
Veneto	12.542	17.654	24	0	21.000	7.946	3.984	4.304	67.454
Friuli-Venezia-Giulia	2.173	7.320	649	0	0	19.393	2.810	1.082	33.427
Liguria	1.625	3.639	862	0	0	9.443	1.468	275	17.312
Emilia Romagna	41.794	4.046	380	1.812	24.566	75.843	11.286	0	159.727
Toscana ^(c)	5.525	14.002	3.767	153	5.190	20.379	19.991	132	69.139
Umbria	767	2.446	1.337	1.079	737	7.323	569	0	14.258
Marche ^(d)	493	710	1.184	0	1.503	4.884	973	22	9.769
Lazio	5.487	5.494	242	0	91	5.918	2.444	0	19.676
Abruzzo	2.182	8.136	117	2.618	79	23	1.071	412	14.638
Molise	-	33	12	0	0	14	17	0	76
Campania	1.646	9.717	4.296	0	2.010	3.500	1.200	0	22.369
Puglia ^(d)	2.775	816	2.248	0	0	7.337	2.179	70	15.425
Basilicata	3.845	611	24	0	352	86	191	0	5.109
Calabria	-	2.700	2.370	0	0	2.130	660	0	7.860
Sicilia ^(d)	27.781	8.028	1.619	0	0	5.294	0	0	42.722
Sardegna ^(d)	1.702	986	0	0	227	0	161	0	3.076
Nord	91.823	53.927	12.537	16.727	50.996	239.446	34.043	9.826	509.325
Centro	12.272	22.552	6.530	1.232	7.521	38.504	23.977	154	112.842
Sud	39.931	31.027	10.686	2.618	2.668	18.384	5.479	482	111.275
Totale	144.026	107.606	29.753	20.577	61.185	296.334	63.499	10.462	733.442

^(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) Sono compresi gli allievi che frequentano individualmente corsi di formazione utilizzando voucher^(d) Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.4 Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord		Centro		Sud		Totale					
	1999/00	2000/01	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02		
1° livello o di base	60.040	98.969	91.823	17.348	13.430	12.272	30.568	41.507	39.931	107.956	153.906	144.026
2° livello	60.162	47.371	53.927	8.130	15.478	22.652	18.404	34.651	31.027	86.696	97.500	107.606
Disoccupati	15.291	10.008	12.537	6.356	3.778	6.530	9.844	9.037	10.686	31.491	22.823	29.753
Occupazione critica	24.026	10.081	16.727	1.162	510	1.232	190	1.829	2.618	25.378	12.420	20.577
Occupati	193.237	221.142	290.442	17.112	26.344	46.025	36.188	22.676	21.052	246.537	270.162	357.519
Sogg. a rischio di esclusione	19.015	22.277	34.043	7.184	6.765	23.977	4.977	5.937	5.479	31.176	34.979	63.499
Altri	17.015	18.869	9.826	970	1.054	154	4.198	767	482	22.183	20.690	10.462
Totale	388.786	428.717	509.325	58.262	67.359	112.842	104.369	116.404	111.275	551.417	612.480	733.442

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

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

Tipologia	Nord		Centro		Sud		Totale			
	1999/00	2000/01	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02
1° livello o di base	25	20	15	22	20	20	22	22	22	22
2° livello	17	17	19	17	17	17	17	17	17	17
Disoccupati	10	12	26	13	12	12	13	13	13	13
Occupazione critica	17	1	1	9	15	15	9	9	9	9
Occupati	20	6	6	15	14	14	15	15	15	15
Sogg. a rischio di esclusione	12	22	22	14	13	13	14	14	14	14
Altri	21	12	12	20	16	16	20	20	20	20
Totale	19	16	9	16	16	16	16	16	16	16

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.6 Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2001/02

Regioni	Formazione giovani	Formazione adulti occupati	Formazione adulti disoccupati	Altri	Totale
Piemonte	17.329	2.892	18.843	300	39.364
Valle d'Aosta	888	4.417	1.048	0	6.353
Lombardia	22.573	101.033	17.594	0	141.200
Prov. Aut. Trento	8.817	814	1.942	3.161	14.734
Prov. Aut. Bolzano	10.780	17.665	605	704	29.754
Veneto	51.196	7.946	4.008	4.304	67.454
Friuli-Venezia-Giulia	9.493	19.393	3.459	1.082	33.427
Liguria	5.264	9.443	2.330	275	17.312
Emilia Romagna	70.406	75.843	13.478	0	159.727
Toscana	24.717	20.379	23.911	132	69.139
Umbria	3.950	7.323	2.985	0	14.258
Marche ^(a)	2.706	4.884	2.157	22	9.769
Lazio	11.072	5.918	2.686	0	19.676
Abruzzo	10.397	23	3.806	412	14.638
Molise	33	14	29	0	76
Campania	13.373	3.500	5.496	0	22.369
Puglia ^(a)	3.591	7.337	4.427	70	15.425
Basilicata	4.808	86	215	0	5.109
Calabria	2.700	2.130	3.030	0	7.860
Sicilia ^(a)	35.809	5.294	1.619	0	42.722
Sardegna ^(a)	2.915	0	161	0	3.076
Nord	196.746	239.446	63.307	9.826	509.325
Centro	42.445	38.504	31.739	154	112.842
Sud	73.626	18.384	18.783	482	111.275
Totale	312.817	296.334	113.829	10.462	733.442

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.7 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 2001/02

Regioni	1° livello o di base (1° e II° annualità) e attività connesse alla L./99	2° livello, IFS e corsi per disoccupati con meno di 25 anni	Raccordo formazione-istruzione	Apprendisti (1° e II° annualità)	Totale
Piemonte	12.286	1.361	3.682	0	17.329
Valle d'Aosta	91	495	302	0	888
Lombardia	13.145	8.388	1.040	0	22.573
Prov. Aut. Trento	3.435	1.101	3.221	1.060	8.817
Prov. Aut. Bolzano	4.732	1.597	81	4.370	10.780
Veneto	12.542	4.895	12.759	21.000	51.196
Friuli-Venezia-Giulia	2.173	2.188	5.132	0	9.493
Liguria	1.625	3.639	0	0	5.264
Emilia Romagna	41.794	3.564	482	24.566	70.406
Toscana	5.525	11.448	2.554	5.190	24.717
Umbria	767	1.171	1.275	737	3.950
Marche ^(a)	493	690	20	1.503	2.706
Lazio	5.487	5.200	294	91	11.072
Abruzzo	2.182	8.136	0	79	10.397
Molise	0	33	0	0	33
Campania	1.646	9.717	0	2.010	13.373
Puglia ^(a)	2.775	816	0	0	3.591
Basilicata	3.845	611	0	352	4.808
Calabria	0	2.700	0	0	2.700
Sicilia ^(a)	27.781	8.028	0	0	35.809
Sardegna ^(a)	1.702	986	0	227	2.915
Nord	91.823	27.228	26.699	50.996	196.746
Centro	12.272	18.509	4.143	7.521	42.445
Sud	39.931	31.027	0	2.668	73.626
Totale	144.026	76.764	30.842	61.185	312.817

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. VI.8 Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati"; a.f. 2001/02

Regioni	Contratti di formazione lavoro (Cfl)	Lavoratori occupati	Totale
Piemonte	0	2.892	2.892
Valle d'Aosta	0	4.417	4.417
Lombardia	0	101.033	101.033
Prov. Aut. Trento	73	741	814
Prov. Aut. Bolzano	33	17.632	17.665
Veneto	0	7.946	7.946
Friuli-Venezia-Giulia	153	19.240	19.393
Liguria	0	9.443	9.443
Emilia Romagna	67	75.776	75.843
Toscana	0	20.379	20.379
Umbria	722	6.601	7.323
Marche ^(a)	0	4.884	4.884
Lazio	0	5.918	5.918
Abruzzo	0	23	23
Molise	0	14	14
Campania	0	3.500	3.500
Puglia ^(a)	29	7.308	7.337
Basilicata	0	86	86
Calabria	0	2.130	2.130
Sicilia ^(a)	0	5.294	5.294
Sardegna ^(a)	0	0	0
Nord	326	239.120	239.446
Centro	722	37.782	38.504
Sud	29	18.355	18.384
Totale	1.077	295.257	296.334

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.9 Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 2001/02

Regioni	Soggetti a rischio di		Disoccupati	Promozione occupazione femminile		Lavoratori in mobilità	Totale
	Esclusione	Esclusione		Disoccupati	Lavoratori in mobilità		
Piemonte	1.388	1.222	1.365	14.868	18.843		
Valle d'Aosta	92	931	25	0	1.048		
Lombardia	7.021	7.516	3.057	0	17.594		
Prov. Aut. Trento	692	831	417	2	1.942		
Prov. Aut. Bolzano	258	122	180	45	605		
Veneto	885	24	3.099	0	4.008		
Friuli-Venezia-Giulia	1.918	649	892	0	3.459		
Liguria	424	862	1.044	0	2.330		
Emilia Romagna	8.502	380	2.784	1.812	13.478		
Toscana	15.422	3.767	4.569	153	23.911		
Umbria	188	1.337	381	1.079	2.985		
Marche ^(a)	708	1.184	265	0	2.157		
Lazio	1.118	242	1.326	0	2.686		
Abruzzo	10	117	1.061	2.618	3.806		
Molise	0	12	17	0	29		
Campania	1.200	4.296	0	0	5.496		
Puglia ^(a)	1.530	2.248	649	0	4.427		
Basilicata	70	24	121	0	215		
Calabria	330	2.370	330	0	3.030		
Sicilia ^(a)	0	1.619	0	0	1.619		
Sardegna ^(a)	161	0	0	0	161		
Nord	21.180	12.537	12.863	16.727	63.307		
Centro	17.436	6.530	6.541	1.232	31.739		
Sud	3.301	10.686	2.178	2.618	18.783		
Totale	41.917	29.753	21.582	20.577	113.829		

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

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Regioni	Formazione giovani ^(a)		Formazione adulti occupati ^(b)		Formazione adulti disoccupati ^(c)		Totale	
	2000/01	2001/02	2000/01	2001/02	2000/01	2001/02	2000/01	2001/02
Piemonte	19,9	23,9	1,4	0,2	8,8	26,2	2,4	2,1
Valle d'Aosta	100,0	27,4	4,5	8,8	23,2	68,1	6,8	11,1
Lombardia	55,3	47,8	1,0	2,7	6,6	15,3	1,8	3,4
Prov. Aut. Trento	100,0	100,0	1,7	0,4	23,1	35,2	6,2	7,1
Prov. Aut. Bolzano	100,0	100,0	8,4	9,0	26,0	18,8	13,8	13,0
Veneto	74,2	100,0	0,6	0,4	21,5	7,3	3,5	3,3
Friuli-Venezia-Giulia	63,0	91,9	3,9	4,2	10,9	22,9	5,2	6,5
Liguria	58,3	34,8	1,1	1,6	7,8	7,5	2,7	2,7
Emilia Romagna	100,0	100,0	4,9	4,5	21,5	28,0	7,8	8,5
Toscana	24,4	52,5	0,7	1,5	9,1	43,9	1,5	4,5
Umbria	14,8	38,5	0,7	2,4	1,3	19,9	1,3	4,1
Marche	17,2	17,8	0,8	0,9	6,1	9,9	1,3	1,5
Lazio	29,9	12,5	0,4	0,3	2,7	1,9	1,4	0,9
Abruzzo	10,8	100,0	0,0	0,0	0,6	16,7	0,7	2,9
Molise	3,8	0,0	0,3	0,0	0,1	0,2	0,4	0,1
Campania	1,9	6,1	0,1	0,2	1,6	1,9	0,7	1,1
Puglia	5,2	5,4	0,7	0,6	2,1	3,2	1,0	1,1
Basilicata	0,1	48,5	0,2	0,0	12,7	0,9	3,9	2,3
Calabria	34,1	1,5	0,8	0,4	3,2	2,2	3,6	1,0
Sicilia	31,6	35,0	0,4	0,4	0,4	0,6	2,4	2,4
Sardegna	7,9	7,6	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	0,5
Nord	64,8	68,1	1,9	2,3	12,5	18,3	3,7	4,4
Centro	26,8	24,0	0,6	0,9	4,3	13,8	1,4	2,4
Sud	14,4	15,6	0,3	0,3	1,7	1,9	1,5	1,5
Totale	25,4	26,5	1,2	1,5	4,4	7,4	2,6	3,1

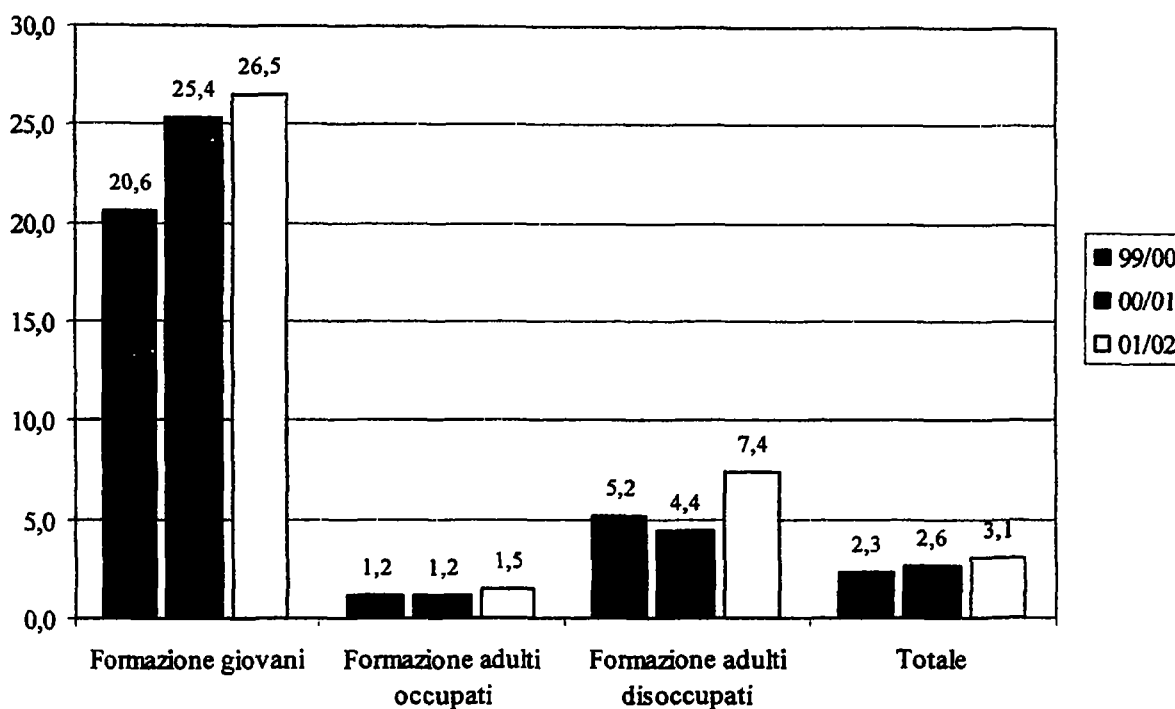
^(a)Rapporto tra allievi dei corsi di 1° e 2° livello e giovani di età compresa tra 15 e 24 anni in cerca di occupazione

^(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

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



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e regionali

2. Le caratteristiche dell'offerta di formazione professionale

Esaurita l'analisi sulla portata quantitativa del sistema della formazione professionale sotto il profilo del numero di corsi effettivamente erogati e sulla partecipazione dell'utenza, l'attenzione si sposta sulle caratteristiche strutturali del sistema stesso, sulla base di quanto emerso dalla rilevazione condotta nel 2002 dall'Area Sistemi formativi dell'Isfol con la collaborazione della Fondazione Luigi Clerici attraverso un'articolata indagine di tipo censuale diretta alle Sedi operative distribuite nel Paese, che hanno erogato formazione professionale nel periodo compreso tra il settembre 2001 e l'agosto 2002.²

² La rilevazione sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico viene condotta ogni anno a partire dal 2000 ed è un'indagine di tipo censuale. Diretta alle sedi formative presenti sull'intero territorio nazionale, ne censisce mediamente oltre 1.400 ogni anno. I principali dati emersi dalla rilevazione relativa al 2001-02 sono contenuti nel *Terzo Rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia - Sintesi generale*, maggio 2003, mentre informazioni strutturali sulle sedi censite sono consultabili anche nell'Archivio Telematico delle sedi formative, attivo nelle pagine dell'Area Sistemi formativi, sul sito www.isfol.it.

. Sulla base delle tre rilevazioni effettuate in relazione agli anni formativi 1999/00, 2000/01 e 2001/02 si può valutare che il sistema della formazione professionale finanziata con risorse pubbliche consista ogni anno in:

- 800-900 Enti giuridicamente responsabili delle attività formative;
- 1.500-1.600 Sedi operative nelle quali si attua effettivamente il servizio formativo.

Inoltre, un triennio continuativo di rilevazioni ha permesso di stabilire che, restando sostanzialmente invariato il numero di soggetti erogatori, si registra da un anno all'altro un tasso di ricambio che si può stimare attorno al 25%; in altri termini, circa una sede formativa censita su quattro non si ripresenta l'anno successivo. Le varie analisi effettuate hanno messo in luce che questo tasso di ricambio può verificarsi per fattori tecnici, perché in alcuni anni ci sono state Regioni che non hanno attivato il finanziamento pubblico o hanno emanato in ritardo i bandi, oppure per fattori strutturali, laddove molti soggetti si costituiscono espressamente per svolgere attività formative in un certo periodo, terminato il quale si sciogliono.

Il sistema di formazione professionale a finanziamento pubblico vede al suo interno la preminenza di Enti di formazione e loro Consorzi e di Associazioni/Cooperative no profit, ma si è potuto constatare una presenza significativa anche di Enti pubblici (Regioni, Province, Comuni) e di Enti riferibili alle Parti sociali (tab.VI.11); un dato da sottolineare, pur nella relativa comparabilità del dato in anni successivi, è la crescita nel corso degli anni di Enti riferiti alla Scuola e all'Università.

Tab. VI.11 - I soggetti erogatori nel 2002

<i>Tipologia</i>	<i>Val. %</i>
Enti di formazione e loro consorzi	33,8
Associazioni, cooperative non profit	14,8
Regioni; Province, Comuni e loro consorzi	13,6
Associazioni e consorzi di imprese	7,3
Enti bilaterali	2,8
Istituti scolastici e università	6,2
C.C.I.A.	0,9
Organizzazioni datoriali	0,8
Altro	19,7
Totale	100,0

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Questa composizione lascia di per sé intuire (e come già osservato con le precedenti rilevazioni), che la gran parte dei soggetti erogatori ha nella formazione il campo prevalente, quando non l'unico. Infatti, il 31,3% dei rispondenti ha segnalato di occuparsi

esclusivamente di formazione professionale, mentre 39,0% pur svolgendo attività anche in altri campi, mantiene nella formazione il fulcro delle proprie attività. Non di meno, è interessante osservare che circa una Sede operativa su cinque dipende da soggetti giuridici per cui la formazione professionale non rappresenta il settore di attività principale.

Il 76,2% dei soggetti erogatori opera nel sistema da più di sei anni, con più della metà del totale (54,3%) in attività da più di dieci anni. Le Sedi riferibili a soggetti in attività da un biennio sono il 4,8% del totale, mentre quelle di soggetti attivi da non più di cinque anni rappresentano il 17,2%. Insomma, il sistema della formazione professionale a finanziamento pubblico risulta costituito nella sua maggioranza da Enti e Sedi ormai "radicati" con una solida tradizione e con esperienza consolidata. Il che, come meglio si vedrà in seguito, non significa affatto che il sistema formativo sia cristallizzato ed incapace di fornire risposte innovative alle sollecitazioni che lo attraversano.

Una ulteriore caratteristica strutturale che occorre segnalare è la dimensione micro delle Sedi operative, oltre la metà delle quali dispone di non oltre 5 aule e fino a 100 postazioni per attività teoriche (tab. VI.12). Come si era già osservato nelle precedenti rilevazioni (ed al di là delle contenute variazioni percentuali registrate da un anno all'altro), ciò può essere interpretato come la scelta (e la capacità) del sistema della formazione professionale di corrispondere a bisogni anche quantitativamente contenuti dei vari territori, offrendo ad essi risposte mirate e specialistiche.

Tab. VI.12 - Le strutture a disposizione della formazione: aule e numero di posti

	<i>Aule</i>		
	<i>1999-00</i>	<i>2000-01</i>	<i>2001-02</i>
Da 1 a 5	57,3	57,3	55,9
Da 6 a 10	24,1	24,2	25,3
Da 11 a 15	7,7	7,1	8,3
Da 16 a 20	2,8	3,7	3,7
Da 21 a 25	1,2	1,3	1,4
Da 26 a 30	0,8	0,7	1,3
Oltre 30	2,3	2,2	2,6
<i>Posti per attività teoriche</i>			
	<i>1999-00</i>	<i>2000-01</i>	<i>2001-02</i>
Posti per attività teoriche			
Meno di 50	29,5	29,1	28,6
Da 51 a 100	29,3	29,3	30,7
Da 101 a 150	12,9	14,4	14,8
Da 151 a 200	8,0	7,2	7,4
Da 201 a 250	4,8	5,2	5,2
Da 251 a 300	3,2	3,1	3,5
Oltre 300	7,5	9,0	8,0

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Per concludere questo *identikit*, sempre a proposito delle dotazioni strutturali si è rilevata la disponibilità di laboratori per esercitazioni pratiche, pur nella consapevolezza che determinare categorie tipologiche in tal senso è un'operazione difficoltosa a causa dell'elevato grado di specializzazione di genere riscontrabile nel sistema formativo italiano. Confermando appieno quanto emerso con le rilevazioni precedenti, il tipo di laboratorio risultato più diffuso è quello di informatica, presente nell'87,9% delle Sedi, seguito a grande distanza da quello per audiovisivi (26,9%).

In generale, infine, le Sedi sono anche proprietarie dei laboratori che utilizzano: questo avviene infatti nel 68,2% dei casi.

Un elemento osservato con attenzione nelle rilevazioni succedutesi dal 2000 ad oggi è la capacità da parte delle Sedi operative di interagire in modo attivo con il contesto territoriale di riferimento (tab. VI.13).

Tab. VI.13 - Una prassi consolidata nel dialogo con il territorio: la consultazione/concertazione

Sedi che hanno dichiarato di partecipare ad attività consultive promosse da Enti territoriali

	1999-00	2000-01	2001-02
Vi partecipano direttamente	48,4	51,7	52,9
Attraverso forme associative o delega	20,3	20,8	19,0
Totale	68,7	72,5	71,9

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

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

E questo è il dettaglio per aree geografiche nel 2001-02

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Isole
Regione	46,1	33,9	37,6	44,9	54,1
Provincia	64,1	48,2	48,5	40,2	43,6
Comune	34,3	19,5	24,5	29,1	41,7
Scuole	44,2	31,1	30,6	44,1	43,1
Organizzazioni datoriali	33,1	31,5	29,5	28,3	32,1
Organizzazioni sindacali	25,3	24,3	21,7	24,4	33,9

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

L'indicatore scelto in tal senso è la partecipazione alle varie forme di concertazione/consultazione indirizzate alla programmazione dell'offerta formativa. Il primo dato da sottolineare, al netto delle oscillazioni possibili da un anno all'altro, è l'alto

grado di coinvolgimento da parte delle Sedi, che partecipano direttamente in modo crescente in tutto il triennio.

Ancor più interessante è il dato relativo ai soggetti con i quali si intrattengono le attività consultive.

Innanzitutto, la Provincia è diventato, nell'arco del triennio considerato, l'interlocutore maggiormente presente nelle risposte ottenute. E' un segnale che il processo che rende le Province attori centrali del sistema formativo sta effettivamente dispiegandosi, anche se va segnalato che il Mezzogiorno continua a segnare sotto questo punto di vista un generalizzato ritardo rispetto al resto del Paese.

Quel che emerge ulteriormente è una crescente propensione da parte delle Sedi ad interagire con tutti i differenti attori presenti sul territorio (con la parziale eccezione della Regione) e spicca il rapporto sempre più frequente con il mondo della scuola, mai così intenso (anche se non sempre privo di asperità) come in questi ultimi anni.

Questi dati, al netto dei diversi gradi di velocità nelle varie aree geografiche, suggeriscono dunque un sistema complessivamente in movimento, che accanto all'attività didattica pratica e teorica sta rafforzando la capacità di presentarsi come parte attiva e progettuale del territorio di riferimento.

Ad ulteriore riprova di quanto poc'anzi detto, nel corso degli anni il sistema della formazione professionale si sta progressivamente specializzando nell'offrire, oltre alla formazione tout court, servizi non rivolti esclusivamente alla propria attività formativa e ai propri utenti (tab. VI.14).

Tab. VI.14 - Le Sedi operative come Agenzie di Servizi

Quante aule sono disponibili nelle Sedi operative? I Risultati di un triennio di rilevazioni

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

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Analizzando in particolare i servizi stabilmente forniti a scuole, imprese e territorio al di fuori di attività corsuali, nell'anno formativo 2001/02 il 45,5% delle Sedi ha dichiarato di aver progettato percorsi formativi per conto di terzi; un'altra tipologia che risulta frequentemente erogata è la gestione di sportelli informativi. Pur se meno usualmente attivati, esistono poi altri servizi che stanno progressivamente estendendosi; tra questi l'incontro tra domanda ed offerta sul mercato del lavoro, l'analisi di dati sul mercato del lavoro, la definizione di bilanci di competenze. Un altro servizio ad alto contenuto di professionalità che sta in questi anni diventando patrimonio delle Sedi operative è l'analisi del contesto organizzativo di impresa, come pure sta in qualche modo crescendo l'attenzione verso le problematiche relative all'inserimento sul mercato del lavoro di soggetti disabili.

Come noto, quella dell'attivazione delle varie tipologie di servizio non è una pratica indistinta, bensì è in stretta correlazione con la natura giuridica dei soggetti a cui le Sedi si richiamano. A scopo esemplificativo, gli sportelli informativi sono più frequenti presso Sedi espresse dalle Parti Sociali, mentre Scuole ed Università si segnalano per azioni di counselling. Trasversale a qualsivoglia distinzione in base al soggetto giuridico di appartenenza è l'attivazione di servizi connessi alla progettazione di percorsi formativi, che sono infatti quelli percentualmente più forniti.

Di fatto, comunque, si può confermare che la tendenza nell'attivare servizi nel senso più stretto del termine è un fattore ormai sistematicamente riscontrato con ognuna delle tre rilevazioni sin qui condotte e, anzi, si è in presenza di una situazione che segnala possibili ulteriori sviluppi nel corso dei prossimi anni.

Nelle 1.415 Sedi censite con la rilevazione del 2001-02 lavorano complessivamente 56.517 operatori, così ripartiti tra le diverse aree operativo-professionali:

- servizi formativi 45.099 (79,8%);
- servizi amministrativi 5.730 (10,1%);
- servizi logistici 3.510 (6,2%);
- servizi direttivi 2.178 (3,9%).

Il valore medio per Sede operativa è di 39,9 addetti e sempre in media in ogni Sede si occupano di servizi formativi 31,8 unità di personale.

Lavoratori assunti con contratti di lavoro dipendente (risorse interne) sono 20.997, mentre 35.520 sono gli operatori legati a contratti di collaborazione e consulenza di vario

genere (risorse esterne), con un rapporto risorse interne/esterne di 1,7 consulenti e collaboratori per ogni operatore assunto con un contratto di lavoro dipendente.

Più che il variare (tutto sommato contenuto) del numero di risorse umane censite ogni anno, fortemente correlato al numero di Sedi che ogni anno partecipano alla rilevazione, il dato ormai consolidato da un triennio di indagini è la prassi di utilizzare risorse interne per le attività direttive e gestionali, mentre si utilizzano forme di lavoro più flessibili per l'erogazione delle attività corsuali. Il ricorso a risorse esterne per la conduzione delle attività formative è sensibilmente più diffuso nel Nord Ovest e nel Centro del Paese, tanto che in quest'area si può parlare di un vero e proprio dato strutturale. In modo meno marcato, ma comunque in misura assai significativa, il fenomeno si ripresenta anche nel Nord Est e nel Mezzogiorno peninsulare, mentre nelle Isole l'erogazione delle attività formative è in larga parte demandata a risorse assunte con contratti di lavoro dipendente.

Per quanto riguarda le modalità contrattuali con cui sono regolati i rapporti di lavoro, il Contratto collettivo nazionale di lavoro della formazione professionale è adottato parzialmente o integralmente 57,4% delle Sedi operative censite, mentre la restante parte regola il rapporto di lavoro con altri tipi di contratto (è questo, ad esempio, il caso degli Enti territoriali, di quelli riferibili alle Parti sociali, di quelli di Scuola e Università).

Tab. VI.15 - Il personale della formazione professionale

Gli addetti complessivi nel campo della formazione professionale

	1999-00	2000-01	2001-02
Risorse interne (con contratto di dipendenza)	22.953	19.374	20.997
Risorse esterne (consulenti, collaboratori)	35.116	33.457	35.520
Totale	58.069	52.831	56.517
Risorse esterne per ogni risorsa interna	1,5	1,7	1,7

Gli addetti impegnati nelle attività formative

	1999-00	2000-01	2001-02
Risorse interne (con contratto di dipendenza)	14.028	11.433	12.432
Risorse esterne (consulenti, collaboratori)	33.156	30.877	32.667
Totale	47.184	42.310	45.099
Risorse esterne per ogni risorsa interna	2,4	2,7	2,6

Il Rapporto esterni/interni del personale impegnato nelle attività formative nelle diverse aree geografiche. Anno 2001-02

	<i>Esterni/interni</i>
Nord Ovest	3,9
Nord Est	2,1
Centro	3,7
Mezzogiorno	2,2
Isole	0,7

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

La rilevazione relativa all'anno formativo 2001-02 ha messo in luce come elemento di maggiore differenza rispetto alle precedenti rilevazioni il forte e generalizzato aumento delle Sedi accreditate e/o certificate (ISO).

In base a quanto emerso con la terza rilevazione, la situazione complessiva per quanto attiene ad accreditamento e alla certificazione delle Sedi è la seguente:

- il 61% delle Sedi risulta accreditato (865 su 1.415);
- il 46% delle Sedi ha una certificazione ISO (655);
- il 27% delle Sedi ha avviato le procedure per la certificazione ISO (377).

In merito all'accREDITAMENTO, il 52,4% delle Sedi operative si dichiara accreditato tanto nelle attività di formazione che in quelle di orientamento. Nelle sole attività di formazione professionale risulta accreditato il 38,7% delle Sedi, mentre è assai più inusuale trovare Sedi accreditate per il solo orientamento (1% sul totale delle Sedi accreditate).

Passando a considerare l'aspetto delle certificazioni di classe ISO, nella tab. VI.16 è riportata l'evoluzione riscontrata nel triennio, da cui si conferma un dato in forte evoluzione.

Tab. VI.16 - La certificazione delle Sedi operative

Le Sedi operative e le certificazioni di classe ISO

	1999-00	2000-01	2001-02
Dichiarano di essere certificate	17,8	31,0	46,3
Hanno avviato le procedure necessarie	36,3	35,4	26,6
Totale	54,1	66,4	72,9

La ripartizione territoriale nel 2001-02 delle Sedi certificate

	Certificate	Procedure avviate	Totale
Nord Ovest	60,5	26,5	87,0
Nord Est	39,4	22,3	61,7
Centro	40,4	24,7	65,1
Mezzogiorno	29,1	29,1	58,2
Isole	47,2	33,9	81,1

Tipo di certificazione di classe ISO ottenuta

	9001 - 1994	9001 - 2000	9002
Nord Ovest	50,8	46,1	2,0
Nord Est	71,7	24,2	2,0
Centro	56,9	40,6	2,5
Mezzogiorno	45,9	45,9	5,4
Isole	46,6	49,5	1,9
Totale	55,2	42,5	2,3

Fonte: Terza rilevazione sull'offerta di formazione professionale in Italia.

Infatti, come si può osservare, le Sedi che hanno dichiarato di possedere effettivamente una certificazione di classe ISO sono passate dal 17,8% del 1999/00 al 46,3% del 2001/02 e, complessivamente, le Sedi che si sono attivate sotto il versante certificazione sono passate dal 54,1% del 1999-00 al 72,9% nel 2001-02.

Ciò che è importante sottolineare è che la situazione appena descritta si presenta (sia pur con diverse consistenza e profondità) in tutte le aree territoriali e in tutte le regioni, a testimonianza di un processo che coinvolge ormai tutto il sistema di formazione professionale che in questo dimostra la volontà di cogliere e far propria la spinta all'innovazione.

Il complessivo numero di corsi erogati, di allievi coinvolti ed il peso dei differenti settori economici di riferimento delle attività corsuali rilevati nei tre anni censiti è rimasto sostanzialmente stabile, nonostante il differente numero di Sedi che hanno risposto alle rilevazioni ed a prescindere dal grado di mobilità riscontrato nel sistema formativo.

La *formazione al lavoro*³ nel 2001-02 è stata svolta nel 64,4% delle Sedi censite a fronte del 66,3% nel 1999-00 e del 65,5% nel 2000-01. La *formazione sul lavoro*⁴, invece, è stata erogata nel 24,4% delle Sedi operative, a fronte del 22,1% nel 1999-00 e del 24,0% nel 2000-01. Su valori sempre attorno al 5,9% si pongono i tirocini formativi ed attorno al 5,4% la formazione ex lege.

La tipologia corsuale più diffusa è la formazione professionale di base o di 1° livello, erogata nel 50,6% delle Sedi censite.

Ponendo attenzione all'offerta più legata recenti innovazioni, cresce la proposta di attività condotte in *integrazione con il mondo della scuola* (complessivamente 3.210 corsi). Ancor più in espansione, nella categoria della formazione sul lavoro, è l'offerta di formazione professionale per *apprendisti*, passata da 1.045 corsi tenuti in 273 Sedi operative nel 1999-00 a 5.364 corsi presenti in 408 Sedi nel 2001-02.

Da segnalare, infine, anche una maggior offerta di corsi *IFTS*. Infatti, dalle 103 Sedi operative che presentavano tale offerta nel 1999-00 per un totale di 169 corsi, si è passati alle 167 Sedi del 2001-02 con 292 corsi erogati.

In conclusione dell'analisi sin qui condotta sulle caratteristiche strutturali dell'offerta di formazione professionale, si può dire che il finanziamento pubblico, da un lato, risulta produrre un determinato e costante volume di attività, ma, dall'altro lato, sposta gli

³ Formazione al lavoro: attività per giovani, attività per soggetti a rischio di esclusione sociale, attività per altre categorie di svantaggio sociale.

⁴ Formazione sul lavoro: apprendisti, contratti di formazione/lavoro, formazione per occupati, formazione per lavoratori in mobilità o con occupazione critica.

“oggetti” cui dare risposta, inducendo dinamiche e comportamenti nuovi al sistema della formazione professionale, che a sua volta in questo triennio di rilevazioni è complessivamente sembrato in grado di reagire in modo dinamico e flessibile alle sollecitazioni esterne.

Capitolo 7

LA TRANSIZIONE DALL'OBBLIGO FORMATIVO AL DIRITTO-DOVERE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

1. Lo stato di avanzamento del sistema

Con la legge 53 del 28 marzo 2003 si apre una nuova fase nel processo di costruzione di un sistema finalizzato a garantire la permanenza in formazione dei giovani fino al conseguimento di una qualifica o al raggiungimento della maggiore età. La legge 53/03, infatti, supera la distinzione tra obbligo scolastico e obbligo formativo, affermando il concetto di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni. L'intento è assicurare a tutti l'uscita dal sistema di istruzione e formazione professionale solo con il conseguimento di una qualifica o, in alternativa, dopo dodici anni di studio. Tuttavia, le amministrazioni regionali e provinciali hanno, fino al momento dell'emanazione di questa legge, continuato a lavorare sul tema dell'obbligo formativo così come previsto dalla precedente normativa. Nel presente paragrafo si dà conto di questo processo, progredito ancora per gran parte del 2003, che in ogni caso fornisce rilevanti indicazioni anche per l'applicazione della nuova riforma.

I sistemi regionali per l'obbligo formativo hanno infatti continuato, anche per il primo semestre 2002, a svilupparsi, sia pure in una progressione meno continua di quanto ci si potesse aspettare. Se infatti le Regioni del Centro e del Nord evidenziano un buono stato di avanzamento, con l'attivazione, ad esempio, di un consistente numero di colloqui di orientamento e tutorato ed un buon livello di funzionalità dei centri per l'impiego, al Sud, laddove cioè è maggiormente necessaria l'attivazione di tutte le misure a supporto del mantenimento in attività formative dei giovani tra 15 e 17 anni, i dispositivi inerenti l'obbligo formativo stentano a partire. Inoltre, laddove partono, ciò avviene più spesso a seguito dell'attivazione individuale da parte di singoli funzionari piuttosto che in relazione ad un organico disegno organizzativo delle strutture preposte.

D'altra parte si va delineando un elemento che, anche in vista dello sviluppo del sistema nelle realtà meno dinamiche del Paese, appare significativo, ovvero l'attivazione delle amministrazioni provinciali, le quali, sulla base delle funzioni attribuite per legge e di

quelle delegate dalle Regioni, vanno a svolgere compiti rilevanti non solo nella gestione dei Servizi per l'Impiego, ma anche nel governo dei sistemi locali. In tal senso vanno lette le iniziative volte ad avviare sinergie istituzionali, istituire reti locali, realizzare azioni di sensibilizzazione sul territorio e, in qualche caso, programmare e svolgere azioni di monitoraggio dello stato di avanzamento dei dispositivi per l'obbligo formativo. L'avvio di queste ultime, in particolare, finalizzate a conoscere l'esito delle azioni intraprese, denota una esplicita volontà di governare il sistema, garantendo una buona capacità di riprogrammazione degli interventi.

In effetti uno dei principali elementi di qualità all'interno del sistema dell'obbligo è costituito dalla creazione di una rete efficiente, che veda la presenza di tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo, nell'attuazione dell'obbligo formativo: Regioni, Province, centri per l'impiego, centri di formazione professionale, uffici scolastici regionali, singole scuole, servizi sociali e strutture che operano nel territorio con i giovani a rischio di esclusione sociale, nonché degli stessi ragazzi e dei loro genitori. Sotto questo profilo, le Province si giovano di un vantaggio notevole offerto loro dalla ridotta dimensione territoriale ed amministrativa delle aree di intervento, e quindi dalla maggiore vicinanza al target di utenti e dalla maggiore facilità di comporre sinergie istituzionali.

A supporto del buon esito delle attività realizzate nell'ambito dei sistemi per l'obbligo formativo, il confronto tra i tassi di scolarità per l'anno scolastico 1997-98 e quelli relativi all'anno 2001-02 evidenzia un consistente innalzamento dei livelli di scolarità per tutte le classi d'età.

Tab. VII.1. - Tassi di scolarità dei giovani 15-17enni per età

Età	Anni scolastici		
	1997-98	2000-01	2001-02
15	83,7	90,1	94,2
16	77,7	81,1	83,7
17	72,1	75,3	78,2
Totale	77,7	82,1	85,2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur(1997-98, 2000-01) e proiezioni Miur(2001-02)

In particolare il tasso di scolarità dei giovani dai 15 a 17 anni, passa mediamente dal 77,7% (anno scolastico 1997-98) a oltre 82% (2000-01) fino ad arrivare a 85,2% per l'anno scolastico 2001-02, con una variazione positiva complessiva pari al 7,5%. L'incremento maggiore riguarda i quindicenni, il cui tasso di scolarità sale di 10,5 punti percentuali tra il 1997-98 e il 2001-02.

Per quanto riguarda il confronto tra le diverse aree geografiche del Paese, si evidenzia uno scarto particolarmente rilevante per la ripartizione del Sud, che registra una differenza positiva tra il 1997-98 ed il 2000-01 pari a 5,3 punti percentuali.

Tab. VII.2 - Tassi di scolarità dei giovani 15-17enni per area geografica

Area	Anni scolastici	
	1997-98	2000-01
Nord	77,4	81,0
Centro	87,0	90,0
Sud	74,6	79,9
<i>Totale</i>	<i>77,7</i>	<i>82,1</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Va inoltre considerato che, tra i ragazzi che abbandonano la scuola, una percentuale stimabile oltre il 60% passa ad un percorso formativo o all'apprendistato. Naturalmente questo dato è legato ad una molteplicità di fattori, tra i quali un aspetto culturale che vede nella prosecuzione degli studi anche uno strumento di promozione sociale. Tuttavia non è trascurabile il contributo offerto in questo senso dai dispositivi legati all'obbligo formativo, che, attraverso lo sviluppo di un'offerta formativa diversificata, l'attivazione dei Centri per l'impiego, l'avvio dei sistemi di anagrafe dei giovani in obbligo, hanno accresciuto la capacità del sistema di includere tutti i soggetti, anche quelli maggiormente a rischio di esclusione.

In questo senso la sfida consiste nello sviluppare sistemi aperti, in grado di offrire a ciascun utente più di una possibilità di qualificazione. Non è un caso che, in sostituzione del termine "obbligo formativo", la legge 53/03 abbia introdotto il concetto di "diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione professionale" per porre l'accento, più che sulla coercizione verso una permanenza "a qualsiasi costo" all'interno del sistema formativo (anche in situazioni di disagio e demotivazione), sull'esigenza, da parte delle istituzioni, di offrire un ventaglio di offerte formative in grado di soddisfare i bisogni di ciascun utente. L'intento non è dunque obbligare i giovani a permanere all'interno del sistema formativo fino al conseguimento del diciottesimo anno d'età, ma permettere a ciascun ragazzo di compiere scelte consapevoli avviandosi verso percorsi formativi che gli garantiscano l'acquisizione di competenze nonché il raggiungimento di un titolo di studio spendibile sul mercato del lavoro, trasformando l'obbligo in opportunità. Sotto questo aspetto rimane ancora un grande lavoro da fare, in quanto oltre 175.000 ragazzi tra 15 e 17 anni risultano ancora non inseriti in alcun percorso formativo formalizzato.

Tab. VII.3. — Stato formativo dei giovani 15-17enni. Anno scolastico e formativo 2001-2002

Popolazione 15-17enne al 1° gennaio 2002	1.742.072
Giovani iscritti nella scuola secondaria	1.484.571
Giovani iscritti nella formazione professionale di primo livello	77.190
Giovani in apprendistato che hanno frequentato attività di formazione esterna	4.998
Giovani non inseriti in alcun percorso formativo	175.313

Fonte: elaborazioni e proiezioni Isfol su dati Istat, Isfol e Miur

2. Il governo e il coordinamento dei sistemi regionali per l'obbligo formativo

L'implementazione dell'obbligo formativo, a partire dall'attuazione dell'art.68 L.144/99 e dei successivi provvedimenti, procede con un andamento diversificato a seconda dell'assetto preesistente dei servizi e del sistema formativo. A tale proposito si può parlare di un processo a macchia di leopardo dove, accanto a sforzi di costruzione di reti integrate tra istituzioni, servizi, sistema educativo, si assiste ad un'attività di rafforzamento, non già della rete, ma dei nodi che la costituiscono, e quindi dei servizi (sociali e all'impiego) della formazione professionale e del ruolo di regia delle istituzioni.

I monitoraggi finora effettuati dall'Isfol, segnalano, per quanto riguarda le attività di regia e di coordinamento delle attività legate all'attuazione dell'obbligo formativo, un progresso nelle modalità di collaborazione territoriale, in particolare nelle Regioni che già avevano avviato forme di coordinamento.

Per contro, si registra un'impasse nelle Regioni dove modalità di collaborazione non sono state ancora attivate, forse anche a causa del ritardo nel processo di decentramento che rende meno cogente la necessità di trovare modalità di lavoro comune.

Complessivamente, se dal lato delle modalità formali e non formali di coordinamento regionale delle attività non si ravvisano notevoli cambiamenti negli ultimi mesi, è invece interessante osservare come, in alcune Regioni, il processo già avviato di coordinamento dei flussi di comunicazione e delle attività stia dando luogo a forme di cooperazione di più servizi e istituzioni per lo svolgimento di azioni specifiche, siano esse di monitoraggio, di definizione di standard e della certificazione, oppure di sensibilizzazione ed informazione degli operatori.

A un livello ancora superiore di collaborazione si pongono quelle iniziative volte a creare nuovi servizi integrati, a partire da quelli esistenti, ma favorendo il processo di scambio e contaminazione di competenze degli operatori, sia a livello regionale, che

provinciale, per giungere a ridefinire i confini dei singoli servizi e creare staff integrati che presidiano tutto il ciclo di programmazione e monitoraggio dell'offerta formativa.

A livello regionale e provinciale il coordinamento tra le istituzioni e gli altri organismi coinvolti è finalizzato alla creazione di procedure di comunicazione atte a programmare in modo efficiente le risorse sul territorio, ad evitare sovrapposizioni e ad indirizzare opportunamente i giovani. Tali azioni di coordinamento, che sembrano meglio articolate rispetto al passato, vengono generalmente formalizzate in accordi che prendono il nome di Cabina di regia, Comitato di pilotaggio, Gruppo di lavoro anche se in alcune aree si è invece ritenuto maggiormente conveniente non formalizzare il coordinamento, che comunque prevede la partecipazione di più enti ad obiettivi legati all'attuazione dell'obbligo formativo, procedure e codici condivisi. Desto interesse il fatto che la composizione dei gruppi tecnici sia orientata al problema, ovvero che a seconda del tipo di azione da affrontare e del livello territoriale di operatività, i gruppi siano composti da referenti diversi e siano articolati opportunamente a livello provinciale o addirittura locale.

Tale soluzione di coordinamento, sebbene molto evoluta sul piano operativo, è comunque di complessa realizzazione, vista la difficoltà di armonizzare il ruolo di coordinamento della Regione con le delega alle Province, almeno in questi primi anni di messa a regime del sistema.

Va inoltre sottolineato che l'analisi effettuata attraverso il Monitoraggio dell'obbligo formativo, ha reso evidenti altre due modalità di coordinamento e collaborazione:

- da una parte, si rileva la presenza di forme nuove di collaborazione, previste o già attivate, tra le istituzioni e i sistemi afferenti all'obbligo formativo che si concretizzano in attività di cooperazione, ciascun ente nell'ambito della propria competenza, per la realizzazione di specifiche azioni comuni;
- dall'altra si registrano azioni che in prospettiva sono finalizzate ad integrare le competenze sul territorio, trascendendo i confini dei singoli organismi e dando luogo a nuovi servizi e ad équipes congiunte di operatori che si collocano lungo tutto il percorso della programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività di obbligo formativo.

Lo scenario che si delinea è quindi ancora estremamente diversificato e a vari livelli di avanzamento. La costruzione di reti di servizi è un processo dispendioso e impegnativo, che sembra non portare vantaggi effettivi se non si mantiene una prospettiva di medio/lungo termine e un approccio multidimensionale al problema dell'offerta di

un'alternativa formativa valida dai 15 ai 18 anni. Infatti, la costruzione di un percorso a tappe che vanno dall'orientamento, alla scelta e ridefinizione del progetto formativo, al conseguimento con successo di un diploma o qualifica, fino all'accompagnamento al lavoro, non può essere sostenuta da un solo organismo, così come nessun utente è in grado di gestire da solo la complessità della relazione con il sistema dell'obbligo formativo, se non inserito in una rete efficiente di servizi.

3. Lo sviluppo delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo formativo

L'esame dello stato di avanzamento delle anagrafi dell'obbligo formativo assume una particolare importanza se consideriamo che solo un efficiente sistema di anagrafe può permettere ai centri per l'impiego di intervenire tempestivamente sui giovani in obbligo con le necessarie azioni di informazione, orientamento e tutorato. L'efficienza del sistema si misura dalla sua capacità di offrire informazioni aggiornate sullo stato formativo e sulle scelte dei 15-17enni.

Alla metà del 2002 Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Bolzano, Trento, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche disponevano della maggior parte delle informazioni, Veneto ed Abruzzo disponevano di informazioni solo a livello regionale mentre Friuli Venezia Giulia, Molise, Campania e Sardegna non disponevano della maggioranza dei dati; infine le Regioni Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia non fornivano riscontri sullo stato di avanzamento dell'anagrafe.

Va tuttavia osservato che non sempre la disponibilità delle informazioni coincide con uno stato avanzato di realizzazione del sistema di anagrafe: in alcuni casi infatti, in attesa della messa a regime di flussi informativi con una procedura stabile, la raccolta delle informazioni è avvenuta con procedure provvisorie che hanno comunque dato buoni risultati.

La particolare complessità del sistema di anagrafe è legata al fatto che essa costituisce lo snodo informativo che pone in connessione tutti gli attori del sistema: scuole, centri di formazione professionale, aziende presso le quali lavorano apprendisti in età d'obbligo, centri per l'impiego, Regioni, Province, Ministero del Lavoro e Ministero dell'Istruzione. Un sistema completo richiede dunque l'integrazione di informazioni provenienti da tutti questi soggetti nonché un controllo incrociato sui nominativi forniti dalle anagrafi comunali (vero punto di partenza per una base dati che voglia assicurarsi di non escludere

nessuno dal sistema) e, sarebbe auspicabile, anche con i dati sui giovani in carico ai servizi sociali e ad altri enti che operano sul territorio a supporto dei giovani in condizione di svantaggio sociale.

Per quanto riguarda il modello organizzativo del sistema di anagrafe regionale, si confermano i tre differenti modelli di intervento ravvisati per gli anni precedenti, differenziati dalla localizzazione dell'archivio centrale (o degli archivi) all'interno della Regione, e quindi del soggetto incaricato di gestire le informazioni provenienti dalle scuole e di ridistribuirle ai centri per l'impiego ed agli altri attori istituzionali.

Nel primo modello, che riguarda prevalentemente Regioni presso le quali è operativa la delega alle Province, la raccolta delle informazioni avviene a livello provinciale e ciascuna Provincia gestisce, attraverso una propria banca dati, il flusso informativo di sua competenza. Un secondo modello implica la creazione di un archivio centrale a livello regionale. Il terzo modello si riferisce ai casi in cui la gestione dell'archivio centrale è affidata all'Agenzia Regionale o Provinciale per l'Impiego. Mentre risulta difficile valutare la maggiore efficienza di un sistema rispetto ad un altro, si può notare come si siano affermati prevalentemente i modelli "provinciale" (Emilia - Romagna, Umbria, Toscana) e "agenziale" (Veneto, Valle d'Aosta) che evidentemente meglio si conciliano con l'organizzazione del lavoro a livello territoriale e con i flussi informativi presenti nella maggioranza delle Regioni.

4. L'attività dei servizi per l'impiego

La dinamica organizzativa complessiva di produzione ed erogazione dei servizi per i giovani ha fatto nel tempo registrare performance sempre maggiormente corrispondenti ai fabbisogni espressi da un'utenza che ha *acquisito il diritto* di essere accompagnata al successo formativo mediante servizi personalizzati ed operatori specializzati.

Anche se esistono nel Paese ancora forti diversificazioni territoriali, il primo elemento che appare opportuno mettere in evidenza è proprio l'evoluzione del sistema attraverso il confronto dei dati rilevati nel Monitoraggio dei Servizi per l'impiego relativa al 2002 con quelli ottenuti nel corso della rilevazione precedente.

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

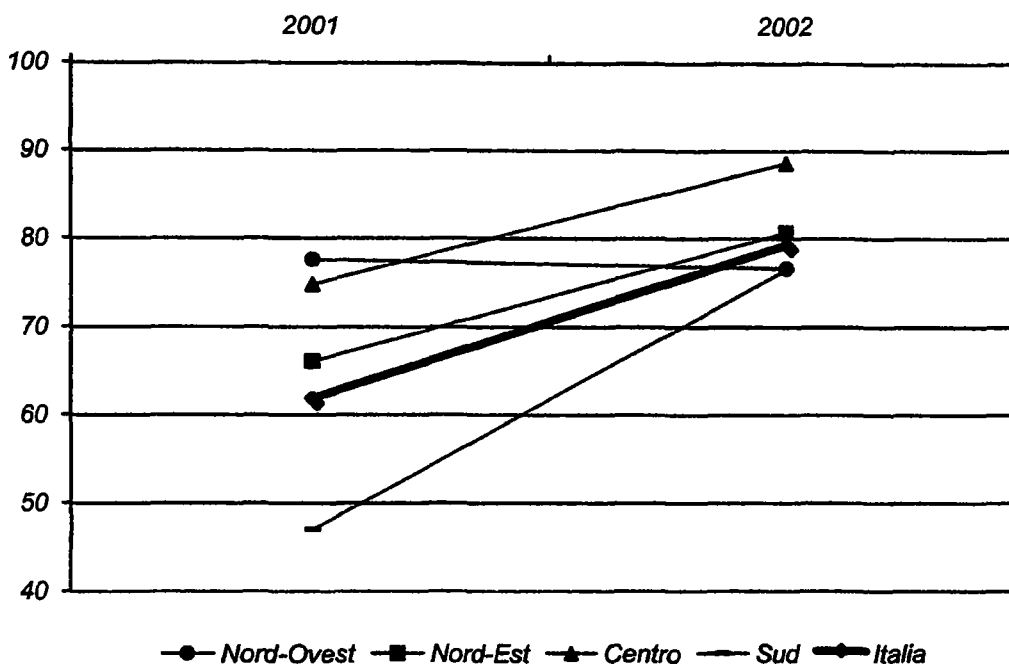
Area geografica	Non attivato	Attivato	Esternalizzato	Totale
Nord-Ovest	18,9	76,6	4,5	100,0
Nord-Est	8,7	80,7	10,4	100,0
Centro	8,9	88,6	2,5	100,0
Sud e Isole	20,7	76,5	2,8	100,0
Totale	15,9	79,3	4,8	100,0
Variazione sul 2001	-21,1	+17,4	+3,7	-

Fonte: Isfol, Monitoraggi Spi 2001 e 2002

Si può facilmente notare come la quota dei centri per l'impiego che hanno attivato servizi per l'utenza in obbligo formativo sia fortemente cresciuta in questo ultimo anno ed anche se si tratta di dati numerici, che quindi non riescono a fornire un quadro sulla qualità del servizio offerto, rappresentano una indicazione di rilevante interesse: ad esempio va sottolineato come il valore medio del Paese passi dal 61,9 al 79,3% di Centri (+17,4%) che hanno attivato *in proprio* servizi per l'obbligo formativo e ad essi deve essere aggiunta la quota, sia pure ridotta, di coloro che li hanno esternalizzati.

E' inoltre particolarmente significativo il *recupero* che risulta esserci stato per quel che concerne i centri per l'impiego delle regioni meridionali: la percentuale di quelli che hanno attivato direttamente servizi per l'obbligo formativo passa dal 47,0 al 76,5%, con un incremento percentuale pari dunque al 29,5%. Con tale quota di centri che eroga il servizio, quelle regioni che maggiormente avevano ritardato lo sviluppo dei servizi si pongono, dal punto di vista della *presenza* sul territorio, allo stesso livello di quelle che precedentemente e più rapidamente avevano iniziato ad organizzare l'offerta.

Fig. VII.1 - Centri per l'impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo per area geografica. Valori %. Anni 2001 e 2002



Fonte: Isfol, Monitoraggi 2001 e 2002

Ovviamente, la quantità dei centri in grado di erogare servizi per i giovani in obbligo formativo costituisce un segnale fondamentale in grado di tracciare la dinamica evolutiva del sistema, ma non consente di prendere in considerazione un altro elemento di particolare rilevanza, rappresentato dal *livello qualitativo* dei servizi offerti.

E' noto quale siano le tipologie di servizi che la legislazione richiede alle strutture territoriali ed appare quindi sufficiente solo ricordare che esse si sostanziano in attività di informazione, orientamento e tutoraggio. Proprio su questa triplice ripartizione di servizi all'utenza, è stata predisposta l'analisi qualitativa dei servizi offerti dai centri per l'impiego, attraverso la richiesta di *localizzazione* dei singoli centri in una delle classi corrispondenti al livello di servizio offerto.

Tab. VII.5. — Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego sull'obbligo formativo per area geografica - valori %

Area geografica	Livello dei servizi erogati			Totale
	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (tutoraggio)	
Nord-Ovest	38,2	41,6	20,2	100,0
Nord-Est	36,2	48,6	15,2	100,0
Centro	8,3	50,0	41,7	100,0
Sud e Isole	61,9	26,8	11,3	100,0
Totale	42,0	38,9	19,1	100,0
Variazioni sul 2001	-15	+9,1	+5,9	-

Fonte: Isfol, Monitoraggi Spi 2001 e 2002

Il risultato che emerge da tale analisi mostra anche in questo caso una positiva evoluzione del sistema, anche se certamente più contenuta rispetto alla crescita quantitativa precedentemente esaminata.

Dal punto di vista della ripartizione territoriale, particolarmente positiva risulta essere la situazione nelle regioni del Centro Italia, dove oltre il 90% delle strutture territoriali erogano servizi all'utenza che vanno oltre la sola prima informazione ed anzi 4 centri per l'impiego su 10 rendono disponibile il servizio di tutoraggio per i giovani in obbligo formativo.

Situazione sostanzialmente opposta si verifica invece nelle regioni meridionali, dove i centri che erogano l'insieme dei servizi per l'utenza scendono all'11%, mentre oltre il 60% si limita ad erogare prima informazione. A tale proposito, tuttavia, va comunque ribadito che il numero di centri meridionali che hanno attivato servizi per i giovani in obbligo è particolarmente cresciuto in questo ultimo anno e dunque vi è una quota piuttosto alta di strutture che sono alla loro prima esperienza organizzativa per questo tipo di servizi. Ciò aiuta a spiegare la differenza esistente nelle performance che si registrano proprio in questa area territoriale. Occorre inoltre aggiungere che nella precedente rilevazione (dati 2001) la percentuale di strutture meridionali che non andavano oltre l'erogazione di prima informazione raggiungeva l'86,4% (il 24,8% in più rispetto alla situazione attuale) e che quelle che fornivano servizi evoluti, tutoraggio incluso, non superavano il 2,9% contro l'11,3% rilevato nella attuale rilevazione.

Fra questi due estremi si collocano le regioni settentrionali, senza particolari differenze fra le due ripartizioni. In entrambi i casi, infatti, la quota di centri che eroga servizi almeno di livello medio supera il 60%.

Per quel che riguarda il raffronto fra i risultati fra i due monitoraggi considerati, si rileva che diminuiscono del 15% i centri che riescono ad erogare *solo* servizi elementari, quindi di prima informazione, e tale percentuale si ripartisce fra le altre due classi con particolare accentuazione sul livello medio dei servizi.

Tale risultato non deve tuttavia essere considerato come inatteso ed anzi corrisponde ad una logica di crescita del sistema che a partire dalla presenza nel territorio (l'attivazione dei servizi e l'erogazione della prima informazione) percorre fasi di radicamento e di specializzazione attraverso la possibilità per l'utenza di fruire di servizi evoluti. Del resto la base di analisi è oggi molto più ampia che in passato poiché, come si è visto, si riflette su una quota di centri che hanno attivato servizi per l'obbligo che arriva a sfiorare l'80% del totale e fra questi alcuni sono in una fase iniziale di erogazione.

Occorre peraltro considerare che l'attivazione dei servizi di orientamento e tutoraggio richiede spesso l'utilizzazione di personale specialistico (o comunque specializzato) e che ciò può comportare l'attivazione, come nel caso dei tutor, di specifici percorsi di formazione o comunque l'ingresso di nuovo personale ad integrazione di quello già presente all'interno dei centri.

La successiva tabella, ad esempio, evidenzia come in molte Regioni sia cresciuto il numero di centri attivi e la presenza di personale impegnato per le attività relative all'obbligo formativo, condizione questa necessaria per passare ad attività sempre più impegnate sul versante dei servizi all'utenza.

Tab. VII.6 - Variazioni del numero di Centri per l'impiego e del personale impegnato per l'obbligo formativo fra giugno 2002 e dicembre 2001

Regioni	Centri per l'Impiego attivati	Personale impegnato
Piemonte	+18	0
Valle d'Aosta	0	0
Bolzano	+4	+10
Trento	0	+2
Liguria	+2	+9
Emilia Romagna	+2	0
Toscana	+4	+41
Umbria	0	+6

Fonte: Elaborazione Isfol sui dati dei Rapporti regionali di monitoraggio sull'obbligo formativo al 31 dicembre 2001 ed al 30 Giugno 2002

E' evidente che le problematiche di gestione di nuove risorse e di nuove attività siano più facilmente risolvibili in ambiti che già hanno sperimentato forme di *presenza* e di *contatto* con il territorio e con l'utenza e ciò contribuisce ulteriormente a spiegare perché l'evoluzione *qualitativa* dei servizi risulti essere più lenta di quella *quantitativa* dei centri che erogano un servizio anche solo elementare.

Tale riflessione induce dunque a ritenere che le prossime fasi dovranno essere finalizzate ad una crescita qualitativa del sistema e che per accelerare un processo che risulta essere in ogni caso troppo lento rispetto ai bisogni dell'utenza, evidentemente già presenti, occorrerà incrementare lo sforzo di tutti quei soggetti territoriali che dalla stessa legislazione sull'obbligo formativo sono chiamati a concorrere per lo sviluppo del sistema.

5. L'obbligo formativo e la formazione iniziale

5.1. L'attuazione dell'art. 68 della legge 144/99

Secondo i dati provenienti dal monitoraggio dell'Isfol sull'attuazione dell'obbligo formativo e dalla rilevazione *ex lege* 845/78 sulle attività di formazione professionale, nel 2002 si sono iscritti alla formazione professionale iniziale di primo livello in obbligo formativo 77.190 allievi, ai quali andrebbero aggiunti altri 36.854 studenti iscritti a scuola che hanno partecipato a percorsi di arricchimento curricolare con la formazione professionale.

Per quanto riguarda attività di programmazione, modelli, strutture ed articolazioni dei percorsi, emergono notevoli diversificazioni.

In particolare, riguardo ai modelli formativi si sono presentate nelle diverse realtà regionali più concezioni polarizzabili attorno a due approcci principali: il primo, l'approccio tradizionale, essenzialmente "di recupero", è uno strumento di inserimento lavorativo di giovani non "scolasticizzabili"; non sviluppa al suo interno un'articolazione ma è caratterizzato da un massiccio ricorso ad attività pratiche di laboratorio o di stage prolungato. Il secondo, l'approccio educativo-formativo, presenta un profilo sia "di recupero" che "vocazionale": intende fornire una risposta alle esigenze formative globali della persona-cittadino, con una metodologia peculiare rispetto alla scuola; inoltre mantiene una forte articolazione in termini di modularità e di personalizzazione. Quest'ultima è espressa da una pluralità di misure di accompagnamento di volta in volta

presenti nei percorsi come accoglienza, orientamento, bilancio personale, gestione di crediti/passaggi, recuperi/approfondimenti, accompagnamento all'inserimento lavorativo ecc.

Le strutture utilizzate per la formazione professionale sono state varie: principalmente enti ed organismi con finalità formative, di emanazione sindacale, della cooperazione e dell'associazionismo, ma vi sono anche scuole, centri territoriali permanenti ed enti locali che gestiscono centri. Si sta ancora operando la trasformazione dei centri di formazione professionale in agenzie formative, raccordate con il tessuto delle imprese locali e le organizzazioni sindacali. Tali agenzie, nelle realtà più evolute, esprimono una pluralità di corsi ed una pluralità di servizi anche svincolati dall'attività corsuale; non assicurano solo l'erogazione dell'intervento (gestione) ma anche l'organizzazione che precede (diagnosi, promozione), accompagna (monitoraggio) e segue (valutazione) l'intervento.

L'articolazione principale dei percorsi è quella biennale, prevista per nell'allegato tecnico relativo all'Accordo Stato-Regioni del 2.3.2003. La durata in ore di tali percorsi oscilla tra le 1500 e le 2400 ore complessive nei due anni previsti. Tale articolazione biennale è affiancata in molte regioni da corsi di durata non superiore ad un anno, con un numero di ore che oscilla tra le 450 e le 1200. Si tratta frequentemente dei cosiddetti "corsi abbreviati", istituiti per coloro i quali presentano crediti formativi dalla scuola o da un percorso di formazione adiacente. Cominciano, inoltre, ad essere segnalati percorsi triennali nelle Province Autonome ed in alcune regioni del Sud (Sicilia, Calabria), o quadriennali per particolari target di portatori di handicap.

Relativamente agli esiti dei percorsi di formazione le Regioni rilasciano tutte il certificato di qualifica professionale. Accanto a questa forma di certificazione, alcune regioni adottano la dichiarazione di competenze (dichiarazione intermedia di singoli moduli), il certificato di competenze (per certificare l'intero percorso formativo che consente l'acquisizione di competenze relative ad una professionalità non compiuta) e l'attestato di frequenza (attestante le caratteristiche del percorso e quanto è stato effettivamente frequentato).

Dall'analisi delle situazioni regionali in fase di sviluppo si evidenziano altri elementi comuni. Riguardano la necessità di un forte raccordo di sistema che coinvolga orientamento, azioni contro la dispersione, certificazione e passerelle. Su questi punti operano già in numerose regioni gruppi tecnici, il cui compito è centrato sulla formazione iniziale, ad esempio in Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto ed Emilia Romagna.

Nel periodo di riferimento i percorsi integrati tra sistema di istruzione e di formazione professionale erano presenti in quasi tutte le Regioni, anche se hanno assunto architetture e forme attuative diverse. Vi sono regioni in cui l'integrazione, nelle sue varie forme, è stata attività caratterizzante la formazione iniziale nella fascia dell'obbligo scolastico e formativo, come l'Emilia Romagna, il Veneto, la Lombardia, il Piemonte e la Liguria. Vi sono poi regioni, quali la Toscana e la Campania, che hanno individuato nella scuola un volano per la costruzione dell'offerta formativa nell'obbligo scolastico. Altre forme di integrazione particolari, nel caso specifico quelle della Sardegna, si raccordano con i centri territoriali per l'educazione permanente, mirando al recupero del titolo di licenza media accanto alla parallela attività di professionalizzazione.

Da una ricerca condotta dall'Isfol e dall'Università Cattolica su un campione di quasi 800 allievi che frequentano i corsi di formazione professionale in obbligo formativo emergono alcune indicazioni interessanti: si è riscontrato, ad esempio, che quasi la metà dei giovani intervistati provengono dalla scuola per insuccesso, ovvero dopo aver tentato quel percorso senza riuscirci (vedi Tab. VII.7).

Tab. VII.7 - Esperienza precedente la frequenza al corso

<i>Provenienza</i>	<i>Valori %</i>
Frequentavo la scuola media inferiore	35,1
Frequentavo le superiori, non ho superato gli scrutini finali	25,6
Frequentavo il I anno delle superiori e l'ho superato	9,5
Frequentavo altri anni della scuola media superiore	12,3
Frequentavo un altro corso di formazione	4,9
Ho provato a cercare lavoro ma non ci sono riuscito	0,9
Ho iniziato a lavorare però ho interrotto	7,8
Non ho svolto nessuna attività rilevante	1,7
Altro (specificare)	2,2
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol - Università Cattolica

Dalla stessa ricerca appare (Tab. VII.8) che 9 studenti su 10 dichiarano la propria soddisfazione per l'esperienza vissuta nel centro di formazione professionale, dividendosi a metà tra i "molto soddisfatti" e gli "abbastanza soddisfatti".

Tab. VII.8 – Soddisfazione della propria esperienza al Centro da parte degli allievi

<i>Soddisfazione</i>	<i>Valori %</i>
Per niente	2,5
Poco	7,4
Abbastanza	44,5
Molto	45,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Isfol - Università Cattolica

Le famiglie sono sempre coinvolte, solitamente attraverso colloquio di iscrizione ed incontri periodici, ma anche attraverso attività di orientamento (feste, gite, incontri formativi e valutazione del corso). Le forme di rappresentanza istituzionale (comitato genitori) sono scarsamente presenti.

Anche le imprese sono coinvolte in misura pressoché totale dagli organismi indagati. Tale coinvolgimento, se pure appare abbastanza debole in fase di progettazione ed analisi dei fabbisogni (che, in alcune realtà, avviene a livello regionale), si concentra in modo particolare sulle fasi di stage, valutazione e segnalazione.

Nella maggioranza dei casi si segnala un eclettismo nell'uso delle più svariate metodologie didattiche (docenza frontale, animazione, lavoro di gruppo, casi di studio, laboratorio, simulazione, visite guidate, stage, autodistruzione, ecc.), sia pure con alcune accentuazioni: simulazione e impresa simulata, giochi di ruolo ed animazione, lezioni multimediali, filmati, attività espressive e psicomotorie, formazione a distanza, lavoro di gruppo. Il modo di svolgere le lezioni è coinvolgente per il 74,1% degli intervistati, mentre la metodologia didattica adottata aiuta l'attenzione nel 62,8% dei casi.

Appaiono, invece, scarsamente diffuse pratiche più evolute di personalizzazione quali la gestione dei *crediti formativi* e le *passerelle*.

5.2. La prima sperimentazione della legge 53/03

L'attivazione della riforma del sistema di istruzione e formazione professionale introdotto dalla legge 53/03 si presenta, a livello nazionale, con fasi di avvio ed articolazione di percorsi estremamente variegati, risentendo delle scelte di governo regionali.

Già a partire dal 2002-2003 alcune realtà regionali e provinciali avevano firmato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per anticipare in via sperimentale i percorsi triennali di formazione professionale previsti nella Legge Moratti.

Le Regioni che avevano avviato la sperimentazione a decorrere dall'anno formativo 2002/03 sono il *Lazio*, la *Lombardia*, il *Veneto* ed il *Piemonte*, mentre il *Molise*, la *Puglia*, la *Liguria* e la *Provincia A. di Trento* prevedono l'inizio delle sperimentazioni nel 2003/04. Un'attenzione particolare merita la sperimentazione avviata dalla *Provincia Autonoma di Trento*, che avendo già anticipato le modifiche strutturali del sistema di riforma, diversifica la sperimentazione focalizzandosi sul IV anno di formazione successivo alla qualifica, e rilasciando in via sperimentale il "diploma professionale".

Su quelle prime sperimentazioni l'Isfol ha avviato un monitoraggio che ne mette in luce le principali caratteristiche.

Nelle realtà interessate dalla sperimentazione è stato attuato o previsto il coinvolgimento di 139 Istituzioni scolastiche e 140 Centri di formazione professionale, con l'attivazione di 121 percorsi formativi e per un numero complessivo di 2.299 allievi.

I percorsi formativi previsti dalla sperimentazione hanno tutti una durata triennale. Il monte ore annuo varia da 1.000 a 1.200 ore. Complessivamente, nel corso del triennio, le ore dedicate alla formazione vanno da un minimo di 3.150 ad un massimo di 3.600.

I progetti regionali hanno previsto una ripartizione oraria che considera l'apprendimento di competenze (di base, tecnico-professionali e capacità personali), ma anche tipologie riconducibili alla valutazione, allo stage e alla personalizzazione/individualizzazione (vedi Tab. VII.9).

Con le sperimentazioni triennali, il potenziamento degli obiettivi di apprendimento nella formazione iniziale è avvenuto anche in termini di competenze di base: queste ultime trasmesse in alcune realtà dai docenti dei centri di formazione professionale con un approccio didattico diverso da quello tradizionalmente utilizzato nella scuola e più orientato all'intelligenza pratica, induttiva e spaziale. Ciò si è realizzato, in particolare, in esperienze caratterizzate da un disegno pedagogico/formativo più consistente. Tuttavia, l'analisi delle soluzioni locali per quanto riguarda la docenza delle competenze di base ci rivela situazioni non sempre riconducibili ad unità e che, anzi, sottolineano la diversificazione nel territorio nazionale per il livello raggiunto dalle pratiche di formazione e per le prassi di gestione dei rapporti tra scuola e formazione. In base a questi elementi e/o vincoli si è operato nelle diverse regioni per l'affidamento della docenza delle competenze

di base al personale dei centri di formazione professionale o a quello delle scuole, lasciando comunque l'insegnamento delle competenze tecnico-professionali ai docenti di formazione professionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VII.9 - Tavola comparativa delle sperimentazioni dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale

Durata dei percorsi ⁽¹⁾	Lazio	Liguria	Lombardia	Molise	Piemonte	Puglia	Veneto	Trento
- I anno	1.200	1.050	1.050	1.000	1.200	1.000	1.000	1.100
- II anno	1.200	1.050	1.050	1.200	1.200	1.200	1.100	1.100
- III anno	1.200	1.050	1.050	1.200	1.200	1.200	1.100	1.100
- monte orario complessivo	3.600	3.150	3.150	3.400	3.600	3.400	3.200	3.300
<i>Articolazione oraria</i>								
- competenze di base e trasversali	860 (24%)	1.130 ⁽²⁾ (36%)	920 (29%)	1.500 (44%)	1.270 (35%)	1.000 (30%)	1.350 (42%)	1.230/1.330 ⁽¹⁰⁾ (37-40%)
- competenze tecnico-professionali	1.420 (39%)	1.390 ⁽²⁾ (44%)	1.220 (39%)	1020 (30%)	1.435 (40%)	1.580 (46%)	1.850 (58%)	1.770/1.870 ⁽¹⁰⁾ (54-57%)
- personalizzazione	540 (15%)	200 ⁽²⁾ (6%)	450 (14%)	-	460 (13%)	-	320 ⁽²⁾ (10%)	-
- stage	600 (17%)	400 ⁽²⁾ (13%)	560 (18%)	880 (26%)	400 (11%)	820 (24%)	150 ⁽²⁾ (5%)	200 ⁽¹⁰⁾ (6%)
- valutazione	180 (5%)	30 ⁽²⁾ (1%)	-	-	35 (1%)	-	-	-
<i>Modalità di collaborazione scuola-cfp:</i>								
- sede di svolgimento	cfp	cfp	cfp ⁽⁸⁾	n.d.	scuola o cfp ⁽³⁾	scuola ⁽⁴⁾ e cfp ⁽²⁾	cfp	cfp
- docenti delle competenze di base	Scuola ⁽⁶⁾	cfp-scuola	cfp ⁽⁸⁾	n.d.	scuola ⁽²⁾	scuola ⁽⁷⁾	cfp ⁽⁵⁾	cfp
- docenti delle competenze professionali	cfp	cfp	cfp	cfp	cfp	cfp	cfp	cfp

(1) Secondo i Protocolli sottoscritti

(2) Comprese nel monte ore complessivo

(3) Formalmente da definirsi in Convenzione ma, di fatto, tutte le attività sono realizzate presso i cfp, ad eccezione di una

(4) Al I anno

(5) Dal II anno

(6) Con fondi regionali/provinciali

(7) Le competenze di base e trasversali sono insegnate presso la scuola

(8) In modo limitato è stata interessata la scuola: è stata data la possibilità, ove richiesto, di un'integrazione funzionale (non strutturale) con scuole e/o singoli docenti

(9) Indicativi. Possibili le modifiche sulla base della valutazione del Gruppo di coordinamento (Mlps, Mlur, Regione Liguria)

(10) Articolazione oraria preesistente in attesa dei dati della nuova articolazione oraria della sperimentazione

Fonte: elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali e provinciali

6. L'apprendistato per il diritto dovere alla formazione

La riforma del sistema di istruzione e formazione professionale (L.53/03) ha confermato la possibilità di assolvere il diritto-dovere di formazione per almeno dodici anni attraverso l'esercizio dell'apprendistato: a partire dal quindicesimo anno di età i giovani possono essere assunti come apprendisti. Il successivo decreto legislativo emanato ai sensi della legge Biagi (D.lgs. 276/03) ha definito una tipologia di apprendistato specifica per i giovani dai 15 ai 17 anni di età.

Viene quindi confermato il principio che, già per l'obbligo formativo, aveva riconosciuto l'apprendistato come modalità alternativa ai percorsi di istruzione e formazione professionale; in particolare, è l'apporto congiunto tra formazione interna ed esterna all'azienda che contribuisce alla maturazione personale e professionale dei giovani. Ma rispetto al disegno della legge 144/99, elaborato in un momento in cui la formazione esterna era ancora tutta da costruire, si cerca di armonizzare in maniera più coerente i percorsi di apprendistato agli altri percorsi per l'espletamento del diritto-dovere. Infatti, il D.lgs. 276/03 stabilisce che gli standard formativi per l'apprendistato formativo saranno definiti in raccordo a quanto definito per gli altri percorsi del secondo ciclo, e quindi il volume della formazione esterna ed interna all'azienda sarà determinato in maniera congrua al raggiungimento di tali standard. Quantificare tale volume formativo al momento è prematuro, visto che sarà il risultato di un processo complesso di concertazione; in ogni caso è difficile che la congruità possa essere tradotta in una formazione esterna di durata inferiore alle 240 ore annue, ossia a quanto già stabilito dalla regolamentazione emanata in attuazione della legge 144/99.

Intanto, nonostante le criticità più volte evidenziate per il maggior costo "formativo" degli apprendisti minori rispetto ai maggiori di diciotto anni, sembra che le imprese considerino comunque superiori le possibilità di ritorno dell'investimento in giovani che devono ancora assolvere il diritto-dovere di formazione. Infatti, i dati riferiti all'anno 2002 evidenziano la presenza di circa 60.000 giovani minori in apprendistato (cfr. tab. VII.10), pari al 13,1% del totale degli apprendisti occupati nelle Regioni considerate⁵.

Come per il resto dell'occupazione, sono le Regioni del Nord che danno il maggior contributo in termini di assunzione dei minori, rappresentando una quota più alta di

⁵ Per confrontare i due valori dell'occupazione complessiva in apprendistato e di quella riferita ai giovani minori sono stati utilizzati i dati forniti dalle Regioni nei Rapporti di monitoraggio. Tali dati possono essere rilevati con modalità diversa rispetto a quelli INPS e quindi possono presentare delle differenze rispetto ai dati presentati più oltre, nel paragrafo sull'apprendistato.

apprendisti 15-17enni (85,9%) rispetto al totale degli apprendisti (72,6%, cfr. tab. VIII.11). Evidentemente il miglior funzionamento del mercato del lavoro nelle Regioni settentrionali, e quindi la scarsità di offerta di lavoro disponibile, induce le imprese a sopportare costi maggiori (in termini di impegno formativo) per ottenere la manodopera necessaria.

Tab. VII.10 - Apprendisti occupati: totale e fascia d'età 15-17enni (anno 2002)

Regioni	Apprendisti occupati	15enni	16enni	17enni	totale	15-17enni su totale
Valle d'Aosta (a)	1.630	4	40	66	110	6,7
Piemonte	72.602	2.537	5.515	6.523	14.575	20,1
Lombardia (b)	106.036	669	3.130	6.917	10.716	10,1
Prov. Bolzano	5.442	706	1.134	1.254	3.094	56,9
Prov. Trento (d)	5.212	31	116	350	497	9,5
Veneto	65.544	831	3.113	5.812	9.756	14,9
Friuli V.G. (c)	10.425	35	140	356	531	5,1
Liguria	12.780	164	512	882	1.558	12,2
Emilia Romagna	46.452	920	3.377	5.525	9.822	21,1
<i>Italia Settentrionale</i>	<i>326.123</i>	<i>5.897</i>	<i>17.077</i>	<i>27.685</i>	<i>50.659</i>	<i>15,5</i>
Toscana	41.632	71	716	1.794	2.581	6,2
Umbria	9.946	15	88	307	410	4,1
Marche	20.806	164	685	1.221	2.070	9,9
Lazio	28.463	143	497	1.001	1.641	5,8
<i>Italia Centrale</i>	<i>100.847</i>	<i>393</i>	<i>1.986</i>	<i>4.323</i>	<i>6.702</i>	<i>6,6</i>
Abruzzo	6.172	2	-	198	200	3,2
Molise	1.811	14	73	87	174	9,6
Campania	5.018	37	223	419	679	13,5
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Basilicata	2.611	50	135	224	409	15,7
Calabria		Rapporto di monitoraggio non pervenuto				
Sicilia		Rapporto di monitoraggio non pervenuto				
Sardegna	13.000	3	82	281	366	2,8
<i>Italia Meridionale</i>	<i>22.440</i>	<i>104</i>	<i>513</i>	<i>1.011</i>	<i>1.628</i>	<i>7,3</i>
Totale Italia	449.410	6.394	19.576	33.019	58.989	13,1

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Tab. VII.11 - Apprendisti occupati: composizione % dell'occupazione per macroaree (anno 2002)

<i>Macro-area</i>	<i>Totale</i>	<i>15-17enni</i>
Nord	72,6	85,9
Centro	22,4	11,4
Sud	5,0	2,8
<i>Italia</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Confrontando il dato di ottobre 2002 con quello rilevato ad ottobre 2001, si rileva una crescita della quota di apprendisti minori: dal 12,5% del totale si passa al 13,1%, con un aumento in valore assoluto di circa 12.500 unità⁶. Sembra, quindi, che il trend negativo che aveva caratterizzato gli anni passati, di rapida riduzione dei minori in apprendistato, si sia quanto meno interrotto.

La variabilità nella percentuale di giovani 15-17enni sul totale degli apprendisti è considerevole anche tra Regione e Regione (cfr. tab. VII.10): escludendo il caso della Provincia A. di Bolzano, visto il ruolo tradizionalmente attribuito all'apprendistato di percorso formativo in continuità rispetto alla scuola dell'obbligo, in Piemonte ed Emilia-Romagna un apprendista su cinque è un minore, mentre in Abruzzo o in Sardegna i minori sono in un rapporto almeno di uno a trenta. È evidente che un numero così ridotto di apprendisti su un territorio regionale ampio comporta problemi notevoli per l'organizzazione dell'attività formativa.

Tab. VII.12 - Apprendisti occupati: composizione % per età degli apprendisti 15-17enni (anno 2002)

<i>Macro-area</i>	<i>15enni</i>	<i>16enni</i>	<i>17enni</i>	<i>15-17enni</i>
Nord	11,6	33,7	54,6	100,0
Centro	5,9	29,6	64,5	100,0
Sud	6,4	31,5	62,1	100,0
<i>Italia</i>	<i>10,8</i>	<i>33,2</i>	<i>56,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

La scomposizione per età dell'occupazione in apprendistato nella fascia 15-17anni conferma alcuni risultati già evidenziati (cfr. tab. VII.12): nel Nord la propensione dei

⁶ Il dato si riferisce solo a quelle Regioni per le quali erano disponibili sia i valori del 2001 che quelli del 2002.

giovani ad entrare in apprendistato già a 15 anni è quasi doppia che nel resto d'Italia; tale comportamento è il risultato di un mercato del lavoro maggiormente dinamico che "assorbe" più in fretta gli usciti dal sistema scolastico; al Centro e al Sud c'è la tendenza da parte dei giovani a rimanere più a lungo nei percorsi scolastici, in reazione alla difficoltà a trovare un lavoro, per cui l'ingresso in apprendistato è spostato ad un'età più adulta.

In ogni caso su tutti i territori la quota più ampia di minori in apprendistato è rappresentata dai 17enni, ossia da quei giovani che, almeno rispetto alla definizione della legge 144/99, sono in un'età limite per essere inseriti in percorso di assolvimento dell'obbligo di formazione. La regolamentazione del diritto-dovere dovrebbe garantire dodici anni di formazione per tutti, eventualmente anche recuperando gli anni di abbandono, ma non sarà possibile posticipare più di tanto l'entrata nel lavoro a pieno titolo.

L'analisi dell'occupazione in apprendistato con riferimento ai giovani di 15-17anni mette in luce le difficoltà, differenziate rispetto ai territori, per l'organizzazione dell'offerta formativa specifica per l'assolvimento dell'obbligo formativo. Se, infatti, le Regioni inseriscono nelle attività di formazione esterna apprendisti di tutte le età, spesso anche accordando una priorità ai giovani minori, la programmazione dei moduli aggiuntivi presenta difficoltà di aggregazione di quote minime di apprendisti che rendano "economico" l'intervento.

Volendo fornire un rapido quadro complessivo dello stato di avanzamento dell'offerta sui diversi territori, basato sulle informazioni desunte dai rapporti di monitoraggio, si potrebbero identificare tre gruppi di Regioni rispetto allo stato di avanzamento:

- nel primo gruppo ci sono quelle Regioni in cui già dal 2002 i moduli aggiuntivi vengono organizzati, anche se i numeri sono ancora molto piccoli. Si tratta di Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Molise. Le modalità organizzative scelte sono varie: corsi di 240 ore complessive, costruendo un unico gruppo classe che si mantiene per tutto il percorso; programmazione di interventi differenziati per le 120 ore di formazione esterna previste dalla L.196/97 e quelle di moduli aggiuntivi. In generale, anche le Regioni che hanno fatto la scelta di strutturare l'offerta di formazione esterna sulla base di un catalogo mantengono una programmazione differenziata per gli apprendisti minori. Ovviamente in questo primo gruppo andrebbe inserita anche la Provincia A. di Bolzano, anche se i percorsi di formazione hanno una durata superiore alle 300 ore annue per tutti gli apprendisti, a prescindere dall'età;

- al secondo gruppo appartengono quelle Regioni che, dopo una prima fase di riflessione sull'organizzazione del sistema, sui programmi didattici e le metodologie da proporre per quest'utenza, hanno dichiarato di avviare i moduli aggiuntivi nel 2003. Si tratta della Provincia A. di Trento, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Campania;
- nell'ultimo gruppo ci sono quelle Regioni in cui la formazione per gli apprendisti minori al momento viene realizzata solo per le prime 120 ore annue e non è neanche stato avviato un processo di programmazione per la parte relativa ai moduli aggiuntivi. Si tratta di quelle Regioni (Puglia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo) in cui la consistenza degli apprendisti rispetto all'estensione del territorio pone seri problemi di realizzabilità degli interventi. In questi casi è importante individuare modalità organizzative alternative o comunque dare la possibilità di organizzare interventi anche con numeri di utenti molto ridotti; fino ad ora, l'insufficiente disponibilità di risorse provenienti dallo Stato, insieme allo scarso interesse di alcune Regioni ad impegnare su questo fronte risorse dei POR, viste anche le resistenze dei giovani e delle imprese, hanno portato alla mancanza di un'offerta specifica per i giovani minori. È quindi indispensabile che la ripartizione delle risorse per l'assolvimento del diritto-dovere di formazione tenga conto anche dei diversi contesti territoriali in relazione alle diverse possibilità offerte, ma anche che ci sia una maggiore attenzione comune ad assicurare a questa quota di giovani la possibilità di godere del diritto alla formazione.

PAGINA BIANCA

Capitolo 8

L'APPRENDISTATO

1. La costruzione dell'offerta formativa

Nonostante un quadro complessivo di crescita dell'occupazione nel 2002, anche se con un tasso di incremento più basso rispetto a quello registrato nel 2001 (+1,5% nel 2002 contro +2,1% del 2001, dati Istat, Media sulle Forze di Lavoro), l'analisi dell'evoluzione dell'occupazione in apprendistato mostra qualche sorpresa e lancia un segnale d'allarme in vista dell'implementazione della più recente riforma operata dal D.lgs. 276/03. Infatti, i dati relativi ai primi sette mesi del 2002⁷ evidenziano una leggera flessione rispetto all'anno precedente, pari all'1,2%.

L'occupazione in apprendistato risulta quindi in controtendenza rispetto al dato complessivo dell'occupazione, ma soprattutto rispetto al trend registrato fino al 2001. Infatti, l'approvazione della legge 196/97 aveva impresso una forte spinta all'apprendistato tanto che la crescita registrata fra il 1998 e il 2001 è stata del 40%; i motivi dell'inversione del trend nel 2002, almeno con riferimento al primo semestre, andrebbero approfonditi soprattutto considerando che era già avviato l'iter parlamentare del progetto di legge delega sul mercato del lavoro e occupazione.

Anche la scomposizione del dato per macro-area geografica segnala un comportamento non allineato con il trend precedente: la riduzione è tutta da addebitarsi alle assunzioni rilevate nelle regioni del Nord; l'ampio sviluppo registrato al Centro negli anni precedenti subisce uno stop, mentre il Sud continua a crescere lentamente.

L'ipotesi che si può avanzare per un tale comportamento da parte delle imprese, che in parte hanno preferito assumere utilizzando contratti di lavoro diversi, è che la previsione di una riforma dell'apprendistato dai contorni non ancora definiti abbia ingenerato qualche incertezza e quindi effetti di sostituzione con altre tipologie contrattuali.

Intanto, dai dati forniti dalle Regioni risulta che per il 2002 le previsioni di crescita dell'offerta di formazione esterna sono state ampiamente superate nei fatti.

⁷ L'INPS detiene l'unica banca dati strutturata con criteri omogenei su base nazionale; purtroppo l'aggiornamento dei dati ha dei tempi a livello centrale non è in tempo reale e non avviene contemporaneamente per tutto il territorio. I dati al momento disponibili e considerati attendibili arrivano a coprire il mese di luglio dello scorso anno.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VIII.1 Apprendisti per regione. Anni dal 1998 al 2002

Regione	Valori assoluti (medie annuali)				Incremento percentuale 1998=100	
	1998	1999	2000	2001	2001	2002(*)
Piemonte	31.812	39.866	44.571	45.872	44.954	141
Valle d'Aosta	1.250	1.516	1.624	1.697	1.651	132
Lombardia	66.575	77.576	87.136	88.727	87.322	131
Trentino Alto Adige	10.250	11.196	12.035	12.285	12.177	119
Veneto	50.444	61.726	69.362	71.482	69.341	137
Friuli Venezia Giulia	9.882	12.250	13.768	13.472	12.831	130
Liguria	8.687	11.568	13.155	14.005	14.668	169
Emilia Romagna	41.487	49.932	55.853	56.142	54.188	131
Toscana	31.810	37.098	42.337	43.937	42.595	134
Umbria	6.347	8.588	10.583	11.286	11.489	181
Marche	17.106	20.456	22.930	23.553	23.091	135
Lazio	11.487	14.836	19.742	22.872	24.409	212
Abruzzo	7.509	8.928	9.681	10.355	10.608	141
Molise	921	1.095	1.329	1.451	1.458	158
Campania	8.902	10.027	11.478	11.509	11.134	125
Puglia	20.346	23.381	25.231	25.114	25.026	123
Basilicata	1.494	1.580	1.709	1.747	1.640	110
Calabria	2.438	2.602	2.980	3.305	3.392	139
Sicilia	11.619	12.566	15.016	16.252	16.934	146
Sardegna	4.356	4.944	6.646	7.071	7.294	167
Nord	220.387	265.630	297.504	303.682	297.132	135
Centro	66.750	80.978	95.592	101.648	101.584	152
Sud	57.585	65.123	74.070	76.804	77.485	133
Italia	344.722	411.731	467.166	482.134	476.201	140

(*) I dati si riferiscono al periodo Gennaio-Luglio 2002
 Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. VIII.2 - Attività di formazione esterna all'azienda realizzata e programmata. Anni 2001-03

<i>Regioni</i>	<i>Realizzato 2001</i>	<i>Realizzato 2002</i>	<i>Programmato 2003</i>
Piemonte	8.499	15.726	28.000
Valle d'Aosta (a)	53	544	711
Lombardia (b)	8.131	15.387	2.858
Prov. Bolzano	4.576	4.374	4.409
Prov. Trento (d)	756	1.060	2.269
Veneto	6.000	9.910	21.463
Friuli Venezia Giulia (c)	3.347	7.268	8.000
Liguria	1.055	1.260	2.482
Emilia Romagna	8.800	31.376	33.600
Toscana	8.973	5.108	9.130
Umbria	624	671	1.260
Marche	3.174	470	3.187
Lazio	1.272	553	-
Abruzzo	2.008	-	1.755
Molise	436	22	310
Campania	318	2.010	3.440
Puglia	-	-	2.862
Basilicata	130	352	500
Calabria	n.p.	n.p.	n.p.
Sicilia	n.p.	n.p.	n.p.
Sardegna	180	1.215	1.380
<i>Nord</i>	<i>41.217</i>	<i>86.905</i>	<i>103.792</i>
<i>Centro</i>	<i>14.043</i>	<i>295</i>	<i>13.577</i>
<i>Sud</i>	<i>3.072</i>	<i>625</i>	<i>10.247</i>
<i>Totale</i>	<i>58.332</i>	<i>97.306</i>	<i>127.616</i>

Fonte: rapporti regionali di monitoraggio

Sul Rapporto circa lo stato e le prospettive della formazione professionale nel Paese dello scorso anno si stimava che, per il 2002, le Regioni sarebbero state in grado di proporre un'offerta di formazione esterna all'azienda di appartenenza per circa 72.000 apprendisti; i dati di monitoraggio relativi allo stesso anno, invece, rivelano che le attività esterne hanno coinvolto effettivamente quasi 100.000 apprendisti. Si conferma quindi la crescita esponenziale dell'offerta di formazione esterna, visto che i progetti sperimentali nazionali in tre anni avevano coinvolto 20.000 apprendisti e nel 2001 l'offerta aveva

raggiunto 60.000 giovani. Il trend è confermato anche dalle previsioni per il 2003: i dati di programmazione evidenziano un ulteriore aumento dell'offerta per oltre il 30%.

I numeri illustrati sono il risultato più evidente dello sforzo fatto da tutti i soggetti per l'avvio di un sistema italiano di formazione per l'apprendistato; è evidente, inoltre, che, una volta individuati e sperimentati modelli percorribili per l'organizzazione del sistema, per l'affidamento delle attività, per la gestione dei corsi, adeguati alle specificità della formazione per l'apprendistato, l'offerta formativa programmata dalle Regioni può rapidamente espandersi ed il freno principale a tale espansione è ormai rappresentato dalla mancanza di risorse certe, visto che i finanziamenti provenienti dallo Stato sono ancora legati a decisioni assunte anno per anno.

Nel quadro generale dell'offerta realizzata e programmata a livello nazionale si nascondono situazioni alquanto differenziate. Un gruppo ormai numeroso di Regioni vanta un sistema di apprendistato che ha le caratteristiche per sostenere una messa a regime delle attività; in questo gruppo ci sono Regioni che hanno già fatto questa scelta, ed altre dove i numeri, pur alti, sono limitati dalle risorse disponibili. Fra queste Regioni non c'è solo il Nord, che pure ha coperto quasi il 90% degli apprendisti coinvolti nelle attività del 2002, ma anche Regioni del Centro e del Sud. Si consideri anche che le risorse per il 2002 sono in realtà state messe a disposizione delle Regioni solo nello scorso maggio 2003, e questo ha impedito la programmazione su quei territori che già nel 2001 avevano impegnato la totalità dei finanziamenti disponibili.

Per contro, le più grandi Regioni del Sud si dibattono ancora nelle difficoltà dell'avvio del sistema: i dati dello scorso anno segnano il "recupero" di Campania e Puglia, mentre la Calabria ha avviato nei mesi scorsi un piano che dovrebbe rapidamente dare attuazione ai primi interventi.

Parallelamente alla crescita dell'offerta formativa, si registra il miglioramento nell'atteggiamento dei diversi attori: se già indagini precedenti avevano evidenziato una valutazione positiva da parte degli apprendisti coinvolti nelle attività⁸, una recente indagine Isfol ha verificato l'atteggiamento delle aziende⁹. Una larga maggioranza delle aziende ritiene la formazione esterna un investimento per il futuro dell'impresa ed un'opportunità

⁸ Cfr. ISFOL, I nuovi apprendisti e la formazione

⁹ indagine ISFOL-Pragma condotta su un campione nazionale di 1.500 aziende i cui apprendisti sono stati coinvolti nelle attività di formazione esterna. Le interviste sono state realizzate tramite il metodo CATI tra ottobre e novembre 2002; i soggetti intervistati sono gli imprenditori, i responsabili del personale o altre figure dirigenziali comunque responsabili dell'apprendista.

di crescita professionale per gli apprendisti. Tuttavia, pur a fronte di una valutazione positiva sulla formazione, le aziende soffrono il peso del tempo sottratto al lavoro.

Tab. VIII.3 – Atteggiamento delle imprese verso la formazione esterna

<i>Atteggiamento</i>	<i>Accordo</i>	<i>Disaccordo</i>	<i>Totale</i>
La formazione esterna è un investimento per il futuro dell'impresa	65,7	34,3	100,0
La formazione esterna è un'opportunità di crescita professionale per gli apprendisti	78,7	21,3	100,0
La formazione esterna è tempo sottratto al lavoro in azienda	64,5	35,5	100,0

Fonte: Indagine Isfol-Pragma

Tab. VIII.4 – Giudizio sul corso frequentato dall'apprendista

<i>Giudizio delle imprese</i>	<i>Molto/abbastanza</i>	<i>Poco / per nulla</i>	<i>Totale</i>
Il corso è stato utile	58,3	41,7	100,0
L'azienda è soddisfatta per le ricadute del corso	49,8	50,2	100,0

Fonte: Indagine Isfol-Pragma

Rispetto all'intervento cui ha partecipato l'apprendista occupato nell'azienda, l'atteggiamento mostra delle sfaccettature: quasi il 60% degli intervistati ha ritenuto che i corsi siano stati utili, in particolare più utili per l'apprendista che per l'impresa stessa; la soddisfazione per le ricadute nell'aziende delle acquisizioni maturate attraverso il corso è invece minore, ma fa rilevare comunque un giudizio positivo da parte della metà delle aziende (49,8%).

Tuttavia, una delle principali finalità che la formazione per l'apprendistato consente di conseguire è aumentare i collegamenti fra sistema produttivo e strutture formative, in una relazione in cui le aziende diventano "clienti" delle strutture, pur se per imposizione di legge. Infatti, il 68,4% delle aziende dichiara di aver avuto contatti con la struttura formativa, soprattutto per concordare calendario e orari o per necessità burocratiche, ma non mancano i motivi legati alla conduzione dell'attività didattica. La buona percentuale di aziende contattate e gli stessi motivi del contatto lasciano intravedere l'avvio di un rapporto tra centro di formazione ed impresa non del tutto marginale o banale. Effetto di questo sforzo è la manifestazione di un atteggiamento più positivo da parte delle imprese che hanno intrattenuto rapporti con la struttura.

Infine, va rilevato che circa la metà delle imprese intervistate non aveva svolto, nei due anni precedenti all'intervista, alcuna attività di formazione per i dipendenti. La formazione per l'apprendistato costituisce quindi una duplice novità, sia per i giovani, che

usufruiscono di una nuova possibilità formativa, sia per le imprese: infatti, è da sottolineare anche il dato sui tutor che nel corso del 2002 hanno preso parte agli interventi formativi, pari a oltre 26.000. Quindi, attraverso l'apprendistato, per la prima volta molte piccole imprese entrano in contatto diretto con un'offerta formalizzata di formazione ed hanno la possibilità di stringere relazioni con una struttura che può rappresentare una risorsa in vista di interventi di formazione continua.

La costruzione di un sistema sempre più esteso di comunicazione tra gli attori e l'attenzione al fabbisogno di competenze espresso dalle aziende costituiscono le premesse necessarie affinché la formazione esterna possa avere ricadute positive (in termini di crescita delle competenze) sia sull'utenza diretta che sulle aziende stesse. Da questo punto di vista, è auspicabile che la costruzione dell'integrazione avvenga non solo attraverso la disponibilità delle strutture formative a concordare i contenuti del corso, ma anche attraverso la volontà dell'azienda a mettersi in gioco e a definire percorsi di inserimento significativi dal punto di vista formativo.

2. La via alta per l'apprendistato

Una ricerca Isfol-Pragma, realizzata nel 2001-02, evidenzia che l'81,7% degli apprendisti occupati ha più di 18 anni ed il 48% è in possesso di un diploma¹⁰. La stessa indagine rivela che circa un quinto degli apprendisti è inserito con qualifiche di livello medio-alto, mentre i dati complessivi dell'occupazione sottolineano la diffusione dello strumento in nuovi settori ad alta qualificazione, quali il credito e le nuove tecnologie.

L'evoluzione dell'occupazione in apprendistato verso le professionalità medio-alte è evidentemente il risultato di una domanda crescente delle imprese per queste professionalità, mentre l'insufficienza dell'offerta di lavoro disponibile induce le aziende a formarsi all'interno le professionalità necessarie. La legge n. 196/97 per prima ha reso possibile tale cambiamento nel profilo dell'apprendistato, elevando i limiti di età entro i quali è possibile essere assunti come apprendisti (fino a 24 /26 anni) e consentendo alle aziende di assumere giovani in possesso di qualifica professionale o di diploma di scuola secondaria; il recente D.lgs. 276/03 innalza ulteriormente il limite di età a 29 anni, lasciando quindi supporre un rafforzamento di tale tendenza.

¹⁰ Indagine campionaria su 3.000 apprendisti realizzata tramite metodo CATI; dati in via di prossima pubblicazione a cura dell'Isfol.

Il progressivo innalzamento del profilo dell'apprendisti non è sfuggito ai soggetti istituzionali e ai rappresentanti del sistema produttivo, per cui da qualche tempo si è aperta una riflessione sul ruolo che la formazione in apprendistato può svolgere per accompagnare in maniera efficace processi di professionalizzazione per livelli medio-alti.

Da queste premesse è nata una ricerca Isfol¹¹, realizzata in collaborazione con la Fondazione Seveso, che ha voluto indagare i cambiamenti intervenuti nei modelli di apprendistato di alcuni Paesi europei (Germania, Francia, Gran Bretagna) nell'ultimo decennio. Infatti, lo stesso fenomeno di "mancato allineamento" fra professionalità disponibili e domanda delle imprese si è registrato anche in altri Paesi ed è da questa criticità che nel corso degli anni Novanta ha preso il via la ricerca di una nuova collaborazione tra sistema impresa e sistema formativo per adeguare i contenuti dei titoli di studio di livello elevato ai contenuti delle qualifiche professionali medio-alte. Tra i dispositivi introdotti nel tentativo di contrastare il fenomeno del mancato allineamento, i governi di alcuni paesi hanno adottato politiche pubbliche finalizzate ad "aprire" la via della formazione di apprendistato anche ai giovani in possesso di diploma o laurea, con la definizione di una "via alta" di apprendistato.

In Germania, nel corso degli anni Novanta, si è avviato un processo di riordinamento delle qualifiche per l'apprendistato che ha interessato più di 300 professioni fino al 2000, con la creazione di ben 35 nuove professioni negli ultimi cinque anni, che hanno aperto la via dell'apprendistato tedesco alle professionalità di livello medio-alto e nei nuovi settori economici, interessando dapprima il settore del commercio e quindi quello informatico e multimediale. Il nuovo apprendistato sta modificando in modo significativo i curricula, i programmi, i contenuti e le metodologie della formazione, almeno in relazione ai settori della new economy e alle professioni "riorganizzate". In particolare sono state cambiate le modalità di esame strutturandole in senso gestionale e integrato.

In Francia il modello di apprendistato si è andato modificando radicalmente nel corso degli ultimi 15 anni, dapprima con l'apertura del sistema ai titoli di studio e ai livelli di qualifica medio-alti, e quindi con l'altrettanto innovativa apertura alle università e alle grandi *écoles*. La diversificazione dei luoghi di formazione con la possibilità di realizzare parti della formazione pratica e teorica in un'impresa diversa da quella nella quale si è occupati o in diverse strutture formative (comprese università e grandi *écoles*), l'istituzione del titolo di "maestro di apprendistato" e l'iscrizione in una rete di *professionnels*

¹¹ Cfr. Allulli G., D'Agostino S., Negrelli S. (a cura di), *L'apprendistato vola alto*, Franco Angeli 2003.

rappresentano novità importanti che sembrano aver accresciuto l'efficacia dell'apprendistato.

Nel Regno Unito, allo scopo di elevare il livello di qualificazione dei giovani e di migliorare l'occupabilità dei laureati, sono stati creati percorsi del tutto innovativi quali la "Laurea professionale" (*Foundation Degree*) e l' "Apprendistato per laureati" (*Graduate Apprenticeship*). I corsi biennali previsti dalla "Laurea professionale" per i giovani che lavorano aprono la strada verso la laurea universitaria, mentre i programmi di "Apprendistato per laureati" sono ormai disponibili in 50 istituti di istruzione universitaria, con la possibilità di stipulare "contratti di formazione" tra i tre soggetti coinvolti (apprendista laureato, università, imprenditore).

L'analisi dei sistemi di apprendistato dei Paesi citati in relazione alle professionalità medio-alte è stata uno strumento importante un punto di partenza per il confronto a livello territoriale, finalizzato alla ricerca di soluzioni per la domanda locale di imprese e giovani apprendisti. Soprattutto dagli stimoli scaturiti dall'esame del modello francese è nata una prima sperimentazione promossa dalla Provincia Autonoma di Trento, a partire dall'anno 2002-03, che dovrebbe estendersi con il presente anno alla Provincia Autonoma di Bolzano e alla provincia di Brescia, ma soprattutto è nata l'idea di realizzare un progetto interregionale denominato A.L.F.A. (Alta Formazione per l'Apprendistato) che raccoglie alcune Regioni a elaborare piste di lavoro specifiche per le alte professionalità.

L'interesse delle Regioni ad individuare modelli formativi specifici per gli apprendisti con professionalità medio-alte ha trovato una corrispondenza nell'ambito della riforma dell'apprendistato realizzata dal recente D.lgs. 276/03 che ha introdotto una tipologia di contratto per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Tuttavia la ricerca Isfol-Fondazione Seveso ha messo in evidenza, attraverso un'analisi comparata dei tre Paesi considerati, le condizioni che favoriscono il successo di un apprendistato alto.

In primo luogo, il processo di costruzione del "nuovo apprendistato" è tanto più agevole e veloce quanto più si è in presenza di un sistema di apprendistato consolidato. Ma soprattutto il successo dell'apprendistato "alto" dipende da tre condizioni:

- un atteggiamento favorevole dei giovani diplomati e laureati verso la nuova via di apprendistato per le qualifiche professionali medio-alte;
- una solida formazione "esterna", garantita ad esempio dalla apertura di "sezioni" di apprendistato nelle università e negli istituti di istruzione superiore, fortemente integrata con quella aziendale;

- una altrettanto solida e specifica formazione “interna” sul posto di lavoro.

E' indubbiamente positiva l'accoglienza che i giovani hanno riservato al riordinamento delle professioni in Germania e all'apertura della “doppia via” per l'acquisizione del titolo di studio attraverso il sistema di apprendistato in Francia. In questi due casi la ricchezza dell'offerta formativa, combinata con il più elevato grado di istituzionalizzazione del sistema, è senza dubbio all'origine del buon livello di risposta. I giovani inglesi, al contrario, hanno mostrato un atteggiamento meno favorevole proprio perché, a fronte di una crescente ricchezza di offerta formativa, il livello di istituzionalizzazione è ancora troppo basso.

Le imprese si sono mosse secondo strategie fortemente differenziate nei vari paesi studiati e anche all'interno delle singole realtà nazionali. In generale, sembra prevalere dovunque un atteggiamento positivo verso i nuovi sistemi di apprendistato “alto”, come dimostrano peraltro anche i casi sempre più diffusi di coinvolgimento diretto dell'imprenditore in tutta l'attività formativa, interna ed esterna, seppure in forme diverse.

Critiche, insoddisfazione e punti deboli emergono, invece, in tutti i Paesi riguardo alla integrazione dell'attività formativa interna ed esterna, sia nel caso in cui questa sia guidata dall'impresa, sia nel caso in cui essa sia prevalentemente condizionata dal sistema scolastico/formativo. L'attività integrata della formazione interna ed esterna per le qualifiche professionali medio-alte resta la parte più debole nei processi di riforma del sistema in atto in tutti i Paesi studiati. E' sulla ricerca di questa difficile integrazione che dovrà fondarsi il nuovo apprendistato alto introdotto dal D.lgs. 276/03 per diventare realmente una “via alta” di formazione e sviluppo delle risorse umane.

PAGINA BIANCA

Capitolo 9

LA FORMAZIONE SUPERIORE

1. Lo sviluppo dell'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore

Il canale di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), istituito con la legge 144/99 e giunto oggi al suo quarto anno di vita, sembra aver concluso il suo carattere sperimentale per avviarsi a rappresentare una offerta stabile e continuativa nell'ambito del sistema di formazione post secondaria. Significativo risulta, infatti, l'incremento del numero dei corsi realizzati sul territorio che, per l'annualità di programmazione 2000/01, arrivano ad assestarsi sulle oltre 410 unità (tab. IX.1). Tale dato fa riferimento ai corsi avviati entro il mese di ottobre dell'anno formativo 2002; tuttavia considerando anche i corsi attivati dopo la realizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione condotte dall'Isfol nell'ambito dell'Assistenza Tecnica al Comitato Nazionale IFTS, l'entità dell'offerta cresce fino a raggiungere le 547 attività corsuali. Se si considera che nell'annualità precedente (1999/00) i corsi non superavano le 295 unità, si può notare come nell'anno formativo appena trascorso l'offerta risulti raddoppiata.

Il trend di crescita sembra dunque rispondere all'incremento della domanda formativa di livello superiore. Ciascun corso monitorato, infatti, ha fatto registrare numerose candidature pari in media a oltre 60 domande di iscrizione. In proporzione, gli allievi iscritti per l'annualità 2000/01, considerando i corsi monitorati, hanno superato le 8.000 unità. Considerando l'universo dei corsi avviati in seguito alla programmazione 2000/01, i corsisti complessivamente interessati dalla filiera IFTS sono stati circa 10.000.

Tab. IX.1 - Percorsi IFTS: quadro di sintesi - serie storica. Valori assoluti

Circoscrizione	1998/1999		1999/2000		2000/2001	
	Programmati	Avviati al momento della rilevazione (a)	Programmati	Avviati al momento della rilevazione (b)	Programmati	Avviati al momento della rilevazione (c)
Nord	86	80	96	94	165	156
Centro	42	42	70	68	93	89
Sud	100	95	229	133	179	165
Totale Italia	228	217	395	295	437	410

(a) Ottobre 2000

(b) Ottobre 2001

(c) Ottobre 2002

Fonte: indagine Isfol, 2003

Tab. IX.2 - Corsisti iscritti e frequentanti per regione anno 1999/2000 e 2000/2001 (v.a e val.%)

Regione	1999/2000		2000/2001			
	Frequentanti		Iscritti	Frequentanti		Tasso di abbandono
	v.a.	%		v.a.	%	
Piemonte	363	7,9	822	578	9,1	29,7
Valle d'Aosta	19	0,4	49	29	0,5	40,8
P. A. di Trento	12	0,3	nd	nd	Nd	nd
P. A. di Bolzano	nd	nd	nd	nd	Nd	nd
Lombardia	374	8,1	1.205	974	15,3	19,2
Veneto	191	4,2	302	204	3,2	32,5
Friuli V.G.	77	1,7	165	139	2,2	15,8
Liguria	196	4,3	172	150	2,3	12,8
Emilia R.	320	7,0	640	457	7,2	28,6
Totale Nord	1.552	33,8	3.355	2.531	39,6	24,6
Toscana	457	10,0	668	481	7,5	28,0
Umbria	56	1,2	71	56	0,9	21,1
Marche	51	1,1	298	219	3,4	26,5
Lazio	515	11,2	566	490	7,7	13,4
Abruzzo	240	5,2	608	275	4,3	54,8
Totale Centro	1.319	28,7	2.211	1.521	23,8	31,2
Campania	1.027	22,4	2.578	1.966	30,8	23,7
Basilicata	-	-	40	23	0,4	42,5
Sardegna	337	7,3	477	343	5,4	28,1
Puglia	12	0,3	-	-	-	-
Calabria	343	7,5	-	-	-	-
Totale Sud	1.719	37,5	3.095	2.332	36,5	24,7
Totale Italia	4.590	100,0	8.661	6.384	100,0	26,3

Fonte: indagine Isfol, 2003

Benché il volume ridotto dell'offerta e il limitato numero di utenza coinvolta non consenta ancora una immediata comparazione con altri segmenti del sistema di istruzione e formazione post secondaria, quali i corsi di formazione professionale di II livello o i percorsi accademici, si sta progressivamente procedendo alla messa a sistema della filiera di recente istituzione.

I lavori svolti in questi anni dal Comitato Nazionale IFTS, organo tecnico all'interno del quale sono rappresentati il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Istruzione, le Regioni, le Autonomie Locali, le Parti Sociali sindacali e datoriali, hanno contribuito alla definizione del sistema dell'offerta nel suo complesso. Il lungo percorso di regolamentazione della filiera ha portato sia alla puntuale definizione delle caratteristiche dell'offerta (durata dei percorsi, monte ore da dedicare allo stage, profilo della docenza, promozione di metodologie e soluzioni didattiche-organizzative che facilitino la frequenza di adulti occupati, ecc.), sia alla individuazione di elementi che garantiscano la qualità della formazione erogata trasversalmente a tutto il territorio nazionale.

Per la prima volta, infatti, la Conferenza Unificata Stato Regioni, nel novembre del 2002, ha introdotto la sperimentazione degli standard minimi delle competenze di base e trasversali in esito ai percorsi formativi. Ciascun percorso, anche nell'ottica della mobilità territoriale in Italia e in Europa, deve dunque consentire l'acquisizione di un set di competenze di base minimo che può essere ulteriormente articolato in relazione alla specifica figura di riferimento e alle caratteristiche del mercato del lavoro locale o al contesto produttivo di riferimento per il profilo stesso. L'attenzione posta dal Comitato Nazionale a garanzia dei livelli di competenze in uscita dai percorsi, che si ricorda rispondono all'obiettivo di formare tecnici intermedi che possano incarnare l'idea del *knowledge worker*, prosegue; infatti, dopo la definizione delle unità capitalizzabili necessarie all'acquisizione delle competenze di base e trasversali, si sta procedendo alla definizione dei livelli minimi in uscita delle competenze tecnico professionali. Al momento, i sottogruppi del Comitato Nazionale afferenti al settore del Turismo, dell'Agricoltura, dell'Industria, dei Trasporti e dell'Edilizia hanno concluso i lavori che saranno approvati definitivamente in Conferenza Stato Regioni e costituiranno una ulteriore indicazione utile alla progettazione dei percorsi IFTS nell'annualità 2003/04.

Benché dunque il sistema dell'offerta si stia rafforzando anche attraverso linee di indirizzo volte a mantenere una elevata qualità del servizio, rimangono ancora in luce alcune criticità che insistono sulla messa a regime della filiera stessa.

Nonostante il miglioramento delle performances dei sistemi regionali che hanno avviato i corsi programmati nell'annualità 2000/01, miglioramento definito in base al decremento dello scarto tra corsi programmati ed avviati, ad oggi, le aree del Mezzogiorno, ad esclusione della Regione Campania, presentano ancora molte difficoltà rispetto alla tempistica seguita, in fase di programmazione e realizzazione, dalle regioni del Centro-Nord.

Lo stesso meccanismo relativo alla programmazione dell'offerta, subordinato alla messa a bando da parte delle Amministrazioni Regionali dei finanziamenti disponibili, nel corso del triennio, da un lato ha consentito di mantenere elevata la qualità della formazione erogata e una forte connessione con le trasformazioni del tessuto produttivo, dall'altro, ha determinato un alto *turnover* dei soggetti erogatori e dunque una sostanziale instabilità del sistema dell'offerta anche nei confronti degli utenti interessati.

Inoltre, la modalità dei finanziamenti a bando sinora adottata ha indotto, anche in sede di Comitato Nazionale IFTS, una riflessione in merito alla necessità di prevedere un canale di finanziamento più stabile e continuativo. Sinora infatti i finanziamenti nazionali a valere sulle delibere Cipe e sulla legge 440 (e che per l'annualità 2000/01 hanno superato i 48 milioni di euro e per l'anno 2002/03 prevedono lo stanziamento di una somma complessiva pari a 59.078.953 euro) sono vincolati alla presentazione da parte delle Regioni del Piano di programmazione Regionale. Le differenti velocità con cui si avviano le fasi di programmazione e pianificazione regionali hanno anche imposto una ripartizione delle risorse molto articolata e non sempre rispondente alla effettiva attività in corso presso ciascuna Amministrazione regionale imponendo, di conseguenza, un impegno immediato di risorse regionali via via compensato con i successivi trasferimenti dei fondi nazionali.

Sarebbe opportuno dunque prevedere, anche nell'ottica di un consolidamento del sistema a seguito della riforma del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (ex lege 53/03) che l'offerta, pur garantendo una aderenza alle evoluzioni del mercato del lavoro locale e nazionale, si possa articolare attraverso una programmazione triennale in modo da garantire una maggiore stabilità e continuità dell'offerta.

2. Le principali evoluzioni della filiera

L'analisi diacronica delle informazioni desunte dalle ricorrenti attività di monitoraggio e valutazione condotte dall'Isfol nell'ambito dell'Assistenza Tecnica al Comitato Nazionale IFTS evidenzia alcuni elementi che caratterizzano lo sviluppo della filiera.

In particolare, nell'arco del triennio, si modifica in modo sensibile il profilo socio-culturale degli utenti coinvolti (tab. IX.3).

Si registra, infatti, così come visto analiticamente nei paragrafi precedenti:

- un aumento generalizzato dell'età media dei corsisti, soprattutto nelle Aree del Centro e del Sud. Da segnalare, in particolare, il costante incremento di corsisti che dichiarano più di 31 anni e che nell'annualità 2000/01 rappresentano quasi il 16% dell'utenza complessiva;
- un incremento dei corsisti in possesso di titoli di studio di livello universitario (circa 11%) provenienti, in prevalenza, da percorsi di laurea afferenti al gruppo umanistico;
- un incremento di giovani in possesso di diploma conseguito presso il gruppo dei licei;
- un incremento di corsisti privi del titolo di studio di scuola secondaria superiore, di età elevata che hanno per lo più maturato diverse esperienze professionali;
- un assestamento della presenza di corsisti lavoratori che, pur con fenomeni oscillatori nell'arco triennale, si stabilizzano intorno al 32% dell'utenza complessiva e che sono impiegati prevalentemente con contratto di dipendenza full time.

Si delinea, dunque, il quadro di una utenza composta, caratterizzata da una molteplicità di aspettative ed obiettivi individuali che si ripercuotono non soltanto sulle modalità di frequenza del percorso e conseguentemente sul tasso di abbandono, ma anche e soprattutto sui successivi esiti formativi ed occupazionali.

Rispetto ai tassi di abbandono ad esempio, pur se si registra un calo rispetto al 34% registrato nella precedente annualità, è necessario considerare che ad oggi tale dato continua a superare i 26 punti percentuali.

Al momento, dunque si impone la necessità di sviluppare una maggiore flessibilità che impatti in modo sostanziale sia sull'organizzazione logistica, sia sulla pianificazione delle attività didattiche e che prenda in esame gli strumenti disponibili per il riconoscimento delle competenze in ingresso.

Tab. IX.3 - Profilo dei corsisti nei percorsi IFTS 1998/99, 1999/2000 e 2000/2001 (v.a. e val.%)

	1998/99	1999/2000	2000/2001
<i>Età</i>			
18-20 anni	24,0	18,4	18,9
21-24 anni	40,7	36,8	37,2
25-30 anni	24,2	30,1	28,2
Oltre 30anni	11,1	14,7	15,7
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>v.a.</i>	<i>2.843</i>	<i>3.867</i>	<i>5.240</i>
<i>Titolo di studio</i>			
Licenza media inferiore	0,0	0,1	0,6
Attestato di formazione professionale	0,3	0,3	0,9
Diploma Liceo classico	3,5	4,5	4,6
Diploma Liceo scientifico	10,8	11,4	13,6
Diploma liceo artistico	1,5	1,4	1,4
Diploma istituto magistrale	2,5	3,4	3,9
Istituto tecnico industriale	17,7	15,0	17,0
Istituto tecnico commerciale, per geometri, periti aziendali	38,2	32,7	25,7
Diploma di istituto d'arte	2,9	2,2	2,8
Diploma di istituto professionale	13,2	10,5	9,7
Diploma di scuola magistrale	0,2	0,3	0,5
Altro diploma	2,7	7,4	6,8
Diploma universitario	0,8	1,8	1,6
Laurea	5,6	9,0	10,9
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>v.a.</i>	<i>2.887</i>	<i>3.930</i>	<i>5.340</i>
<i>Condizione occupazionale</i>			
Allievi occupati	31,3	34,8	31,9
Allievi non occupati	68,7	65,2	68,1
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>v.a.</i>	<i>1.970</i>	<i>3.905</i>	<i>5.354</i>

Fonte: indagine Isfol, 2003

La complessità che pone una utenza così diversificata si confronta con una scelta programmatica di strutturare i percorsi formativi in un monte ore relativamente ridotto. Si ricorda infatti che la media delle ore previste per ciascun percorso supera di poco le 1.300 ore. La problematicità di tale scelta è stata colta appieno dai responsabili dei corsi che, con una certa continuità nell'arco del triennio, segnalano nel 38,8% dei casi la difficoltà nel conciliare gli obiettivi formativi del percorso con i tempi da destinare alla didattica.

Il confronto triennale sottolinea ulteriori importanti nodi critici legati alla costruzione dei percorsi formativi (tab. IX.4). Nel triennio decresce, fino ad essere segnalata dal 30,9% dei responsabili, la debolezza del mercato del lavoro locale, segno questo che i processi di integrazione precedentemente messi in atto hanno consentito di ovviare, anche nelle aree

del Mezzogiorno, le criticità legate alla struttura economica del territorio, riuscendo comunque a suscitare l'interesse dei referenti del mondo del lavoro. Si accentuano, invece, le difficoltà connesse alla costruzione di un percorso formativo che sappia garantire l'acquisizione e l'armonizzazione delle competenze di base, trasversali e tecnico specialistiche necessarie alla figura professionale di riferimento.

Significativo, infine, è il decremento fatto registrare dalla quota percentuale di responsabili che hanno segnalato una difficoltà nel reperire informazioni relative alla figura di riferimento e per i quali potrebbe risultare molto utile, ai fini della progettazione, il lavoro di ricerca promosso sia dalle singole Amministrazioni regionali e dagli Enti bilaterali relativamente alle analisi sui fabbisogni professionali, sia dai Comitati di settore del Comitato Nazionale IFTS in merito alla definizione dei livelli minimi di competenze delle figure professionali di maggior interesse.

Tab. IX.4 - Criticità emerse nella costruzione del percorso formativo

<i>Criticità</i>	<i>1998/99</i>	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>
Difficoltà a reperire dati sulla figura di riferimento	15.3	18.1	15.2
Debolezza del mercato del lavoro locale	46.6	39.7	30.9
Difficoltà di adeguare il profilo alle competenze e agli obiettivi formativi	25.8	24.6	19.0
Difficoltà nell'equilibrio tra le componenti del profilo professionale	25.2	12.1	16.3
Difficoltà a conciliare obiettivi formativi con tempi didattici	38.0	40.9	38.8
Altro	8.0	3.9	6.1
<i>v.a.</i>	<i>163</i>	<i>232</i>	<i>363</i>

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
 Fonte: indagine Isfol, 2003

Per il terzo anno consecutivo la formazione formatori risulta una attività residuale e nell'annualità 2000/01 è il 74% dei corsi a non aver previsto alcun intervento specifico.

Rimane irrisolta, infine, la questione del riconoscimento dei crediti verso il sistema universitario. Benché sia pari all'81,3% la percentuale dei corsi nell'ambito dei quali sono stati siglati accordi formali con le Università (contro il 64% dell'anno precedente), in quasi la metà dei casi l'accordo si traduce in una lettera di intenti che vincola solo relativamente le facoltà coinvolte.

3. L'impatto occupazionale dell'Istruzione e formazione tecnica superiore

Per approfondire il tema relativo ai processi di transizione dalla formazione al lavoro, di seguito, si presentano i principali risultati delle indagini relative all'impatto occupazionale prodotto dai percorsi IFTS che hanno tra i principali obiettivi quello di permettere l'acquisizione di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro.

A circa un anno dal termine dei percorsi, risulta occupato il 50,8% del campione di ex corsisti¹². Si dichiara non in cerca di occupazione il 9,9% di ex allievi, mentre permane in stato di disoccupazione ben il 21,5% di corsisti intervistati a cui si somma un ulteriore 17,8% di giovani che continuano a dichiararsi in cerca di prima occupazione (tab. IX.5).

Tab. IX.5 – Distribuzione degli ex allievi per condizione professionale al momento dell'intervista (v.a. e val.%)

Condizione professionale	1998/99	1999/2000
In cerca di prima occupazione	16,8	17,8
Iscritto alle liste di mobilità/Cig	-	-
Disoccupato	8,8	21,5
Occupato	63,0	50,8
Non in cerca di occupazione	11,5	9,9
Totale	100,0	100,0
v.a.	990	995

Fonte: indagine Isfol 2003

Considerando che una quota degli occupati ha cambiato lavoro al termine del corso IFTS, il tasso di occupazione netto si assesta sui 34,7 punti percentuali. Rispetto all'annualità sperimentale 1998/99, che faceva registrare un tasso netto di occupazione pari al 43,2%, si assiste ad un abbattimento di quasi 9 punti percentuali della quota di nuova occupazione al termine del percorso. Il decremento rispetto alla prima annualità sperimentale dell'impatto è da imputare in misura rilevante al diverso profilo degli ex allievi che hanno partecipato all'indagine.

Tra gli ex allievi dell'annualità 1999/00, più della metà dei soggetti intervistati ha un'età compresa tra i 22 e i 27 anni., mentre un ulteriore 23,8% di utenti dichiara un'età tra i 28 e i 35 anni. Rispetto all'anno precedente, dunque, si assottiglia la quota di giovanissimi in uscita dai percorsi di scuola secondaria superiore (che rappresentano meno del 16% degli

¹² Il campione rappresentativo è costituito da 995 soggetti individuati in base alla dislocazione territoriale e al sesso sui 6.794 frequentanti i corsi IFTS 1999/00.

ex allievi nel complesso), a favore di individui con oltre 28 anni di età. Cresce in modo sensibile il gruppo di ultra 35enni.

Per quanto riguarda la condizione occupazionale al momento dell'iscrizione al corso, il confronto con l'annualità precedente sottolinea:

- una crescita di coloro che si trovavano già *in stato di occupazione* (che si assestano sui 23,6 punti percentuali);
- un incremento dei corsisti più giovani che si dichiaravano *non in cerca di occupazione* che rappresentano complessivamente il 15,9% degli intervistati;
- una diminuzione sostanziale di oltre 25 punti percentuali di coloro che al momento dell'iscrizione si dichiaravano *in cerca di prima occupazione*;
- una crescita, di oltre 15 punti percentuali, di individui che si dichiaravano *disoccupati*. Quasi un ex corsista su tre (32% del campione), dunque, pur avendo maturato una o più esperienze professionali permane al di fuori delle dinamiche del mercato del lavoro.

Complessivamente dunque si tratta di una utenza che si identifica solo in parte con giovani neo-diplomati. Sempre più numerosi, invece, sono i soggetti non più giovanissimi, con esperienze professionali alle spalle o tuttora in corso per i quali sarebbe stato necessario costruire ad hoc misure di accompagnamento al lavoro.

Per definire in misura più chiara l'impatto che la formazione ha avuto sulla condizione professionale degli ex allievi sarà utile analizzare i percorsi e i cambiamenti che si sono verificati al termine della frequenza del corso (tab. IX.6).

Tab. IX.6 – Condizione professionale prima e dopo la frequenza del corso Ifts (v.a. e val.%)

Dopo il corso	Prima del corso				Non in cerca di occupazione	Totale
	In cerca di prima occupazione	Iscritto liste di mobilità/Cig	Disoccupato	Occupato		
In cerca di prima occupazione	44,2	-	3,8	-	25,9	17,8
Disoccupato	10,4	-	45,9	11,1	7,6	21,5
Occupato	41,1	100,0	46,2	86,3	23,4	50,8
Non in cerca di occupazione	4,3	-	4,1	2,6	43,1	9,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>v.a.</i>	280	2	320	235	158	995

Fonte: indagine Isfol 2003

Tra coloro che si dichiaravano *in cerca di prima occupazione*, solo il 41,1% risulta occupato al momento della rilevazione. Ben il 44,2% continua a dichiararsi in cerca di prima occupazione, evidenziando una difficoltà ad immettersi nel mercato del lavoro che probabilmente non è stata supportata attraverso idonee misure di accompagnamento. Un ulteriore 10,4%, infine, si è dichiarato disoccupato e dunque ha comunque avuto modo di sperimentare, pur se in maniera frammentaria o fallimentare almeno una esperienza professionale.

Tra i *disoccupati al momento dell'iscrizione al corso*, oltre il 46% ha trovato lavoro, mentre il 45,9% continua a dichiararsi disoccupato. In questo ultimo caso, l'esperienza IFTS si configura, sia per il sistema di offerta, sia per gli stessi soggetti, dunque, come una occasione mancata che potrebbe preludere ad uno stato di disoccupazione di lunga durata.

Il 43,1% di ex corsisti che si dichiarava al momento dell'iscrizione al corso *non in cerca di occupazione* continua a non essere in cerca di occupazione, a fronte invece di un 25% (ovvero uno su quattro) che cerca attivamente la prima occupazione. Infine il 7,6% risulta disoccupato, ovvero, a un anno dal termine del corso IFTS, ha maturato una o più esperienze lavorative e risulta, al momento, in stato di disoccupazione.

Infine, l'86,3% di coloro che risultavano *occupati* al momento dell'iscrizione al corso IFTS rimane tale. L'11,1% di questo gruppo risulta disoccupato. Le ragioni di questa variazione sono da imputare principalmente alla tipologia del contratto precedentemente stipulato o che si è rilevato a termine o a carattere precario.

Nonostante, tra il primo e il secondo anno, la flessione del tasso di occupazione abbia interessato le diverse aree del Paese, è interessante prendere in esame la disaggregazione dei dati per ripartizione geografica (tab.IX.7). Il più elevato numero di inserimenti occupazionali si registra per i corsi realizzati nelle regioni del Nord (dove si registra un +44%). Seguono i corsi realizzati nelle regioni del Nord Ovest (+38,2%), i corsi realizzati nelle regioni del Centro (+26%). I percorsi Ifts che hanno fatto registrare un numero di inserimenti al di sotto della media nazionale sono quelli realizzati nelle regioni del Sud (17,5%).

Le donne continuano a scontare le maggiori difficoltà nell'inserimento professionale, tanto che al termine dei percorsi, è il 46% delle ex corsiste a risultare occupate contro il 54,3% dei loro colleghi uomini.

La disaggregazione del dato relativo alla condizione occupazionale prima e dopo la conclusione del corso mostra quanto i risultati migliori in termini occupazionali siano stati ottenuti dai giovanissimi, con un'età inferiore ai 21 anni. Se, da un lato, è possibile che i

percorsi, così come sono stati progettati e articolati abbiano rappresentato prioritariamente uno strumento per facilitare l'inserimento professionale di giovani in uscita da percorsi di scuola secondaria superiore è anche necessario sottolineare che, da sola, la filiera Ifts non può arginare situazioni di difficoltà legate a fenomeni di disoccupazione di lunga durata o a una debolezza strutturale del mercato del lavoro. Le difficoltà maggiori, infatti, si registrano per gli ultra 35enni per i quali lo scarto tra prima e dopo il corso supera di poco il +9%.

Tab. IX.7 - Distribuzione degli ex allievi per condizione occupazionale e circoscrizione geografica (v.a. e val. %)

Condizione professionale	Ripartizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	
<i>Dopo il corso</i>					
In cerca di prima occupazione	2.4	4.8	19.1	28.3	17.8
Disoccupato	14.0	17.6	14.5	30.1	21.5
Occupato	72.0	70.4	58.3	30.6	50.8
Non in cerca di prima occupazione	11.6	7.2	8.1	11.0	9.9
<i>Totale</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
v.a.	207	125	235	428	995
<i>Prima del corso</i>					
In cerca di prima occupazione	7.2	20.0	35.0	37.0	28.1
Iscritto liste di mobilità/in cassa integrazione guadagni	-	-	0.4	0.2	0.2
Disoccupato	46.0	36.0	19.1	31.5	32.2
Occupato	33.8	26.4	32.3	13.1	23.6
Non in cerca di prima occupazione	13.0	17.6	13.2	18.2	15.9
<i>Totale</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
v.a.	207	125	235	428	995

Fonte: indagine Isfol, 2003

Il 29,3% degli ex allievi occupati ha un contratto di dipendenza full time a tempo indeterminato (tab. IX.8). In generale, nel confronto tra le due annualità di riferimento emerge che, in linea con quanto accade anche a livello nazionale, si incrementano le formule contrattuali più tradizionali (aumenta infatti la percentuale di chi ha un contratto a tempo indeterminato full time e part time), mentre si riduce l'utilizzo dei contratti a tempo determinato, ivi compresi i Contratti di Formazione Lavoro e Apprendistato. Cresce il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative, che si assestano sui quasi 13 punti percentuali, e le collaborazioni occasionali, ottenute dal 4,6% di ex allievi. Complessivamente è il 23,4% degli ex allievi a non avere un contratto alle dipendenze.

Anche coloro che si sono affacciati nel mercato del lavoro per la prima volta o dopo un periodo di disoccupazione, al termine del corso, hanno ottenuto livelli di inquadramento

decisamente elevati (tab. IX.9). Tra questi, infatti, si registra l'assenza di operi generici (a fronte invece di un 4,9% di corsisti occupati prima di frequentare il corso) mentre è del 44,5% la quota di impiegati. Complessivamente, i quadri e i tecnici risultano essere pari al 6,5% degli occupati, mentre i dirigenti e i funzionari raggiungono una quota pari al 3%. Tra questi, con una prevalenza di ex allievi già occupati al momento del corso, si registra anche la presenza di giovani che non erano in stato di occupazione (2,6%). Complessivamente oltre il 40% degli ex allievi è inquadrato come impiegato e tra questi prevale la componente femminile e i "neo-assunti".

Il 23,6% dei corsisti (pari in valore assoluto a 230 individui) risultava occupato al momento dell'iscrizione al corso. Nel 50% dei casi la partecipazione al corso IFTS è stata reputata molto o abbastanza importante per trovare una occupazione diversa da quella precedente. Chi ha cambiato azienda lo ha fatto in modo da trovare una occupazione maggiormente coerente con la formazione acquisita. Segno questo che il percorso IFTS è stato percepito come una opportunità per sviluppare una professionalità specifica in direzione di un proprio progetto professionale.

Tab. IX.8 – Distribuzione degli ex allievi occupati per tipologia di contratto (v.a. e val. %)

Tipologia di contratto	1998/99		1999/2000		Totale
		Non occupato al momento dell'iscrizione al corso	Occupato al momento dell'iscrizione al corso		
Tempo pieno indeterminato	25,9	18,5	45,4	29,3	
Tempo pieno determinato	18,9	23,9	7,9	17,4	
Part time tempo indeterminato	3,0	4,3	5,4	4,8	
Part time tempo determinato	4,3	5,3	3,4	4,6	
Cfl	12,5	9,9	3,9	7,5	
Apprendistato	9,0	9,3	2,5	6,5	
Collaborazione coordinata e continuativa	7,7	14,9	9,4	12,7	
Attività autonoma (professionista, consulente, esperto)	7,7	5,0	11,8	7,7	
Attività autonoma (commerciante, artigiano)	3,1	1,7	3,9	2,6	
Collaborazione occasionale	3,9	4,6	4,4	4,6	
Nessun tipo di contratto	3,8	2,6	2,0	2,4	
Non risponde	0,2	-	-	-	
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	
<i>v.a.</i>		302	203	506	

Fonte: indagine Isfol 2003

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. IX.9 - Distribuzione degli ex allievi occupati per livello di inquadramento, per sesso e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso (v.a. e val. %)

Livello di inquadramento	Condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso		Totale
	Non occupato	Occupato	
Dirigente, funzionario	2,6	3,4	3,0
Quadro, tecnico	4,6	9,4	6,5
Impiegato	44,5	39,4	42,4
Operaio qualificato, specializzato	15,9	13,3	14,9
Operaio semplice/personale generico	-	4,9	2,0
Coadiuvante nell'impresa familiare	0,3	1,0	0,6
Altro	8,6	5,4	7,3
Non è inquadrato come dipendente	23,5	23,2	23,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>v.a.</i>	302	203	505

Fonte: indagine Isfol 2003

Oltre il 73% dei corsisti occupati durante il corso, lavora nella stessa azienda. A questo gruppo è stato chiesto di tenere in considerazione alcune variabili che descrivessero le principali variazioni riscontrate a seguito della frequenza del corso. Nel 16% dei casi questa ha permesso un avanzamento di carriera (tab. IX.10).

Tab. IX.10 - Esiti della formazione acquisita durante il corso Ifts secondo il giudizio degli ex allievi occupati nella stessa azienda dove lavoravano al momento dell'iscrizione al corso, per sesso (v.a. e val. %)

Esiti	1998/99	1999/2000		Totale
	Totale	Sesso		
		Maschi	Femmine	
<i>Ha permesso un avanzamento di carriera</i>				
Si	11,3	15,5	17,4	16,0
No	88,7	84,5	82,6	84,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Ha consentito un miglioramento della retribuzione</i>				
Si	11,3	8,5	21,7	11,7
No	88,7	91,5	78,3	88,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Ha permesso mansioni più aderenti alla formazione</i>				
Si	26,5	39,6	23,7	34,9
No	73,5	60,4	76,3	65,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Ha permesso di migliorare la qualità del lavoro</i>				
Si	62,0	61,5	60,5	61,2
No	38,0	38,5	39,5	38,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>v.a.</i>	-	91	38	129

Fonte: indagine Isfol 2003

Sono le donne ad aver beneficiato, più dei colleghi maschi, degli avanzamenti di ruolo. Le ricadute in termini economici risultano invariate rispetto all'annualità precedente e piuttosto esigue, tanto che è solo nell'11,7% dei casi che lo stipendio ha subito variazioni. Inversamente a quanto accadeva al termine della prima annualità 1998/99, ad oggi, sono le donne, in misura maggiore, ad aver visto riconoscimenti formali e una retribuzione più alta. Gli uomini, al contrario, ricoprono mansioni più aderenti alla formazione ed hanno visto migliorare la qualità del lavoro (con una percentuale rispettivamente pari a 39,6% e 61,5%).

Complessivamente sono 302 gli ex corsisti che hanno trovato lavoro al termine del corso. Per il 69,5% di questi si tratta della prima occupazione.

Nel 24,2% dei casi, gli ex allievi lavorano nella stessa azienda dove hanno svolto lo stage e questo vale prevalentemente per i corsi realizzati nelle regioni del Nord Est e nelle regioni del Centro. La percentuale più bassa invece è stata registrata per i corsi realizzati nelle regioni del Sud dove è appena il 14,6% degli ex allievi ad aver trasformato lo stage in un rapporto di lavoro.

E' comunque da sottolineare che la stanzialità rispetto al territorio sembra, continuare a contraddistinguere la nuova occupazione. Nell'83,8% dei casi infatti, gli ex allievi lavorano nella stessa provincia dove è stato realizzato il corso e che coincide con quella di residenza. Un immobilismo più significativo sembra contraddistinguere i giovani frequentanti i corsi realizzati nelle regioni del Sud e del Nord Ovest (rispettivamente 85,5% e 84,6%).

Capitolo 10

LA FORMAZIONE PERMANENTE

1. La strategia comunitaria e nazionale per la Formazione permanente

Gli obiettivi fissati dai parametri individuati dal Consiglio di Lisbona in materia di istruzione e formazione lungo il corso della vita indicano, tra gli output che i sistemi formativi europei devono garantire entro il 2010, che l'80% degli adulti tra i 25 e i 64 anni dovrà possedere il diploma secondario superiore ed almeno il 10% dei cittadini di tale fascia di età dovrà aver partecipato ad attività di formazione permanente.

I sistemi educativi e formativi dei Paesi membri sono dunque chiamati ad assicurare ai cittadini, di ogni età e situazione occupazionale, in un'ottica di pari opportunità, condizioni che facilitino l'apprendimento permanente, al fine di evitare possibili rischi di esclusione sociale e lavorativa.

Nel nostro Paese il conseguimento di tali risultati impone un forte impegno degli attori istituzionali e sociali, dato che le condizioni di partenza si presentano piuttosto problematiche.

La popolazione italiana nella fascia di età considerata, ovvero quella relativa agli adulti tra i 25 ed i 64 anni, mostra un deficit formativo di notevoli proporzioni: meno del 40% di essi possiede titoli di istruzione secondaria e superiore, mentre il tasso di partecipazione al lifelong learning risulta nel 2002 inferiore al 5%.

Il nostro Paese sconta infatti il ritardo accumulato nel recente passato in merito alla partecipazione ai processi formativi, risente di una configurazione del sistema formativo in cui la formazione iniziale professionalizzante è stata poco sviluppata, soffre di una endemica dispersione a tutti i livelli di istruzione e formazione.

Sono evidenti, altresì, gli sforzi compiuti, anche nell'ottica della formazione permanente, per migliorare il sistema di formazione professionalizzante ed il canale dell'apprendistato, per costruire filiere deputate alla formazione superiore, per ottimizzare la formazione iniziale e potenziare gli interventi di formazione continua.

Tuttavia, nell'ambito della formazione in età adulta permangono, accanto al proliferare dell'offerta e ad un incremento della partecipazione, aspetti nodali che riguardano politiche

d'indirizzo nazionale poco coordinate tra i soggetti deputati al governo della materia, degli organismi competenti, delle strutture formative e delle fonti finanziarie.

Nondimeno il sistema formativo ha mosso passi significativi in tale direzione, se si considerano l'istituzione dei Centri territoriali permanenti, l'Accordo Stato Regioni in questo ambito, la consultazione degli organismi istituzionali e delle forze sociali per la partecipazione ai lavori del Memorandum europeo, l'introduzione del congedo per la formazione individuale e l'attuazione di misure per favorire la formazione degli occupati.

Una strategia di potenziamento del sistema di lifelong learning è perseguita altresì dal Piano operativo nazionale della Programmazione del FSE 2000-2006, attraverso l'Azione di sistema dedicata e le specifiche misure individuate nei Piani operativi regionali.

All'interno della Azioni di Sistema "Formazione Permanente", l'Isfol ha condotto un programma di ricerche sulle politiche nazionali e regionali attivate al riguardo, nonché sulla domanda e l'offerta a livello nazionale, nell'intento di contribuire ad un quadro conoscitivo sullo stato di avanzamento del sistema, dei cui principali risultati si dà conto nei paragrafi seguenti.

2. Le politiche regionali per la formazione permanente

L'indagine è stata finalizzata all'individuazione delle strategie messe in atto dalle Regioni e dagli Enti locali in materia di formazione permanente e all'analisi del ruolo che esse vengono ad assumere all'interno dell'attuale scenario istituzionale.

Nel corso dell'indagine, in particolare, si sono presi in esame: lo stato di attuazione dell'Accordo della Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali del 2 marzo 2000; le scelte effettuate nei piani operativi regionali e il successivo impiego delle risorse comunitarie specificatamente dedicate alla formazione permanente (Asse C, Ob. 3 Misura C.4, e Ob.1 Misure C.3 e 3.8).

Per quanto attiene lo stato d'attuazione dell'Accordo del 2 marzo 2000, l'indagine svolta ha rilevato l'istituzione di Comitati regionali in 8 Regioni, 6 nel corso del 2001 (Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto), 2 nel corso del 2002 (Basilicata, Marche); in alcune Regioni si è provveduto all'istituzione di un Comitato unico per i diversi segmenti della formazione.

Si tratta, per lo più, di Regioni che hanno effettuato interventi e sottoscritto accordi nei quali sono delineate le linee guida generali di un sistema regionale di raccordo tra i sistemi

formativi (Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia), o più semplicemente che hanno provveduto ad unificare i diversi Comitati previsti (Liguria, Marche, Piemonte, Toscana).

L'indagine fa emergere come l'opportunità di disporre di un unico Comitato per il governo dell'offerta formativa nel suo complesso sia presente in molte policy regionali.

Caso a sé stante è quello della Provincia Autonoma di Bolzano, che già negli anni '80 ha dato vita a un proprio sistema di educazione degli adulti legiferando direttamente in materia di educazione permanente.

Per ciò che concerne i Comitati locali, questi risultano costituiti nella sola Regione Toscana (in numero di 36, distribuiti sul territorio regionale in coincidenza con le aree socio-sanitarie) e nel Comune di Napoli. Ciò nonostante si riscontra un protagonismo locale a favore della nascita di questi organismi, avvertiti come luoghi indispensabili di concertazione per programmare e coordinare l'offerta formativa del territorio, in coerenza con i bisogni formativi presenti.

Il ritardo nella istituzione dei Comitati locali, la cui operatività è subordinata ai livelli decisionali precedenti, può essere attribuito, tra le altre cause, alla mancata attivazione del Comitato nazionale, alla disomogenea situazione relativamente ai Comitati regionali, oltre che all'attuale fase di transizione dei sistemi di governance territoriali in materia di istruzione e formazione.

Per quanto attiene alle scelte effettuate nei piani operativi regionali e il successivo impiego delle risorse comunitarie specificatamente dedicate alla formazione permanente, per il periodo di programmazione 2000-2006 il raggiungimento dell'obiettivo di promozione e sostegno della formazione permanente trova definizione in una specifica misura dedicata alla "Formazione permanente" (Asse "Risorse umane"). Tale misura si pone quali obiettivi principali di: a) favorire il *rientro nel sistema formale* di istruzione e formazione professionale; b) favorire l'*estensione delle conoscenze*; c) favorire l'*estensione di specifiche competenze* connesse al lavoro e alla vita sociale.

A tal fine nei Complementi di programmazione ai Piani operativi regionali sono state stanziati, in via previsionale, risorse complessive pari a 493.017.521 di Euro per l'intero periodo di programmazione.

Giunti al terzo di anno di programmazione buona parte delle risorse previste e stanziati risultano essere state assegnate. Seppur con tempi e modalità diverse, la quasi totalità delle Regioni ha, di conseguenza, dato effettivo avvio alla realizzazione di azioni in tale ambito di intervento. La tipologia di azioni ammissibili al cofinanziamento sono quelle indicate

dal regolamento FSE (art.3): “Aiuti alle persone”, “Assistenza a strutture e sistemi”, “Misure di accompagnamento”.

Con specifico riferimento agli “Aiuti alle persone”, da un esame dei bandi pubblicati da Regioni e Province autonome, si riscontra una sostanziale convergenza di intenti. La maggior parte delle Regioni ha infatti posto particolare attenzione sia al recupero di competenze di base e trasversali sia all’acquisizione di nuovi alfabeti, con riferimento alle conoscenze informatiche di base e/o specialistiche e alla conoscenza delle lingue straniere.

In sintesi, si rileva come la mancata attuazione del quadro di riferimento delineato dall’Accordo Stato, Regioni e Autonomie locali del 2 marzo 2000 abbia causato una battuta d’arresto nella costruzione del processo di definizione del sistema. I sistemi regionali hanno comunque avviato forme di raccordo a livello territoriale, con modelli differenziati, in relazione alle scelte di politica educativa e formativa effettuate, nelle forme e nelle modalità ritenute più adeguate.

Si pone, dunque, la necessità di un consolidamento di forme di raccordo tra le istituzioni, ai diversi livelli, e l’insieme degli attori coinvolti al fine di garantire un ulteriore sviluppo del sistema di formazione permanente.

3. L’analisi della domanda sociale

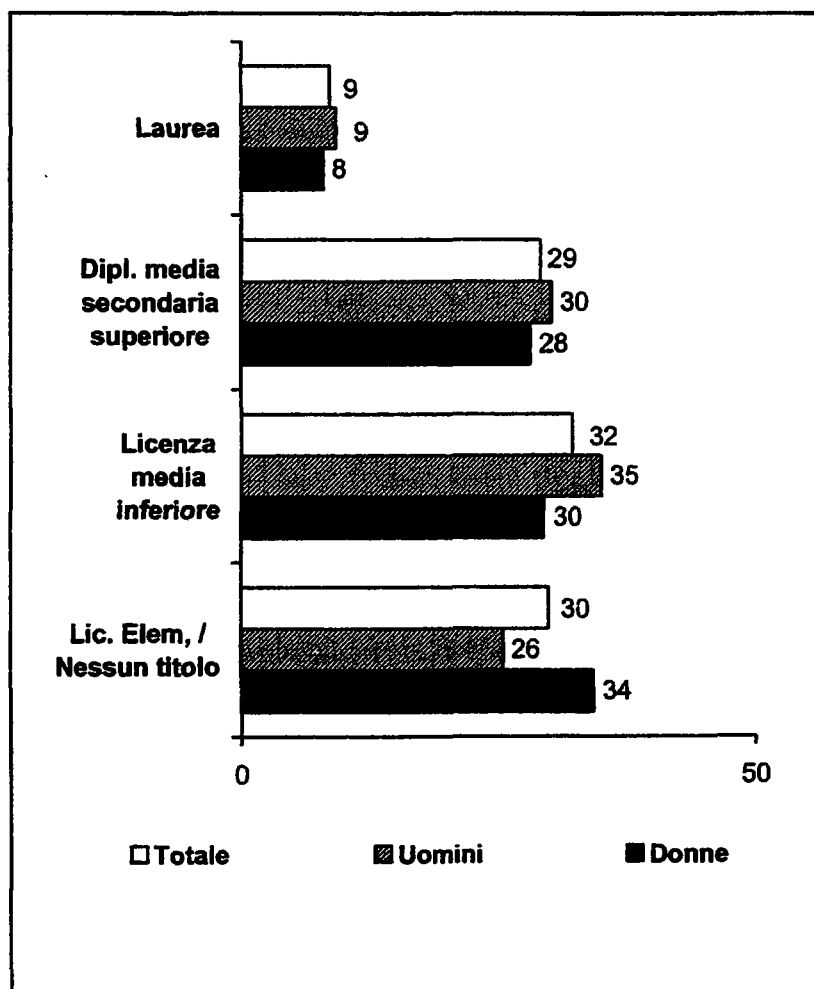
L’indagine, finalizzata a definire il quadro conoscitivo nazionale della domanda di formazione permanente espressa dagli adulti di età compresa tra i 25 e i 70 anni, è stata realizzata attraverso interviste telefoniche ad un campione di 4.000 adulti, interviste dirette di approfondimento a 400 soggetti e quattro *focus group* con target privilegiati (immigrati, inoccupati/disoccupati, inattivi, donne).

Nel corso della ricerca sono stati analizzati: le caratteristiche socio-demografiche dell’utenza (popolazione italiana adulta); il pregresso formativo della popolazione adulta in relazione alla formazione permanente, con riferimento sia al mondo formale-istituzionale che non formale e informale; la propensione degli adulti verso l’attività formativa orientata al proprio aggiornamento professionale e/o all’accrescimento individuale; i vissuti, le attese e i suggerimenti espressi dall’utenza.

Da quanto rilevato emerge che il 38% dei 4.000 intervistati ha raggiunto un livello di istruzione superiore (9% gli studi universitari, con una laurea o con un diploma universitario); il 32% ha invece completato solo la scuola media dell’obbligo e il 30% solo

la scuola elementare (o nessuna scuola). La distribuzione per genere evidenzia una disparità: è infatti il 34% delle donne contro il 26% degli uomini ad aver conseguito al massimo la licenza elementare.

Fig. X.1 – Titolo di studio della popolazione italiana. Analisi di genere (valori %)



Fonte: indagine Isfol-Doxa 2002

L'analisi delle cause che hanno portato all'interruzione anche involontaria degli studi - l'età media dell'abbandono si colloca intorno ai 16 anni- evidenzia le necessità economiche o per le donne, i motivi di ordine sociale (cure parentali e familiari). Sono soprattutto gli anziani ad indicare i motivi economici alla base della decisione di abbandonare gli studi. Per i più giovani invece l'uscita dal percorso scolastico sembrerebbe il frutto di una scelta oppure di un difficile rapporto con la scuola.

In generale la percentuale di adulti che hanno frequentato negli anni di scuola corsi ed attività extrascolastiche è molto più alta fra gli intervistati che hanno completato una scuola secondaria. La partecipazione all'attività associativa diminuisce con l'aumentare dell'età; mentre un terzo degli intervistati ha partecipato, durante la scuola, alla vita di un'associazione (sportiva, religiosa, di volontariato), successivamente il 12% partecipa frequentemente e circa il 4% saltuariamente all'attività di una o più associazioni.

Tab. X.1 – Adulti frequentanti attualmente una associazione (sportiva, religiosa, no profit, ecc.), per genere, livello di istruzione, condizione occupazionale (v.a. e val.%)

Frequenza	Totale	Genere		Livello di istruzione		Condizione occupazionale	
		Maschi	Femmine	Superiore	Inferiore	Occupati	Non occupati
Sono iscritto, ma non frequento	1,6	1,9	1,4	1,6	1,6	1,8	1,4
Frequento raramente	3,7	4,1	3,4	4,5	3,3	4,0	3,5
Partecipo frequentemente all'attività	12,6	15,2	9,9	16,7	10,1	14,5	10,4
No	82,1	78,8	85,3	77,2	85,0	79,7	84,7
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>v.a.</i>	<i>4.002</i>	<i>1.977</i>	<i>2.025</i>	<i>1.513</i>	<i>2.489</i>	<i>2.106</i>	<i>1.896</i>

Fonte: indagine Isfol - Doxa 2002

Negli ultimi due anni, il 17% degli intervistati aveva svolto attività di formazione per approfondire un interesse personale. Se da un lato l'analisi per genere evidenzia come l'attività di formazione con finalità di studio personali sia molto simile nei due sessi, per quanto attiene all'età, sono soprattutto i più giovani, fino a 44 anni, a frequentare questo tipo di attività (20-21% di soggetti nel giro di due anni); la percentuale decresce all'aumentare dell'età, fino al 7,2% tra i 65 ed i 70 anni. Il livello di partecipazione è maggiore tra le persone con diploma o laurea (27,4%), anche se non è da sottovalutare il 10,9% di frequentanti con un titolo di studio inferiore.

La ricerca fa emergere un ulteriore dato di particolare rilievo per lo sviluppo della partecipazione alla formazione lungo il corso della vita: tra coloro che non avevano preso parte a forme di apprendimento permanente, quota pari all'83%, più della metà ha dichiarato di essere molto o abbastanza interessato. Relativamente agli ambiti d'interesse, confrontando i dati rilevati relativi al gruppo che ha partecipato ad attività formative ed il gruppo che non ha partecipato, ma si dichiara interessato, l'area della comunicazione, in particolare dell'informatica, del benessere e le tematiche artistico-musicali risultano tra quelle maggiormente indicate.

Tab. X.2 — Tematiche prioritarie per l'attività formativa (val. %)*

Temi indicati	Da coloro che	Da coloro che
	hanno fatto formazione	sono propensi a fare formazione
Tematiche artistico-musicali	24	24
Temi legati all'informatica	17,1	25,6
Corsi sportivi/attività sportive	13,4	9,3
Conoscenza delle lingue straniere	9,4	21,1
Problemi della sanità (della persona e della collettività)	4,5	5,1
Temi legati alle nuove forme di comunicazione	0,9	4,5
Conoscenza della lingua italiana	0,1	3,3
Cucina/Sommelier	5,2	8,3
Cucito, ricamo, uncinetto	5,0	4,1
Giardinaggio	4,4	7,8
Problematiche dell'ambiente	2,1	3,5
Tematiche religiose e spirituali	1,8	1,8
Tecniche di fotografia e di grafica	1,6	4,5
Tecniche di cinematografia e teatro	1,4	2,8
Problemi dell'alimentazione e della nutrizione	0,6	2,2
Normativa sulla vita associata delle città (ASL, consigli comunali, consigli di quartiere)	0,8	2,3
Storia politica e sociale dell'Italia	0,5	3,3
Storia del proprio Comune, Regione, Provincia	0,4	2,2
Astronomia	-	1,3
Astrologia	-	0,6
Bricolage (tutti i tipi)	-	2,8
Tecniche del massaggio	-	0,9
Temi legati al sociale (problemi dei giovani, degli anziani)	-	4,4
Aggiornamenti riguardanti il proprio lavoro	-	6,4

* La somma delle percentuali è superiore al 100%, poiché si sono avute più risposte.
Fonte: indagine Isfol-Doxa 2002

Nel 27% dei casi le attività di formazione erano state svolte nelle case degli intervistati. Le attività di formazione con finalità personali erano state realizzate nel 65% dei casi con l'ausilio di docenti, mentre nel 20% dei casi si è ricorso all'acquisto di dispense e fascicoli (17%) e/o di altri supporti (videocassette, Cd Rom o computer in rete) (3%).

Tab. X.3 — I luoghi dove è stata svolta l'attività di formazione, per genere (v. a. e v. %)

Tipologia	Totale	Genere	
		Maschi	Femmine
Istituto scolastico di quartiere	15,3	16,8	13,9
Università statale	2,6	4,0	1,2
Università popolare della terza età	1,7	0,5	2,8
Biblioteche	1,1	0,9	1,3
Locali privati	25,6	25,7	25,4
Centro di formazione aziendale	3,2	5,3	1,1
Centro di formazione regionale	5,5	6,2	4,9
Centro territoriale permanente	2,7	2,0	3,4
Altro Istituto e Centro di formazione	9,1	10,9	7,3
Casa mia	27,4	21,2	33,6
Palestra/Centro sportivo	2,6	2,9	2,3
Altro	3,2	3,6	2,8
Totale %	100,0	100,0	100,0
v. a.	684	337	347

Fonte: indagine Isfol-Doxa 2002

Tale informazione, se confrontata con i dati relativi alla carenza di misure specifiche dedicate all'informazione e all'orientamento per l'età adulta, evidenzia con forza la necessità di agire attraverso campagne informative, con modalità diversificate ed efficaci. In merito a ciò il 20% del campione ha fornito indicazioni generali, gli altri intervistati hanno suggerito di: inviare informazioni e documentazione a domicilio (10%); utilizzare le affissioni e, in generale, la pubblicità esterna (5%); distribuire materiale informativo/volantinaggio (3%); organizzare strutture e spazi informativi come *stand*, chioschi, uffici di informazione (3%); prevedere agevolazioni economiche per promuovere la partecipazione alle attività attraverso corsi gratuiti ed a tariffa ridotta (4%); organizzare incontri, dibattiti e sondaggi per conoscere le aspettative dei cittadini (3%); utilizzare le radio e le tv locali (2%); promuovere iniziative informative specifiche per gli anziani e/o per i giovani (3%).

Attraverso le interviste si è sondato anche il grado di conoscenza delle lingue straniere posseduto dalla popolazione adulta italiana con l'eventuale conseguimento di un Attestato.

Sebbene la metà (52%) degli intervistati abbia dichiarato di conoscere una o più lingue straniere (34% l'inglese, 24% il francese, 6% il tedesco, 4% lo spagnolo e pochissimi altre lingue) solo uno su dieci sembra padroneggiare appieno tutti gli ambiti di competenza presenti dall'apprendimento di una lingua straniera (lettura, scrittura, conversazione). Fra coloro che affermavano di conoscere la lingua, il 19% aveva ottenuto un attestato per l'inglese, il 10% per il francese, il 16% per il tedesco ed il 18% per lo spagnolo.

La ricerca ha inteso esplorare anche la partecipazione degli occupati alle attività di formazione permanente. All'interno del campione complessivo intervistato poco meno di 6 intervistati su 10 (58,5%) avevano svolto qualche attività lavorativa nel corso dell'ultimo anno (52,5% al momento dell'intervista).

La partecipazione degli occupati alle attività di formazione è nettamente migliore rispetto all'universo considerato; infatti, fra gli intervistati occupati nell'ultimo anno, un terzo (29%) aveva partecipato ad attività di formazione per lo svolgimento del proprio lavoro: il 15% una sola volta, il 15% più volte. Le attività di formazione sono state indirizzate principalmente: a) all'aggiornamento specifico per lo svolgimento del lavoro; b) all'apprendimento di linguaggi o pacchetti informatici; all'apprendimento della normativa sulla sicurezza nel lavoro.

Tuttavia, anche in questo caso, sono le persone con più alto livello di istruzione e formazione ad avere accesso alle attività formative.

Tab. X.4 – Distribuzione di coloro che negli ultimi dodici mesi hanno partecipato ad attività di formazione per lo svolgimento del loro lavoro, per genere, età e livello di istruzione (v.a e val. %)

Partecipazione	Totale	Genere		Classi di età'					Liv. Istruzione	
		Maschi	Femmine	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni	65-70 anni	Sup	Inf.
Mai	70,6	68,4	74,2	69,5	69,0	69,7	77,5	100,0	58,8	81,5
Sì, una volta	14,9	16,1	12,9	15,4	15,9	14,6	12,3	-	19,3	10,7
Sì, due o più volte	14,6	15,5	12,9	15,1	15,0	15,7	10,3	-	21,9	7,7
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N° casi	2.340	1.480	860	761	748	572	230	29	1.128	1.212

Fonte: indagine Isfol-Doxa 2002

Il problema dell'informazione sulle opportunità formative si ripropone anche tra gli occupati; a proposito del congedo di formazione (L.53/00) si rileva una elevata disinformazione: solamente poco più di metà degli occupati (coloro che hanno svolto un'attività negli ultimi 12 mesi) era a conoscenza dell'esistenza della possibilità, per un lavoratore dipendente, di chiedere al datore di lavoro un congedo per la propria formazione professionale o personale.

Per quanto attiene l'utilizzo delle tecnologie per l'informazione, il 30% del campione intervistato usa Internet (17% spesso e 13% qualche volta); il 70% non aveva mai usato (64%) o aveva usato solo di rado (6%) Internet negli ultimi tempi. La percentuale degli utenti regolari di Internet è molto più alta fra gli uomini (72%), che fra le donne (28%) e scende da un massimo del 41,3% fra i 25 e 34enni al 35,1% fra i 35 e 44enni, al 16,9% fra i 45 e 54enni ed al 5,5% fra i 54-64 anni.

Le profonde trasformazioni economico-sociali e tecnologiche, unite al prolungamento della vita umana, impattano in modo particolare sulla popolazione meno giovane che possiede una qualificazione bassa e non possiede competenze alfabetiche informatiche per accedere alla conoscenza. I risultati dell'indagine mostrano una situazione poco positiva per gli adulti nel rapporto con Internet, e la mancata familiarità con tale tecnologia si verifica nelle fasce di età più a rischio di espulsione dal mercato del lavoro (45-54 anni).

4. L'offerta di formazione permanente

La prima mappatura a livello nazionale dell'offerta di formazione permanente ha messo in luce un universo assai ampio e variegato di opportunità che coinvolge soggetti e strutture dell'ambito istituzionale, del privato e del privato sociale. In considerazione del forte livello di diversificazione dell'offerta di formazione permanente e della estrema molecolarizzazione di alcuni dei potenziali soggetti d'offerta, è stata adottata una metodologia complessa, basata su approssimazioni ed approfondimenti successivi.

Nell'indagine sono stati coinvolti le seguenti tipologie di soggetti:

1. *organismi formativi/educativi pubblici e privati* (quest'area comprende i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, gli istituti tecnici e professionali sedi dei corsi serali, i centri di formazione professionale e gli enti titolari dei progetti ammessi ai bandi regionali e provinciali relativi alla misura formazione permanente del Fondo Sociale Europeo, le strutture educative comunali);
2. *terzo settore* (a sua volta ripartito in cinque distinti sottogruppi: le università popolari, della terza età, del tempo libero, le associazioni di volontariato e quelle ricreativo-culturali, le cooperative sociali, le Organizzazioni Non Governative);
3. *infrastrutture culturali* (biblioteche, musei, teatri, ecc.);
4. *altre strutture delle Amministrazioni pubbliche* (a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale).

Complessivamente l'universo coinvolto dall'indagine è costituito da 5.305 strutture di cui 1.295 strutture hanno restituito il questionario compilato, con una percentuale di risposta del 24,4%; sono 1.774 le sedi operative individuate, di cui 1.601 erogano attività a carattere corsale; i corsi attivati nel 2001-2002 sono pari a 17.168, per un totale di 355 mila utenti coinvolti.

Dai dati rilevati emerge che gli organismi formativi ed educativi hanno rappresentato il 48,8% delle 1.295 strutture che hanno risposto al questionario, le strutture del terzo settore il 37,1%, le infrastrutture culturali e le altre strutture connesse alle Amministrazioni pubbliche il 13,6%, altre tipologie di organizzazione lo 0,5%.

Tab. X.5 - Distribuzione delle strutture che hanno partecipato alla rilevazione, per Regione (v.a. e %)

<i>Regione</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Piemonte	98	7,6
Valle d'Aosta	2	0,2
Lombardia	171	13,3
Trentino Alto Adige	54	4,2
Veneto	84	6,5
Friuli Venezia Giulia	52	4,0
Liguria	41	3,2
Emilia Romagna	142	11,0
Toscana	99	7,7
Umbria	22	1,7
Marche	35	2,7
Lazio	95	7,4
Abruzzo	29	2,2
Molise	11	0,8
Campania	86	6,7
Puglia	71	5,5
Basilicata	23	1,8
Calabria	47	3,6
Sicilia	95	7,3
Sardegna	33	2,6
<i>Nord-ovest</i>	<i>312</i>	<i>24,2</i>
<i>Nord-est</i>	<i>332</i>	<i>25,7</i>
<i>Centro</i>	<i>251</i>	<i>19,5</i>
<i>Sud e isole</i>	<i>395</i>	<i>30,6</i>
<i>Totale</i>	<i>1.296</i>	<i>100,0</i>
Non indicato	5	-
<i>Totale generale</i>	<i>1.295</i>	

Fonte: indagine Isfol-Censis, 2002

Con riferimento alle tipologie di offerta prevalenti, nel versante formale si registra una forte presenza del settore scolastico, con i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti al primo posto (22,6% del totale), seguiti dagli istituti tecnici (10,3%) e professionali (4,0%), per un totale complessivo del 36,9% sul totale delle sedi censite. Per il terzo settore prevale il numero delle associazioni di volontariato sociale (ben il 18,6% del totale), seguito dalle Università popolari e della terza età (8,6%) e dalle associazioni ricreativo-culturali (6,0%).

Tab. X.6 - Distribuzione delle strutture censite, per tipologia della sede (val. %)

<i>Tipologia delle sedi</i>	<i>%</i>
<i>Organismi educativi/formativi pubblici e privati</i>	48,8
Centro di formazione professionale	3,1
Centro territoriale permanente per l'educazione degli adulti	22,6
Istituto tecnico	10,3
Istituto professionale	4,0
Altri istituti scolastici	4,4
Strutture educative comunali	0,3
Università	0,3
Altri Organismi formativi/educativi pubblici e privati	3,8
<i>Terzo settore</i>	37,1
Università popolari, della terza età, dell'età libera	8,6
Associazione di volontariato sociale	18,6
Associazione ricreativo-culturale	6,0
Cooperativa	0,9
ONG	0,5
Altro Terzo settore	2,5
<i>Infrastrutture culturali</i>	10,6
Biblioteca	10,3
Museo	0,1
Altre infrastrutture culturali	0,2
<i>Altre infrastrutture delle Amministrazioni pubbliche</i>	3,0
Nazionali	0,2
Regionali	1,7
Provinciali	0,3
Comunali	0,8
<i>Altra tipologia di organizzazione</i>	0,5
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Totale rispondenti= 1.277 – non specificato= 18

Fonte: indagine Isfol-Censis, 2002

Rispetto alle attività prevalenti, il 55,1% dei soggetti censiti (713 strutture) dichiara di avere nella formazione/educazione il proprio ambito prevalente di attività. Tra questi una parte consistente è riferita, naturalmente, agli Organismi educativi/formativi (48,8% delle strutture censite). Al secondo posto è stata indicata l'attività culturale, per un totale complessivo del 19,3% sul totale delle strutture censite.

La modalità di erogazione prevalente è quella dei corsi di formazione in presenza, che coinvolge l'85,1% delle sedi operative, seguono gli "incontri con esperti" (33,2%), che rappresentano la modalità preferita dal mondo dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione, le "visite guidate" (23,8%), utilizzate soprattutto dalle "università popolari, università della terza età, del tempo libero", le "altre iniziative" didattico-culturali che rappresentano il 20,1%, i seminari (17,3%) e i "convegni" (15,6%). La formazione a distanza si attesta su una media del 3,5%.

Rispetto alle caratteristiche delle tipologie corsuali si evidenzia che dei 17.168 corsi censiti, una quota preponderante, pari a circa 10.000, è incentrata sull'alfabetizzazione, con un peso rilevante attribuibile ai corsi per l'apprendimento e/o il rafforzamento delle competenze linguistiche ed ai corsi finalizzati all'alfabetizzazione informatica. Al riguardo si configura una sorta di complementarità dell'offerta tra "formale" e "non formale". In particolare l'offerta corsuale degli organismi educativi si concentra essenzialmente sulla alfabetizzazione informatica, mentre nelle infrastrutture culturali e nelle altre strutture delle amministrazioni pubbliche è forte l'impegno nelle azioni di alfabetizzazione della popolazione, con una predominanza dei corsi di lingue straniere, che raccolgono il 47,1% dell'utenza di queste strutture.

Sono oltre 2.000 i corsi per il conseguimento dei titoli di studio, circa 3.500 i corsi di educazione permanente di varia tipologia culturale e artistica e 1.200 i corsi pre-professionalizzanti censiti.

Con riferimento alle caratteristiche dell'utenza si rileva che il 96,9% di coloro che hanno partecipato ad attività formative è costituito da cittadini italiani; il 41,3% è compreso tra i 26 ed i 40 anni di età; il 40,7% ha un diploma di scuola secondaria superiore; il 58,8% degli iscritti ai corsi non è occupato.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. X.7 - Caratteristiche dell'utenza delle attività di educazione permanente, per filiere d'offerta (*) (val. %). Anno 2001-2002

Caratteristiche dell'utenza	Organismi educativi/formativi pubblici e privati			Terzo settore			Altre strutture delle PP.AA e infrastrutture culturali			Distr. % popolazione italiana > 15
	Totale	di cui:		Totale	di cui:		Totale	di cui:		
		CTP	Istituti scolastici		Università popolari, terza età	Associazioni di volontariato		Biblioteche comunali	popolazione italiana > 15	
Fasce d'età										
16-25	27,1	24,6	49,1	12,5	3,0	31,1	24,4	24,6	14,0	
26-40	44,1	44,5	37,4	19,6	8,0	40,1	28,8	25,3	28,2	
41-50	21,2	22,8	10,9	18,4	19,0	14,4	33,2	37,3	15,9	
51-65	6,2	6,7	2,3	28,1	37,7	9,6	11,2	10,7	21,7	
oltre 65	1,3	1,4	0,3	21,4	32,3	4,8	2,3	2,1	20,2	
Cittadinanza										
Italiani	80,9	78,7	91,9	90,7	95,1	82,2	93,9	n.s.	n.s.	
Stranieri	19,1	21,3	8,1	9,3	4,9	17,8	6,1	n.s.	n.s.	
Titolo di studio										
Nessuno o licenza elementare	16,2	18,8	2,5	8,8	9,9	6,5	2,2	n.s.	30,9	
licenza media	36,4	30,8	75,6	29,3	35,2	23,2	21,5	n.s.	32,8	
diploma di scuola superiore	39,4	41,8	18,9	49,6	44,9	55,0	58,7	n.s.	29,1	
Laurea	8,0	8,6	3,0	12,2	9,9	15,3	17,6	n.s.	7,2	
Condizione lavorativa										
Occupati	56,7	54,8	66,4	39,2	17,7	42,5	61,0	n.s.	n.s.	
non occupati	43,3	45,2	33,6	60,8	82,3	57,5	39,0	n.s.	n.s.	
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

(*) in grassetto è evidenziato il valore modale
n.s.= non significativo

Fonte: Indagine Isfol - Censis, 2000

Le strutture erogatrici di attività di formazione/educazione permanente che hanno risposto al questionario risultano beneficiarie, in primo luogo, di finanziamenti statali, che assumono un peso medio pari al 37,5% del totale delle risorse finanziarie che hanno concorso al finanziamento delle azioni formative censite.

La seconda fonte di finanziamento deriva dal contributo privato devoluto dai singoli utenti, in qualità di quote di iscrizione alle attività frequentate e/o di quote associative (24,6%).

Accanto alle fonti di finanziamento statali, assumono un peso significativo i fondi provenienti dalle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), pari al 14%.

Ancora poco rilevante risulta l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo che in media incide sui budget delle strutture censite per il 10,2%.

In ogni caso i finanziamenti attualmente disponibili non sono assolutamente sufficienti, soprattutto in un contesto che vede aumentare in maniera significativa la domanda individuale di formazione e, in generale, la sensibilità sociale verso i temi educativi in un'ottica di "apprendimento nel corso della vita". Il problema del reperimento dei fondi costituisce infatti la principale difficoltà incontrata dal 65,3% delle strutture del terzo settore, dal 51,2% degli organismi formativi/educativi e dal 48,8% delle "altre strutture".

Tab. X.8 - Incidenza, sul budget complessivo a disposizione, delle diverse fonti di finanziamento delle attività di formazione/educazione permanente, per filiere d'offerta (val. % medi). Anno 2001-2002

Fonti di finanziamento	Organismi educativi/formativi pubblici e privati				Terzo settore			Altre strutture delle PP.AA e infrastrutture culturali di cui	
	Totale	di cui		Totale	Università popolari, della terza età	Associazioni di volontariato	Totale	Biblioteche comunali	
		CTP	Istituti scolastici						
Finanziamenti pubblici									
Nazionali	58,8	63,9	66,2	2,3	0,6	6,1	4,6	-	
Regionali	4,3	3,9	3,5	7,9	7,7	8,7	6,2	7,3	
Provinciali	3,2	1,7	3,7	3,5	0,8	3,4	4,8	4,4	
Comunali	3,8	4,0	1,1	4,3	3,0	5,6	21,9	29,2	
Fondo sociale europeo "misura formazione permanente"	11,4	10,6	5,3	2,1	-	1,1	9,8	1,9	
Fondo sociale europeo "altre misure"	2,3	1,9	2,6	0,6	-	0,3	6,3	6,2	
Finanziamenti da privati									
Fondazione bancarie	0,3	0,2	-	2,6	0,7	4,1	0,6	-	
Altri soggetti privati	1,2	0,7	1,4	5,1	2,1	11,1	2,7	0,8	
Fondi propri della struttura	4,5	4,0	5,7	18,6	3,9	40,1	8,9	0,7	
Utenza (iscrizioni, quote associative, ecc.)	9,7	8,5	10,5	52,1	79,6	19,4	34,3	49,6	

(*) in grassetto è evidenziato il valore modale

Fonte: indagine Isfol - Censis, 2002

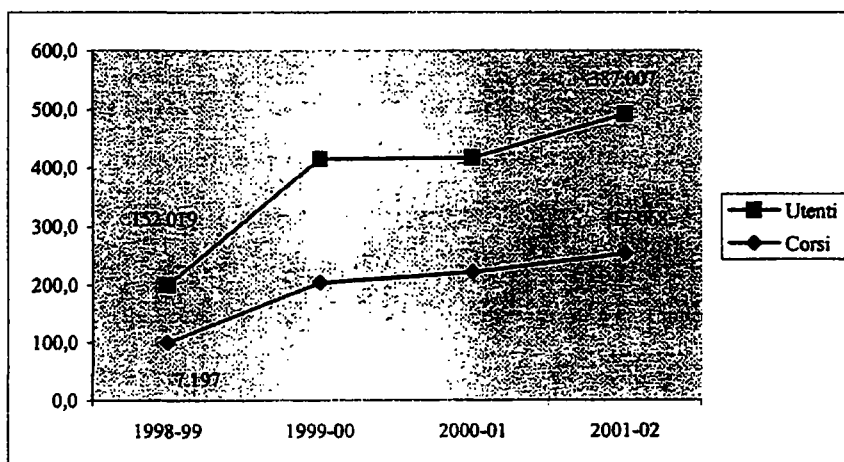
5. L'attività dei Centri territoriali permanenti

Nell'ambito del settore formale l'offerta di formazione rivolta agli adulti viene erogata principalmente dai Centri territoriali permanenti (CTP). Nell'a.s. 2001-02 risultano presenti sul territorio nazionale 546 Centri, con un tasso di crescita rispetto all'anno precedente pari a 5,5%.

Spesso in rete con la formazione professionale, il mondo del lavoro, le autonomie locali, il terzo settore e altri soggetti del territorio che operano nel settore, nell'a.s. 2001-02, i CTP hanno attivato complessivamente 17.068 corsi (+ 3.007 rispetto all'anno precedente) coinvolgendo 387.007 utenti (+ 49.134 rispetto all'anno precedente).

Prendendo a base di confronto il 1998-99, il volume dell'offerta formativa erogata è più che raddoppiata, come pure l'utenza complessivamente coinvolta (Fig. X.2).

Fig. X.2 - Evoluzione percentuale del numero di corsi realizzati e degli utenti coinvolti. Anno base 1998-99.



Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur

L'offerta formativa erogata prevede tre tipologie di corso: a) corsi "lunghi" di istruzione, volti al recupero dei titoli di studio di licenza elementare e media; b) corsi modulari (o corsi "brevis") i quali ricoprono una ampia gamma di ambiti conoscitivo-disciplinari (es. informatica, inglese, fotografia, musica, canto, ceramica, etc.); c) corsi di integrazione linguistica e sociale per stranieri (o corsi "per stranieri").

Con riferimento ai corsi “lunghi”, si sono realizzati, in tutta Italia, 2.563 corsi, di cui 851 per la alfabetizzazione primaria e 1.712 per la licenza media (tab.X.9). Nel complesso hanno costituito il 15% dell’offerta formativa realizzata ed hanno visto la partecipazione di 59.230 utenti (tab.X.10).

L’utenza è rappresentata per il 38,2% da stranieri. Nel complesso il 32,2% sono giovani fino ai 24 anni, il 45,8% sono adulti e giovani adulti di età compresa tra i 25 e i 40 anni (tab.X.11); gli uomini sono quasi il 57,6%. Per quanto attiene alla condizione lavorativa il 63% risulta essere non occupato; mentre al Nord la percentuale di occupati raggiunge 47,4%, nel resto del paese non supera il 30,5% (Isole).

I corsi “brevi” hanno rappresentato la tipologia di maggiore successo con 12.286 corsi realizzati (tab.X.9), il 71% circa dell’offerta complessiva, e 284.922 utenti coinvolti (tab.X.10).

Per quanto attiene l’età, il 19,7% degli utenti ha tra i 19 e i 24 anni, il 46,7% sono adulti sotto i 40 anni, mentre il 33,5% sono adulti più maturi (tab.X.12). A differenza dei corsi “lunghi” l’utenza è rappresentata per circa 2/3 da donne. Se si osserva il titolo di studio, la metà degli utenti possiede un diploma di scuola secondaria superiore; il 34,3% è in possesso della sola licenza media. A ciò si aggiunge un 5% circa di utenti che non presentano alcun titolo o giungono, al massimo, alla licenza elementare. Rilevante, al contempo, è la presenza di un 9,8% di utenti con un titolo di studio elevato.

I corsi “per stranieri” sono stati 2.219 (tab.X.9); con la partecipazione di 42.855 utenti¹³ (tab.X.10).

L’utenza è rappresentata, come per i corsi “lunghi”, per circa 1/3 da giovani con meno di 25 anni (tab.X.13). A differenza delle altre tipologie di corso si rileva, al contempo, una bassa presenza di adulti maturi (12,9%). In questo caso la differenza di genere, a livello nazionale, risulta poco significativa. Con riferimento alla condizione lavorativa, da un’analisi di dettaglio, si evincono alcune differenze con una preponderanza dei non occupati soprattutto nelle regioni del Sud e delle Isole (72,4%).

¹³ E’ bene ricordare che, nonostante i corsi per stranieri rappresentino solo il 13% dei corsi complessivamente realizzati, si riscontra una sostanziosa presenza di stranieri anche nei corsi “lunghi” dove rappresentano più di 1/3 dell’utenza complessiva (tab.X.10).

Tab. X.9 – Corsi realizzati nell'a.s. 2001-02 per tipologia ed area geografica (val. assoluti e val. %)

Aree geografiche	Corsi "lunghi" di istruzione				Tot.	Corsi "brevis"		Corsi "per stranieri"		Totale corsi realizzati
	Licenza elementare		Licenza media			va	%	va	%	
	va	%	va	%						
Nord	504	59,2	547	32,0	1.051	5.675	46,2	1.654	74,5	8.380
Centro	124	14,6	317	18,5	441	3.264	26,6	411	18,5	4.116
Sud	142	16,7	429	25,1	571	2.075	16,9	124	5,6	2.770
Isole	81	9,5	419	24,5	500	1.272	10,4	30	1,4	1.802
Totale	851	100,0	1.712	100,0	2.563	12.286	100,0	2.219	100,0	17.068

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur

Tab. X.10 – Provenienza dell'utenza per tipologia di corso (val. %)

Provenienza	Corsi "lunghi"	Corsi "brevis"	Corsi "per stranieri"
Italia	61,7	96,0	-
Paesi UE	0,8	0,3	3,7
Paesi europei non UE	8,0	1,1	18,7
Altri paesi	29,4	2,6	77,6
Totale %	100,0	100,0	100,0
Totale va	59.230	284.922	42.855

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur

Tab. X.11 – Corsi "lunghi" a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val %)

Aree geografiche	Sesso		Età			Condizione occupazionale	
	M	F	Fino a 24 anni	25-40 anni	Oltre 40 anni	Occupato	Non occupato
Nord	54,9	45,1	33,7	48,4	17,9	47,4	52,6
Centro	60,3	39,7	32,9	43,2	23,9	29,6	70,4
Sud	58,2	41,8	24,9	46,5	28,6	29,8	70,2
Isole	60,1	39,9	37,0	42,0	20,9	30,5	69,5
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale va	34.114	25.116	19.075	27.131	13.024	21.891	37.339

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. X.12 — Corsi "brevi" a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val %)

Aree geografiche	Sesso		Età				Condizione occupazionale			Titolo di studio				
	M	F	Fino a 24 anni	25-40 anni	Oltre 40 anni	Occupato	Non occupato	Fino Lic. elem.	Lic. media	Diploma	Laurea	Lic. elem.		Laurea
												Lic. elem.	Laurea	
Nord	38,0	62,0	14,6	46,9	38,5	71,3	28,7	6,0	36,5	47,9	9,6			
Centro	33,6	66,4	17,3	45,5	37,3	52,7	47,3	4,5	33,4	51,5	10,6			
Sud	34,7	65,3	25,0	49,6	25,3	40,1	59,9	4,1	30,9	56,2	8,8			
Isole	36,2	63,8	31,3	44,5	24,2	38,6	61,4	4,9	35,5	49,7	10,0			
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Totale va	101.933	182.989	56.260	133.124	95.538	156.622	128.300	14.270	97.612	145.139	27.901			

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mtur

Tab. X.13 — Corsi "per stranieri" a.s. 2001-02: principali caratteristiche dell'utenza (val %)

Aree geografiche	Sesso		Età				Condizione occupazionale			Titolo di studio				
	M	F	Fino a 24 anni	25-40 anni	Oltre 40 anni	Occupato	Non occupato	Fino Lic. elem.	Lic. media	Diploma	Laurea	Lic. elem.		Laurea
												Lic. elem.	Laurea	
Nord	53,4	46,6	32,4	55,9	11,7	55,6	44,4	35,5	32,5	23,9	8,1			
Centro	46,1	53,9	32,2	50,8	17,0	43,4	56,6	26,0	33,4	30,3	10,3			
Sud	45,6	54,4	28,9	54,7	16,3	38,0	62,0	28,8	35,4	29,5	6,3			
Isole	55,0	45,0	32,1	50,2	17,6	27,6	72,4	59,0	23,6	13,8	3,6			
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Totale va	22.158	20.697	13.820	23.490	5.545	22.418	20.437	14.460	14.038	10.792	3.565			

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mtur

6. Osservazioni conclusive

In sintesi, le ricerche effettuate fanno emergere alcune considerazioni di fondo:

- la necessità di migliorare il sistema di formazione iniziale, in modo da favorire nelle giovani generazioni un atteggiamento positivo verso l'apprendimento permanente. Un basso livello di istruzione e formazione ed un iter formativo caratterizzato da insuccesso innesca un meccanismo di rifiuto ed inadeguatezza che non favorisce la prosecuzione di esperienze formative in età adulta;
- l'offerta, che appare in crescita, deve essere resa più visibile e maggiormente diversificata, e deve svilupparsi utilizzando una rete di strutture, in una ottica di complementarità e di raccordo;
- le opportunità formative vanno rese più accessibili ai cittadini, anche con l'utilizzo delle tecnologie dell'apprendimento on line;
- vanno sviluppate le misure d'informazione ed orientamento, soprattutto per i gruppi di popolazione maggiormente esposti ai rischi di obsolescenza di competenze nei saperi di base e funzionali;
- va supportato il raccordo tra le istituzioni ed i soggetti competenti ed il dialogo sociale per un concreto sviluppo delle strategie per la formazione permanente e del loro sviluppo a livello locale.

PAGINA BIANCA

Capitolo 11

LA FORMAZIONE CONTINUA

Il sistema di formazione continua, alimentato da risorse pubbliche, si è avvalso in questi ultimi anni di tre strumenti finanziari principali:

- il Fondo Sociale Europeo, che nella programmazione 2000-06 prevede, in tutte le regioni, lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle piccole e medie imprese;
- la legge 236/93, che ha consentito di disegnare un'architettura di sistema, attraverso il finanziamento di migliaia di interventi di formazione aziendale presentati dalle imprese, di formazione per i formatori e di azioni di sistema.
- la legge 53/00, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro.

1. Gli interventi di formazione continua cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo

Nella programmazione 2000-06, l'intervento del FSE a sostegno della formazione dei lavoratori acquista una significativa dimensione nell'Asse D "Promozione di una forza lavoro competente, qualificata ed accettabile" del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 3. I contenuti di questo documento indirizzano anche l'Asse III "Risorse Umane" - policy field D - del QCS Obiettivo 1, sebbene quest'ultimo presenti alcune specificità di contesto legate alle caratteristiche peculiari delle regioni del Mezzogiorno.

L'asse D prevede la realizzazione di interventi finalizzati ad innalzare la competitività del sistema produttivo attraverso politiche di adattamento delle imprese e di sviluppo dell'imprenditorialità, ad elevare le competenze nei settori scientifici e tecnologici e ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. In particolare, l'asse prevede lo sviluppo della formazione continua e la riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione, nonché azioni di creazione e di consolidamento delle imprese e di sostegno all'imprenditorialità giovanile.

La dotazione finanziaria complessiva messa a disposizione delle Regioni e Province Autonome per il raggiungimento degli obiettivi di programmazione su delineati è pari a circa 1.724,5 Milioni di Euro (per le Regioni Obiettivo 3) e a circa 928,3 Milioni di Euro (per le Regioni Obiettivo 1)¹⁴.

Nel verificare la portata e le dimensioni degli investimenti in formazione continua che le Regioni e le Province Autonome intendono realizzare con l'ausilio del FSE, è utile soffermarsi, in particolare, sull'attuazione di quattro specifiche misure dei POR¹⁵:

- la misura D1 in Obiettivo 3 e la misura 3.9 in Obiettivo 1¹⁶, che mirano allo sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle piccole e medie imprese;
- la misura D2 in Obiettivo 3 e la misura 3.10 in Obiettivo 1, che intendono favorire l'adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione.

A distanza di tre anni dell'avvio dell'attuale ciclo di programmazione FSE, è possibile effettuare una ricognizione significativa su alcuni aspetti finanziari, fisici e procedurali relativi all'impiego del FSE nel finanziamento delle azioni di formazione continua (tab. XI.1).

La ripartizione delle risorse nei POR Obiettivo 3 mostra la netta prevalenza della misura dedicata allo sviluppo della formazione continua (D1) sul totale dell'Asse D. Infatti, con oltre 1064,3 Milioni di Euro programmati, la misura incide sul totale di Asse con una percentuale media del 61,7.

Nelle Regioni del Mezzogiorno, oltre la metà delle risorse previste sull'Asse D sono programmate sulla misura dedicata allo sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle piccole e medie imprese (3.9), che con un ammontare di circa 500,2 Milioni di Euro arrivano a coprire il 53,9% del totale dell'Asse.

Per quanto riguarda la misura dedicata a favorire l'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione (D.2 o 3.10) le Amministrazioni regionali e provinciali

¹⁴ Il dato relativo al totale del *Policy field* D per le Regioni Obiettivo 1 è stato calcolato prendendo in considerazione le misure che contengono un riferimento alla Formazione continua.

¹⁵ I dati riportati fanno riferimento alle informazioni che è stato possibile reperire dai Rapporti Annuali di Esecuzione 2002 e dai Rapporti di valutazione intermedia dei POR disponibili al momento della stesura della presente Relazione.

¹⁶ In Sardegna la formazione continua per occupati si realizza nell'ambito della misura 4.6 "Potenziamento delle competenze per lo sviluppo locale" mentre l'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione viene realizzato attraverso la misura 3.9.

destinano in Obiettivo 3 e in Obiettivo 1 rispettivamente il 10,2% (175,7 Milioni di Euro) e l'11,3% (104,6 Milioni di Euro) dell'Asse di riferimento.

In termini assoluti, nell'ambito dell'Obiettivo 3 è la Lombardia con circa 193,8 Milioni di Euro, seguita da Piemonte (181,7 Milioni) e Veneto (131,2 Milioni) a dedicare alla formazione continua la maggiore quantità di risorse, mentre fra le regioni Obiettivo 1 si segnala l'impegno finanziario della Sicilia che dedica alla formazione continua circa 183,6 Milioni di Euro.

L'analisi della realizzazione finanziaria, come evidenziato nella tab. XI.1, restituisce i dati di programma, impegno e spesa per ciascuna delle misure esaminate unitamente ad alcuni indicatori costruiti mediante rapporti tra le grandezze considerate, definiti nel modo che segue:

- capacità di impegno, definita come rapporto tra le somme impegnate al 31.12.2002 e il programmato totale 2000-2006;
- efficienza realizzativa, ossia il rapporto tra i pagamenti dei beneficiari finali al 31.12.2002 e il totale programmato nel periodo 2000-2006;
- capacità di utilizzo, determinata dal rapporto tra pagamenti e impegni alla data del 31.12.02.

A fine 2002 gli impegni assunti nei POR Obiettivo 3 relativamente alla misura dedicata alla formazione continua sono risultati pari a circa 416,7 milioni di Euro, corrispondenti al 39,2% delle risorse previste per l'intero periodo di programmazione. La misura dedicata all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione presenta invece un dato di capacità d'impegno inferiore ad eccezione della performance delle regioni Piemonte, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Valle d'Aosta e Veneto che registrano una capacità d'impegno sul totale di programmazione 2000-2006 superiore alla media delle regioni.

Il Mezzogiorno presenta situazioni diversificate, ma complessivamente l'indicatore della capacità d'impegno sul programmato totale segnala un avanzamento molto più lento rispetto all'Obiettivo 3. Infatti, nelle regioni Obiettivo 1 gli impegni al 31/12/2002 si attestano a circa 81,5 Milioni di Euro per le azioni di formazione continua rivolte al settore privato e a 13,4 Milioni di Euro per quelle relative all'adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione, presentando per entrambe le misure una capacità di impegno sul programmato totale ridotta, rispettivamente del 16,3% e del 12,9%. Al riguardo, il processo di riprogrammazione, il cui iter giunge a conclusione alla fine del 2003, può

rappresentare l'occasione per consentire alle Regioni con performance non soddisfacenti di apportare tempestivamente tutti quegli aggiustamenti utili a ridurre i rischi del mancato utilizzo dell'intero budget disponibile.

Anche sul fronte dell'efficienza realizzativa, la situazione varia molto tra Obiettivo 1 e Obiettivo 3. Per quanto riguarda la misura relativa alla formazione continua nel settore privato, la capacità di spendere quanto programmato da parte delle Amministrazioni regionali e provinciali passa dal 3,5% nell'Obiettivo 1 al 20,5% nell'Obiettivo 3, mentre per la misura che mira a favorire l'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione si registrano percentuali che vanno dallo 0,2% nell'Obiettivo 1 all'11,7% nell'Obiettivo 3.

Questo divario tra le Regioni del Centro Nord e del Mezzogiorno si rileva anche nella capacità e nella velocità con cui gli operatori spendono ciò che viene impegnato a loro favore.

Per quanto riguarda l'avanzamento fisico e procedurale delle misure relative alla formazione continua esaminate nei POR, nella tab. XI.2¹⁷ sono stati presi in considerazione i diversi stock di progetti in funzione dei principali stati del processo (approvazione, avvio e conclusione) e le informazioni sul numero di destinatari finali (all'avvio dei progetti - con la distinzione per sesso - e alla conclusione).

Sono stati inoltre calcolati degli indici basati sullo stato di attuazione dei progetti e sullo stato di realizzazione fisica. In particolare:

- l'efficienza attuativa, ottenuta rapportando il numero dei progetti avviati e progetti approvati;
- la riuscita attuativa ossia il rapporto tra progetti conclusi e progetti avviati;
- il tasso conclusione, definito come rapporto tra il numero dei destinatari al termine e all'avvio delle attività.

Per le regioni Obiettivo 3, è possibile ricavare dalla tabella sopraddetta il numero complessivo di progetti approvati, che alla fine del 2002 risulta essere per le misure rispettivamente di 32.517 per la formazione continua nel settore privato e 4.414 progetti per l'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda l'evoluzione del parco progetti in riferimento all'approvazione,

¹⁷ Si fa riferimento ai dati di avanzamento procedurale e fisico al 31/12/2002 delle misure di Formazione Continua (D1 e D2 per l'Obiettivo 3 e 3.9 e 3.10 per l'Obiettivo 1) contenuti nei Rapporti Annuali di Esecuzione 2002 e nei Rapporti di valutazione intermedia dei POR disponibili al momento della stesura della presente Relazione.

avvio e conclusione degli stessi, dalla stessa tabella è possibile invece trarre solo delle indicazioni parziali, ma dai dati disponibili, nei POR Obiettivo 3, in particolare, si evidenzia, in termini di efficienza attuativa, un livello significativamente alto per entrambe le misure (oltre il 92%) solo in realtà specifiche (Provincia Autonoma di Bolzano, Lombardia e Piemonte).

La riuscita attuativa risulta in molte regioni attestarsi per entrambe le misure oltre il 65%, con buone performance di Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Lombardia e Provincia Autonoma di Trento.

Concludendo con l'analisi dei destinatari dalla tabella si evidenzia che, per le regioni in cui il dato è disponibile, il tasso di conclusione presenta valori diversificati e a volte con differenze accentuate tra le misure.

Inoltre, in base alla distinzione per sesso, per la misura dedicata alla formazione continua nel settore privato si nota la partecipazione di una percentuale di uomini (61%) superiore a quella delle donne, mentre per la misura dedicata all'adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione la situazione è rovesciata, ma con percentuali più equilibrate, con le donne che rappresentano il 54% del totale di destinatari censito.

Tab. XI.1 - Stato di avanzamento finanziario delle misure di Formazione continua nei POR al 31/12/2002

Regioni	Misura	Programm. 2000-2006	Impegni 2000-2002	Pagamenti (Spese soggetti attuatori) 2000-2002	Capacità d'impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di utilizzo
		A	C	D	C/A	D/A	D/C
Abruzzo	D1	45.842.508,00	10.981.661,13	2.198.364,00	24,0%	4,8%	20,0%
	D2	17.675.871,00	4.029.572,00	1.013.527,00	22,8%	5,7%	25,2%
Basilicata	D1	15.352.702,00	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
	D2	2.791.429,00	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
Calabria	3.9	52.512.000,00	17.145.606,00	4.390.090,00	32,7%	8,4%	25,6%
	3.10	12.117.000,00	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
Campania	3.9	67.354.001,00	9.030.456,41	1.402.624,51	13,4%	2,1%	15,5%
	3.10	12.102.000,00	5.033.854,91	0,00	41,6%	0,0%	0,0%
Emilia Romagna	D1	127.999.086,00	74.330.669,74	41.435.219,81	58,1%	32,4%	55,7%
	D2	18.974.098,00	8.695.183,56	4.553.662,03	45,8%	24,0%	52,4%
Friuli Venezia Giulia	D1	42.964.321,00	20.440.166,92	14.435.649,27	47,6%	33,6%	70,6%
	D2	10.741.078,00	4.843.732,53	795.425,04	45,1%	7,4%	16,4%
Lazio	D1	85.932.000,00	13.439.870,00	5.853.539,00	15,6%	6,8%	43,6%
	D2	23.895.000,00	4.941.317,00	949.416,00	20,7%	4,0%	19,2%
Liguria	D1	45.522.145,00	18.438.393,00	9.653.363,00	40,5%	21,2%	52,4%
	D2	4.921.313,00	134.404,00	0,00	2,7%	0,0%	0,0%
Lombardia	D1	193.845.302,00	51.575.030,17	73.734.003,38	26,6%	38,0%	143,0%
	D2	24.002.256,00	6.494.527,55	3.439.449,57	27,1%	14,3%	53,0%
Marche	D1	19.290.193,00	4.275.636,87	1.373.695,07	22,2%	7,1%	32,1%
	D2	7.711.894,00	2.687.929,00	419.733,67	34,9%	5,4%	15,6%
Molise	D1	4.265.746,00	2.232.214,92	2.232.214,92	52,3%	52,3%	100,0%
Piemonte	D1	181.703.476,00	42.529.636,21	17.893.817,25	23,4%	9,8%	42,1%
	D2	9.028.293,00	5.844.720,15	1.163.185,11	64,7%	12,9%	19,9%
P.A. di Bolzano	D1	44.547.532,00	23.394.128,64	16.413.782,29	52,5%	36,8%	70,2%
	D2	6.527.109,00	7.724.528,10	2.317.976,05	118,3%	35,5%	30,0%
P.A. di Trento	D1	20.877.770,00	15.751.555,00	2.586.351,39	75,4%	12,4%	16,4%
	D2	11.351.603,00	3.719.151,27	1.309.995,21	32,8%	11,5%	35,2%
Puglia	3.9	60.152.862,00	11.396.193,34	0,00	18,9%	0,0%	0,0%
	3.10	7.750.629,00	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
Sardegna	4.6	117.024.000,00	38.102.729,73	5.689.622,49	32,6%	4,9%	14,9%
	3.9	28.437.000,00	7.933.773,00	24.290,03	27,9%	0,1%	0,3%
Sicilia	3.9	183.632.653,00	3.644.943,11	3.644.943,11	2,0%	2,0%	100,0%
	3.10	41.428.571,00	528.274,80	168.267,95	1,3%	0,4%	31,9%
Toscana	D1	92.241.553,00	35.663.975,25	17.840.078,63	38,7%	19,3%	50,0%
	D2	14.606.652,98	5.206.871,33	1.376.879,38	35,6%	9,4%	26,4%
Umbria	D1	22.924.237,00	5.215.910,90	3.209.649,65	22,8%	14,0%	61,5%
	D2	4.134.970,00	839.242,46	83.080,87	20,3%	2,0%	9,9%
Valle d'Aosta	D1	9.448.356,00	3.707.310,00	386.871,00	39,2%	4,1%	10,4%
	D2	1.977.561,00	1.065.424,00	173.944,00	53,9%	8,8%	16,3%
Veneto	D1	131.213.621,00	97.008.631,04	11.528.208,08	73,9%	8,8%	11,9%
	D2	20.186.711,00	8.649.544,39	2.980.675,23	42,8%	14,8%	34,5%
Totale Ob.3							
Misura D1		1.064.352.100,00	416.752.574,87	218.542.591,82	39,2%	20,5%	52,4%
Misura D2		175.734.409,98	64.876.147,34	20.576.949,16	36,9%	11,7%	31,7%
Totale Ob. 1							
Misura 3.9		500.293.964,00	81.552.143,51	17.359.495,03	16,3%	3,5%	21,3%
Misura 3.10		104.626.629,00	13.495.902,71	192.557,98	12,9%	0,2%	1,4%

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XI.2 - Realizzazione procedurale e fisica delle misure di Formazione continua nei POR al 31/12/2002

Regioni	Misur a	progetti	progetti	progetti	efficienz	riuscita	destinatari all'avvio			destinatari	Tasso di
		avvati	avviati	conclusi	a	attuativ	attività			termine	conclusione
		B	C	D	C/B	D/C	M	F	Totale (B)	Totale (C)	(C/B)
Abruzzo	D1	246	235	181	95,5%	77,0%	2.025	1.214	3.239	2.443	75,4%
	D2	92	70	26	76,1%	37,1%	839	483	1.322	524	39,6%
Calabria	3.09	129									
Emilia Romagna	D1	2.832	2.607	1.896	92,1%	72,7%	48.125	30.697	78.822	59.134	75,0%
	D2	389	303	214	77,9%	70,6%	5.708	7.517	13.225	10.270	77,7%
Friuli Venezia Giulia	D1	1.735	1.387	868	79,9%	62,6%	10399	6617	17016		
	D2	610	427	281	70,0%	65,8%	1256	1627	2883		
Lazio	D1	425	310		72,9%		2615	1165	3780	1958	51,8%
	D2	131	104		79,4%		846	845	1691	718	42,5%
Liguria	D1	2.495	1.921	1.689	77,0%	87,9%	8163	5049	13212	11731	88,8%
	D2	1									
Lombardia	D1	11.512	10.975	7.317	95,3%	66,7%	50.603	39.044	89.647	31.607	35,3%
	D2	629	596	420	94,8%	70,5%	1.168	1.828	3.011	538	17,9%
Marche	D1	349	162	113	46,4%	69,8%	736	304	1040		
	D2	149	55	28	36,9%	50,9%	164	134	298		
Molise	D1	67	58	53	86,6%	91,4%					
Piemonte	D1	6.198	5.779	227	93,2%	3,9%			48.713	9.177	18,8%
	D2	1.103	1.069	18	96,9%	1,7%			11.670	1.160	9,9%
P. A. di Bolzano	D1	188	185	112	98,4%	60,5%	12196	2801	14997		
	D2	72	72	40	100,0%	55,6%	517	616	1133		
P. A. di Trento	D1	340	248	158	72,9%	63,7%	1272	760	2032		
	D2	197	137	127	69,5%	92,7%	1085	648	1734		
Puglia	3.09	12					596	892	1488		
Sardegna	4.06	329	228	72	69,3%	31,6%			3941	984	25,0%
	3.09	12									
Toscana	D1	2.221	1.368	1.022	61,6%	74,7%	8.547	5.264	13.811	9.424	68,2%
	D2	569	462	380	81,2%	82,3%	2.207	2.247	4.454	3.978	89,3%
Umbria	D1	589	494		83,9%		3.944	1.925	5.869	3.648	62,2%
	D2	2	2		100,0%		514	723	1.237		
Valle d'Aosta	D1	110	77		70,0%		1123	593	1716	652	38,0%
	D2	23	20		87,0%		737	1322	2059	268	13,0%
Veneto	D1	3.380	1956	1710	57,9%	87,4%			29268	21990	75,1%
	D2	480	452	415	94,2%	91,8%			7255	6441	88,8%

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

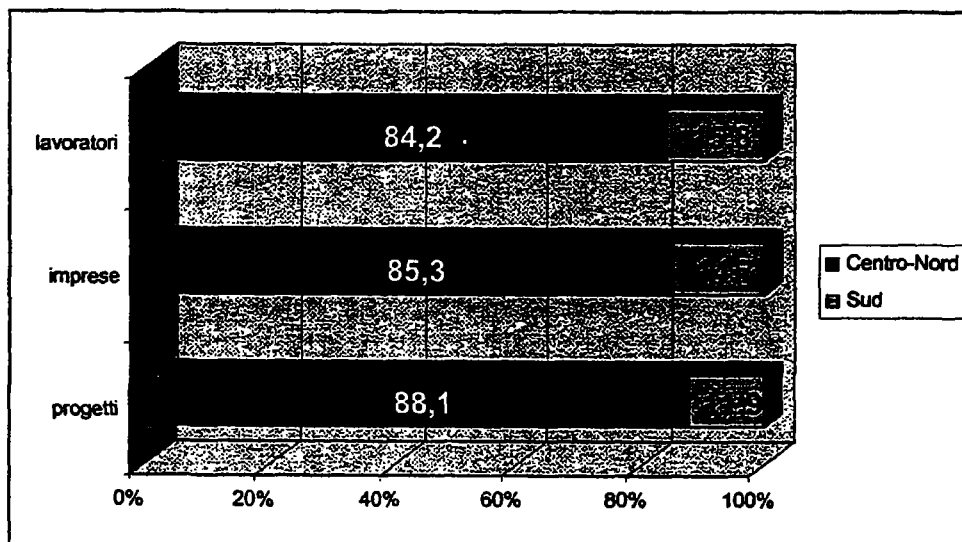
2. I risultati delle azioni di formazione aziendale

La legge 236/93 ha istituito un fondo per la formazione professionale dei lavoratori attraverso il quale sono stati finanziati, in questi anni, interventi di formazione aziendale.

In particolare, nell'anno 2000 la legge 236/93 ha finanziato 5.786 progetti aziendali relativi alle circolari 30/00 e 92/00¹⁸, che hanno coinvolto complessivamente 9.445 imprese e 58.446 lavoratori.

L'ammontare delle risorse finanziarie, ripartite dal Ministero del Lavoro tra le Regioni, per la realizzazione di interventi di formazione aziendale è pari a 116.762.075 euro¹⁹. Si tratta di una considerevole disponibilità finanziaria che in un solo anno (il 2000) concentra quasi la metà delle risorse finanziarie complessive messe a disposizione nell'intero periodo precedente (1996/1999), finalizzata a rodare il sistema della formazione continua, anche in vista dell'operatività futura dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

Fig. XI.1 - Quadro riepilogativo dell'attuazione delle circolari ex lege 236/93 per area geografica. Anno 2000



Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro e delle P.S. - Isfol

L'analisi ex ante dei progetti finanziati nell'anno 2000 restituisce il dato della centralità delle imprese nel proporre interventi formativi mirati alle specifiche necessità; infatti oltre il 75% dei progetti risultano presentati direttamente dalle imprese, mentre si conferma

¹⁸ La circolare 92/00 ha finanziato anche piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

¹⁹ Per la Regione Campania dato provvisorio su un totale di 328 progetti finanziati.

significativo il ruolo degli organismi di consulenza che, in particolare per le imprese di ridotte dimensioni, assolvono al ruolo di catalizzatori della domanda di formazione.

Le Circolari analizzate confermano il ruolo della formazione dei lavoratori collegata al cambiamento organizzativo ed all'innovazione tecnologica; le due aree assorbono oltre il 44% degli interventi formativi; resta elevata l'attenzione delle imprese ad interventi formativi centrati sul miglioramento dei risultati qualitativi delle prestazioni.

Le Circolari hanno finalizzato gli interventi formativi al rafforzamento delle competenze possedute dai lavoratori occupati: oltre il 96% dei progetti presentano infatti per i lavoratori coinvolti questo obiettivo. Sul versante delle imprese la formazione dei lavoratori è principalmente intesa, nel 55% dei casi, come strumento per incrementare la competitività delle stesse e si conferma importante l'esigenza di adeguamento alle norme obbligatorie e volontarie che, assieme, rappresentano il 28% degli obiettivi che le imprese pongono alla base degli interventi formativi proposti.

Le imprese coinvolte nel complesso degli interventi formativi dell'anno 2000 sono 9.445, con una netta prevalenza delle imprese di piccola dimensione, che rappresentano il 73,6% del totale, rafforzando il dato di progressiva maggiore partecipazione riscontrato nel periodo 1996/1999. Le medie imprese, che rappresentano il 19,2% del totale, mostrano una tendenza alla stabilizzazione della loro partecipazione, dal momento che il dato è sostanzialmente analogo al valore riferito all'anno 1999, mentre sembra confermarsi il progressivo calo di partecipazione delle grandi imprese, che scendono al di sotto del 7% (6,7% del totale delle imprese coinvolte nel periodo).

Il settore industriale (tab. XI.3) si conferma, rispetto all'andamento registrato nei primi tre anni d'attuazione della legge 236, come il principale utilizzatore dell'opportunità costituita dalle circolari relative all'anno 2000; spicca il forte incremento dei servizi che raggiungono il 32,8% delle imprese finanziate, con un sensibile incremento rispetto al precedente triennio, nel quale il settore valeva per circa il 23%.

Tab. XI.3 - Distribuzione delle aziende per settore ed area geografica

Aree	Agricoltura	Industria	Artigianato	Costruzioni	Servizi	Commercio	Totale
Centro-Nord	1,1	45,1	2,3	5,6	32,6	13,3	100,0
Sud	1,7	29,8	3,3	11,6	34,0	19,6	100,0
Totale	1,2	42,2	2,5	6,7	32,8	14,5	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Ministero del lavoro e delle P.S. - Isfol

La media per intervento delle imprese coinvolte è pari ad 1,6 in un *range* compreso tra il valore medio massimo registrato nella Regione Emilia Romagna, con 3 aziende coinvolte per intervento, ed il valore medio minimo 1,1 in Campania, Molise e Veneto.

Sul totale dei progetti finanziati, 5.109 (88,2% del totale) hanno riguardato interventi monoaziendali, mentre gli interventi pluriaziendali, pensati per favorire i soggetti imprenditoriali che solitamente incontrano difficoltà nella realizzazione di attività formative e nell'accesso ai finanziamenti pubblici, sono risultati nel numero di 677.

I lavoratori coinvolti negli interventi formativi nell'anno 2000 sono pari a 58.446 unità; nel 2000 si è verificata quindi una contrazione della partecipazione dei lavoratori, rispetto al dato cumulato delle due Circolari precedenti (139/98 e 51/99). Relativamente alla copertura dei lavoratori occupati nelle imprese, nel 2000 si registra un valore dei lavoratori formati pari al 9,7% del totale degli addetti delle imprese coinvolte. Tale dato evidenzia un decremento rispetto al valore registrato nei due anni precedenti (15,2%), ma è comunque superiore al dato relativo alla prima annualità (7,26%).

3. I Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali nel Mezzogiorno

Tra gli strumenti di sostegno pubblico agli interventi di formazione continua riveste oggi particolare importanza il finanziamento dei piani formativi. La normativa che li disciplina stabilisce che essi debbano essere intesi come “un programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali”. L'attività di monitoraggio²⁰, condotta tra gennaio e aprile 2003 sui Piani formativi ammessi a finanziamento nelle Regioni del Sud, ha permesso di verificare le principali caratteristiche degli interventi progettati e degli accordi che li accompagnano.

²⁰ L'indagine è stata condotta dall'Isfol, in collaborazione con Ires Toscana, sui Piani aziendali, settoriali e territoriali finanziati con i fondi stanziati dalla Circolare 92/00, dal D.d. 511/01 e dal FSE. Presso le Regioni sono stati reperiti i dati contenuti nei formulari dei piani finanziati con la Circolare 92/00 e con il D.d. 511/01. Per il FSE, sebbene nei progetti di formazione continua finanziati con risorse comunitarie il concetto di piano formativo non trovi una collocazione definita, sono stati monitorati quei progetti che sono parte integrante di un patto/accordo territoriale o che risultano accompagnati da: a) un accordo tra le parti sociali, ossia un documento siglato da almeno un rappresentante dei lavoratori e dalla propria controparte; b) un parere favorevole, espresso dai rappresentanti dei lavoratori (di livello aziendale o territoriale) su esplicita richiesta dell'azienda, sull'opportunità degli interventi formativi da realizzare; c) una lettera di assenso, la quale pur presentando le stesse caratteristiche del parere, si limita ad acconsentire alla realizzazione dell'intervento, senza essere accompagnata da considerazioni di merito.

L'applicazione dei dispositivi nazionali (Circolare 92/00 e D.d.511/01) e del FSE (per le misure che finanziano la formazione continua) nelle Regioni esaminate presenta, come riportato nella tabella che segue, caratteristiche differenziate.

Tab. XI.4 – Applicazione Circolare 92/00, DD 511/01 e FSE per la formazione continua nel Sud

Regione	Circolare 92/00		DD 511/01		FSE
	Bando	Approvazione graduatorie	Bando	Approvazione graduatorie	Presenza di progetti con documento di negoziazione tra le parti sociali
Basilicata (1)	X	X			
Calabria	X	X			X
Campania (2)	X	X	X		
Molise	X	X	X	X	X
Puglia (1)	X	X			
Sardegna (1)	X	X			
Sicilia					X

(1) In Basilicata Puglia e Sardegna le risorse del DD 511/01 si sono aggiunte a quelle della Circolare 92/00 ed insieme hanno concorso a finanziare la medesima graduatoria dei Piani formativi.

(2) In Campania le risorse del FSE si sommano a quelle della Circolare 92/00 e del DD 511/01. Non sono presenti però progetti finanziati solo dal FSE che presentino documenti frutto della negoziazione tra le parti sociali associati ai piani formativi. Per la Circolare 92/00 le risorse del FSE (misura 3.9) sono state impiegate a integrazione di quelle nazionali mentre per il DD 511/01 il percorso è stato inverso nel senso che le risorse nazionali sono andate a sommarsi a quelle comunitarie per finanziare le attività della mis. 3.9 azione c).

Fonte: elaborazione Isfol

Nelle Regioni Ob. 1 sono stati effettivamente attivati, al netto dei piani revocati e/o rinunciati, 468 piani, di cui 456 nell'ambito della Circolare 92/00 e 12 nell'ambito del D.d. 511/01. I progetti finanziati con il FSE e accompagnati da accordo, parere o assenso sono stati 109. La Circolare 92/00 rappresenta la linea di finanziamento a cui è associata la quasi totalità dei piani. Questo si giustifica con il fatto che il D.d. 511/01 è stato finanziato in forma autonoma solo nella Regione Molise.

Ad accompagnare i progetti presentati, oltre agli accordi veri e propri, che rappresentano il 62,8% del totale, sono stati individuati pareri favorevoli (31,8%) espressi dai rappresentanti dei lavoratori su esplicita richiesta dell'azienda e lettere di assenso (5,4%), simili ai pareri, ma prive di considerazioni sul merito dei progetti presentati. Nonostante la prevalenza degli accordi sui pareri e sugli assensi, emerge una scarsa propensione delle OO.SS a negoziare accordi, che, infatti, risultano spesso privi degli elementi necessari a giustificare le scelte formative e le strategie che dovrebbero orientare gli interventi di qualificazione, riqualificazione e riconversione. In questi casi la sottoscrizione di un accordo è vissuta dalle parti sociali come un semplice avallo alle

richieste dell'impresa, senza che ciò imponga un confronto sul merito del progetto, né la promozione di una qualche forma di "corresponsabilizzazione" nel percorso progettuale. E' utile sottolineare che questa tendenza è meno presente nei casi di piani formativi finanziati dalla Circolare 92/00, in cui prevale la modalità dell'accordo, mentre caratterizza maggiormente i piani finanziati dal FSE, che hanno fatto più ampio ricorso ai pareri favorevoli.

Dalla rilevazione emerge che tra i soggetti firmatari degli accordi, pareri e assensi, le imprese svolgono un ruolo di gran lunga più rilevante (con 197 accordi) rispetto a quello degli Enti bilaterali e delle Istituzioni. Tra i soggetti firmatari un ruolo rilevante è svolto anche dalle associazioni di categoria e, in particolare, per la parte datoriale si assiste a una presenza non trascurabile dalle associazioni di rappresentanza dell'artigianato e delle piccole e medie imprese, mentre per i sindacati prevalgono le firme di Cgil, Cisl e Uil. Tuttavia è interessante notare che molti accordi soprattutto in alcune regioni (Sicilia e Calabria in particolare) risultano firmate da sindacati autonomi.

Il maggior numero di accordi risulta sottoscritto a livello aziendale (239 piani) e a livello provinciale (59 piani). Per quanto riguarda i settori produttivi, la distribuzione degli accordi sembra privilegiare gli interventi nel settore terziario e in quello dell'industria; quest'ultimo prevale nei casi di piani finanziati dal FSE, mentre i piani con accordo attivati con risorse nazionali si concentrano, oltre che nel terziario, anche nel comparto dell'edilizia

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, mediamente i piani formativi riconducibili alla Circolare 92/00 hanno goduto di un finanziamento pubblico di € 73.972 Euro; quelli finanziati dal D.d. 511/01 di € 57.575. I progetti FSE, rispecchiando le grandezze del costo medio, hanno goduto di un cofinanziamento maggiore pari a € 94.071.

In merito alla dimensione delle imprese è da rilevare che la maggior parte degli interventi finanziati si è rivolta ad imprese di piccola dimensione. Se si analizza la partecipazione delle stesse alle diverse tipologie dei piani risulta inoltre che le piccole imprese sono state coinvolte in maggior parte nella realizzazione di piani territoriali e settoriali, le medie e le grandi in piani di tipo aziendale e settoriale

Indipendentemente dalla dimensione di impresa, notevole rilievo assumono i dati riguardanti i lavoratori coinvolti nelle attività formative. Con le risorse stanziare con la Circolare 92/00 e il D.d. 511/01 il peso dei lavoratori formati rispetto al numero complessivo degli addetti è pari al 30,4%, corrispondenti a 9.759 lavoratori coinvolti

rispetto a un numero di 32.013 addetti. Nelle tre regioni in cui sono stati finanziati piani con il FSE invece sono stati coinvolti 1.791 lavoratori

Con le linee di finanziamento attivate nelle regioni del Mezzogiorno vengono realizzate 1660 azioni formative con un'erogazione totale di 130.550 ore di formazione. Mediamente i Piani finanziati dalla Circolare 92/00 e dal D.d. 511/01 hanno un numero di 296,9 ore di formazione. Per quanto riguarda il FSE la durata delle attività risulta invece molto più ampia: mediamente ciascun piano sviluppa circa 331 ore di formazione.

L'analisi relativa agli obiettivi perseguiti nelle varie azioni evidenzia che nella maggior parte dei casi le aziende hanno finalizzato gli interventi formativi all'"Aggiornamento" e alla "Qualificazione" piuttosto che alla "Riconversione" o alla "Riqualificazione", mettendo in luce come gli obiettivi perseguiti dalle imprese nei progetti siano finalizzati al miglioramento delle capacità tecniche più che alla creazione di nuove figure professionali.

Le attività formative hanno utilizzato principalmente la tradizionale modalità di formazione in aula, mentre per la quasi totalità di esse è mancata la verifica degli esiti finali e non è quindi stato previsto il rilascio dell'attestato finale.

4. Gli orientamenti regionali per l'attuazione della legge 53/00

La legge 53/00 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi per la formazione e per la formazione continua (articoli 5 e 6).

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 prevede a partire dal 2000 uno stanziamento annuale pari a 15.493.707,00 euro.

Con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse per le annualità 2000 e 2001.

Lo stanziamento pari a 30.987.414,00 euro poteva essere destinato a finanziare:

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

I bandi regionali

Il quadro di attuazione che risulta a luglio 2003 è piuttosto differenziato. Quindici delle ventuno amministrazioni hanno adottato il relativo bando. Cinque di queste hanno previsto il finanziamento di entrambe le tipologie (Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia) adottando un bando per ciascuna di esse. Sei amministrazioni (Piemonte, Abruzzo, Molise, Sardegna, Marche e Provincia Autonoma di Bolzano) finanziano esclusivamente progetti formativi presentati dai singoli lavoratori. La Provincia autonoma di Trento, le regioni Campania e Liguria finanziano progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione dell'orario di lavoro.

La regione Lombardia ha previsto di realizzare un bando unico per il finanziamento della formazione individuale entro la fine dell'anno. Nel frattempo ha deciso di finanziare azioni di assistenza tecnica preliminari agli interventi formativi al fine di ottimizzare il sistema (adeguamento della rete informatica, implementazione del catalogo dell'offerta, ecc.).

La delega alle Province

In merito a questo tema le Amministrazioni hanno adottato soluzioni piuttosto differenziate: le regioni Veneto, Abruzzo, Campania, Molise, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Marche hanno programmato e gestito gli interventi a livello regionale.

Le regioni Piemonte e Toscana hanno affidato alle province la sola gestione; la regione Umbria ha adottato direttive regionali che affidano alle province la programmazione di dettaglio e la gestione degli interventi. L'Emilia Romagna programma e gestisce a livello regionale i progetti aziendali, affidando alle province la programmazione di dettaglio e la gestione dei progetti presentati direttamente dai lavoratori.

Attuazione della tipologia a)

Tutte le amministrazioni regionali che hanno destinato risorse a questa tipologia (P.A. Trento, Umbria, Toscana), ad eccezione dell'Emilia Romagna, hanno dovuto riaprire i termini di presentazione dei progetti o hanno preso in considerazione la possibilità di spostare i finanziamenti sulla seconda tipologia di intervento, poiché sono pervenute poche proposte progettuali e non si è riusciti ad impegnare tutte le risorse disponibili.

Il quadro riassuntivo della quota di risorse destinata al finanziamento della tipologia a) è riassunto nella tab. XI.5.

In merito ai risultati raggiunti riportiamo gli esiti di alcune regioni aggiornati al luglio 2003.

L'Emilia Romagna ha ammesso a finanziamento 58 progetti impiegando tutte le risorse disponibili, risulta da fonti regionali che vi sia stata una risposta significativa e allo stesso tempo una ulteriore aspettativa di rifinanziamento degli interventi.

La P.A. di Trento ha ammesso inizialmente a finanziamento 2 progetti impegnando 92.512,82 euro; successivamente sono stati riaperti i termini di presentazione dei progetti con scadenza il 10 dicembre 2002 per riallocare la parte di risorse residue (373.349,90 euro).

Le Province di Perugia e Terni, che gestiscono le risorse destinate alla regione Umbria, confermano una risposta inferiore rispetto a quella riscontrata per i progetti presentati direttamente dai lavoratori, ai quali spetta, peraltro, una quota minore di risorse.

Nel complesso l'insoddisfacente livello di risposte viene imputato anche alla mancata previsione di risorse per attivare campagne informative tra i lavoratori e le Parti sociali. Pertanto alcune Amministrazioni hanno avanzato informalmente l'esigenza di destinare una parte delle risorse stanziata a favore di iniziative di sensibilizzazione ed informazione delle parti interessate, da realizzare sul territorio.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XI.5 - Attuazione della legge 53/2000 art. 6 comma 4. Congedi per la formazione continua. Avanzamento procedurale a luglio 2003

<i>Amministrazione</i>	<i>Risorse assegnate dal D.i. n.167/2001</i>	<i>Adozione Bando</i>	<i>Tip. A – Risorse per progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione di orario di lavoro</i>	<i>Tip. B - Risorse per progetti presentati direttamente dai singoli lavoratori</i>
Valle d'Aosta	206.582,76	No	-	-
Piemonte (*)	2.818.472,63	Ogni Provincia ha adottato il proprio bando	-	2.818.472,63
Lombardia	5.912.235,38	In corso di adozione	-	-
P.A. Trento	465.862,72	Si (nov. 2001)	465.862,72	-
P.A. Bolzano	405.127,38	Si	-	96.000,00
Friuli Venezia Giulia	871.111,98	Si	435.555,99	435.555,99
Veneto	3.121.961,30	Si (mag. 2002 Tip. A e nov 2002 Tip. B)	1.248.784,00	1.873.176,78
Liguria	899.930,28	Si	619.748,28	-
Emilia Romagna (*)	3.278.879,50	Ogni Provincia ha adottato il proprio bando	2.065.827,60	1.213.051,90
Toscana (*)	2.129.998,40	Si (nov. 2001)	1.355.313,05	-
Umbria (*)	523.621,19	Ogni Provincia ha adottato il proprio bando	418.940,14	104.681,05
Marche	945.481,78	Si	-	103.291,38
Lazio	2.358.187,65	No	-	-
Abruzzo	597.371,23	Si (ott. 2001)	-	597.371,23
Basilicata	482.286,04	No	-	-
Calabria	527.649,55	No	-	-
Campania	1.866.483,50	Si (nov. 2002)	1.866.483,50	-
Molise	231.166,11	Si (sett. 2001)	-	231.166,11
Puglia	1.409.297,26	No	-	-
Sardegna	806.968,04	Si (dic. 2001)	-	806.968,04
Sicilia	1.128.739,28	No	-	-
Totale	30.987.413,95		8.476.515,28	8.279.735,11

(*) Le risorse a bando sono state suddivise tra le Provincie a cui è stata delegata la gestione degli interventi

Fonte: Isfol

Attuazione della tipologia b)

I progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori hanno avuto maggior riscontro, soprattutto in quei contesti in cui è stata più ricca e avanzata l'esperienza della sperimentazione prevista dalla legge 236/93. Il quadro riassuntivo della quota di risorse destinata al finanziamento della tip. b) è anch'esso riassunto nella Tab. XI.5.

Di seguito si riporta lo stato di avanzamento per questa tipologia di progetti per alcune Regioni.

La Giunta regionale dell'Emilia Romagna ha ripartito tra le Province le risorse disponibili sulle leggi 236/93 e 53/00 per il finanziamento di 1.939 voucher (939 per la legge 53/00). In entrambi i casi i voucher possono essere utilizzati rispetto all'offerta formativa presentata nel catalogo elettronico "Futuro in Formazione".

Anche la Regione Piemonte si è mossa sulla linea di un coordinamento degli strumenti finanziari che permettono il finanziamento di formazione continua individuale, adottando, nell'aprile 2001, una direttiva unica che prevede il finanziamento di formazione continua individuale a valere sui fondi delle leggi 236/93 e 53/00 e del Fse. Il Piemonte, come il Veneto, finanzia l'80% del corso a catalogo, il restante 20% è a carico del lavoratore.

La Regione Sardegna, che finora non aveva partecipato ad iniziative di formazione continua individuale, con la legge 53/00 eroga il voucher per la partecipazione ad interventi formativi sulla base di proposte fatte direttamente dai lavoratori delle imprese private, in relazione ad accordi contrattuali che prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro. I percorsi formativi sono vincolati all'adeguamento delle competenze per la informatizzazione dei processi produttivi. La partecipazione del lavoratore deve essere autorizzata dall'azienda di appartenenza e motivata con riferimento all'applicazione in ambito lavorativo delle competenze da acquisire.

La regione Molise, che come la Sardegna non aveva partecipato alla sperimentazione della formazione individuale, ha ottenuto una risposta molto significativa al bando adottato ad ottobre 2001: sono pervenute 558 richieste, 227 delle quali soddisfatte sulla base della disponibilità finanziaria.

La P.A. di Bolzano ha finanziato iniziative di formazione individuale, assegnando tuttavia delle priorità a quei progetti che vedono anche il coinvolgimento dell'impresa. Altra priorità è attribuita ai lavoratori che appartengono a imprese in crisi o impegnate in

processi di ristrutturazione, in situazioni oggettive di svantaggio fisico o sociale, a maggior rischio di esclusione o comunque in situazioni professionali e occupazionali precarie.

Infine, la Regione Abruzzo ha finanziato 197 voucher (aprile 2002), mentre la Regione Marche ha previsto un finanziamento minimo di 80 voucher.

Capitolo 12

LA SPESA PER LA FORMAZIONE

1. Le tendenze generali della spesa per istruzione e formazione

Nel 2001 l'intervento pubblico in istruzione è stato di circa 61 miliardi di euro, corrispondenti a 1.064 euro per abitante. L'incidenza della spesa sul PIL si è attestata intorno al 5%, con una variazione positiva di circa mezzo punto percentuale rispetto all'anno 2000 (v. tab. XII.1 coll. 1 e 2). Malgrado questo ultimo aumento, la percentuale sul PIL continua a rimanere inferiore al livello registrato agli inizi dei trascorsi anni novanta.

Tab. XII.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale -Università). Anni 1991-2001 (a)

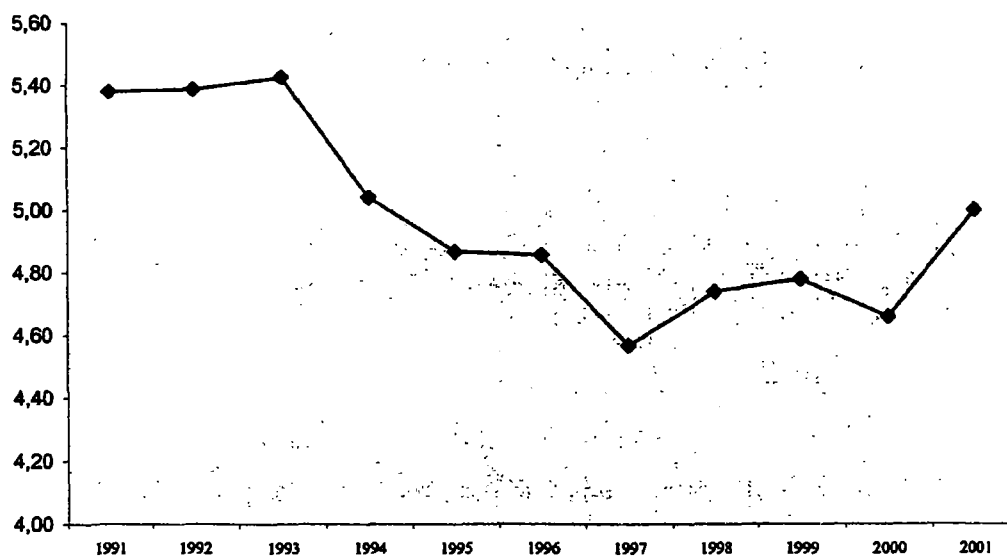
Anni	Spesa pubblica per l'istruzione ai prezzi correnti	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	Spesa pubblica per l'istruzione prezzi costanti 2001	Variazioni annuali della spesa pubblica per l'istruzione a prezzi costanti 2001	Variazioni annuali del PIL a prezzi costanti 2001
	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	Val %	Milioni di Euro dal 1999 (milioni di Euro lire fino al '98)	Val. %	Val. %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1991	40.024	5,38	55.726	-	-
1992	42.220	5,39	56.276	1,0	0,8
1993	43.809	5,43	56.093	-0,3	-0,9
1994	43.046	5,04	53.282	-5,0	2,2
1995	44.935	4,87	52.916	-0,7	2,9
1996	47.705	4,86	53.527	1,2	1,1
1997	46.878	4,57	51.266	-4,2	2,0
1998	50.843	4,74	54.199	5,7	1,8
1999	52.983	4,78	55.543	2,5	1,7
2000	54.259	4,65	55.726	0,3	3,1
2001 (a)	61.103	5,01	61.103	9,6	1,8

(a) Le serie a prezzi 2001 (coll. 3, 4, 5) sono ottenute applicando alle spese espresse ai prezzi dell'anno corrente il deflatore del PIL 2001 definito dall'Istat - Contabilità Nazionale. Queste serie rappresentano l'evoluzione delle spese in "volume", vale a dire escludendo gli effetti dell'aumento dei prezzi.

(b) Dati provvisori

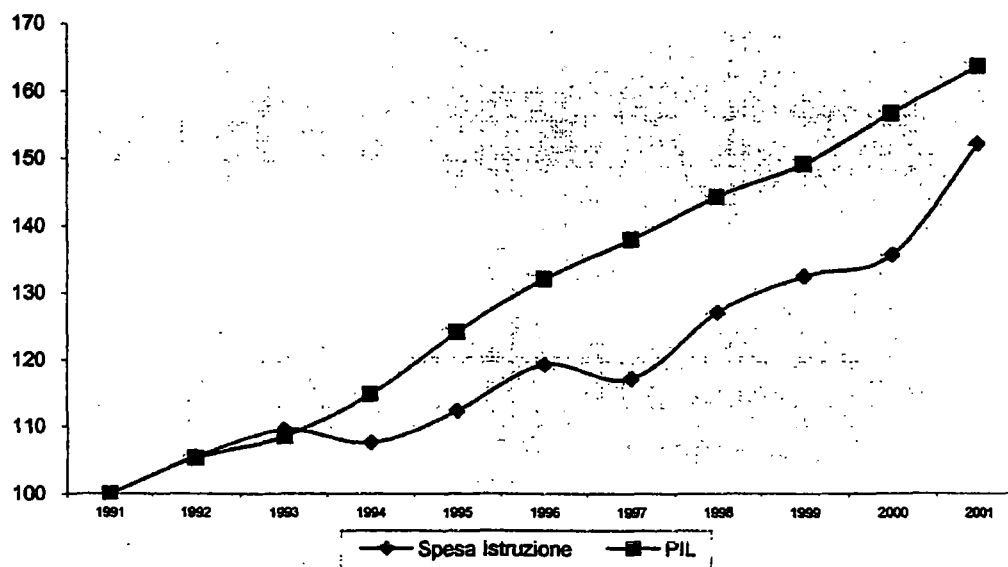
Fonte: Elaborazioni MIUR SAIT-Ufficio di Statistica su dati MIUR e ISTAT

Fig. XII.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione e formazione in % sul PIL



Fonte: Elaborazioni MIUR SAIIT-Ufficio di Statistica su dati MIUR e ISTAT

Fig. XII.2 - Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e formazione e del PIL. Indice base 1991=100



Fonte: Elaborazioni MIUR SAIIT-Ufficio di Statistica su dati MIUR e ISTAT

L'alterna dinamica dell'indicatore può essere meglio esaminata confrontando le variazioni della spesa educativa e del PIL in termini reali, vale a dire non influenzate dalle variazioni dei prezzi (v. tab. XII.1. col. 3, 4, e 5). Si osserva che negli anni 1992-1993 le variazioni della spesa educativa sono state dello stesso segno di quelle del PIL e

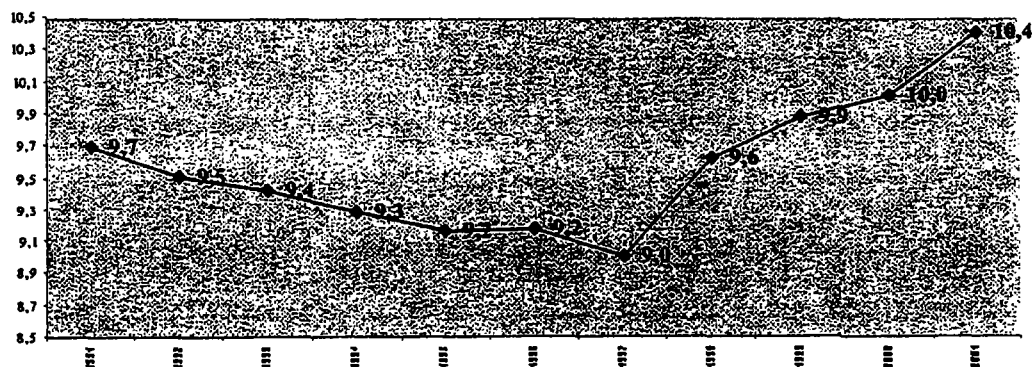
parzialmente dello stesso ritmo. Viceversa, negli anni 1994 e 1995, e nel 1997, la spesa ha registrato variazioni negative (-5% nel 1994, -0,7% nel 1995, -4% nel 1997), pur in presenza di variazioni del PIL tra il 2% e il 3%. Nel 1998 e nel 1999 il tasso di crescita della spesa (5,7% e 2,5%) è superiore a quello del PIL (1,8% e 1,7%), mentre nel 2000 ne è largamente più basso (0,4% contro 3,1%).

Nel 2001, sulla base dei dati provvisori, il tasso di crescita della spesa, stimato intorno al 9,6%, sarebbe di oltre quattro volte superiore a quello del PIL, uguale quest'ultimo all'1,8%.

Le dinamiche evidenziate spiegano la stabilità della quota sul PIL a prezzi correnti negli anni 1991-1993 attorno al 5,4% (v. tab.XII.1 col.(b)); le successive riduzioni nel 1994 e 1995 rispettivamente ai livelli del 5,0% e del 4,9%, e l'altro calo nel 1997 al 4,6%. Negli anni 1998-1999 l'indice risale al 4,7-4,8% in corrispondenza, come già segnalato, a variazioni della spesa (a prezzi costanti) superiori a quelle del PIL. La crescita del 2001 farebbe balzare l'indice al 5,0%, valore non distante da quello del 1994.

La spesa pubblica per l'istruzione in rapporto alla spesa pubblica totale (v. tab.XII.2) si è attestata nel 2001 intorno al 10,4% contro il 9,7% dell'anno 2000. Il dato conferma l'evoluzione positiva di questo indicatore rilevabile ormai da alcuni anni. L'andamento temporale di più lungo periodo evidenzia, infatti, che tra il 1991 e il 1997 l'incidenza della spesa pubblica per l'istruzione sul totale della spesa pubblica ha registrato un calo costante scendendo fino al livello minimo del 9,0% (v. fig. XII.3). Dal 1998 l'indice ha ripreso a salire allineandosi già nel 1999 ai livelli dei primi anni novanta.

Fig. XII.3 - Spesa pubblica per istruzione e formazione in % della spesa pubblica totale. Anni 1991-2001



Tab. XII.2 - Spesa pubblica per istruzione e formazione in rapporto al PIL e alla spesa pubblica totale(a)

Anni	Scuola	Formazione professionale regionale	Università e Ricerca scientifica	Totale
Milioni di euro				
1991	33.580	1.766	4.678	40.024
1992	35.303	1.751	5.167	42.221
1993	35.570	1.804	6.435	43.809
1994	35.963	1.526	5.558	43.047
1995	36.766	2.000	6.170	44.936
1996	38.750	2.229	6.725	47.704
1997	37.310	2.221	7.348	46.879
1998	40.133	2.545	8.164	50.842
1999	41.249	2.987	8.747	52.983
2000	42.510	2.098	9.652	54.259
2001	48.790	2.736	9.577	61.103
in % Prodotto interno lordo (PIL)				
1991	4,51	0,24	0,63	5,38
1992	4,50	0,22	0,66	5,39
1993	4,41	0,22	0,80	5,43
1994	4,21	0,18	0,65	5,04
1995	3,98	0,22	0,67	4,87
1996	3,94	0,23	0,68	4,86
1997	3,64	0,22	0,72	4,57
1998	3,74	0,24	0,76	4,74
1999	3,72	0,27	0,79	4,78
2000	3,64	0,18	0,83	4,65
2001	4,00	0,22	0,78	5,01
in % Spesa pubblica totale				
1991	8,13	0,43	1,13	9,69
1992	7,95	0,39	1,16	9,51
1993	7,65	0,39	1,38	9,42
1994	7,75	0,33	1,20	9,28
1995	7,49	0,41	1,26	9,16
1996	7,46	0,43	1,29	9,18
1997	7,17	0,43	1,41	9,00
1998	7,59	0,48	1,54	9,62
1999	7,69	0,56	1,63	9,88
2000	7,84	0,39	1,78	10,01
2001	8,31	0,47	1,73	10,40

(a) la spesa riferita alla scuola comprende la spesa per i conservatori e musicali e le Accademie nazionali; la spesa per la formazione professionale comprende sia quella per i corsi rivolti ai giovani sia la spesa per la formazione sul lavoro.

Fonte: Elaborazioni MIUR SAIIT-Ufficio di Statistica su dati MIUR e ISTAT

Tra gli elementi che spiegano la ripresa vi sono, tra gli altri, i mutamenti intervenuti nella struttura della spesa pubblica.

A partire, infatti, dal 1995, è iniziata a diminuire, in misura sempre più consistente, la spesa per gli interessi passivi sul debito pubblico²¹. La forte contrazione di tali oneri ha, da un lato, contribuito a ridurre l'incidenza della spesa pubblica sul PIL, dall'altra riequilibrato la composizione percentuale della spesa tra i vari settori d'intervento dell'operatore pubblico, compresa, quindi, anche la spesa pubblica per l'istruzione e la formazione.

2. La spesa regionale per la formazione professionale

Come ogni anno, in questo paragrafo, viene presentata la spesa per la formazione professionale sostenuta dalle Regioni. In particolare viene considerato quanto riportato nella rubrica "Formazione Professionale" dei bilanci preventivi e consuntivi e le spese per la formazione professionale iscritte in altre rubriche come "Fondi Comunitari"²².

La tab. XII.3 riporta i principali indicatori sulla spesa per formazione professionale per il totale delle Regioni italiane. Nelle tabelle successive sono riproposti gli stessi valori, ma distinti per singola Regione.

Le prime due colonne riportano le previsioni di spesa (iniziali —colonna 1- e finali —colonna 2-). La diminuzione della spesa nell'anno 2000, in ambedue le colonne, testimonia il carattere transitorio di quell'anno dal sessennio 1994-1999 al settennio 2000-2006. Nella terza colonna è riportato il calcolo della capacità previsiva delle previsioni iniziali di spesa, sulla base del rapporto tra i bilanci iniziali di previsione, e le previsioni finali. Lo scarto tra le due previsioni, iniziale e finale, è sempre rilevante.

La colonna 4 riporta gli impegni di spesa²³. Come si può vedere, dopo la forte diminuzione dell'anno 2000, dovuto al passaggio tra le due programmazioni del Fondo Sociale Europeo, si può assistere ad un significativo aumento degli impegni, che arrivano per il 2001 alla somma di 2,8 miliardi di euro. Tuttavia, se si raffronta questo dato con la massa di risorse disponibili riportate nella colonna 2 (4,3 miliardi di euro) continua ad emergere una capacità di impiego ridotta (65,6% della disponibilità).

²¹ V. ISTAT, Conti ed Aggregati Economici delle Amministrazioni Pubbliche, Serie SEC95, 1990-2000, Roma, ISTAT, 2001.

²² A partire da quest'anno vengono adottati criteri più restrittivi di individuazione delle voci in bilancio, escludendo le attività formative non di pertinenza degli assessorati regionali alla formazione professionale, conseguentemente è stata revisionata la serie storica.

²³ Parte di questi fondi sono già quelli demandati alle Province, laddove è già avvenuto il decentramento,

La colonna 6 riporta la spesa effettiva: anche questa, dopo un rallentamento nel 2000, riprende a salire, anche se in misura inferiore alle disponibilità teoriche, e si assesta quasi a 1,9 miliardi di euro.

Nella colonna 8 è mostrata la spesa media per unità di forza lavoro. Anche qui si è verificata una diminuzione della spesa unitaria nel 2000 (74,6 euro). Successivamente la disponibilità di risorse formative per i lavoratori è tornata lentamente a crescere e si assesta a 79,7 euro nel 2001.

2.1. I bilanci consuntivi di Regioni e Province Autonome

Nella tab. XII.4 sono riportati i pagamenti effettivamente liquidati.

Nel 2001 la spesa di molto maggiore (1.895,2 milioni di euro) rispetto al 2000 (1.759,8 milioni di euro) e al 1999 (1.782,4 milioni di euro) è derivata ad un aumento molto alto nel Nord-est che è arrivato 540,1 milioni di euro (di quasi il 33% e di oltre il 50% in più rispetto al 2000 ed al 1999). Molto alta è stata anche al centro Italia con 252,0 milioni di euro (del 7% di oltre il 12% in più rispetto al 2000 ed al 1999).

Analizzando le singole Regioni, vi è stato un grosso aumento in Lombardia (266,7 milioni di euro: +17,4%), in parte compensato, per il Nord-ovest, da una diminuzione in Piemonte (-12,1%) e in Liguria (ben oltre la metà).

Nel Nord est l'aumento c'è stato ovunque (tranne che nella Provincia Autonoma di Trento: -16,1%), ma l'aumento maggiore è stato in Emilia Romagna fino a 205,2 milioni di euro (oltre il 60% in più).

Al Centro Italia l'aumento è avvenuto in Toscana (da 67,5 a 93,7 milioni di euro) ed in Umbria (da 31,5 a 38,7 milioni di euro).

Al Sud i pagamenti sono stati più bassi nel 2001 in quasi tutte le Regioni, ma in particolar modo in Calabria dove si è passati da 24,0 milioni di euro nel 2000 a 3,9 milioni di euro nel 2001.

Gli impegni di spesa presi dal totale delle Regioni italiane nel 2001 sono stati di 2.822,6 milioni di euro (tab. XII.5). Quasi 800 milioni di euro in più rispetto al 2000 (2.047,4 milioni di euro) e vicini agli impegni presi nel 1999 (2.792,8 milioni di euro).

Rispetto al 2000, gli impegni del 2001 sono risultati maggiori in tutte e quattro le Circostrizioni territoriali. Quasi il doppio in quella di Nord-ovest (da 344,3 a 610,6 milioni di euro), ben più alti nel Nord-est (743,6 milioni di euro: oltre il 70%). Al Sud quasi il 20% in più: fino a 1.026,8 milioni di euro.

Per le Regioni del Nord-ovest, gli impegni presi in Valle d'Aosta nel 2001 sono stati 25,2 milioni di euro contro 6,5 milioni di euro nel 2000 nonostante i pagamenti finali siano stati simili nei due anni (intorno a 10 milioni di euro). In Liguria sono stati impegnati 79,1 milioni di euro, quasi il 35% in più rispetto al 2000, nonostante i pagamenti effettivi siano stati meno della meta (cfr. tab. XII.5).

Per il Nord-est, il Veneto ha impegnato, nel 2001 303,9 milioni di euro contro solamente 63,5 del 2000.²⁴ Per tutte le altre Regioni²⁵ gli impegni del 2001 sono stati maggiori rispetto al 2000.

Tutte le singole Regioni del Centro Italia hanno registrato impegni nel 2001 non molto diversi da quelli del 2000.

Riguardo alle singole Regioni del sud d'Italia la Puglia ha riportato, nel 2001, impegni di oltre 80 milioni di euro, come nel 1999 e nel 1998. Gli impegni del 2000 sono stati solamente 7,6 milioni di euro. La Calabria ha registrato impegni molto bassi sia nel 2001 che nel 2000 (5 milioni di euro circa) contro impegni ben più alti nel 1999 e nel 1998 (rispettivamente 79,7 e 58,6 milioni di euro).

La Campania ha impegnato 214,6 milioni di euro nel 2001²⁶, di questi ha impegnato, ma non speso (se non in piccola parte) 131,7 milioni di euro per il POR Campania – Linea Fse 2000/2006 e 39,4 milioni di euro per “fondi del Ministero per l’attuazione di progetti per l’Obbligo Formativo degli istituti tecnici e professionali.

La tab. XII.6 illustra le spese di competenza programmate, sulle quali si è deciso l’impegno di spesa dal quale, a sua volta, sono dipesi i pagamenti finali.

In Italia le previsioni finali di spesa per competenza nell’anno 2001 sono state 4.305,7 milioni di euro: il 25% rispetto al 2000. L’aumento si è registrato soprattutto al Nord: 1.152,9 milioni di euro nel Nord-ovest (oltre il 35% in più) e 1.055,4 milioni di euro nel Nord-est (27,5% in più).

Da registrare forti aumenti, per il Nord-ovest, in Valle d'Aosta che da 9,1 milioni di euro del 2000 ha programmato 32,8 milioni di euro nel 2001 e nella Liguria che da 78,1 milioni di euro del 2000 ha programmato 118,9 milioni di euro nel 2001. Nel Nord-est ci sono stati aumenti contenuti e nella Provincia Autonoma di Bolzano c'è stata una diminuzione da 70,6 a 56,4 milioni di euro.

²⁴ C'è da dire che le previsioni finali di spesa sono state il doppio, nel 2001 rispetto al 2000 (vd. tab. II.7) e la capacità di impiego di detti fondi programmati è stata di oltre il 75% nel 2001 contro meno del 30% del 2000 (vd. tab. II.9).

²⁵ Tranne la Provincia Autonoma di Bolzano.

²⁶ Contro 56,1 milioni di euro nel 2000.

Al Centro Italia le previsioni finali di spesa sono aumentate uniformemente in tutte le Regioni.

Al Sud, infine, l'Abruzzo e la Sardegna hanno registrato una diminuzione (rispettivamente: da 146,8 milioni di euro del 2000 a 90,6 milioni di euro nel 2001 e da 373,0 milioni di euro del 2000 a 227,4 milioni di euro nel 2001.) Tutte le altre Regioni hanno riportato un aumento, specie in Campania (da 185,9 a 397,7 milioni di euro).

La spesa effettivamente liquidata (come da tab. XII.4) è stata confrontata con la forza lavoro delle singole Regioni, ottenendo un indice relativo alla spesa media per la formazione professionale riportato nella tabella XII.7.

A livello nazionale, la spesa media del 2001 è stata di 79,7 euro: più alta di tutti gli altri anni. L'aumento maggiore si è avuto nelle Regioni del Nord-est (111,3 euro nel 2001 contro 84,9 euro del 2000), che ha compensato la diminuzione avvenuta nel Nord-ovest (da 69,7 euro nel 2000 a 68,3 euro del 2000) e nel Sud (da 87,3 euro nel 2000 a 85,7 euro del 2000).

L'aumento a Nord-est è scaturito da un aumento nella Provincia Autonoma di Bolzano (da 196,8 a 269,7), in Emilia Romagna (da 69,0 a 110,0 euro), nel Friuli Venezia Giulia (da 92,9 a 114,9 euro) e nel Veneto (da 60,1 a 77,4 euro).

Da evidenziare che una delle diminuzioni più percepibili è avvenuta in Calabria che da 32,8 euro nel 2000 ha speso solamente 5,2 euro nel 2001.

Gli impegni di spesa della tabella XII.5, rapportati alle spese programmate della tab. XII.6 generano un indice che può aiutare ad indicare quanto si è stati in grado di impegnare le spese preventivamente stabilite (tab. XII.8).

Per il totale "Italia" l'indice è stato molto basso nel 2000 (59,4) e nel 2001 (65,6). Le Circostrizioni in cui quest'indice si abbassa sono state il Nord-ovest (47,0) ed il Nord-est (56,9) nel 2000 e di nuovo il Nord-ovest (53,0) ed il Centro (60,7) nel 2001.

Le Regioni in cui la capacità di impiego, nel 2001, è stata più bassa sono la Lombardia (43,8) per il Nord-ovest; il Friuli Venezia Giulia (28,0) per il Nord-est; l'Umbria (37,6) al Centro e la Basilicata (31,8) e la Calabria (20,1) al Sud.

Vi sono state, di contro, Regioni in cui la capacità di impiego è stata molto alta come la Valle d'Aosta (76,8) per il Nord-ovest; la Provincia Autonoma di Bolzano (97,3) e di Trento (91,0), l'Emilia Romagna (77,7) ed il Veneto (76,2) per il Nord-est; le Marche (87,5) e la Toscana (85,3) al Centro; il Molise (90,5), l'Abruzzo (92,4) la Sicilia (96,7) e la Sardegna (99,0) per il Sud.

L'ultimo indice riportato in questo paragrafo (tab. XII.9) mette in luce la capacità realizzativa delle singole Regioni, sulla base del calcolo degli impegni di spesa che sono stati effettivamente liquidati. Vengono messe a confronto le spese effettive e gli impegni di spesa dal 1998 al 2000.²⁷

L'indice per l'Italia è stato del 77,5%, frutto di un valore alto a Nord-est (90,0%) e a Nord-ovest (87,8%) ed un indice leggermente più basso al Sud (76,8%) e al Centro (52,4%).

Riguardo alle Regioni, la Lombardia (91,7%) e il Piemonte (91,4%) a Nord-ovest, il Friuli Venezia Giulia (95,8%), l'Emilia Romagna (92,3%) e la Provincia Autonoma di Bolzano (91,8%) per il Nord-est, la Puglia (124,1%²⁸) e la Basilicata (92,1%) al Sud Italia sono state quelle che più sono riuscite a liquidare gli impegni presi, anche se non nello stesso anno.

Le figure XII.4 e XII.5 riassumono i risultati di queste analisi

Nella fig. XII.4 (Capacità di investimento in capitale umano) viene operato un confronto tra le Regioni secondo la quantità di spesa per forza lavoro (tab. XII.7 ultima colonna) e la capacità di realizzare gli impegni di spesa (tabella XII.9). È ben visibile come molte delle Regioni del Centro e del Sud Italia non solo hanno dimostrato una capacità realizzativa inferiore al 50%, ma evidenziano una spesa per forza lavoro molto bassa. Una spesa comunque bassa, ma con buone capacità realizzative è stata riportata nelle Marche, in Campania ed in Puglia. Spese pro capite di buon livello ed insieme una discreta capacità realizzativa, sempre per quelle Regioni, ci sono state in Umbria, in Molise, in Sardegna, in Sicilia e in Basilicata.

Tutte le Regioni del Nord hanno avuto capacità realizzative vicino al 100%, con una spesa pro capite molto alta nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano e via via scemando fino al Veneto ed alla Lombardia. Solamente la Liguria ha riportato una capacità realizzativa relativamente bassa ed una spesa pro capite di scarsa entità.

Infine la fig. XII.5 mette a confronto la quantità di risorse erogata (espressa in euro per unità di forza lavoro) con le attività realizzate, distinte tra formazione per i giovani, per gli adulti disoccupati e per gli adulti occupati, e rapportate al bacino di utenza.

²⁷ L'indice mette a numeratore la somma delle spese effettivamente pagate dal 1998 (avendo escluso i residui pagati in quell'anno) al 2000 più i residui pagati nel 2001 e a denominatore gli impegni di spesa presi dal 1998 al 2000.

²⁸ Il sorprendente valore deriva da impegni molto bassi nel 2000 (7,6 milioni di euro), accompagnati da residui di anni precedenti effettivamente pagati molto alti.

Tab. XII.3 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - anni 1998-2003

Anni	Previsioni iniziali (a) (mil. di euro)	Previsioni finali (b) (mil. di euro)	Capacità prevista (3)=1/2	Impegni di spesa (mil. di euro)	Capacità di impegno (5)=4/2	Spesa effettiva (mil. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente (7)	Spesa per unità di forza lavoro (c) (Euro) (8)
1998	2.139,4	2.940,6	72,8%	2.141,9	72,8%	1.634,3	100,0	71,0
1999	2.318,9	3.519,0	65,9%	2.792,8	79,4%	1.782,4	109,1	76,3
2000	2.072,3	3.445,3	60,1%	2.047,4	59,4%	1.759,8	98,7	74,6
2001	2.855,2	4.305,7	66,3%	2.822,6	65,6%	1.895,2	107,7	79,7
2002	3.643,5							
2003	4.256,9							

Fonte: Elaborazioni Isfol sui bilanci di previsione iniziale (a); i dati relativi alla Regione Marche sono stati ottenuti per stima; sui rendiconti regionali (b) e sui dati Israt (c).

Emerge la larghissima copertura dell'utenza giovanile in Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, a fronte di livelli di spesa elevati in Trentino Alto Adige, Veneto, Basilicata, Sicilia e Val D'Aosta.

In generale la corrispondenza tra spesa ed attività formativa sembra limitata, anche se l'eterogeneità delle attività formative svolte (i corsi vanno da meno di 100 ore, per la formazione continua, a più di 1000 ore, per la formazione iniziale) impedisce un confronto preciso.

2.2. I bilanci di previsione iniziale

La tab. XII.10 riporta i dati sulla spesa per la formazione professionale ricavata dai bilanci di previsione iniziale 2003.

Il totale a livello nazionale delle previsioni iniziali di competenza è stato di 4.256,9 milioni di euro, le previsioni iniziali di cassa di 4.966,2 milioni di euro e i residui presunti all'inizio dell'esercizio di 2.757,0 milioni di euro²⁹.

Le previsioni iniziali di competenza ammontano a 2.049,0 milioni di euro al Sud, a 804,8 milioni di euro al Centro, a 796,7 milioni di euro a Nord est ed a 606,4 milioni di euro a Nord ovest.

Il valore molto alto delle previsioni iniziali del Sud Italia è ottenuto avendo sommato dati molto alti come quello della Sicilia (778,6 milioni di euro), quello della Campania (393,7 milioni di euro) e quello della Sardegna (356,4 milioni di euro). Di contro, in Abruzzo si è riportato un valore estremamente basso (222.333,00 euro), poiché la Regione si è limitata a registrare solamente i fondi regionali, riservandosi di registrare quelli nazionali e quelli comunitari solamente dopo l'effettiva attuazione dei decreti di assegnazione.

Al Centro è stato alto il valore del Lazio (522,1 milioni di euro). Il valore più alto del Nord est si registra in Emilia Romagna (370,6 milioni di euro) ed in Lombardia per il Nord ovest (281,4 milioni di euro).

²⁹ Per questi due insiemi di dati sono stati esclusi la Provincia Autonoma di Bolzano, il Friuli Venezia Giulia e la Sicilia che hanno scelto di non riportare. La Provincia Autonoma di Trento non ha riportato i dati delle previsioni iniziali di cassa.

Tab. XII.4 - Spesa effettiva per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1998 - 2001. Mln di euro

Regioni	Anni			
	1998	1999	2000	2001
Valle d'Aosta	10,1	10,3	9,7	10,8
Piemonte	124,5	147,5	178,2	157,7
Liguria	37,3	34,8	47,8	22,4
Lombardia	387,0	227,9	227,2	266,7
Veneto	94,3	106,8	121,2	157,9
Provincia Autonoma di Trento	53,7	52,0	68,4	57,4
Provincia Autonoma di Bolzano	29,1	41,4	43,2	60,4
Friuli Venezia Giulia	49,5	20,7	46,8	59,2
Emilia Romagna	124,0	135,7	127,5	205,2
Toscana	65,9	20,6	67,5	93,7
Umbria	22,8	34,8	31,5	38,7
Marche	20,8	56,4	36,8	28,6
Lazio	75,2	112,7	99,6	91,0
Abruzzo	18,4	18,3	22,3	33,1
Molise	14,3	19,6	19,7	15,3
Campania	24,6	46,6	40,4	65,7
Puglia	54,7	84,7	67,8	67,9
Basilicata	66,0	53,8	38,1	38,0
Calabria	27,0	21,8	24,0	3,9
Sicilia	258,7	453,3	344,3	325,2
Sardegna	76,4	82,7	97,8	96,4
Nord-Ovest	558,9	420,5	462,9	457,6
Nord-Est	350,6	356,6	407,1	540,1
Centro	184,7	224,5	235,4	252,0
Sud	540,1	780,8	654,4	645,5
Totale	1.634,3	1.782,4	1.759,8	1.895,2

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1998-2001

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XII.5 - Impegni di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1998 - 2001 (mln. di euro)

Regioni	Anni			
	1998	1999	2000	2001
Piemonte	153,7	194,2	155,9	207,4
Liguria	63,5	74,4	52,0	79,1
Lombardia	320,2	366,4	129,9	298,9
Veneto	135,3	191,6	63,5	303,9
Provincia Autonoma di Trento	67,2	61,8	77,6	86,6
Provincia Autonoma di Bolzano	34,0	48,2	68,2	54,9
Friuli Venezia Giulia	61,2	23,6	42,7	53,0
Emilia Romagna	162,8	211,4	183,6	245,2
Toscana	81,1	121,4	110,4	120,8
Umbria	32,6	72,5	33,9	35,3
Marche	52,3	70,3	48,3	53,7
Lazio	214,9	226,7	216,5	231,8
Abruzzo	26,9	40,1	74,5	83,7
Molise	30,9	32,4	22,2	30,5
Campania	12,7	141,3	56,1	214,6
Puglia	83,6	82,4	7,6	84,3
Basilicata	58,4	71,1	46,1	28,0
Calabria	58,6	79,7	4,8	5,4
Sicilia	387,2	580,3	344,9	355,2
Sardegna	88,5	84,4	302,2	225,1
Nord-Ovest	553,7	653,6	344,3	610,6
Nord-Est	460,5	536,6	435,6	743,6
Centro	380,9	490,9	409,1	441,6
Sud	746,8	1.111,7	858,4	1.026,8
Totale	2.141,9	2.792,8	2.047,4	2.822,6

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1998-2001

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**Tab. XII.6 - Previsioni finali di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni
(mln. di euro)**

Regioni	Anni			
	1998	1999	2000	2001
Valle d'Aosta	20,6	20,6	9,1	32,8
Piemonte	200,1	221,6	221,8	319,4
Liguria	88,5	89,9	78,1	118,9
Lombardia	394	466,3	424,1	681,8
Veneto	178,5	243,1	219,9	398,7
Provincia Autonoma di Trento	69,0	66,0	92,8	95,2
Provincia Autonoma di Bolzano	38,3	50,2	70,6	56,4
Friuli V. G.	116,3	117,7	150	189,5
Emilia Romagna	193,6	244,8	232,3	315,6
Toscana	101,5	154,7	133,8	141,6
Umbria	81,9	107,9	91,6	93,9
Marche	57,7	78,7	52,4	61,4
Lazio	335,7	295,6	371,7	430,2
Abruzzo	64,7	142,4	146,8	90,6
Molise	34,8	33,5	22,9	33,7
Campania	147,5	183,3	185,9	397,7
Puglia	114,6	106,8	136,1	138,5
Basilicata	106,9	115,4	59,1	88,1
Calabria	90,8	92,1	15,3	26,8
Sicilia	403,6	584,9	358	367,5
Sardegna	102,0	103,5	373	227,4
Nord-Ovest	703,2	798,4	733,1	1.152,9
Nord-Est	595,7	721,8	765,6	1.055,4
Centro	576,8	636,9	649,5	727,1
Sud	1.064,9	1.361,9	1.297,1	1.370,3
Totale	2.940,6	3.519,0	3.445,3	4.305,7

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1998-2001

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XII.7 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro. Anni 1998 - 2001. Valori in euro

Regioni	Anni			
	1998	1999	2000	2001
Valle d'Aosta	187,0	188,8	172,4	189,5
Piemonte	67,7	79,3	94,4	84,0
Liguria	57,3	53,5	73,6	34,3
Lombardia	97,2	56,6	56,1	64,9
Veneto	48,3	54,0	60,1	77,4
Provincia Autonoma di Trento	268,5	251,3	324,0	275,1
Provincia Autonoma di Bolzano	136,0	193,4	196,8	269,7
Friuli Venezia Giulia	99,8	41,3	92,9	114,9
Emilia Romagna	69,0	74,3	69,0	110,0
Toscana	44,9	13,7	44,5	61,2
Umbria	69,7	102,5	91,3	111,2
Marche	34,7	90,9	59,1	45,3
Lazio	36,0	52,8	46,2	41,7
Abruzzo	38,3	37,7	46,0	66,5
Molise	113,5	155,7	157,3	120,0
Campania	12,1	22,9	19,8	32,0
Puglia	38,1	58,4	46,4	46,9
Basilicata	311,3	249,5	172,3	174,7
Calabria	38,1	29,5	32,8	5,2
Sicilia	148,4	258,2	193,8	183,0
Sardegna	121,5	127,1	150,6	146,1
Nord-Ovest	85,7	63,8	69,7	68,3
Nord-Est	75,3	75,5	84,9	111,3
Centro	41,2	48,9	50,8	53,7
Sud	73,3	104,8	87,3	85,7
Totale	71,0	76,3	74,6	79,7

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali e su dati Istat 1998-2001

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

*Tab. XII.8 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni *. Anni 1998-2001 (Valori percentuali)*

Regioni	Anni			
	1998	1999	2000	2001
Valle d'Aosta	79,1	90,3	71,4	76,8
Piemonte	76,8	87,6	70,3	64,9
Liguria	71,8	82,8	66,6	66,5
Lombardia	81,3	78,6	30,6	43,8
Veneto	75,8	78,8	28,9	76,2
Provincia Autonoma di Trento	97,4	93,6	83,6	91,0
Provincia Autonoma di Bolzano	88,8	96,0	96,6	97,3
Friuli V. G.	52,6	20,1	28,5	28,0
Emilia Romagna	84,1	86,4	79,0	77,7
Toscana	79,9	78,5	82,5	85,3
Umbria	39,8	67,2	37,0	37,6
Marche	90,6	89,3	92,2	87,5
Lazio	64,0	76,7	58,2	53,9
Abruzzo	41,6	28,2	50,7	92,4
Molise	88,8	96,7	96,9	90,5
Campania	8,6	77,1	30,2	54,0
Puglia	72,9	77,2	5,6	60,9
Basilicata	54,6	61,6	78,0	31,8
Calabria	64,5	86,5	31,4	20,1
Sicilia	95,9	99,2	96,3	96,7
Sardegna	86,8	81,5	81,0	99,0
Nord-Ovest	78,7	81,9	47,0	53,0
Nord-Est	77,3	74,3	56,9	70,5
Centro	66,0	77,1	63,0	60,7
Sud	70,1	81,6	66,2	74,9
Totale	72,8	79,4	59,4	65,6

* Rapporto tra impegni e previsioni finali si spesa.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1998-2001.

*Tab. XII.9 - Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1998-2001.**

<i>Regioni</i>	<i>Valori</i>
Valle d'Aosta	71,3
Piemonte	91,4
Liguria	64,9
Lombardia	91,7
Veneto	87,1
Provincia Autonoma di Trento	84,8
Provincia Autonoma di Bolzano	91,8
Friuli Venezia Giulia	95,8
Emilia Romagna	92,3
Toscana	53,4
Umbria	76,3
Marche	68,8
Lazio	42,7
Abruzzo	52,2
Molise	59,4
Campania	71,4
Puglia	124,1
Basilicata	92,1
Calabria	42,1
Sicilia	81,8
Sardegna	63,6
Nord-Ovest	87,8
Nord-Est	90,0
Centro	52,4
Sud	76,8
<i>Totale</i>	<i>77,5</i>

* Rapporto tra la spesa effettivamente sostenuta ed i relativi impegni di spesa tra gli anni 1998 e 2000.

Per la spesa è stata considerata anche quella in conto residui dell'anno 2001 ed è stata esclusa quella dei Residui 1998.

Il dato anomalo della Regione Puglia si spiega parzialmente con i bassi impegni di risorse dell'anno 2000.

Fonte: Elaborazioni Isfol sui rendiconti regionali 1998-2001.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

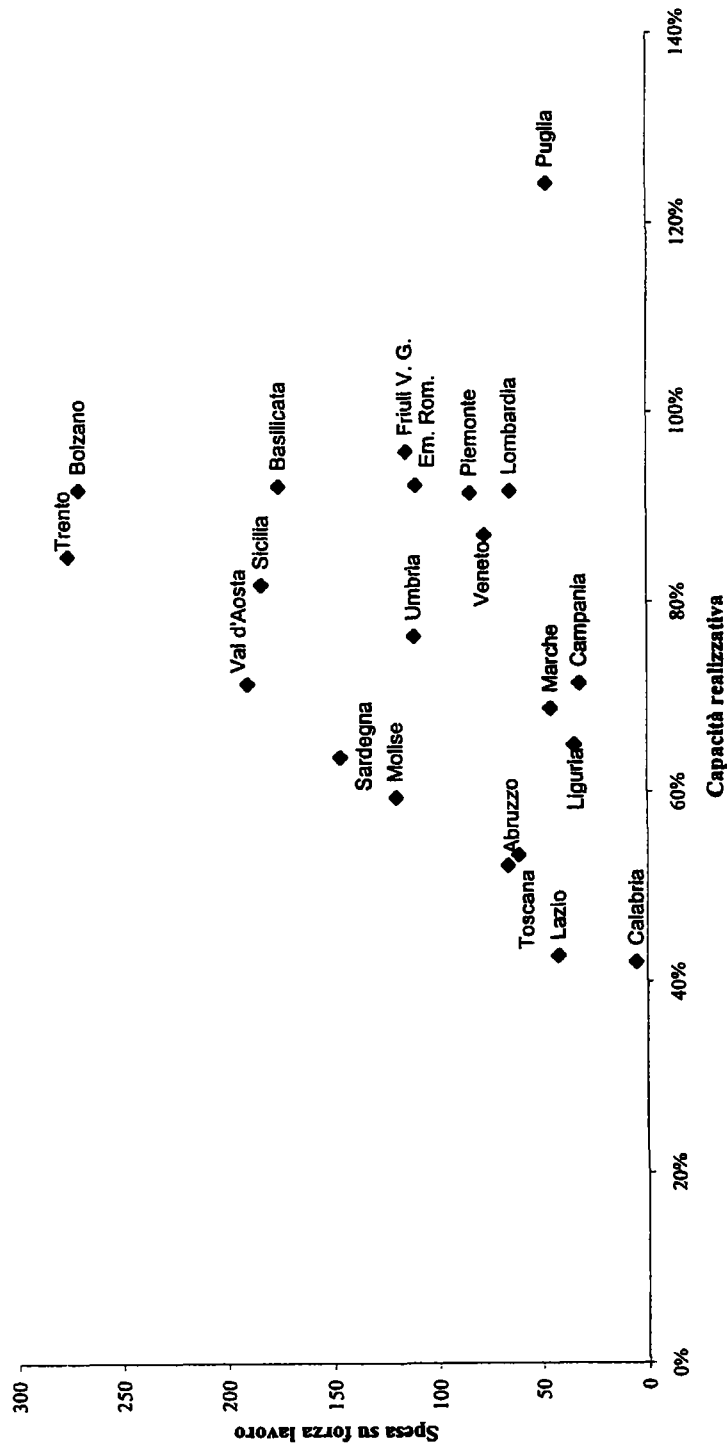
Tab. XII.10 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2003 (mln di euro)

<i>Regioni</i>	<i>Residui</i>	<i>Competenza</i>	<i>Cassa</i>
Valle d'Aosta	28,5	22,0	25,5
Piemonte	198,2	200,5	398,7
Liguria	126,2	102,5	228,7
Lombardia	430,7	281,4	696,5
Veneto	181,4	208,9	353,8
Prov. Di Trento	102,6	100,2	
Prov. Di Bolzano		23,4	
Friuli Venezia Giulia		93,6	
Emilia Romagna	213,8	370,6	410,0
Toscana	72,9	117,7	190,6
Umbria	61,5	93,5	107,7
Marche	46,8	71,5	108,1
Lazio	3,8	522,1	525,9
Abruzzo	0,0	0,2	0,2
Molise	42,4	35,4	75,2
Campania	335,8	393,7	487,4
Puglia	391,3	119,7	501,0
Basilicata	32,9	122,6	130,2
Calabria	112,8	242,4	355,2
Sicilia		778,6	
Sardegna	375,1	356,4	371,6
Nord ovest	783,7	606,4	1.349,4
Nord est	497,9	796,7	763,7
Centro	185,0	804,8	932,3
Sud	1.290,4	2.049,0	1.920,9
<i>Totale</i>	<i>2.757,0</i>	<i>4.256,9</i>	<i>4.966,2</i>

*I dati relativi alla Regione Marche sono stati ottenuti per stima, la Regione Abruzzo si è limitata a registrare solamente i fondi regionali, riservandosi di registrare quelli nazionali e quelli comunitari solamente dopo l'effettiva attuazione dei decreti di assegnazione.

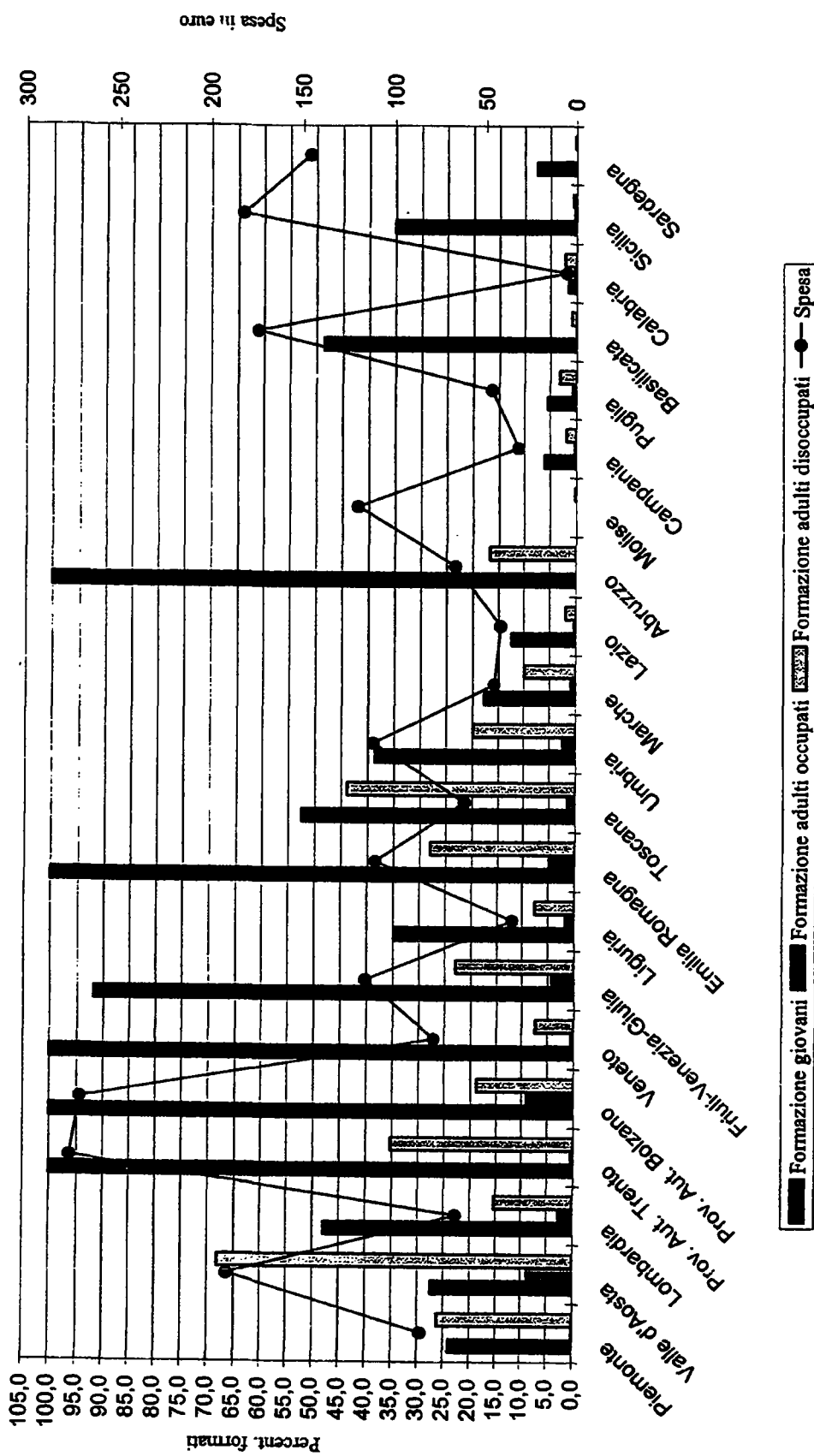
Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali di previsione iniziale 2003

Fig. XII.4 — Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2001



Fonte: elaborazioni Isfol

Fig. XII. 5 — Percentuale di formati su bacino d utenza e spesa regionale pro capite per la formazione. Anno 2001



Fonte: elaborazioni Ispol

Capitolo 13

L'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

1. L'attuazione finanziaria

Per il periodo 2000-2006 il Fondo Sociale Europeo ha assegnato all'Italia una disponibilità di risorse pari ad oltre 15 miliardi di Euro, dei quali 8,7 miliardi per le Regioni dell'Obiettivo 3 e 6,3 miliardi per le Regioni dell'Obiettivo 1.

Al 31.12.2002 le Regioni dell'Ob. 3 avevano impegnato quasi il 40% delle risorse assegnate, e spese effettivamente il 13,7%, mentre le Regioni dell'Ob.1 erano riuscite ad impegnare il 30% delle somme disponibili, spendendone effettivamente il 9,1%.

Emerge dunque, anche per questo periodo di programmazione delle risorse comunitarie, la maggiore difficoltà delle Regioni meridionali ad utilizzare velocemente le risorse assegnate.

Tab. XIII.1 - Totale Fse Obiettivo 1 e 3: avanzamento finanziario al 31/12/2002

	<i>Costo totale</i>	<i>Impegni</i>	<i>Pagamenti</i>	<i>Impegni/Costo</i>	<i>Pagamenti/Costo</i>
Totale Qcs Ob.3	8.720.184.054,1	3.443.410.778,6	1.491.613.535,7	39,5	17,1
Totale Qcs Ob.1	6.362.283.348,0	1.931.940.050,6	580.664.863,6	30,4	9,1
Totale Fse	15.082.467.402,1	5.375.350.829,1	2.072.278.399,3	35,6	13,7

Fonte: elaborazioni Isfol su dati del Ministero dell'Economia (Sirgs).

Esaminando più specificamente le Regioni dell'Ob.3 si può notare che il volume finanziario maggiore è stato attribuito all'asse A, 32% del totale programmato, seguito dall'asse C, con il 28,8% e dall'asse D, con il 20,8%. Gli assi E e B presentano una percentuale di programmato pari rispettivamente al 10% e al 6% del totale, segue l'asse F con il 3%.

Un sostegno finanziario pari al 20% del programmato totale Fse 2000-2006 viene fornito a quelle aree geografiche del Centro-Nord che non rientrano più nei criteri di zone ammissibili per i fondi dell'Ob. 2 del 2000-2006 ma che lo erano nella passata programmazione. Questo al fine di evitare una brusca sospensione del sostegno finanziario

e di consolidare quanto conseguito in Ob. 2 nella precedente programmazione (Tab. XIII.2).

Tab.XIII.2. Piano finanziario Ob. 3 Fse 2000-2006 per asse

Asse		programmato 2000/06	%
A	Sviluppo e promozione di politiche attive del lavoro	2.791.905.199,04	32,0
B	Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro	487.056.632,00	5,6
C	Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento	2.507.175.031,05	28,8
D	Promozione di un aforza lavoro competente, qualificata ed adattabile	1.810.917.274,05	20,8
E	Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	863.911.553,00	9,9
F	Assistenza tecnica	259.218.365,00	3,0
Totale complessivo		8.720.184.054,14	100
di cui a titolo Ob.2 *		1.735.633.972,30	19,9

Fonte: elaborazioni Isfol su dati del Ministero dell'Economia (Sirgs)

La tabella XIII.3 mostra nel dettaglio la capacità di utilizzo delle risorse comunitarie nei vari assi.

Tab. XIII.3 - Attuazione finanziaria al 31.12.2002: programmato, impegnato e speso per asse - valori assoluti e indicatori di performance (dati finanziari in euro)

Asse	a		b	c	%b/a		% c/a		% c/b
	programmato 2000-2006	programmato 2000-2002	impegnato 2000-2002	speso 2000-2002	capacità di impegno 2000-2006	capacità di impegno 2000-2002	efficienza realizzativa 2000-2006	efficienza realizzativa 2000-2002	capacità di utilizzo 2000-2002
A	2.791.905.199,04	1.187.812.485,00	1.131.257.985,86	540.605.090,56	40,5	95,2	19,4	45,5	47,8
B	487.056.632,00	207.290.079,00	221.772.899,30	103.016.123,90	45,5	107,0	21,2	49,7	46,5
C	2.507.175.031,05	1.090.451.994,00	988.887.154,91	377.905.590,11	39,4	90,7	15,1	34,7	38,2
D	1.810.917.274,05	775.993.100,00	664.908.289,94	292.690.342,88	36,7	85,7	16,2	37,7	44,0
E	863.911.553,00	372.220.931,00	360.426.103,86	144.948.150,33	41,7	96,8	16,8	38,9	40,2
F	259.218.365,00	111.670.296,00	76.158.344,69	32.448.237,95	29,4	68,2	12,5	29,1	42,6
Totale	8.720.184.054,14	3.745.438.885,00	3.443.410.778,56	1.491.613.535,74	39,5	91,9	17,1	39,8	43,3

Fonte: elaborazioni Isfol su dati del Ministero dell'Economia (Sirgs)

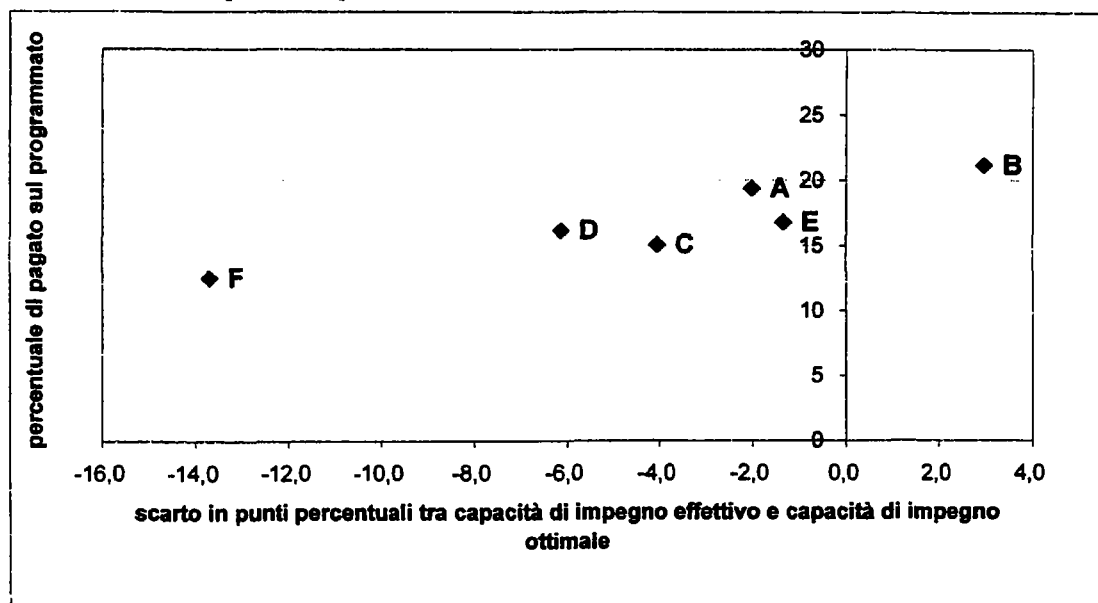
Per un'analisi congiunta dei valori assunti dagli indicatori di *performance* a livello di asse si confronta, inoltre, l'efficienza realizzativa con lo scarto in punti percentuali tra la capacità di impegno effettiva e la capacità di impegno ottimale³⁰ (Fig. XIII.1). Si vede allora come il solo asse B ha la migliore *performance* in entrambe le dimensioni: infatti questo asse presenta non solo la percentuale più alta di efficienza realizzativa (21%), ma

³⁰ Per capacità di impegno effettiva si intende l'indicatore dato dal rapporto tra gli impegni al 31.12.2002 e il programmato 2000-2006 e per capacità di impegno ottimale quella che misura la capacità dei singoli PO di impegnare risorse finanziarie come previsto nei piani indicativi di finanziamento.

anche l'unico scarto positivo tra capacità di impegno effettiva e capacità di impegno ottimale, vale a dire che è il solo asse che presenta impegni per gli anni 2000-2002 superiori a quanto previsto in sede di programmazione per lo stesso periodo.

L'asse F mostra la più bassa efficienza realizzativa (12,5%) ed è inoltre l'asse che presenta maggiori difficoltà di impegno essendo quello più distante dal punto 0 che rappresenta, sull'ascissa, il punto in cui l'impegno al 31.12.2002 è pari al programmato 2000-2002. In termini di efficienza realizzativa gli assi A, C, D ed E si dispongono attorno al totale del Qcs (17%) e in particolare gli assi A ed E mostrano una capacità di impegno prossima a quella ottimale.

Fig. XIII.1 . Scarto in punti percentuali tra capacità di impegno effettiva e capacità di impegno ottimale ed efficienza realizzativa per Asse – periodo 2000-2002



Fonte: elaborazioni Isfol su dati del Ministero dell'Economia (Sirgs)

2. L'attuazione fisica

I progetti approvati dalle Autorità di gestione dell'Ob. 3 nel periodo 2000-2002 sono stati circa 87 mila. Alla data del 31.12.2002 risultano avviati circa 70 mila progetti e conclusi³¹ circa 36 mila. In tutte e tre le fasi gli assi D, A e C rappresentano oltre l'87% dei progetti totali (l'asse D rappresenta circa il 50% dei progetti, l'asse A circa il 21% e l'asse

³¹ Per alcune regioni manca il dato del concluso sui progetti (3 Adg) e/o sui destinatari (5 Adg). Di ciò si è tenuto conto nel calcolo degli indicatori fisici di *performance*, per i quali si sono utilizzati i dati delle sole Adg che presentavano informazioni in tutte e tre le fasi gestionali (approvazione, avvio e conclusione).

C circa il 17%). Nell'ambito delle misure da notare la dominanza della misura D1 e della misura A2 che risultano dominanti rispetto alle altre misure del Qcs in tutte e tre le fasi, con un peso vicino al 50% dei progetti approvati e avviati e al 57% dei progetti conclusi (Tab. XIII.4).

Il numero dei destinatari approvati nel primo triennio di attuazione del Fse a livello di Qcs Ob.3 è di circa 1,8 milioni. Di questi circa 1,2 milioni si trovano negli assi C e D (66,3% del totale) e oltre 415 mila nell'asse A (22,8% del totale) (Tab. XIII.5). I destinatari avviati al 31.12.2002 sono circa 1,4 milioni di individui. Nel corso del 2000-2002 hanno concluso le attività cofinanziate Fse circa 459 mila persone³². Sia in fase di avvio che in fase di conclusione i destinatari presentano una distribuzione per asse analoga all'approvato.

Calcolando il peso delle misure sul totale del Qcs risulta che le misure trainanti sono la misura D1 con circa un quarto dei destinatari approvati totali (percentuale che passa al 24% in avvio e al 33% in concluso), la misura A2 con il 16% (percentuale che non cambia in avvio e che passa al 18% in fase di conclusione) e la misura C3 con il 13% (percentuale che in avvio passa 17% per poi scendere al 6% in fase di conclusione).

In sintesi va dunque evidenziato come circa il 48% dei progetti finanziati del Qcs appartengano all'asse D a fronte dei quali corrispondono circa un terzo dei destinatari. L'asse C risulta essere invece quello con una maggiore concentrazione di destinatari finanziando circa il 18% dei progetti e coinvolgendo circa il 33% dei destinatari.

Gli indicatori fisici di *performance* utilizzati per valutare l'attuazione del Qcs sono l'indicatore 'efficienza attuativa', calcolato rapportando il numero dei progetti (destinatari) avviati al numero dei progetti (destinatari) approvati e l'indicatore 'riuscita attuativa', calcolato rapportando il numero dei progetti (destinatari) conclusi al numero dei progetti (destinatari) avviati.

³² Cfr. nota 1.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XIII.4 - Qcs Obiettivo 3. Progetti per misura, fasi di approvazione, avvio e conclusione al 31.12.2002

Misure	Approvato			Avviato			Concluso		
	N. progetti	% sul totale asse	% sul totale Qcs	N. progetti	% sul totale asse	% sul totale Qcs	N. progetti	% sul totale asse	% sul totale Qcs
Asse A	18.993	21,8	21,8	15.082	21,5	21,5	6.900	18,9	18,9
Misura A.1	1.975	10,4	2,3	910	6,0	1,3	390	5,7	1,1
Misura A.2	10.913	57,5	12,5	8.907	59,1	12,7	4.485	65,0	12,3
Misura A.3	6.105	32,1	7,0	5.265	34,9	7,5	2.025	29,3	5,6
Asse B	4.382	5,0	5,0	3.646	5,2	5,2	1.822	5,0	5,0
Misura B.1	4.382	100	5	3.646	100	5	1.822	100	5
Asse C	15.402	17,7	17,7	11.753	16,8	16,8	6.528	17,9	17,9
Misura C.1	863	5,6	1,0	685	5,8	1,0	220	3,4	0,6
Misura C.2	3.104	20,2	3,6	2.333	19,9	3,3	1.476	22,6	4,0
Misura C.3	5.860	38,0	6,7	4.430	37,7	6,3	2.433	37,3	6,7
Misura C.4	5.575	36,2	6,4	4.305	36,6	6,1	2.399	36,7	6,6
Asse D	41.759	47,9	47,9	34.830	49,6	49,6	19.123	52,5	52,5
Misura D.1	32.135	77,0	36,9	27.527	79,0	39,2	16.373	85,6	44,9
Misura D.2	4.401	10,5	5,1	3.701	10,6	5,3	1.994	10,4	5,5
Misura D.3	4.353	10,4	5,0	2.800	8,0	4,0	518	2,7	1,4
Misura D.4	870	2,1	1,0	802	2,3	1,1	238	1,2	0,7
Asse E	6.034	6,9	6,9	4.542	6,5	6,5	1.941	5,3	5,3
Misura E.1	6.034	100	7	4.542	100	6	1.941	100	5
Asse F	534	0,6	0,6	301	0,4	0,4	135	0,4	0,4
Misura F.1	386	72,3	0,4	193	64,1	0,3	83	61,5	0,2
Misura F.2	148	27,7	0,2	108	35,9	0,2	52	38,5	0,1
TOTALE	87.104			70.154			36.449	(1)	

(1) Esclude dal computo Marche, Lazio e Pon

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Tab. XIII.5 - Qcs Obiettivo 3. Destinatari per misura, fasi di approvazione, avvio e conclusione al 31.12.2002

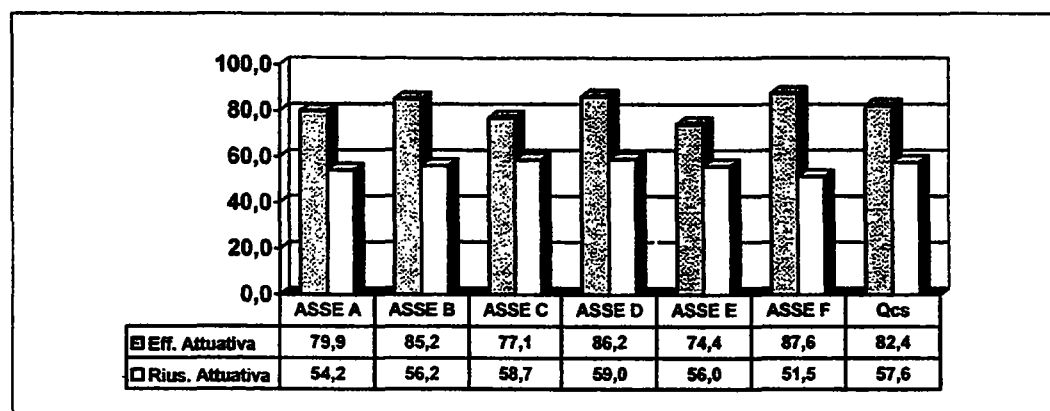
Misure	Approvato			Avviato			Concluso		
	N. Destinatari	% sul totale asse	% sul totale Qcs	N. Destinatari	% sul totale asse	% sul totale Qcs	N. Destinatari	% sul totale asse	% sul totale Qcs
Asse A	415.375	22,8	22,8	320.007	22,9	22,9	107.310	23,4	23,4
Misura A.1	1.486	0,4	0,1	1.041	0,3	0,1	623	0,6	0,1
Misura A.2	291.237	70,1	16,0	223.811	69,9	16,0	87.448	81,5	19,1
Misura A.3	122.652	29,5	6,7	95.155	29,7	6,8	19.239	17,9	4,2
Asse B	97.456	5,3	5,3	68.269	4,9	4,9	15.163	3,3	3,3
Misura B.1	97.456	100	5	68.269	100	5	15.163	100	3
Asse C	604.403	33,1	33,1	505.803	36,2	36,2	133.179	29,0	29,0
Misura C.1	34.739	5,7	1,9	15.646	3,1	1,1	14.089	10,6	3,1
Misura C.2	157.362	26,0	8,6	117.693	23,3	8,4	50.537	37,9	11,0
Misura C.3	237.500	39,3	13,0	233.770	46,2	16,7	27.423	20,6	6,0
Misura C.4	174.802	28,9	9,6	138.694	27,4	9,9	41.130	30,9	9,0
Asse D	605.660	33,2	33,2	442.612	31,7	31,7	182.315	39,7	39,7
Misura D.1	455.078	75,1	25,0	329.123	74,4	23,6	152.636	83,7	33,3
Misura D.2	75.939	12,5	4,2	55.587	12,6	4,0	24.658	13,5	5,4
Misura D.3	70.355	11,6	3,9	54.896	12,4	3,9	4.318	2,4	0,9
Misura D.4	4.288	0,7	0,2	3.006	0,7	0,2	703	0,4	0,2
Asse E	100.725	5,5	5,5	59.247	4,2	4,2	21.021	4,6	4,6
Misura E.1	100.725	100	6	59.247	100	4	21.021	100	5
Asse F	85	0,0	0,0	70	0,0	0,0	50	0,0	0,0
Misura F.1	50	58,8	0,0	70	100,0	0,0	50	100,0	0,0
Misura F.2	35	41,2	0,0	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1.823.704			1.396.008			459.038	(1)	

(1) Esclude dal computo Valle d'Aosta, PA di Bolzano, Friuli, Marche e Pon.

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Relativamente al numero dei progetti (Fig. XIII.2), il Qcs nel suo complesso presenta una buona efficienza attuativa (82,4%). In particolare gli assi D e B presentano valori dell'indicatore superiori al totale Qcs.

Fig. XIII.2 - Indicatori* di realizzazione: progetti (dati al 31.12.2002)



(*) Calcolati sul totale rettificato all'81,6% del programmato ob.3 (esclude dal computo Marche, Lazio e Pon)

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

L'indicatore assume il valore più alto nella misura D4 (90,4%) mentre la misura A2 è l'unica che presenta un'efficienza attuativa inferiore al 50% (Tab. XIII.6). Poco più della metà dei progetti avviati risulta conclusa (57,6%). Gli assi D e C presentano valori dell'indicatore superiori al dato totale del Qcs. La riuscita attuativa migliore è della misura C2 (64,5%) mentre la misura C1 presenta il valore più basso dell'indicatore (35%).

Tab. XIII.6 - Indicatori di performance fisica per misura (dati al 31.12.2002)

Misure	N. progetti		N. Destinatari	
	efficienza ⁽¹⁾ attuativa	riuscita ⁽²⁾ attuativa	efficienza ⁽²⁾ attuativa	riuscita ⁽²⁾ attuativa
Asse A	79,9	54,2	78,8	34,6
Misura A.1	46,0	44,1	62,5	74,6
Misura A.2	84,3	60,2	79,1	40,5
Misura A.3	84,9	46,1	78,2	20,7
Asse B	85,2	56,2	69,4	23,2
Misura B.1	85,2	56,2	69,4	23,2
Asse C	77,1	58,7	84,2	28,0
Misura C.1	84,4	35,1	44,6	95,6
Misura C.2	76,0	64,5	76,6	44,0
Misura C.3	74,2	61,0	98,7	12,2
Misura C.4	79,8	56,8	78,8	33,7
Asse D	86,2	59,0	75,1	45,9
Misura D.1	86,5	60,3	73,7	51,7
Misura D.2	86,3	55,9	77,0	51,3
Misura D.3	77,5	42,9	82,1	8,3
Misura D.4	90,4	48,9	64,1	33,8
Asse E	74,4	56,0	56,8	38,3
Misura E.1	74,4	56,0	56,8	38,3
Asse F	87,6	51,5	100,0	100,0
Misura F.1	88,2	50,3	100,0	100,0
Misura F.2	86,6	53,6		
TOTALE	82,4	57,6	77,6	35,2

(1) Esclude dal computo Marche, Lazio e Pon

(2) Esclude dal computo Valle d'Aosta, PA di Bolzano, Friuli, Marche e Pon

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

3. Strategie complessive e principali tipologie di intervento

In relazione alle rilevanti innovazioni introdotte dal Fse 2000-2006 sulle strategie di intervento ammissibili ai finanziamenti comunitari, la ricostruzione dei dati a livello di tipologia di azione consente un'analisi limitata alle sole Autorità di gestione per le quali si ha la disponibilità delle informazioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Abruzzo, Valle d'Aosta e P.A. di Trento. Ci riferiamo qui al totale dei progetti e dei destinatari per macrotipologia di azione delle sette Autorità di gestione prima citate, che rappresentano il 58,7% del programmato, per le fasi di approvato e di avviato. Oltre il 90% delle azioni finanziate sono rivolte alle persone, circa il 7% riguardano azioni rivolte ai sistemi ed il restante 2,5% riguardano azioni di accompagnamento. In termini di destinatari le percentuali sono rispettivamente il 92% per le azioni rivolte alle persone, il 6,3% per le azioni rivolte ai sistemi e soltanto l'1,7% per le azioni di accompagnamento (Tab. XIII.7). Sostanzialmente immutate restano le percentuali per le attività avviate mentre per quanto riguarda i destinatari si nota come in avvio aumenti la forbice tra le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte ai sistemi con valori pari rispettivamente al 96% e al 3,6%.

Per la macrotipologia di azione 'Persone' si riporta anche il dettaglio per tipologia di azione. Circa il 70 % dei progetti e circa il 60% dei destinatari (approvati e avviati) ricade nella tipologia d'azione 'Formazione'; circa un quarto dei progetti di formazione ricade nella tipologia di azione 'Incentivi' che coinvolge solo l'1,8% dei destinatari approvati e l'1,1% degli avviati. Segue poi la tipologia di azione 'Orientamento, consulenza e informazione' con il 3,3% dei progetti approvati ed il 2,8% dei progetti avviati e che attira circa il 40% dei destinatari delle azioni rivolte alle persone. Infine si registrano percentuali intorno all'1% sui progetti e sotto l'1% per i destinatari delle 'Work experience' e dei 'Percorsi integrati'.

Tab. XIII.7 - Progetti e destinatari per macrotipologia di azione, valori assoluti e percentuali. Composizione % delle tipologie di azione all'interno delle azioni rivolte alle persone (dati al 31.12.2002)

Macrotipologia di azione		Progetti		Destinatari	
		approvato	avviato	approvato	avviato
Azioni rivolte alle Persone	VA	49.102	43.967	1.349.145	1.115.866
	%	90,2	91,9	93,8	96,0
di cui	orientamento, consulenza e informazione	3,3	2,8	39,2	38,1
	work experience	1,4	1,3	0,7	0,4
	formazione	72,0	70,0	58,1	60,1
	percorsi integrati	1,0	1,2	0,3	0,2
	incentivi	22,3	24,7	1,8	1,1
Azioni rivolte ai sistemi	VA	3.768	3.010	80.424	41.339
	%	6,9	6,3	5,6	3,6
Azioni di accompagnamento	VA	1.361	797	6.304	4.683
	%	2,5	1,7	0,4	0,4
tipologie non identificate	VA	218	62	1.829	702
	%	0,4	0,1	0,1	0,1
Totale*		54.449	47.836	1.437.702	1.162.590

(*) Il totale si riferisce alle regioni Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Abruzzo, Valle d'Aosta e PA di Trento
 Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Sezione III

GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE

PAGINA BIANCA

Capitolo 14

LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE E DEI PERCORSI FORMATIVI

1. La certificazione delle competenze nel quadro delle attuali riforme nazionali

Nel quadro delle riforme dei sistemi di istruzione e formazione in Italia, avviate negli ultimi anni, è possibile individuare un impegno costante per conferire innovazione, qualità e integrazione ai sistemi di istruzione e formazione professionale nella logica del lifelong learning.

In questa prospettiva la certificabilità delle competenze, da un lato, e l'allestimento di una offerta formativa basata su standard di competenze certificabili, dall'altro, rappresentano in modo stabile, da alcuni anni, due aspetti della strategia di attuazione di questi obiettivi nel nostro Paese e sono dunque presenti in molte disposizioni nazionali e regionali nonché negli accordi condivisi tra le Regioni e con le Parti sociali.

Attualmente sono in fase di avvio le azioni legate alle due leggi delega che, sul piano della certificazione delle competenze, puntano a consolidare la cornice delle riforme in atto, in coerenza con gli impegni assunti in sede di Unione europea:

- la Legge n. 53/03, che rappresenta, come è noto, la norma quadro per il riordino di tutti i livelli dell'istruzione e formazione, riafferma la necessità di consolidare sia la competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale, sia i compiti di coordinamento nazionale, nell'ottica di assicurare la qualità minima dell'offerta su tutto il territorio nazionale (livello minimo delle prestazioni);
- La Legge n. 30/03, che punta a riorganizzare l'azione di governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, ribadisce e rilancia il valore dell'alternanza scuola/formazione/lavoro e l'esigenza di valorizzazione e riconoscimento reciproco tra sistemi delle competenze comunque acquisite dagli individui.

E' possibile prevedere che, sulla base dei percorsi attuativi già avviati, legati a entrambe queste norme, nei prossimi mesi si potrà dare ulteriormente corpo alle priorità contenute nelle Azioni di Sistema previste per l'attuale programmazione FSE nonché a

quelle contenute nelle numerose intese che negli ultimi mesi si stanno intensificando in sede di Unione europea, con l'obiettivo di rendere trasparenti e riconoscibili le competenze di cittadini e lavoratori lungo tutto l'arco della vita.

Già, tuttavia, alcuni processi attuativi significativi si stanno compiendo. In particolare, sul versante dell'impianto dell'istruzione e formazione professionale, si segnalano in questi mesi sia una serie di accordi tra i Ministeri competenti e le Regioni che, in attesa dei decreti legislativi sul diritto-dovere di istruzione e formazione per 12 anni, instaurano il vincolo della triennalità dei corsi di formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale riconoscibile a livello nazionale, sia una serie di novità che riguardano il canale dei percorsi IFTS, che si conferma oggi un istituto chiave in termini di innovazione. Infatti facendo seguito al Regolamento n. 436 dell'Ottobre 2000, nel novembre 2002 sono stati realizzati, sulla base di intese progressive raggiunte in seno al Comitato Nazionale preposto alla filiera, i primi standard di competenze per la parte dei curricula dedicata alle competenze di base e trasversali (ad oggi in fase di sperimentazione). Inoltre sono attualmente a lavoro le Commissioni di settore per la definizione degli standard tecnico professionali.

Gli standard IFTS che, analogamente alle esperienze condotte in altri paesi europei (ad esempio nel Regno Unito o più recentemente in Spagna), rappresentano insiemi di competenze certificabili a se stanti (Unità di competenza) e riconoscibili come crediti formativi per il passaggio in altri percorsi (altri percorsi IFTS, corsi di formazione professionale, università) sulla base di specifici accordi tra le diverse agenzie formative che cooperano nei percorsi IFTS. Le competenze descritte negli standard minimi di competenza per l'IFTS danno luogo ad un credito di tipo qualitativo poiché viene accuratamente descritta la composizione delle competenze e gli indicatori di padronanza delle stesse, ma non viene quotato un preciso carico di lavoro o una quantità di ore di formazione. Tuttavia, sulla base di meccanismi di conversione già sperimentati con successo in alcune realtà territoriali, questi crediti sono rapportabili al sistema quantitativo dei crediti ECTS adottato largamente in tutte le università italiane.

Sul versante della certificazione si rileva un forte interesse, cresciuto ulteriormente nell'ultimo anno anche su impulso del dibattito europeo, sulla certificabilità delle competenze acquisite in ambito non formale o informale.

Pur nella sua complessità questa prospettiva è diventata progressivamente una priorità sempre più centrale e sentita dalle istituzioni al punto da essere, insieme a quella relativa

agli standard delle competenze, ai primi posti nelle agende degli accordi socio-istituzionali.

Anche nell'ultimo periodo molti elementi normativi sono confluiti nella direzione di rendere praticabile questa opzione, come è già di fatto possibile in diversi realtà dell'Unione europea. In particolare ciò è avvenuto sia attraverso l'istituzione di specifici dispositivi per l'accesso alle diverse filiere formative, sia tramite azioni più legate all'obiettivo di costruire cornici comuni di riferimento sul tema.

Anche in questo caso i percorsi attuativi delle già citate leggi n. 30/03 e n. 53/03 stanno già sviluppando delle ipotesi concrete legate a questi principi: in particolare si segnala il primo decreto attuativo della Legge 30 che prevede, tra le altre cose, l'istituzione del Libretto formativo inteso quale strumento chiave per documentare le competenze comunque acquisite dai cittadini/lavoratori e favorire, al contempo, il riconoscimento dei crediti da apprendimento formale, non formale ed informale.

2. I processi di implementazione dei dispositivi di certificazione delle competenze nei contesti locali e regionali

Sul versante delle Regioni proseguono e nascono, a livello territoriale e settoriale, numerose prassi e sperimentazioni che hanno al loro centro la tematica del *lifelong learning* e della certificazione delle competenze.

Molte amministrazioni regionali e provinciali, tramite la programmazione FSE 2000-2006 e in analogia con quanto avviene a livello nazionale, hanno infatti attuato iniziative di rilievo prevedendo (e in molti casi praticando già da tempo) opzioni legate alla standardizzazione dei prodotti della formazione, all'integrazione tra sistemi e alla certificazione delle competenze.

In particolare, si rileva come la strutturazione di processi organizzativi e procedurali definiti e formalizzati per la certificazione delle competenze e il riconoscimento dei crediti formali, informali e non formali appaia, al momento attuale, uno dei problemi più rilevanti a cui le Amministrazioni Regionali devono far fronte, con ricadute elevate sul sistema tecnico-professionale e sui processi di integrazione tra sistemi.

Regioni che si presentano ad uno stadio avanzato nella definizione di sistemi organizzativi a supporto della certificazione e del riconoscimento dei crediti come Emilia

Romagna, Piemonte, Lombardia e Toscana, stanno attivando ancora oggi processi organizzativi e modelli di riferimento per la governance dei sistemi di certificazione.

In particolare, la Regione Emilia Romagna ha promosso, attraverso la Legge regionale “Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro”, un sistema di certificazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento formale, non formale ed informale. Il testo della legge sancisce, infatti, “...che ogni persona ha diritto ad ottenere il riconoscimento formale e la certificazione delle competenze acquisite...” al fine di conseguire un diploma, una qualifica o un inquadramento professionale, e che ciò deve avvenire attraverso accordi con le componenti del sistema formativo e con le parti sociali per la definizione delle procedure comuni e per il riconoscimento, la certificazione e l’individuazione degli ambiti di utilizzazione delle diverse competenze.

Inoltre è da notare come molte Amministrazioni Regionali, a vario titolo e a vario livello, si stanno confrontando con la messa a punto e l’implementazione di dispositivi per la certificazione e la documentazione dell’apprendimento.

Un caso significativo può essere quello dell’istituzione del Libretto formativo in qualità di dispositivo di raccolta e patrimonializzazione delle competenze certificate (soprattutto in contesti formali).

Se in Emilia Romagna il Libretto formativo ha acquisito le caratteristiche di un “portfolio” (D.d.g. 1640/00) contenente la documentazione che registra il numero di capacità che l’individuo si riconosce, le certificazioni rilasciate dall’impresa, le situazioni professionali vissute nel mercato, le competenze riconosciute socialmente e i titoli legalmente riconosciuti, in altre Regioni, come ad esempio in Lombardia, l’istituzione del Libretto Formativo è in fase di attivazione e in altre ancora, come in Puglia o in Sicilia, si sta affrontando a livello istituzionale ma non ve ne sono riscontri dal punto di vista operativo e funzionale.

In alcuni casi si sono avviate sperimentazioni “ad hoc” relative a specifiche filiere formative, in altri casi si sono semplicemente definite le linee guida e le procedure.

In alcune Regioni significative esperienze di certificazione sono state effettuate nell’ambito delle sperimentazioni relative all’apprendistato.

In regioni come Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento e Umbria, la certificazione per gli apprendisti viene rilasciata direttamente dagli organismi regionali e/o provinciali e appuntata sul

Libretto formativo personale. In altre regioni come Liguria, Veneto, Campania, Sicilia, Valle d'Aosta, la certificazione avviene a cura di commissioni esterne con modalità definite dalle Regioni e d'intesa con le parti sociali.

Tab. XIV.1 - Principali dispositivi di certificazione adottati in Italia e relativi ambiti di applicazione

<i>Dispositivi di certificazione</i>	<i>Ambiti di applicazione</i>	<i>Note</i>
Attestato o certificato di qualifica professionale	<ul style="list-style-type: none"> - al termine di percorsi formativi post obbligo e post diploma - al termine di percorsi IFTS qualora se ne faccia richiesta 	<ul style="list-style-type: none"> • in alcune regioni italiane (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana) si tende a riferire alla qualifica una serie di competenze riferite alla figura professionale di riferimento e che diventano l'oggetto della verifica e della certificazione; • la qualifica si sta ponendo, in molti contesti, come un punto di snodo fra i vari attori del sistema integrato; • in alcuni casi la certificazione IFTS si è collegata con il sistema delle qualifiche. Laddove ciò non è avvenuto persiste il problema della equiparazione tra il certificato di specializzazione tecnica superiore e il certificato di qualifica professionale.
Certificato di specializzazione tecnica superiore	<ul style="list-style-type: none"> - al termine dei percorsi IFTS 	<ul style="list-style-type: none"> • molte regioni italiane lamentano la scarsa "forza" e "visibilità" di questo certificato che non riscontra molta considerazione e riconoscimento da parte del mercato del lavoro (in molti casi prevale ancora la qualifica professionale);
Certificato personale	<ul style="list-style-type: none"> - al termine di percorsi di educazione permanente degli Adulti 	<ul style="list-style-type: none"> • si contano poche esperienze di rilascio di tale certificato da parte dei Centri Territoriali Permanenti (alcuni casi si segnalano in Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Campania)
Certificato di competenze	<ul style="list-style-type: none"> - Al termine dei triennii integrati tra Scuola e Formazione Professionale - Al termine dei percorsi post diploma integrati 	<ul style="list-style-type: none"> • Attualmente questi dispositivi sono in uso unicamente in Regione Emilia Romagna
Dichiarazione di competenze	<ul style="list-style-type: none"> - A conclusione di UFC nei trienni integrati tra Scuola e Formazione Professionale - A conclusione di UFC negli IFTS 	<ul style="list-style-type: none"> • Il dispositivo appare utile nel riconoscimento di crediti formativi (per. es. in uscita dai percorsi IFTS e in ingresso in percorsi universitari e para universitari)
Libretto formativo	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositivo di raccolta delle attestazioni delle esperienze formative e professionali di ogni individuo 	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisito con delibera da molte Amministrazioni regionali ma non ancora formalmente utilizzato. • Appare poco evidente l'ambito di spendibilità e la riconoscibilità di questo strumento sul mercato del lavoro

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle Amministrazioni regionali

In Regioni quali la Puglia e la Calabria il tema della certificazione è ancora in fase di avvio. In particolare, in Puglia il complemento di programmazione prevede l'adozione di strumenti per la qualificazione del sistema regionale e la messa a punto di sistemi di certificazione delle competenze e dei crediti formativi intesa come "...costruzione di un sistema di unità formative capitalizzabili e di un modello di certificazione dei crediti formativi, anche mediante la predisposizione di uno specifico Libretto formativo in cui siano registrati i crediti formativi e le competenze professionali acquisite".

Per i principali dispositivi di certificazione e i relativi ambiti di applicazione riscontrati a livello regionale si rimanda alla tabella XIV.1. sopra riportata.

Come già richiamato, il Libretto formativo rappresenta un dispositivo principale di supporto per la persona che risponde a due obiettivi essenziali:

- fornire informazioni sul soggetto e sul suo curriculum di apprendimento formale e non formale nel passaggio da un sistema all'altro;
- orientare gli individui nelle scelte di vita e nei progetti professionali.

Nella sua funzione di "raccoltore di informazioni" il Libretto formativo deve essere aggiornato continuamente e riempito con crediti scolastici, lavorativi, extra scolastici ed extralavorativi.

Le sue caratteristiche lo rendono simile ad un portfolio, ossia ad un insieme progressivo di crediti posseduti ma anche di dati e di informazioni appartenenti alle esperienze personali.

Esso è un dispositivo dinamico che facilita l'orientamento, lo sviluppo personale e soprattutto la valorizzazione e la riconoscibilità nel contesto personale e lavorativo.

A livello nazionale l'Accordo Stato, Regioni e Autonomie locali del marzo 2000, affermava che "...al fine di documentare il curriculum formativo e le competenze acquisite, le Regioni istituiscono il Libretto formativo del cittadino, su cui verranno annotati anche i crediti formativi che possono essere riconosciuti ai fini del conseguimento di un titolo di studio o dell'inserimento in un percorso scolastico sulla base di specifiche intese fra Ministeri competenti, Agenzie formative e Regioni Interessate...".

Le Regioni hanno recepito gli orientamenti espressi nell'Accordo Stato, Regioni e Autonomie locali in maniera diversa e hanno sviluppato e affrontato il tema con modalità, tempi e approcci diversi.

Se l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento, hanno progettato un fac-simile di Libretto formativo, sperimentandolo attraverso azioni mirate e integrate tra i diversi sistemi dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro, vi sono regioni come la Lombardia, il Veneto e le Marche che, allo stato attuale, pur avendo introdotto il tema all'interno dei propri Programmi operativi o anche nelle proprie delibere di Giunta, ancora non hanno progettato il dispositivo, pur avendo previsto tappe e modalità per la sua ideazione e sperimentazione.

Vi sono poi alcune regioni come la Sicilia, la Calabria e la Puglia, per le quali risulta ancora inesistente qualsiasi accenno formale al dispositivo in oggetto pur comparando, in anni lontani, all'interno di leggi regionali riferite a specifiche figure professionali (operatori infermieristici e sanitari).

Di seguito presentiamo una schematizzazione dello stato dell'arte nelle varie regioni italiane relativamente al dispositivo del Libretto formativo.

Tab. XIV.2 – Caratteristiche del Libretto formativo nelle diverse realtà regionali

<i>Regione</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Procedura/ atti di rif.</i>	<i>Anno</i>	<i>Caratteristiche</i>
Emilia Romagna	Portfolio	Delibera Reg.1640	2000	Il Portfolio è l'insieme della documentazione che registra la formazione dell'individuo per tutto l'arco della vita. Si compone di tre sezioni: 1. elementi curriculari, 2. documenti autenticati e ufficiali (Libretto formativo), 3. titoli autenticati e ufficiali.
Lombardia	Libretto formativo personale	Linee d'indirizzo e direttive per l'offerta formativa Anno formativo 2003/04 - 07/02/2003	2003	Il libretto formativo personale costituisce lo strumento chiave della certificazione di competenze... la definizione della struttura del libretto formativo dovrà avvenire in accordo con le indicazioni provenienti dagli specifici tavoli tecnici e dagli organismi tecnici operanti ai vari livelli sul tema della certificazione di competenze.
Lazio	Libretto formativo	Legge Regionale n.23 del 25 febbraio 1992	1992	All'atto della prima iscrizione ad un corso di formazione professionale... ogni allievo viene munito di un libretto formativo personale, nel quale viene registrato il suo "curriculum" formativo. Nel libretto devono essere riportati i dati relativi ad ulteriori corsi di formazione frequentati in seguito dall'allievo. Il modello del libretto e' unico per tutta la Regione ed e' approvato con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore competente in materia di fp.

Tab. XIV.2 — Caratteristiche del Libretto formativo nelle diverse realtà regionali

Regione	Denominazione	Procedura/ atti di rif.	Anno	Caratteristiche
Liguria	Libretto personale di certificazione professionale	Legge regionale n. 52 del 5-11-1993 - Art 22	1993	All'atto della prima iscrizione ad un corso di formazione professionale, ogni allievo viene munito di un libretto formativo personale, nel quale viene registrato il suo curriculum formativo. Nel libretto devono essere successivamente riportati i dati relativi ad ulteriori corsi di formazione frequentati dall'allievo. Il rinnovo del libretto è unico per tutta la Regione ed è approvato con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore competente in materia di formazione professionale.
Marche	Scheda valutazione allievi	Deliberazione della GR n.1391 del 23/07/2002	2002	In attesa del Libretto formativo, in via di definizione nazionale, si utilizza in via sperimentale la Scheda valutazione allievi a seguito di completamento di percorsi di formazione professionale.
Molise	Libretto personale di certificazione professionale	Legge Regionale n.10 del 3 marzo 1995	1995	All'avvio della prima iscrizione ad un corso di formazione professionale ogni allievo viene munito di un libretto formativo personale, nel quale deve essere registrato il suo curriculum formativo professionale. Il modello è unico per tutta la regione, è approvato con deliberazione della Giunta regionale ed è compilato dal soggetto gestore.
Piemonte	Libretto formativo	Deliberazione della Giunta Regionale n.7-6831 del 31/07/02 Direttiva per la Sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di Istruzione e Formazione Professionale	2002	Tra i principi previsti dalla sperimentazione di percorsi integrati tra formazione professionale ed istruzione si prevede "l'adozione di un libretto formativo tramite il quale documentare la progressione dell'allievo in ogni fase del percorso, consentendogli di svolgere un ruolo di corresponsabilità nella conduzione del percorso formativo che lo riguarda".
P.A. Bolzano	Libretto formativo	POR Obiettivo 3 Prov. Autonoma Bolzano Ob. 3	2002	Sviluppo di metodologie didattiche per la formazione di adulti. Sperimentazione del libretto formativo. Nella Rip.20 (Formazione Professionale di Lingua Tedesca) si prevede l'implementazione di un libretto formativo-libretto di lavoro sulla scorta di quello svizzero.
P.A. Trento	Libretto formativo	Deliberazione della Giunta Provinciale n. 285 dell'11 febbraio 2000 Deliberazione della	2002	"Approvazione del modello di griglia di descrittori di competenze trasversali, o del cittadino, da inserire nel libretto formativo in uscita dall'obbligo di istruzione e

Tab. XIV.2 — Caratteristiche del Libretto formativo nelle diverse realtà regionali

Regione	Denominazione	Procedura/ atti di rif.	Anno	Caratteristiche
		Giunta Provinciale n. 2521 di data 5 ottobre 2002		generalizzazione a tutte le classi prime degli Istituti di Istruzione di II grado, statali e non, e dei Centri di Formazione Professionale, provinciali e convenzionati, ai sensi della L.P. 21/87". Il Libretto Formativo è uno strumento mediante il quale vengono dichiarate tutte le esperienze formative della persona, a partire dal momento di assolvimento dell'obbligo scolastico, e che accompagna il singolo per tutta la vita nell'itinerario di crescita personale e professionale
Puglia	Libretto formativo	Legge regionale n.104 del 9 aprile 2002	2002	Al fine di documentare il curriculum formativo e le competenze acquisite, all'atto della prima iscrizione a un corso di formazione professionale, ogni allievo viene munito di un libretto formativo personale, anche su supporto magnetico o elettronico, sul quale viene registrato l'itinerario formativo. Il modello del libretto è definito con provvedimento della Giunta regionale.
Sardegna	Libretto personale professionale	Legge Regionale n°8 del 17 aprile 1985	1985	All'atto della prima ammissione ad una scuola o ad un corso di formazione professionale, ad ogni allievo deve essere fornito gratuitamente un libretto personale, redatto secondo lo schema tipo predisposto dalla Regione, in cui sarà riportato il suo curriculum formativo e professionale.
Valle d'Aosta	Libretto formativo dello studente	Deliberazione della Giunta Regionale n 527 del 25/02/02 Deliberazione della Giunta Regionale n 4364 del 25/11/02	2002	La costruzione del Libretto formativo avviene attraverso la costituzione di un'apposita commissione esterna (formata da docenti, parti sociali e formatori) con il compito di monitorare le sperimentazioni in tema di Obbligo formativo.
Veneto	Libretto professionale	Legge Regionale N.10 del 7 maggio 1991	1991	A scopo documentario è rilasciato ai partecipanti alle azioni formative un libretto professionale nel quale sono annotate: le azioni formative, iniziali e continue, alle quali hanno partecipato; le conoscenze e le competenze progressivamente acquisite; i livelli di professionalità successivamente conseguiti.
Umbria	Libretto personale	Legge Regionale n.23 del 31 maggio 1977	1977	Ogni allievo che frequenta un corso di formazione continua per operatori socio-sanitari deve ricevere un libretto personale nel quale sarà registrato il suo curriculum formativo Il libretto personale è unico per tutta la regione, ed è approvato dalla

Tab. XIV.2 - Caratteristiche del Libretto formativo nelle diverse realtà regionali

Regione	Denominazione	Procedura/ atti di rif.	Anno	Caratteristiche
Abruzzo	Libretto personale	Legge Regionale n.97 del 28 dicembre 1982	1982	Giunta regionale. Ogni allievo che frequenta un corso di formazione deve ricevere un libretto personale nel quale sarà registrato il suo curriculum formativo con particolare riferimento: a) ai corsi frequentati, compresi quelli di aggiornamento; b) alle notizie sull'insegnamento pratico ricevuto; c) ai risultati delle prove sostenute.
Sicilia	Libretto personale	Legge Regionale N.22 del 24 luglio 1978	1978	All'atto della prima ammissione ad una scuola o ad un corso di formazione professionale per operatori sanitari non medici, ogni allievo verrà fornito di un libretto personale nel quale sarà documentato il suo curriculum formativo. Il libretto personale viene fornito dall'Assessorato regionale della sanità e deve essere adottato in tutte le scuole della Regione.
		Legge Regionale n.27 del 15 maggio 1991	1991	Al termine della attività formativa l'impresa è tenuta ad attestare, con annotazione sul libretto di lavoro, i risultati formativi conseguiti dal lavoratore, dandone comunicazione all'ufficio di collocamento territorialmente competente.
Toscana	Libretto personale	Legge Regionale n.64 del 16 ottobre 1989	1989	All'atto di ammissione ad uno dei corsi di formazione per operatori sanitari ogni studente è munito di un libretto personale attestante il curriculum formativo. Il modello del libretto personale è approvato dalla Giunta regionale.
Calabria	Libretto formativo	POR Calabria 2000- 06	2002	Formulazione di studi e ricerche relative ai criteri e alle modalità di certificazione delle competenze acquisite in ambito lavorativo; Identificazione degli elementi costitutivi del libretto formativo, diffusione delle informazioni relative alla sua compilazione, monitoraggio dell'efficacia e della spendibilità

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle Amministrazioni regionali

Dall'elenco, quasi esaustivo, dello stato dell'arte regionale è possibile affermare che la maggioranza delle regioni si trova in una fase ideativa e di programmazione del dispositivo; in alcuni casi le sperimentazioni territoriali sono state attivate parallelamente alla fase legiferativa, in altri casi sono state l'esito di un processo di istituzionalizzazione e formalizzazione del sistema.

E' dunque necessario e urgente fornire punti di riferimento comuni che si innestino su una sensibilità già matura da parte delle Regioni e su esperienze di valore nonché su una esigenza sociale sempre più forte e sentita. Da questo punto di vista e in questa fase storica, le proposte che stanno maturando in sede di Unione europea e che vengono illustrate nel paragrafo successivo, potranno costituire una risorsa preziosa per imprimere al sistema quell'impulso oggi necessario per passare ad una fase di effettiva operatività del nuovo nascente sistema di certificazione.

3. Lo stato di avanzamento del dibattito sulle politiche europee per la trasparenza

I più recenti orientamenti comunitari, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, riconoscono l'importanza strategica della mobilità di persone, studenti e lavoratori come uno dei fattori principali su cui investire per fare dell'Unione Europea "la società della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo"¹.

La strada scelta dall'Unione europea è quella della creazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente, nel quale i cittadini siano in grado di spostarsi a loro agio traendo il massimo profitto dalle conoscenze e competenze acquisite, anche mediante l'adozione di strumenti e servizi appositamente predisposti dalle istituzioni comunitarie in collaborazione con gli Stati membri.

A tale riguardo, il 30 novembre del 2002 i Ministri dell'Istruzione di 31 Paesi europei e la Commissione europea hanno adottato la Dichiarazione di Copenaghen sul rafforzamento della cooperazione europea in tema di istruzione e formazione professionale.

Il processo che ha condotto all'adozione di questa dichiarazione ha avuto avvio nel 2001 a Bruges, sotto la presidenza belga, con la Comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente"², conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, che fa dell'istruzione e della formazione in tutto l'arco della vita un elemento di base del modello sociale europeo.

¹ Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza.

² Comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", COM (2001) 678 finale

A questa comunicazione è seguita una risoluzione del Consiglio sull'apprendimento permanente³. Il processo avviato da tali provvedimenti, noto come “processo di Bruges-Copenaghen”, ha avuto un'importanza decisiva ai fini dell'avvio del processo politico di sviluppo della trasparenza e della fiducia reciproca.

Queste sono state, in sintesi, le tappe salienti di tale processo:

- la Commissione dà avvio al “processo di Bruges” auspicando una maggiore cooperazione dei paesi europei in materia di istruzione e formazione;
- la dichiarazione di Copenaghen del novembre 2002 individua precisi ambiti di lavoro su cui impostare una maggiore cooperazione e inaugura una cooperazione sul piano pratico, finalizzata al risultato di una cornice unica per la trasparenza di competenze e qualifiche;
- la Risoluzione del Consiglio del dicembre 2002 sulla promozione di una maggiore cooperazione in materia di istruzione e formazione rappresenta il quadro di convergenza politico su questi temi.

Da qui nasce il nuovo scenario di lavoro per quanto riguarda il tema della trasparenza, considerata un efficace strumento per la realizzazione della mobilità delle persone sul territorio europeo.

La dichiarazione di Copenaghen conferisce ora un mandato politico per lo sviluppo delle priorità concrete definite dall'iniziativa di Bruges, ed associa i Paesi candidati all'adesione, i Paesi dello Spazio Economico Europeo e le parti sociali allo sviluppo di tali priorità.

In questa cornice sono state concepite le iniziative in materia di trasparenza delle certificazioni, riconoscimento delle competenze e delle qualifiche e qualità della formazione, che l'Unione europea sta portando avanti in stretta collaborazione con gli Stati membri. Uno degli elementi essenziali del processo di Bruges-Copenaghen sta nel fatto che esso è stato sviluppato con la prospettiva del *lifelong learning*, enfatizzando il bisogno di offrire a tutti i cittadini dell'Unione europea la possibilità di utilizzare l'ampio spettro di opportunità formative disponibili e perseguendo il fine ultimo di favorire la mobilità geografica e settoriale di tutti gli individui.

³ GUCE C 163 del 9/7/2002.

In particolare, gli Stati membri, i Paesi dello Spazio Economico Europeo, le parti sociali e la Commissione hanno avviato una cooperazione sul piano pratico finalizzata ai seguenti risultati concreti:

- definizione di un quadro unico per la trasparenza di competenze e qualifiche, in linea con quanto auspicato dal Forum Europeo per la Trasparenza delle certificazioni e delle qualifiche. L'intenzione è quella di riunire in un unico formato, maneggevole e più visibile, gli attuali strumenti di trasparenza (CV Europeo, i supplementi ai certificati, i supplementi ai diplomi, l'Europass-Formazione) e di mettere in rete i Punti Nazionali di Riferimento per la trasparenza delle qualificazioni creati in ciascuno Stato membro per fornire informazioni sul riconoscimento delle competenze, sulle qualifiche e sui sistemi nazionali di istruzione e formazione professionale;
- definizione di un sistema di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale. A fronte del successo del sistema europeo di trasferimento di crediti nell'istruzione superiore (ECTS), si intende sviluppare un sistema analogo per il settore della formazione professionale;
- definizione di principi comuni per il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento formale e non formale. L'obiettivo è quello di elaborare una serie di principi comuni per garantire una maggiore compatibilità fra gli approcci dei vari paesi ai diversi livelli;
- definizione di principi di qualità comuni in materia di istruzione e formazione professionale. Portando avanti l'operato del Forum europeo sulla Qualità, sarà elaborato un nucleo di criteri e principi comuni di garanzia della qualità, che potrà fungere da base per iniziative di livello europeo, come linee direttrici qualità e checklist per l'istruzione e la formazione professionale;
- messa a punto di strumenti di orientamento professionale permanente. L'obiettivo è di rafforzare la dimensione europea dell'orientamento informativo e dei servizi di consulenza per consentire ai cittadini di fruire di un migliore accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

In questo momento l'Italia risulta particolarmente sensibile al dibattito sul diritto-dovere all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in particolare alla creazione di uno strumento che riesca a riunire in un unico dispositivo tutti gli strumenti per la trasparenza

predisposti finora dalla Commissione europea al fine di documentare, in maniera esaustiva, tutte le esperienze formative e lavorative degli individui. A tale scopo la Commissione europea, con il supporto del Cedefop, ha costituito un gruppo tecnico dedicato alla creazione di un quadro unico per la trasparenza di competenze e qualifiche al quale l'Isfol sta lavorando attivamente dal novembre 2002.

L'obiettivo dello strumento è quello di pervenire alla messa a punto di un "comune sistema di riferimento" che associ i diversi strumenti e servizi disponibili (es. supplemento al diploma, supplemento al certificato, CV europeo, Europass-formazione, ecc.) e contribuisca all'instaurazione di maggiori sinergie tra gli strumenti e i servizi predisposti per i diversi livelli e filiere dell'istruzione e formazione (es. NRP e centri NARIC).

Il gruppo tecnico condivide i seguenti obiettivi:

1. la necessità di stabilire gli "elementi" da includere nel quadro unico, a partire da un esame dei diversi dispositivi europei. Tale obiettivo è stato raggiunto grazie al contributo degli Stati membri e ha portato all'adozione degli elementi comuni (informazioni personali, esperienza lavorativa, abilità e competenze personali, ecc.) che andranno a costituire le "voci" principali dello strumento, che resta aperto a futuri sviluppi, potrà essere utilizzato "à la carte" e raccoglierà tutti i dispositivi per la trasparenza previsti dalla dichiarazione di Copenaghen;
2. la necessità di individuare alcune opzioni tecniche riguardanti la disponibilità di costruire una base elettronica di dati che tuttora salvaguardi le informazioni personali e la protezione dei dati. A tale riguardo il Cedefop sta mettendo a punto la versione elettronica del dispositivo, che consentirà di accedere, previo espletamento delle procedure di autorizzazione, alla documentazione di riferimento. Il dispositivo elettronico dovrà essere implementato grazie al lavoro di consultazione permanente con gli Stati membri avviato nell'ambito della comunità virtuale del Cedefop espressamente dedicata al quadro unico;
3. l'esigenza di definire i ruoli specifici dei diversi punti di contatto nazionali (National Reference Point, Europass-formazione, centri Euroguidance, ecc). In merito a ciò, molti Paesi europei stanno già utilizzando il Punto Nazionale di Riferimento per diffondere le informazioni sui contenuti e le caratteristiche di questo strumento unificatore. L'Italia si è allineata con le posizioni di questi Stati membri e conferma la funzione centrale del Punto Nazionale di Riferimento come struttura di coordinamento delle funzioni sulla trasparenza e snodo informativo sul sistema delle qualificazioni e dell'istruzione e formazione professionale. Il

Ministero del lavoro ha affidato all'Isfol il compito di sviluppare le funzioni del Punto Nazionale di Riferimento Italia, in coerenza con l'implementazione di un sistema di certificazione delle competenze, attualmente in fase di allestimento.

Sono attualmente in discussione il nome e il logo dello strumento, che probabilmente assumerà la denominazione definitiva di "Europass", da non confondere con lo strumento Europass-formazione dedicato alla certificazione dei percorsi di formazione in alternanza e stages, che continuerà a svolgere le sue funzioni. Lo stesso gruppo tecnico sta inoltre elaborando un piano di comunicazione che prevede la definizione di proposte finalizzate ad informare i cittadini riguardo le funzioni e l'utilità del quadro unico, a regolarne l'uso e a promuoverlo sul mercato.

Gli strumenti di comunicazione comprendono non solo il sito web e le pubblicazioni cartacee, ma anche materiale pubblicitario, CD Rom, materiali audio e video.

PAGINA BIANCA

Capitolo 15

I MODELLI REGIONALI DI ACCREDITAMENTO: UNA LETTURA COMPARATIVA

1. Considerazioni generali

Il D.m. 166/01 prevedeva che il periodo precedente l'entrata in vigore dell'istituto dell'accREDITAMENTO in tutte le Regioni e Province autonome (1 luglio 2003) fosse considerato un periodo sperimentale.

Durante tale periodo l'Isfol ha monitorato tutte le sperimentazioni regionali.

Frutto di tale attività è stata anche la comparazione dei modelli di accREDITAMENTO adottati dalle Regioni e Province autonome.

La comparazione ha preso in esame prioritariamente i regolamenti e dispositivi formalmente approvati dalle amministrazioni pubbliche competenti, integrati – quando pertinente – dalla documentazione tecnica che completa il quadro normativo e fornisce supporti di natura operativa all'implementazione dei modelli (vademecum, linee guida, ecc.).

L'obiettivo dell'analisi è stato quello di fornire una lettura sinottica delle scelte operate nei diversi sistemi regionali per evidenziare identità/analogie o diversità tra i modelli regionali e il quadro regolamentare di riferimento rappresentato dal D.m. 166/01 e dall'Accordo Stato, Regioni e Autonomie locali del 1 agosto 2002. Questo approccio ha portato dunque ad adottare l'articolato del D.m. 166/01 e la sua struttura in termini di indicatori, parametri ed indici quale base uniforme di confronto dei modelli regionali.

Alla scadenza della fase di sperimentazione dell'accREDITAMENTO prevista dal D.m. 166/01 (30 giugno 2003) tutte le Regioni e Province Autonome italiane avevano adottato un proprio modello di accREDITAMENTO, seguito in molte realtà regionali dall'emanazione di avvisi pubblici per la presentazione delle domande di accREDITAMENTO da parte degli organismi di formazione e orientamento e dall'adozione degli elenchi dei soggetti accREDITATI, ai sensi dell'art. 8 del D.m. 166/01.

Prima di riferire, sommariamente, dei risultati di tale analisi comparativa, occorre premettere delle considerazioni di carattere generale.

1.- La prima di queste considerazioni riguarda la filosofia istituzionale che ha guidato la regolamentazione nazionale dell'accREDITAMENTO. Il D.m. 166/01 - che si è avvalso di una laboriosa e produttiva collaborazione tra Ministero del Lavoro e Regioni, con il supporto tecnico di Isfol e di Tecnostruttura - non si configura come il sistema di accREDITAMENTO nazionale, ma solo la base comune di tutti i sistemi di accREDITAMENTO delle Regioni e Province Autonome. Il D.m. 166/01, cioè, non dà vita ad un sistema di accREDITAMENTO nazionale distinto, autonomo e parallelo a quelli regionali, ma costituisce il nucleo comune di tutti i sistemi regionali.

Le Regioni e le Province Autonome, infatti, rispetto al modello operativo del decreto (strutturato per ciascuna macrotipologia, in criteri indicatori parametri ed indici, quantitativi e qualitativi) hanno la possibilità di introdurre altri criteri, d'individuare indicatori e parametri aggiuntivi, di alzare i valori degli indici quantitativi e di prescrivere ulteriori condizioni per quelli qualitativi.

E' questa particolare struttura normativa del decreto, definibile a bassa valenza contenutistica e ad alta valenza formale, che ha consentito alle Regioni di avere un riferimento comune e nello stesso tempo di poter esprimere anche le proprie politiche, che si realizza, cioè, il difficile equilibrio tra istanze di sistema interregionale ed esigenze regionali.

E' quanto emerge, come primo dato generale, dall'analisi comparativa: da una parte la sostanziale sintonia di tutti i modelli regionali rispetto al D.m. 166/01; dall'altra opzioni regionali, anche molto differenziate, su alcuni punti qualificanti (apertura/chiusura a nuovi soggetti, apertura/chiusura al sistema scolastico e universitario, riconoscimento/disconoscimento del valore dei sistemi di certificazione ISO e assimilabili)

La struttura normativa del decreto può essere considerata, sotto il profilo della modellistica dei rapporti Stato-Regioni, come un fenomeno paradigmatico anche nel nuovo contesto istituzionale creato dalla riforma del Titolo V parte II della Costituzione.

2 - La forte e generalizzata sintonia dei modelli regionali al decreto va collegata anche alla valenza innovativa che le procedure di accREDITAMENTO hanno assunto nella maggior parte dei contesti territoriali, spesso connotati da carenze di conoscenza sistematica dei propri sistema di offerta, e quindi dalla difficoltà di prefigurare i potenziali impatti di

nuove forme di regolazione dell'offerta formativa. Sotto questo profilo si può sottolineare la funzione maieutica che le procedure di accreditamento stanno avendo nei sistemi regionali, in quanto hanno orientato le amministrazioni pubbliche — più che nel passato — a sviluppare attività di diagnosi dei propri sistemi dell'offerta.

- 3.- L'innovazione che generalmente è stata realisticamente coniugata con esigenze di continuità dei servizi formativi e di orientamento — soprattutto all'interno di una programmazione comunitaria in corso, caratterizzata da numerosi elementi di complessità. Per tale motivo parte delle scelte vengono rimandate a fasi successive a quella sperimentale, da assumere anche a seguito dei risultati che stanno emergendo dall'implementazione delle procedure di accreditamento.

I modelli hanno infatti applicato in maniera flessibile la connotazione sperimentale del processo di accreditamento e la progressività nell'entrata a regime implicita nel D.m. 166/01. Si assiste in diverse realtà regionali alla scelta di rinviare a fasi successive a quella di sperimentazione la disciplina dell'orientamento, oppure delle capacità logistiche e delle competenze professionali, o di alcuni indicatori "innovativi", quali ad esempio quelli relativi al tasso di inserimento occupazionale e al gradimento degli utenti.

- 4.- Da segnalare, infine, l' "effetto imitativo", per cui modelli regionali vengono adottati da altre Regioni senza particolari contestualizzazioni. Tale effetto, reso possibile dalla diversa tempistica di adozione delle procedure di accreditamento da parte delle Regioni e Province Autonome, può produrre conseguenze potenzialmente critiche, determinate da una regolamentazione uniforme di sistemi regionali connotati, invece, anche molto diversamente dal punto di vista delle caratteristiche strutturali e delle capacità dell'offerta formativa e di orientamento.

2. Le caratteristiche dei modelli

Entrando nel merito dell'articolazione e della caratteristiche dei modelli regionali, emergono come maggiormente rilevanti i seguenti aspetti:

- 1) *Il carattere "aperto" dell'accREDITAMENTO.* Seguendo l'ispirazione del D.m. 166/01, in base alla quale il soggetto attuatore non si definisce tanto per i suoi requisiti giuridici quanto per quelli di carattere funzionale, si evidenzia omogeneità nell'accezione ampia

data al concetto di “Soggetti/organismi pubblici e privati” come soggetti che si possono candidare all’accreditamento.

Se i requisiti giuridico-formali richiesti in termini di profilo soggettivo degli organismi si riducono sostanzialmente alla previsione specifica nello statuto della formazione come *mission* dell’ente, certamente un maggiore rilievo è assegnato ai requisiti che definiscono le capacità dei soggetti nel governo e nell’erogazione delle attività formative.

Il richiamo generico alla caratterizzazione giuridica degli organismi, sostanzialmente non limitante le opportunità di accesso, può essere interpretato come il segnale di una scelta verso la completa (o quasi) apertura del sistema della formazione professionale anche alle scuole ed università, che in larga misura riconduce e legittima all’interno di un quadro formale l’effettiva e composita realtà operativa dei sistemi di offerta territoriali.

La previsione specifica (presente in alcuni modelli) di escludere scuole e università dalle procedure di accreditamento trova delle motivazioni collegate alle caratteristiche dei modelli regionali di *policy* nel settore della formazione e dei conseguenti sistemi di relazione che si sono instaurati tra istruzione e formazione stessa. In particolare, a fianco di modelli regionali che chiudono il mercato a scuole ed università in quanto soggetti storicamente non destinatari di risorse finanziarie per l’attività formative quale servizio in concessione pubblica, se ne evidenziano altri dove l’esclusione di questi soggetti è da ricondurre al ruolo specifico ad essi assegnato all’interno del sistema formativo integrato a livello regionale, ruolo che, valorizzando l’autonomo apporto del sistema dell’istruzione alla formazione dell’individuo, non ne riconosce la presenza come soggetti erogatori di attività formativa.

- 2) *Le macrotipologie formative.* L’accentuazione prioritaria verso le caratteristiche funzionali degli organismi comporta (pur non essendo uno degli elementi maggiormente caratterizzanti i modelli regionali) una differente articolazione dei requisiti richiesti per ambito e macrotipologia formativa di accreditamento, con la finalità di valorizzare specifiche esperienze, capacità e competenze, connotando in particolare le azioni ricomprese nell’ambito dell’obbligo formativo. Si ritiene che queste differenze non configurino sistemi finalizzati ad indurre la specializzazione degli organismi verso specifiche macrotipologie formative, in quanto i requisiti aggiuntivi eventualmente previsti – essendo incentrati su variabili di natura strutturale e professionale – risultano facilmente acquisibili dalla generalità delle strutture

formative. Anche questa variabile conferma, dunque, la sostanziale “apertura” dei modelli regionali. La specializzazione che dovesse eventualmente emergere in fase di implementazione dei modelli andrà dunque in sostanza fatta risalire a specifiche *mission* e obiettivi di presenza sul mercato proprie di ciascun organismo di formazione.

- 3) *Gli ambiti di accreditamento.* Il minimo comune denominatore è quello di avere disciplinato le attività formative mentre in misura meno diffusa (come sopra anticipato) è stato disciplinato l’orientamento.

Forme differenziate di accreditamento per ambiti speciali sono previste in quasi tutti i sistemi regionali. Non in tutti i casi, comunque, si è in presenza di un formale rilascio dell’accreditamento, né è omogenea la relazione che viene stabilita tra gli ambiti speciali e le tre macrotipologie formative. L’ambito speciale ricorrente nei diversi sistemi che li prevedono – in coerenza con il D.m. 166/01 – è quello dell’area dello svantaggio (o comunque delle utenze speciali). Va anche evidenziata la presenza di diversi casi di accreditamento specifico per l’apprendistato, presumibilmente per la pregressa esistenza di forme mirate di accreditamento degli enti e di “cataloghi” di soggetti abilitati a svolgere l’attività formativa esterna, che sono state incorporate nel modello generale di accreditamento. Un altro ambito ricorrente riguarda la formazione a distanza, in ragione della specificità nell’organizzazione ed erogazione di questa tipologia di iniziativa e per la rilevanza che questa sta via via assumendo nei sistemi regionali.

- 4.) *L’oggetto di accreditamento.* La sede operativa costituisce l’oggetto di accreditamento per tutti i sistemi regionali analizzati, ad eccezione dell’Emilia Romagna che, in controtendenza al fenomeno generale, individua a livello di organismo – inteso come il soggetto che organizza ed eroga attività formativa – l’oggetto di accreditamento. I modelli sono tutti accomunati (indipendentemente dalla terminologia adottata) dal modello proposto dal D.m. 166/01 secondo cui la sede operativa deve essere contraddistinta dalla presenza di un insieme complesso e integrato di funzioni che presidiano il processo di organizzazione ed erogazione del servizio formativo. Va altresì rilevato che, nonostante l’esplicita individuazione della sede operativa come oggetto di accreditamento, in diverse realtà si rileva la tendenza a rendere flessibile il sistema prevedendo il calcolo di diversi requisiti a livello di organismo, oppure consentendo alla sede di usufruire di risorse possedute dall’ente, che si configura di fatto come il vero oggetto di accreditamento;

Quasi tutti i modelli di accreditamento introducono ulteriori elementi di flessibilità per la fase di erogazione dei servizi formativi, prevedendo la possibilità di ricorrere ad aule e laboratori occasionali o temporanei, per i quali l'unico requisito richiesto è il rispetto delle norme di igiene e sicurezza. Questa scelta va interpretata come elemento di coerenza con la definizione data di sede operativa che — privilegiando il presidio dell'intero processo di organizzazione delle attività — la distingue dal mero luogo fisico di erogazione del servizio.

- 5) *Il rapporto tra la certificazione di qualità e l'accreditamento.* Tale rapporto è affrontato in tutti i sistemi regionali, dando luogo a soluzioni diversificate con impatti potenzialmente diversi sulla configurazione organizzativa degli organismi di formazione. Se, al momento attuale, nessuno dei sistemi regionali introduce l'obbligatorietà - e quindi le prime fasi dell'accreditamento si sono basate su un approccio coerente con quanto indicato nel D.m. 166/01 (che prevede procedure differenziate a seconda del possesso, o meno, della certificazione di qualità) — l'obbligo di adozione di un sistema di qualità è un requisito previsto nell'evoluzione di alcuni modelli di accreditamento, seppure in tempi differenti. Inoltre va tenuto presente che il possesso di certificazioni di qualità non determina l'automaticità dell'accreditamento dell'organismo in nessuno dei sistemi regionali esaminati (tranne alcuni e non per tutti i requisiti previsti) essendo comunque sempre previste procedure di controllo e verifica della corrispondenza tra gli elementi del sistema di qualità e i requisiti richiesti da quello dell'accreditamento.
- 6) *La struttura dei requisiti richiesti.* Nei diversi sistemi regionali per il rilascio dell'accreditamento viene ripresa, nella sostanza, la struttura prevista nel D.m. 166/01. La principale differenza consiste nella presenza di alcuni modelli definibili "procedurali", dove appare più evidente che nelle altre situazioni l'attenzione riposta alle modalità e ai processi di governo ed erogazione dei servizi piuttosto che all'individuazione di parametri ed indici di natura quantitativa.

Escludendo questi casi particolari, una valutazione d'insieme dell'applicazione dei requisiti nei modelli regionali consente di evidenziare — all'interno di una sostanziale omogeneità con quanto previsto nel D.m. 166/01 - la presenza di diversi elementi di flessibilità che le amministrazioni hanno introdotto nella direzione di uno sviluppo qualitativo e di un miglioramento delle prestazioni del sistema dell'offerta formativa e di orientamento.

La flessibilità consiste sia nell'aver dilazionato nel tempo l'applicazione di alcuni dei requisiti previsti — in alcuni casi, comunque, già regolandoli nel modello adottato — sia nell'aver progettato sistemi di calcolo degli indici e soglie minime di accettabilità che consentono — di fatto — una compensazione interna tra le “prestazioni” degli organismi sui diversi requisiti.

3. L'accreditamento come strumento di governo dei sistemi formativi-orientativi

La fase di sperimentazione dell'accreditamento ha messo in luce ulteriori aspetti relativi non alle configurazioni interne dei modelli ma alla loro collocazione nel più generale sistema di governo e gestione delle politiche formative.

In particolare due questioni, più di altre, sembrano assumere un rilievo tale da richiedere una riflessione:

- la coerenza tra diversi sistemi di “riconoscimento” dell'offerta formativa potenzialmente presenti in ciascuna Regione e Provincia autonoma;
- il raccordo tra le procedure di accreditamento e quelle di programmazione e gestione delle attività formative.

Relativamente al primo aspetto va sottolineato che i modelli regionali di accreditamento non si pongono (nella generalità dei casi) la finalità di regolare l'insieme del sistema pubblico della formazione (finanziato e riconosciuto), ma prevedono deroghe relative a specifiche filiere di offerta (ad es. i voucher oppure la formazione esterna nell'apprendistato o, ancora, la formazione riconosciuta e non finanziata), spesso oggetto di regolamentazione a parte.

Convivono quindi, nei sistemi regionali, più forme di riconoscimento della qualità dell'offerta formativa, basate su criteri non completamente uniformi di valutazione.

Gli effetti potenziali di tale segmentazione investono le tre dimensioni rilevanti del sistema formativo: le *policy* pubbliche, il sistema dell'offerta, la domanda di formazione.

In particolare:

- nell'ambito delle politiche pubbliche della formazione si pone il problema di garantire standard di qualità uniformi e quindi la neutralità degli strumenti disponibili per il conseguimento degli obiettivi attesi, riducendo le discrezionalità di

- comportamento da parte dell'offerta formativa e ottimizzando quindi le opportunità di scelta da parte dell'utenza;
- per l'offerta, la coesistenza di più forme di riconoscimento può alterare il sistema di convenienze e indurre scelte di posizionamento sul mercato fondate non tanto sulla *mission* e sugli ambiti di specializzazione, quanto sulle diverse opportunità determinate dalle differenze nelle regole di accesso;
 - per la domanda di formazione la segmentazione dell'offerta formativa non deve tradursi in una differenziazione dei livelli di apprendimento acquisiti, soprattutto in un'ottica di *lifelong learning* dalla quale discende la sostanziale "indifferenza" dei canali e delle filiere di acquisizione delle competenze.

Il raccordo tra le procedure di accreditamento e le fasi tipiche del "ciclo produttivo" dell'attività formativa (programmazione, selezione, gestione) costituisce il secondo tema meritevole di una specifica riflessione.

Anche se il monitoraggio dei sistemi di accreditamento non si è spinto fino all'analisi dell'integrazione dei sistemi stessi con la funzione programmatoria e gestionale delle attività, la separazione formale delle responsabilità che emerge in diversi casi appare come un elemento di potenziale criticità se, già in sede di definizione dei modelli, non si è proceduto ad individuare i necessari raccordi. In particolare, sembrano evidenti gli impatti che i sistemi di accreditamento hanno sull'insieme delle procedure di programmazione e sulle norme di gestione che regolano le attività formative, dalla definizione degli avvisi pubblici fino alla rendicontazione degli interventi finanziati.

Nel merito si possono segnalare le seguenti aree di potenziale impatto:

- a livello di programmazione attuativa, gli avvisi pubblici rappresentano il primo momento di raccordo tra l'accREDITAMENTO e la realizzazione degli interventi formativi. Questi — oltre che includere gli aspetti che gli stessi regolamenti regionali demandano a tale livello della programmazione (ad es. l'esplicitazione del ricorso a sedi occasionali, o di requisiti aggiuntivi per specifici target di utenza) — dovranno contenere un quadro chiaro delle relazioni esistenti tra gli ambiti e macrotipologie di accREDITAMENTO, da un lato, e le linee di intervento della programmazione formativa, dall'altro. Il mancato (o parziale) raccordo in sede normativa tra le attività oggetto di accREDITAMENTO e il contenuto di quelle su cui è chiamato a progettare il sistema regionale dell'offerta formativa, potrebbe infatti generare incertezza interpretativa delle norme, discrezionalità nella loro applicazione, e conseguenti discrasie nei

requisiti richiesti agli enti di formazione, soprattutto tra diverse realtà provinciali. Una completa definizione ex ante del quadro delle regole e del loro campo specifico di applicazione, aumentando il grado di trasparenza dei sistemi regionali, si presenta dunque come elemento cruciale delle relazioni tra amministrazioni pubbliche e sistema dell'offerta in fase di programmazione attuativa dei finanziamenti. Inoltre il flusso documentario che sostiene la presentazione dei progetti dovrà essere coordinato con quello previsto nella domanda di accreditamento e nelle procedure di mantenimento dei requisiti;

- *nella fase di valutazione dei progetti il servizio incaricato dovrebbe avvalersi anche delle informazioni disponibili presso i responsabili dell'accREDITAMENTO (relativamente ai criteri attinenti alle caratteristiche dei soggetti), nell'ottica complessiva di non duplicare le richieste ai soggetti proponenti. Rispetto a questa fase un approfondimento opportuno potrebbe riguardare lo sviluppo dei requisiti dell'accREDITAMENTO verso un sistema di *rating* degli organismi, per rendere pienamente coerente la struttura della valutazione dei progetti con il sistema dei requisiti di accesso alle attività;*
- *nella fase di gestione il raccordo tra i responsabili dell'accREDITAMENTO e altri servizi dell'amministrazione regionale può essere individuato sia in termini di flusso informativo con i sistemi di monitoraggio, sia sotto il profilo di una semplificazione ed ottimizzazione delle funzioni di controllo in itinere e finale delle attività finanziate. Più in generale si tratta di valutare i possibili effetti che l'adozione di un sistema di accREDITAMENTO può determinare sulle norme di gestione che regolano l'attività formativa o quella finanziata dal FSE, anche in termini di voci e parametri massimi di spesa, che dovrebbero essere coerenti con il contenuto e la finalità dei requisiti – soprattutto di quelli afferenti alle risorse umane e professionali – richiesti agli organismi formativi ai fini del rilascio dell'accREDITAMENTO.*

PAGINA BIANCA

Capitolo 16

LE RISORSE UMANE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

1. Caratteristiche ed atteggiamenti dei formatori della formazione professionale

In queste pagine si fornirà un quadro descrittivo tendenziale della significativa dinamicità che caratterizza attualmente la popolazione dei formatori della formazione professionale italiana, allo scopo di sottolinearne le differenziazioni interne e le principali ricadute sul relativo sistema delle competenze e dei fabbisogni formativi⁴.

La disponibilità di un bagaglio di conoscenze adeguato e sistematico sulla condizione dei formatori è funzionale alle politiche di sviluppo della formazione professionale. Queste ultime, infatti, evidenziano da tempo una sensibilità crescente al tema della valorizzazione degli addetti alla formazione professionale⁵. Ciò in quanto - come in tutti i servizi ad alta intensità di capitale umano - i formatori (intesi in senso lato) costituiscono un tassello strategico della qualità, dell'integrazione e dell'efficacia delle offerte formative rispetto alla proliferazione di bisogni tipica delle moderne società complesse.

⁴ I dati presentati in queste pagine sono stati rilevati nell'ambito di un'indagine pilota avente per oggetto "la condizione dei formatori della formazione professionale nelle regioni italiane", realizzata fra settembre 2002 e febbraio 2003 dall'Area Sperimentazione Formativa dell'Isfol. Essa ha interessato un sottoinsieme degli Enti erogatori di attività di formazione professionale operanti nelle regioni italiane. In particolare, è stato preso in considerazione l'universo delle Sedi operative che negli anni scorsi hanno fruito del progetto di Formazione a Distanza dei Formatori (FaDol) a titolarità del Ministero del Lavoro. L'universo FaDol è costituito da 960 sedi formative sparse in tutte le regioni e province autonome. La rilevazione ha interessato 242 sedi (25,2%). I dati presentati in questa sezione riguardano un campione di 1341 addetti ai servizi formativi di tali sedi, estratto casualmente su un universo di circa 4000 formatori censiti. Dalla rilevazione, pertanto, sono stati esclusi gli addetti ai servizi logistici, direttivi, amministrativi.

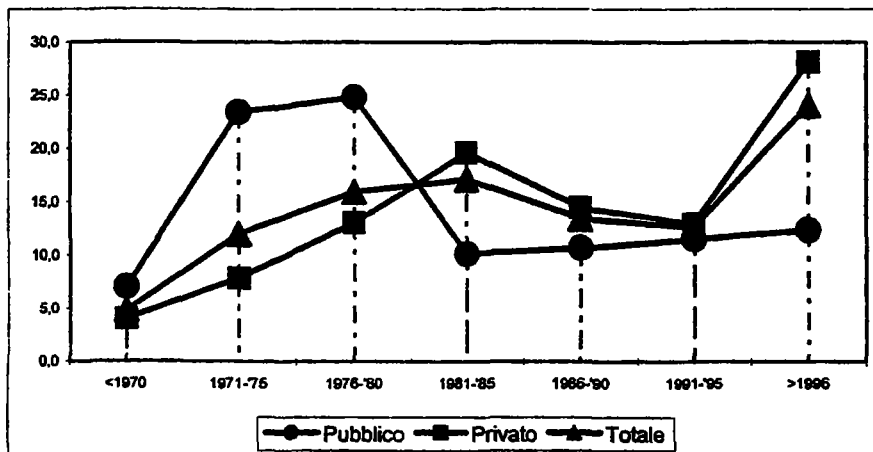
La rilevazione è stata effettuata con metodologia CATI, basata su un questionario strutturato con risposte prevalentemente pre-codificate. In questa sede presentiamo alcuni dei risultati salienti, mentre i dati relativi all'intero set di variabili sono in corso di pubblicazione. I risultati vanno letti con l'avvertenza che essi sono rappresentativi dell'universo FaDol.

⁵ Riguardo agli indirizzi comunitari, si vedano i due seguenti documenti della Commissione delle Comunità Europee: *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, ottobre 2000; "Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi di istruzione e formazione in Europa", in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee - serie C*, 14-6-2002. Rispetto agli indirizzi nazionali, si rimanda soprattutto al *Piano Nazionale per l'occupazione (NAP)*, 2002. Per un quadro riepilogativo: Francesco Gaudio, "Risorse umane e riforma del sistema formativo", *Professionalità*, n. 73, 2003, pp. 49-64

2. Il dinamismo strutturale: come cambiano i formatori

La recente attenzione posta a livello comunitario sul tema della formazione professionale ha indotto una notevole accelerazione della produzione normativa in materia⁶, dando avvio ad una profonda trasformazione del sistema italiano della formazione professionale, determinandone nuovi confini, responsabilità di governo, modalità operative. Questo processo — unitamente al crescente volume degli investimenti nel settore da parte dell'Unione Europea — sembra aver contribuito ad innescare dinamiche di rilievo anche nella popolazione dei formatori: secondo i dati disponibili (Fig. XVI.1), infatti, oltre un terzo (36,7%) degli addetti ai servizi formativi della formazione professionale viene reclutato dopo gli anni Novanta. In particolare, tale fenomeno appare particolarmente importante nella seconda metà del decennio (24,1%), e sembra investire soprattutto il privato convenzionato.

Fig. XVI.1 - La dinamica storica del reclutamento dei formatori.
Disaggregazione per natura giuridica degli Enti di formazione professionale



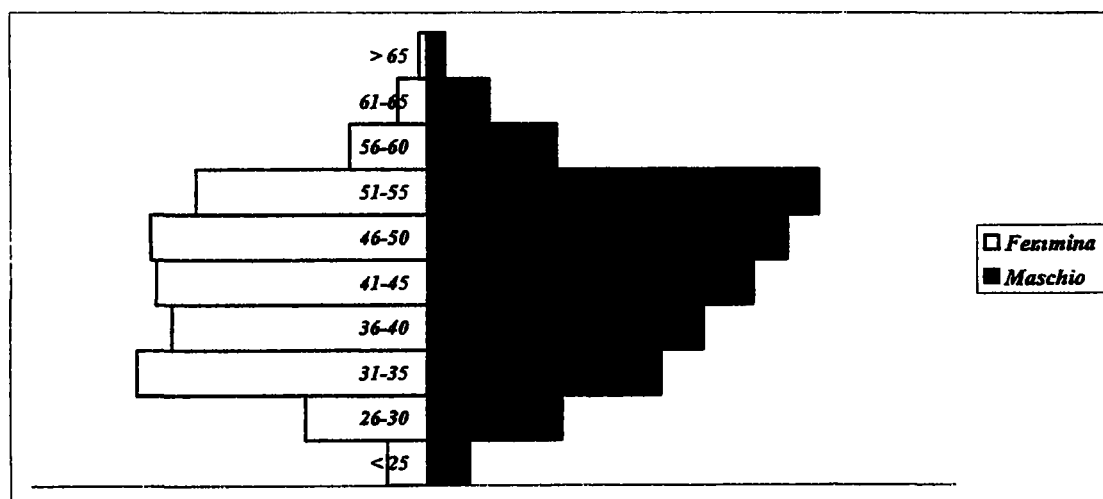
Fonte: Isfol

Cercheremo di dimostrare come un processo siffatto abbia oggettivamente contribuito a ridefinire l'identità professionale dei formatori, legittimandone una concezione sempre più differenziata e complessa; comunque, marcatamente "altra" rispetto ad un passato anche recente.

⁶ Per una ricognizione dei contenuti salienti dei principali e più recenti provvedimenti legislativi inerenti la formazione professionale, si veda: Maurizio Lozzi, "Il quadro normativo della Formazione Professionale", in: Maurizio Ambrosiani, *Un futuro da formare*, Brescia, La Scuola, 2000, pp. 47-64. Del medesimo volume si veda anche l'allegato curato da Silvia Stefanoni: Sintesi dei contenuti dei principali provvedimenti legislativi", pp. 126-155. Per riferimenti più recenti si rimanda ai Rapporti Isfol 2001 e 2002

Sul piano delle caratteristiche strutturali, il massiccio ingresso di nuove leve non è riuscito a contrastare l'invecchiamento progressivo della popolazione dei formatori⁷ (43 anni di media). Tuttavia questo processo non è generalizzato ma riguarda soprattutto la componente maschile (oltre che, per inciso, il settore pubblico e le regioni meridionali) come effetto indotto dalla progressiva femminilizzazione del settore⁸. Tali trasformazioni nelle caratteristiche socio-anagrafiche di base della popolazione dei formatori sono efficacemente sintetizzate dalla relativa piramide delle età (Fig. XVI.2).

Fig. XVI.2 - La piramide delle età dei formatori



Fonte: Isfol

In definitiva il recente sviluppo della formazione professionale sembra riservare — soprattutto in prospettiva — un ruolo di crescente protagonismo alle formatrici. Il fisiologico ricambio generazionale potrebbe determinare — in un futuro prossimo — un ribaltamento nella tradizionale composizione di genere della professione a vantaggio delle donne.

L'ultimo decennio sembra aver indotto differenziazioni importanti anche dal punto di vista dei rapporti di lavoro. Infatti, in analogia con le dinamiche del mercato del lavoro in generale, anche nel mondo della formazione professionale sembra essere gradualmente

⁷ Sul finire degli anni Ottanta, la maggioranza (63%) dei formatori aveva un'età inferiore a 40 anni, e il valore modale era compreso nella fascia 30-40 anni (cfr. ISFOL, *I formatori*, Milano, Angeli, 1992, pp. 49 e segg.)

⁸ I primi sintomi della femminilizzazione del settore si erano già evidenziati sul finire degli anni Ottanta (cfr. *ibidem*)

aumentata la componente del lavoro “atipico”⁹. In via del tutto preliminare e tendenziale — poiché la complessità del fenomeno richiede adeguati approfondimenti empirici — i dati a nostra disposizione suggeriscono che il personale con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato possa rappresentare ormai meno della metà degli addetti ai servizi formativi (42% circa). Di converso, nell’ordine, sembrano assumere un peso particolarmente importante (seppure presumibilmente sottodimensionato nei dati che presentiamo¹⁰): le collaborazioni occasionali (36%); le collaborazioni coordinate e continuative (i cosiddetti Co. Co. Co.) (16%); i contratti di subordinazione a termine (6%).

Stando alle informazioni disponibili, tale composizione presenterebbe variazioni significative soprattutto su base territoriale. Nelle regioni settentrionali, ad esempio, l’incidenza dei contratti atipici sarebbe particolarmente significativa, soprattutto per quanto riguarda le collaborazioni occasionali (28.4% nel nord-ovest e 14.5% nel nord-est). Tale incidenza tenderebbe a smorzarsi scendendo lungo lo stivale, sino a ridursi notevolmente al sud (10% nelle regioni centrali; 6.2% nel Mezzogiorno) (Tab. XVI.1).

Tab. XVI.1 - Quadro riepilogativo del profilo dei formatori distinti per tipo di rapporto di lavoro

<i>Tipo di rapporto di lavoro</i>	<i>Età (media)</i>	<i>maschi (%)</i>	<i>Anni di lavoro FP (media)</i>	<i>diplomati (%)</i>	<i>laureati (%)</i>
Dipend. tempo indeterminato	45,6	55,8	19,9	65,9	26,5
Dipend. tempo determinato	36,4	37,7	9,6	31,1	62,3
Coll. Coord. cont.	35,9	49,7	8,6	34,9	61,8
Lib. professionisti	39,8	58,6	9,2	35,7	61,2
<i>Totale</i>	<i>43,4</i>	<i>2,3</i>	<i>17,0</i>	<i>57,6</i>	<i>35,6</i>

Fonte Isfol

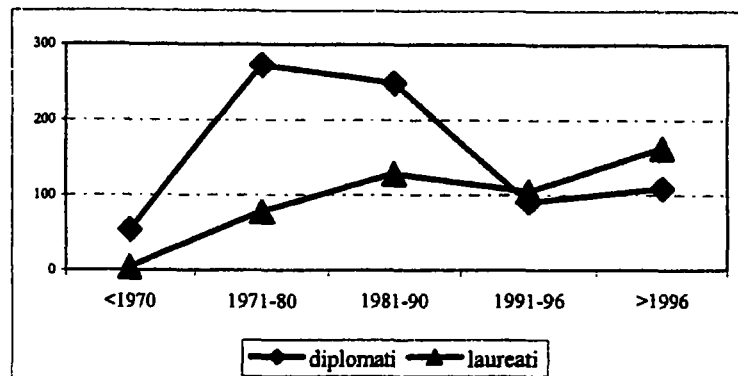
3. Formazione di base e formazione in servizio: come cambiano le competenze

Nella popolazione dei formatori si osservano particolari elementi di dinamismo e di differenziazione anche in relazione alla formazione di base ed in servizio.

⁹ Convenzionalmente, si definiscono lavoratori “tipici” coloro che hanno un impiego *standard*, ossia full-time a tempo indeterminato. Tutte le altre forme di impiego sono considerate “atipiche”. Per una disamina recente del fenomeno in Italia, si veda: ISFOL, *Rapporto 2002*, Milano, Angeli, 2002, pp. 98-102, “Il lavoro atipico e flessibile”

¹⁰ La ricostruzione dell’entità e della composizione dell’organico delle sedi formative rilevate è stata effettuata direttamente dai responsabili delle medesime in riferimento al biennio 2000-’01. In alcuni casi, questi ultimi evidenziavano una certa difficoltà — soprattutto nelle sedi dimensionalmente superiori — a ricostruire l’intero quadro delle collaborazioni esterne, soprattutto di quelle meno stabili e strutturate. Pertanto, riteniamo possibile che queste non sempre siano state censite minuziosamente

Fig. XVI.3 - Il livello d'istruzione* secondo il periodo di ingresso nella formazione professionale. Valori assoluti



* esclusi licenza elementare e media perché poco rappresentativi

Fonte Isfol

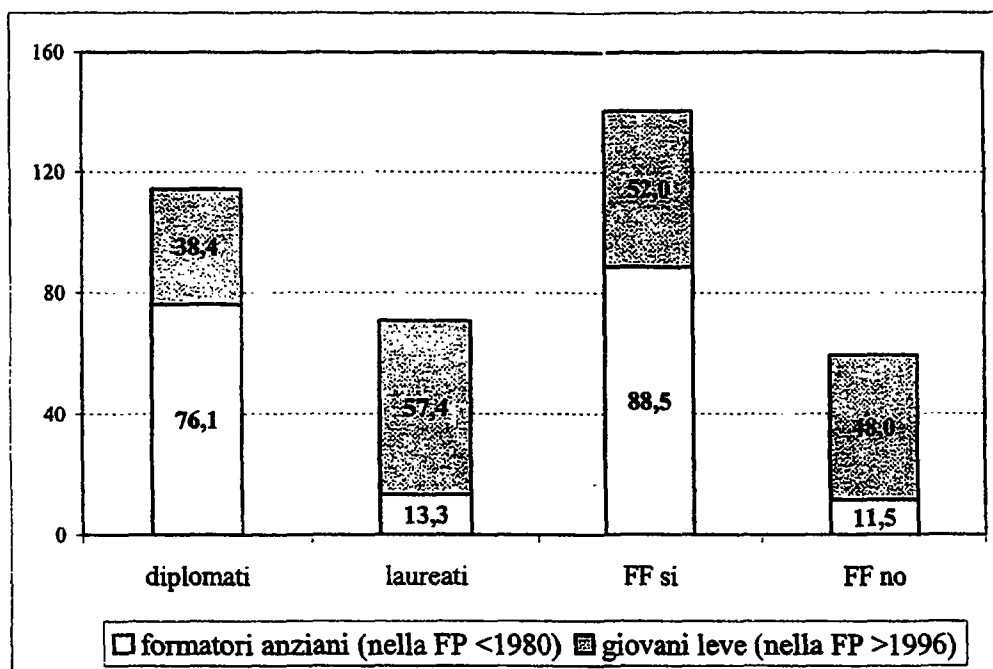
Il bagaglio culturale (formale) di base è normalmente di livello medio-alto (il 57,4% ha conseguito un diploma) o universitario (35,8% di laureati). I titoli di studio più bassi risultano tendenzialmente residuali, e generalmente limitati ai formatori “più anziani”. Fra i formatori più giovani il titolo di studio è normalmente di livello universitario, con una frequenza notevolmente superiore rispetto alle classi anagraficamente superiori. Ciò avvalorava l'ipotesi che a partire dagli anni Novanta si sia determinato un progressivo innalzamento dei livelli d'istruzione dei formatori della formazione professionale. In questo processo, un contributo essenziale sembra poter essere fornito soprattutto dalle nuove generazioni di formatori (Fig. XVI.3).

Circa 3 formatori su 4 (74,7%) hanno dichiarato di aver fruito di opportunità di formazione in servizio (formazione dei formatori). Naturalmente, tale frequenza è connessa positivamente soprattutto all'anzianità anagrafica e professionale.

Comparando i dati relativi al livello della formazione di base e di quella in servizio, emerge uno scenario tendenzialmente compensativo (Fig. XVI.4):

- a) la formazione di base è particolarmente qualificata nelle giovani leve, le quali, tuttavia, dispongono di una formazione in servizio meno importante;
- b) fra i formatori più anziani, che normalmente dispongono di un livello d'istruzione inferiore, le esperienze di formazione dei formatori sono molto diffuse.

Fig. XVI.4 - Il rapporto fra formazione di base e formazione in servizio nelle generazioni di formatori.
Valori %



Fonte Isfol

Laddove sussistono, le esperienze di formazione in servizio appaiono piuttosto frequenti (circa 10 corsi di formazione dei formatori in media).

I dati a nostra disposizione evidenziano, però, che la continuità e sistematicità della formazione dei formatori è scarsamente uniforme sul territorio nazionale e disomogenea in corrispondenza della natura giuridica degli Enti (Tab. XVI.2).

Tab. XVI.2 - La frequenza della formazione in servizio nelle ripartizioni geografiche e nei servizi pubblici e privati convenzionati. Valori medi

		N° corsi FF (media)	N° corsi di FF per anni di lavoro nella FP (media)
ripartizione geografica	Nord-ovest	15,5	1,1
	Nord-est	13,1	1,3
	Centro	12,4	1,2
	Sud	8,8	2,2
	Isole	4,2	3,9
Natura giuridica ente	Pubblico	8,7	2,4
	Privato	11,6	1,3

Fonte Isfol

Nelle regioni settentrionali e centrali la formazione dei formatori sembra configurarsi effettivamente come un sistema stabile e strutturato di supporto alle risorse umane della

formazione professionale: qui — tra l'altro — tali interventi appaiono piuttosto tempestivi e continui, giacché partono dalla fase di reclutamento dei nuovi addetti (1 anno circa dopo l'ingresso nella formazione professionale) e si estendono fino ai giorni nostri. In tutto il Mezzogiorno la formazione dei formatori appare tendenzialmente sporadica, meno tempestiva (il primo corso di formazione dei formatori viene fruito dopo circa 4 anni dall'ingresso nella formazione professionale) e continua nel tempo¹¹. Un quadro analogo emerge in corrispondenza della natura giuridica degli Enti: in questo caso il privato convenzionato appare più sensibile alla dimensione della formazione in servizio del personale in organico presso i propri servizi formativi. La formazione in servizio orientata all'aggiornamento ed alla riqualificazione¹² interessa trasversalmente tutti i ruoli, ma sembra privilegiare soprattutto chi opera a contatto diretto con i destinatari del servizio formativo (formatore, tutor, orientatore). Le azioni formative finalizzate alla specializzazione funzionale interessano soprattutto le figure più innovative del servizio (analista-progettista, addetto reti informatiche).

La didattica in aula costituisce l'ambito contenutistico privilegiato della formazione in servizio fruita dagli intervistati (nel 29,5% dei casi essa ne costituiva il tema più importante). Accanto a ciò, un certo rilievo sembrano assumere anche temi come l'analisi dei fabbisogni formativi (17,5%) e la progettazione formativa (16,6%). Si tratta, com'è noto, di alcune fra le aree di competenza maggiormente innovative del sistema, nonché di dimensioni su cui si registra un impegno crescente degli intervistati. Altri temi innovativi — quali l'orientamento (9,1%), il tutoraggio e la conduzione di gruppi (6,7%), il coordinamento e la programmazione formativa (5,1%) — appaiono ancora scarsamente trattati rispetto al rilievo che si assegna a queste funzioni nelle più recenti logiche di sviluppo del sistema. La formazione in servizio sul tema della valutazione e del monitoraggio (1,4%) risulta sostanzialmente residuale nella formazione dei formatori. Questo dato è particolarmente significativo in quanto evidenzia un punto di debolezza nella preparazione al ruolo di "valutatore".

¹¹ Per un'ulteriore riscontro in proposito dal punto di vista dell'analisi regionale dell'offerta di formazione dei formatori, si veda: ISFOL, *Rapporto 2002*, Milano, Angeli, 2002, pp. 491-505

¹² L'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze occupa circa tre quarti del volume di formazione dei formatori fruita dai nostri intervistati (77%). Per il resto, tali iniziative sono finalizzate alla specializzazione delle competenze (13%), alla creazione di nuovi profili professionali (8,8%). Le azioni di riconversione appaiono tendenzialmente residuali.

4. La formazione in servizio: domanda, valutazioni, aspettative

Quest'ultimo dato conduce direttamente al tema della domanda di formazione formatori, ossia degli aspetti intorno ai quali appare auspicabile uno sviluppo specifico della formazione in servizio nella formazione professionale. Si tratta, naturalmente, di una dimensione complessa che chiama in causa elementi soggettivi e di sistema, dinamiche e problematiche di differente natura e livello, su cui — tra le altre cose — è in atto un dibattito intenso quanto articolato¹³. In questa sede, pertanto, si intendono fornire indicazioni di tendenza.

A questo scopo, prendiamo le mosse dall'auto-valutazione delle competenze fornita dagli intervistati (Tab. XVI.3): il 70% dei nostri formatori valuta positivamente le proprie competenze ed il livello di professionalità raggiunto nel campo della formazione professionale. Valutazioni di segno negativo appaiono sostanzialmente residuali nel campione.

Tab. XVI.3 - Auto-valutazione delle competenze e del livello di professionalità. Valori assoluti e %

	n	%
Valutazione positiva	957	70,0
molto adeguati	187	13,7
di buon livello	770	56,3
Valutazione intermedia	404	29,5
di discreto livello	327	23,9
Sufficienti	77	5,6
Valutazione negativa	7	0,5
poco adeguati	6	0,4
molto inadeguati	1	0,1
Totale	1368	100,0

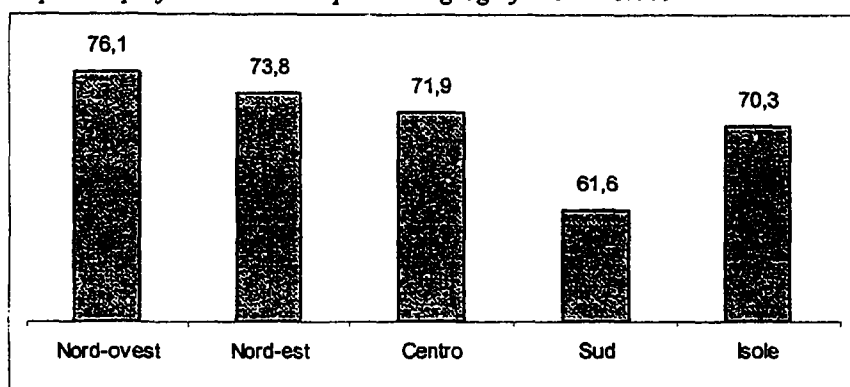
Fonte Isfol

Il dato fornisce una prima indicazione sul tema della domanda di formazione, poiché è naturale che — sebbene esso assuma una valenza puramente soggettiva, e possa perciò essere condizionato da meccanismi psicologici di varia natura (“auto-promozionali”, scarsa

¹³ Fra gli altri: G. Piero Quaglino, G. Piera Carozzi, *Il processo di formazione*, Milano, Angeli, 1996; Maria Grazia Mereu (a cura di), *Analisi dei fabbisogni nelle regioni italiane*, ISFOL, Franco Angeli 2000; AA.VV., *Early Identification of skill needs in Europe*, Cedefop, Salonicco 2003; UNIONCAMERE, *Progetto Excelsior. Sistema informativo per l'occupazione e la formazione*, 2003; Organismo Bilaterale Nazionale Formazione, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi*, 2000; Ente Bilaterale Nazionale Artigianato, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi nell'artigianato*, 2000. Per ciò che concerne lo specifico dei formatori: ISFOL, *Standard formatori*, Roma, 1998

consapevolezza, ecc.) - la domanda di formazione si attiva anche a partire da un bisogno espresso e consapevole di inadeguatezza relativa. Tale situazione è particolarmente evidente in una componente fortemente minoritaria del campione, e ciò tende a contenere – sebbene in via del tutto preliminare e indiretta – il bisogno manifesto di formazione in servizio.

Fig. XVI.5 - Formatori che danno un'auto-valutazione positiva delle proprie competenze professionali nelle ripartizioni geografiche. Valori %



Fonte Isfol

Ad ogni modo, nel 30% circa dei casi si delinea un certo bisogno di valorizzazione ulteriore delle proprie competenze. Questa componente si concentra soprattutto fra gli intervistati nelle regioni meridionali (Fig. XVI.5), che – come già emerso – unitamente al sistema pubblico sembra qualificarsi come un contesto in cui la formazione dei formatori presenta maggiori segni di debolezza.

Malgrado il bisogno di formazione appaia relativamente contenuto, gli intervistati forniscono un giudizio positivo sull'attività di formazione dei formatori: circa il 90% le considera utili, ed il 55% se ne dichiara pienamente soddisfatto, mentre le valutazioni di segno opposto risultano largamente minoritarie. Inoltre, più di due terzi di chi ha potuto fruire di opportunità di formazione dei formatori afferma di utilizzare regolarmente (67,2%) – o, comunque, a volte (27%) - le competenze acquisite per questa via nella sua attività. Pertanto – sebbene ancora implicitamente - la formazione in servizio sembrerebbe essere percepita come un veicolo di arricchimento della propria attività professionale, e – di conseguenza – avere un impatto effettivo sui servizi formativi erogati dall'organizzazione di appartenenza.

Alla formazione in servizio, però, sembra essere attribuita soprattutto una funzione integrativa e compensativa rispetto alle abilità ed ai saperi acquisiti per altre vie (Tab. XVI.4). Infatti, rispetto alle competenze funzionali per lo svolgimento della propria attività professionale, gli intervistati considerano come veicolo di apprendimento più importante la pratica professionale e l'auto-formazione. Meno di un intervistato su 10 (8%) attribuisce alla formazione dei formatori un rilievo di primo piano.

Tab. XVI.4 - Ambiti di apprendimento più importanti per la propria attività professionale. Valori assoluti e %

	n	%
Pratica professionale sul campo	619	45,1
Auto-formazione	288	21,0
Percorsi specifici di formazione e aggiornamento	116	8,4
Nr	351	25,5
Totale	1374	100,0

Fonte Isfol

Questo dato sembra risentire marginalmente di altri fattori, sia di carattere soggettivo (il livello culturale degli intervistati) sia connessi alla robustezza della formazione in servizio (la natura dell'ente di appartenenza, la ripartizione geografica, ecc.). Pertanto, le cosiddette competenze "non formali" — ossia difficilmente standardizzabili in quanto legate ai percorsi biografici individuali — sembrano assumere una particolare valenza rispetto all'attività professionale di una componente fortemente maggioritaria degli intervistati. Di conseguenza — sebbene ancora implicitamente — questo dato tende a ridimensionare notevolmente le aspettative attribuite alla formazione in servizio, soprattutto se strutturata su modelli tradizionali di erogazione delle competenze.

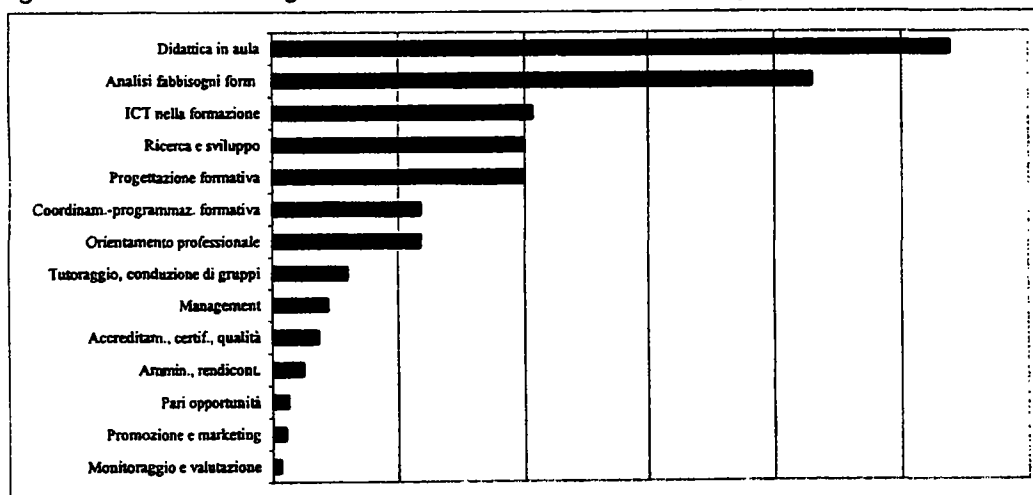
Tuttavia, se questo dato viene rapportato alle specificità funzionali degli intervistati, emergono alcune interessanti indicazioni aggiuntive. La formazione in servizio come veicolo principale di acquisizione delle competenze risulterebbe particolarmente apprezzata soprattutto da alcune figure, che corrispondono ai profili emergenti nel campo della formazione professionale (e che, come si è visto, sono maggiormente presidiate dalle "nuove leve"): il valutatore (il 25% considera la formazione dei formatori come il più importante ambito di apprendimento per la propria professione); l'analista-progettista

(19,2%); l'addetto alle nuove tecnologie informatiche (27,3%); l'orientatore (15,2%). Di converso, essa viene sottovalutata soprattutto da formatori d'aula (10,7%) e tutor (9,8%).

Questo dato può essere inteso, a nostro avviso, come un interessante indicatore — seppure ancora indiretto — di domanda mirata di formazione in servizio. Quest'ultima, in altri termini, potrebbe differenziarsi notevolmente in corrispondenza del profilo funzionale (oltre che della ripartizione geografica), concentrandosi prevalentemente su ruoli e professionalità emergenti e, pertanto, dal *know-how* teoricamente specialistico ma di fatto scarsamente sistematico e consolidato.

In questo quadro, la formazione in servizio costituirebbe un ambito elettivo di acquisizione di competenze soprattutto laddove queste risultano ancora scarsamente sedimentate nel sistema. Per il resto, il rilievo attribuito alla pratica professionale piuttosto che all'auto-formazione appare coerente con la natura ed il grado di consolidamento del ruolo: per i formatori, così, appare molto significativa l'auto-formazione (32,8%) funzionale all'acquisizione di competenze tecnico-contenutistiche; la pratica sul campo consente a coordinatori (69%) e tutor (64,1%) una migliore conoscenza-governo delle dinamiche relazionali, e così via.

Fig. XVI.6 - Graduatoria degli ambiti su cui si concentra la domanda di formazione. Valori %



Fonte Isfol

Se si raffronta questo dato con l'articolazione dei bisogni specifici espressi dagli intervistati rispetto alla formazione in servizio si ottengono alcuni elementi aggiuntivi rispetto a questo schema interpretativo.

L'ambito su cui si concentra maggiormente la domanda espressa di formazione è costituito dalla didattica in aula (Fig. XVI.6). Ciò è spiegabile in relazione al peso notevole che questa dimensione assume nel campione, sia sul piano delle funzioni (quella di docente e di tutor) che delle attività erogate: infatti, a questo livello la domanda si concentra soprattutto fra i formatori d'aula e tutor (rispettivamente: 32,8% e 22,1% a fronte di 14,9% di media).

La dimensione dell'analisi dei fabbisogni formativi — che è il secondo tema in ordine di intensità su cui si concentra la domanda esplicita di formazione — assume un suo peso particolare e specifico in quanto, lungi dal concentrarsi sul ruolo dell'analista-progettista, risulta tendenzialmente trasversale ai diversi ruoli¹⁴. Un discorso analogo vale per i temi delle TIC, della Ricerca e Sviluppo, della progettazione formativa.

Tali dimensioni costituiscono, in definitiva, le direzioni intorno alle quali si esprime una domanda più intensa e fortemente trasversale di formazione in servizio. Essi si qualificano, in altri termini, come le coordinate elettive intorno alle quali potenziare la formazione dei formatori dal punto di vista dei formatori. Tra le altre cose, tale domanda appare coerente con le esigenze poste in agenda dall'attuale fase di sviluppo storico del sistema.

5. Prime conclusioni

La recente evoluzione macro-sistemica della formazione professionale sembra aver indotto profondi mutamenti e differenziazioni nella professione del formatore.

Le nuove leve rappresentano ormai oltre un terzo degli addetti ai servizi formativi, e sono costituite soprattutto da giovani donne con titolo di studio elevato e rapporti di lavoro flessibili. Queste si affiancano alle generazioni "anziane" di formatori, che sono in genere maschi diplomati con contratti di lavoro più stabili. Ciò evidenzia come l'identità professionale del formatore si presenta eterogenea ed in transizione.

Rispetto ai processi che interessano le risorse umane, il sistema pubblico e quello meridionale della formazione professionale appaiono internamente meno differenziati, più statici e meno pronti alla transizione. Il dinamismo è più evidente nel privato convenzionato e nelle regioni centro-settentrionali.

¹⁴ Considerano tale ambito come il tema più importante per la formazione dei formatori: formatori d'aula= 17,1%; tutor= 26,2%; coordinatore= 26,8%; analista-progettista= 24%; orientatore= 25,5%; addetto TIC= 28,6%

In questo quadro, la formazione dei formatori è un veicolo elettivo di sviluppo equilibrato e complessivo di un sistema in rapido mutamento, nel quadro della nuova *mission* istituzionale e sociale attribuita alla formazione professionale. Essa può creare “contaminazioni” ampie di culture, linguaggi ed esperienze operative, accanto a sinergie intra-organizzative sempre più necessarie. Però, la formazione dei formatori deve adeguarsi effettivamente ai mutamenti di scenario, strutturandosi su approcci e modelli rinnovati in grado di accompagnare e valorizzare la pratica professionale come potente veicolo di acquisizione di competenze settoriali; riuscendo a fonderla con competenze di base sempre più specialistiche e qualificate. Altrimenti, si corre il rischio di una separazione generazionale dei formatori.

Sul piano micro-organizzativo, il necessario passaggio dal Centro di formazione professionale all’Agenzia formativa appare condizionato dalla capacità di integrare competenze sedimentate e figure emergenti. Anche le integrazioni sistemiche – in primis la prefigurazione di un canale unico di istruzione e formazione professionale come previsto dalla recente Riforma Moratti – appaiono legate alla capacità della formazione dei formatori di valorizzare la professione di formatore attraverso la sistematizzazione di un corpus complesso ed articolato di competenze, formali e non formali, in grado di confrontarsi adeguatamente e di arricchire l’intero sistema dell’education¹⁵.

In questo quadro, pare particolarmente urgente superare – nell’attuale fase di sviluppo della formazione professionale – la persistente debolezza di funzioni tanto innovative quanto cruciali per la qualità e l’adeguatezza delle offerte di formazione professionale. Ci riferiamo soprattutto (benché non esclusivamente) al ruolo di valutatore, che risulta ancora troppo debole ed evanescente. E’, forse, anche il sintomo di una debole centratura sui risultati in termini di qualità degli apprendimenti e degli esiti¹⁶?

¹⁵ Da questo punto di vista, tuttavia, le trasformazioni in atto nelle risorse umane della FP sembrerebbero avvicinare progressivamente gli elementi fondanti dell’identità professionale dei formatori e degli insegnanti (la composizione di genere; il livello d’istruzione; ecc.). Ciò – ferma restando la necessità di preservare le rispettive specificità professionali e funzionali – costituisce una risorsa in un’ottica di crescente integrazione fra i due sistemi.

¹⁶ Naturalmente, il tema della valutazione pone *in sé* problemi di diversa natura e livello (concettuali, tecnici, procedurali, di risorse, ecc.), che lo rendono di complessa applicazione nella formazione e nei programmi sociali più in generale. Non a caso, su questo tema si rileva da tempo un dibattito particolarmente vasto. Tuttavia, proprio la complessità del tema richiederebbe percorsi formativi *ad hoc* finalizzati alla definizione di funzioni e competenze altamente specialistiche, che sembra contrastare con il quadro emergente dai dati disponibili sui nostri formatori.

PAGINA BIANCA

Capitolo 17

LE NUOVE METODOLOGIE FORMATIVE: L'E-LEARNING

A partire dagli anni Novanta, l'Europa comunitaria è stata interessata da notevoli e significativi processi di sviluppo, sia sul piano politico-istituzionale che sul piano socio-economico. In queste pagine, ci soffermeremo su un ambito specifico di tali dinamiche: le evoluzioni strategiche – dal punto di vista delle politiche di sviluppo delle risorse umane – intervenute a livello comunitario e nazionale in relazione al tema dell'*e-learning*, intesa come prospettiva specifica dello sviluppo tecnologico applicato alla formazione.

1. Dalle ICT all'e-learning: la nuova attenzione comunitaria ai processi di apprendimento on line

I pilastri di nuova concezione sono rintracciabili già nei primissimi documenti ispiratori delle attuali politiche comunitarie si fa riferimento al *Libro Bianco* della Cresson¹⁷ in cui il fenomeno dello sviluppo tecnologico veniva ricondotto al più ampio tema della democrazia della conoscenza.

Analogamente, J. Delors – affrontando il tema più ampio della strategie per uno sviluppo equo e socialmente sostenibile dell'Europa comunitaria¹⁸ – rafforzava tali riflessioni esplicitando l'esigenza di una maggiore diffusione delle ICT (Information Communication Technologies – o TIC Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) sul territorio europeo in funzione della promozione di una società più dinamica e più competitiva.

A queste prime indicazioni strategiche – tuttavia ancora orientate principalmente ad una dimensione infrastrutturale, *in primis* allo sviluppo delle cosiddette “autostrade

¹⁷ Cfr. Commissione Europea, *Libro Bianco su Istruzione e Formazione. Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Bruxelles, 1993

¹⁸ Commissione Europea, *Crescita, competitività e occupazione*, Bruxelles, 1993

informatiche” - sono seguite nuove e più complesse priorità¹⁹. Infatti all’esigenza di una maggiore diffusione di mezzi tecnologici avanzati²⁰, in buona misura soddisfatta, il Consiglio europeo del marzo 2000 ha aggiunto la necessità di uno sviluppo altrettanto importante dei sistemi occupazionali, di promozione e di coesione economica e sociale degli individui.

Questa nuova prospettiva tende, inevitabilmente, a ridefinire il ruolo delle ICT applicate all’istruzione e alla formazione. Il significativo passaggio da una concezione delle ICT intese prioritariamente come “dotazione di mezzi avanzati” ad una loro successiva ipotesi di applicazione in funzione della “Qualità nella costruzione di una Società della conoscenza”²¹ è sottolineato in numerosi e più recenti documenti della Commissione²². In tal senso vanno lette le sollecitazioni della Presidenza del Consiglio europeo a partire da Lisbona, successivamente sviluppate attraverso una serie di comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo²³ in cui emerge la prospettiva cruciale di fornire ai cittadini europei l’opportunità di formarsi ed aggiornarsi lungo tutto l’arco della vita attiva, assegnando all’*e-learning* un ruolo strategico in questa prospettiva.

L’enfasi posta da tali documenti sul concetto di *life long learning* appare perfettamente coerente con le tendenze in atto a livello socio-economico. Ciò produce un oggettivo mutamento del senso attribuito al nuovo e più ampio ricorso alle ICT, poiché queste possono divenire un veicolo di promozione della società della conoscenza, rendendo più generalizzati, continui ed efficaci i processi di apprendimento. Si compie definitivamente,

¹⁹ Si tenga presente che solo nel 1993, con il Trattato di Maastricht, la Comunità Europea, amplia i settori di intervento oltre che ad altre materie (salute, protezione dei consumatori ecc.) anche alla scuola, alla formazione professionale, nonché alla coesione economica e sociale tra le regioni (FESR) e lo sviluppo di reti di comunicazioni transeuropee. Si veda a tal proposito Francesco Gagliardi (*a cura di, Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo*, Il Mulino, Urbino 2001

²⁰ Sullo sviluppo e sulle dinamiche degli investimenti nel settore delle ICT si veda il “*Rapporto sull’Informatica e le Telecomunicazioni 2003* - ASSINFORM (Associazione Nazionale Produttori Tecnologie e Servizi per l’Informazione e la Comunicazione).

²¹ Cfr. Decisione del Parlamento del Consiglio Europeo e (COM - 2002 - 751 Definitivo) “recante l’adozione di un programma pluriennale (2000 - 2006) per l’effettiva integrazione delle Tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (Programma e-Learning).

²² Si vedano in particolare: European Commission (2000a), *European report on Quality of School Education*, Brussels; European Commission (2000b), *European report on Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators*, Directorate-General for Education and Culture, May; European Commission (2000c), *The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers. Working Paper XX. The Mid-Term Evaluation of Structural Fund Interventions*, Brussels, 5.12.2000

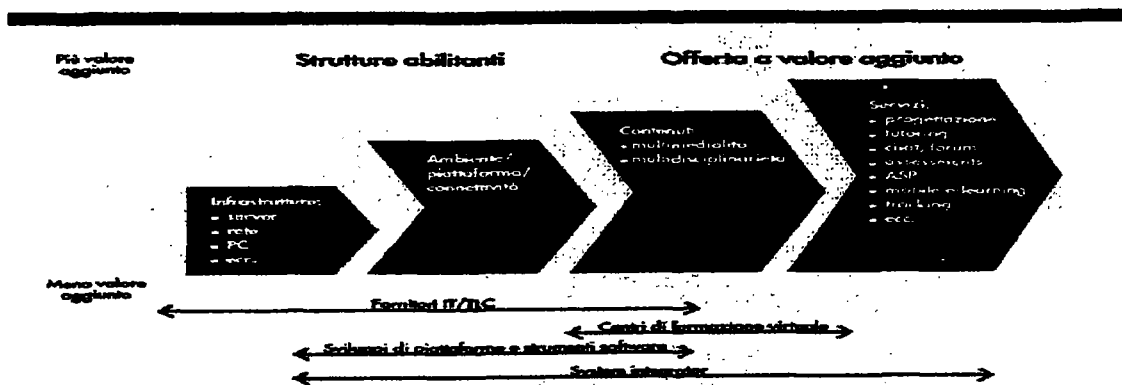
²³ Si vedano a tal proposito: Comunicazione della Commissione del 4 febbraio 2000, Strategie per l’occupazione nella società dell’informazione; Comunicazione della Commissione del 25 maggio 2000, *E-learning - Pensare all’istruzione di domani.*; Comunicazione della Commissione del giugno 2000, *Piano d’azione e-Europe. Una società dell’informazione per tutti.*; Piano d’azione del 14 giugno 2000, preparato dal Consiglio e dalla Commissione europea per il Consiglio europeo di Feira del 19-20 giugno 2000.

in questa chiave, il passaggio da una concezione embrionale dell'utilizzo delle ICT (più centrato sulla dimensione tecnologica) a quello più complesso ed evoluto dell'*e-learning* (che già nella definizione pone le tecnologie al servizio del concetto cruciale dell'apprendimento). In tal senso, matura una visione dell'*e-learning*²⁴ secondo cui quest'ultima non è riconducibile al mero "uso di tecnologie multimediali e di Internet per migliorare la qualità dell'apprendimento agevolando l'accesso a risorse e servizi nonché gli scambi e la collaborazione a distanza"²⁵, quanto — piuttosto — "sinonimo di una concezione nella quale l'apprendimento attraverso le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) è parte integrante dei sistemi di istruzione e formazione"²⁶.

In definitiva, questo cambiamento di paradigmi concettuali evidenzia il superamento di definizioni rigide e "primitive" di *e-learning* (intesa come semplice alternativa alle metodologie classiche di formazione/istruzione), nonché la maggiore attenzione alle dimensioni dell'apprendimento piuttosto che a quelle tecnologiche: in altri termini, l'obiettivo non è più (o non è tanto) di potenziare ed estendere la dotazione infrastrutturale, quanto di sviluppare le *competenze necessarie per favorire un concreto accesso della popolazione europea alla conoscenza*.

L'affermazione di questa nuova prospettiva, influenza l'azione sia delle Amministrazioni Pubbliche che dei soggetti privati: attualmente, infatti, in ambedue i sottosistemi si persegue uno sviluppo maggiormente "qualitativo" dei contenuti e dei servizi formativi dell'*e-learning*, piuttosto che delle dimensioni strettamente infrastrutturali (in termini di tecnologie abilitanti) delle ICT (Tab. XVII.1).

Fig. XVII.1 — La catena del valore dell'*e-learning*, 2002



Fonte: ASSINFORM/Netconsulting, Rapporto occupazione e formazione nell'ICT 2002

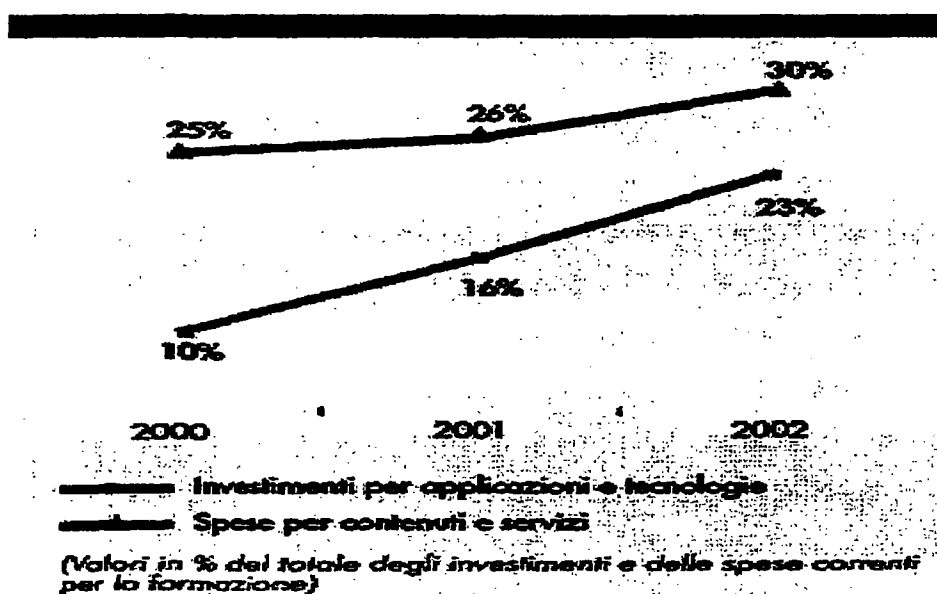
²⁴ Commissione Europea, *Programma e-learning 2000-06*

²⁵ Cit. in COM(2001) 172 def.

²⁶ Cit. in COM (2002) 751 def.

L'asse delle ICT orientate allo sviluppo della società della conoscenza si sposta (Tab. XVII.2) in buona misura, verso un miglioramento dei sistemi di apprendimento sociale. È da aggiungere, come sottolineato nell'ambito del *Programma e-learning*, che questo sviluppo, dipende più dalle risorse umane impiegate (insegnati e formatori) piuttosto che dalle tecnologie utilizzate.

Fig. XVII.2 – L'e-learning come quota delle spese correnti e degli investimenti in formazione nelle imprese europee, 2000-2002



Fonte: *The European E-learning Market 2002*, Bizmedia

L'e-learning si afferma come uno dei vettori per la realizzazione di "uno spazio europeo dell'apprendimento permanente"²⁷.

Occorre un'attenta riflessione sul concetto di Qualità all'interno dei processi formativi. In tale direzione, i nuovi programmi e-Europe 2002 e e-Europe 2005 sottolineano che l'e-learning è una priorità. La Commissione, attraverso specifiche azioni avverte la necessità di innovare metodi e approcci didattici in grado di raggiungere obiettivi mirati, quali quelli di un'elevata Qualità degli apprendimenti e un miglioramento nelle possibilità d'accesso alle risorse ed ai servizi formativi. Al fine di raggiungere questi obiettivi la stessa Commissione ha attivato nel maggio 2001 lo "European Forum on the Quality of

²⁷ COM (2001) 678 finale – *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*

Vocational Training”, coordinato dal Cedefop²⁸. Tra gli elementi costitutivi della Qualità della formazione professionale nel Forum se ne sottolineano almeno tre: 1) L’occupabilità dei formati (employability); 2) La coerenza tra domanda e offerta di formazione (matching); 3) L’incremento di accesso alla formazione a finanziamento pubblico dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro (access).

La stretta correlazione tra questi elementi e gli obiettivi generali prefissati dai documenti europei, inerenti i sistemi di istruzione e formazione, invita ad una più attenta lettura dei cambiamenti in atto. Questi ultimi - sia per il loro ritmo accelerato, sia per le diversità di approcci - richiedono una forte “Cabina di regia”, in grado di sistematizzare le conoscenze e favorirne una ricaduta sui sistemi formativi dei diversi Paesi membri.

L’ulteriore sviluppo del Forum è orientato proprio ad un approccio globale ai temi della e-learning in Europa. In questa direzione, all’interno dell’e-learning Action Plan della Commissione, si sta avviando un vero e proprio Osservatorio permanente sull’e-learning in Europa (denominato DELOS: Developing a European e-Learning Observation System), il cui obiettivo è di monitorare gli sviluppi delle pratiche di e-learning, di policy, di ricerca. L’Osservatorio intende assolvere, in termini generali, funzioni di front desk tra le diverse strategie intraprese nel campo dell’e-learning sul piano comunitario, nazionale e regionale. Si tratta di rispondere agli impegni europei, così come sostenuto nel Consiglio dell’Unione Europea del 18 Ottobre 2002, sulla promozione di una “maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale”. Ciò dovrà essere fonte di “garanzia della qualità, con particolare attenzione allo scambio di modelli e metodi nonché a criteri e principi qualitativi comuni in materia di istruzione e formazione professionale”²⁹.

La sistematizzazione delle conoscenze mira, insieme ad altre strategie, al contrasto di nuovi tipi di svantaggio, che derivano proprio dalla forte e rapida innovazione dei sistemi di formazione e lavoro. In ultima analisi, la coesione sociale e il superamento di svantaggi quali il “divario digitale”³⁰ conseguenza di un nuovo analfabetismo dipendono in gran parte da quanto la “regia” dei processi riesca a favorire un reale e generalizzato accesso alle innovazioni, con particolare attenzione alle fasce sociali più deboli; promovendo, per questa via, un parallelo sviluppo delle competenze nei confronti delle ICT.

²⁸ Per un approfondimento si veda: ISFOL, Struttura nazionale di valutazione FSE, *Approccio alla valutazione della qualità dei sistemi formativi, Metodologie per la valutazione di programma*, Febbraio 2003

²⁹ In ISFOL, Europa.doc, “Il processo di Copenaghen”, Dossier 1/2003,

³⁰ Cfr. in Decisione del Parlamento del Consiglio Europeo e (COM – 2002 – 751 Definitivo) In particolare paragrafo 3.5: *Lo sviluppo della società e dell’economia della conoscenza comporta il rischio di un nuovo tipo di svantaggio sociale: il divario digitale. Non poter accedere facilmente a Internet o non saper usare con sicurezza gli strumenti basati sulle TIC sta diventando una barriera all’integrazione sociale ed allo sviluppo personale.*

2. Le Linee guida del Governo sullo sviluppo della società dell'informazione

Il passaggio ad una Società della Informazione più competitiva e più dinamica trova, nel nostro Paese, una particolare attenzione all'interno della Programmazione nazionale FSE (QCS 2000 - 2006). In quest'ambito, difatti, lo sviluppo della Società dell'Informazione viene concepito come un importante obiettivo trasversale, e l'e-learning una modalità di attuazione di tale obiettivo. Nello stesso documento emerge, al contempo, una costante preoccupazione per le tematiche dell'accessibilità ai sistemi informativi avanzati ed alle competenze informatiche che rendono possibile tale accesso.

A questi documenti seguono le recenti *“Linee Guida per lo sviluppo della Società dell'Informazione”*³¹ le quali avviano un Piano del Governo sul tema della Società dell'informazione. Tali *Linee Guida* si muovono su cinque macro categorie: 1) *Il capitale umano*; 2) *Le infrastrutture*; 3) *Le Politiche industriali*; 4) *Le Politiche finanziarie*; 5) *Il quadro normativo*.

Con riferimento specifico al tema del capitale umano, le linee d'intervento si sostanziano in azioni volte all'acquisizione di competenze per l'utilizzo delle ICT e ad una maggiore comprensione delle novità che derivano dalla loro applicazione. Analogamente a quanto si rileva in altri Paesi membri, dunque, anche in Italia, si avverte l'esigenza: a) da un lato, di capitalizzare le conoscenze circa l'e-learning e, in termini ancora più sostanziali, rispetto alle trasformazioni che le ICT portano in seno ai sistemi di istruzione e formazione professionale; b) dall'altro, l'esigenza di aprire tali sistemi alle categorie sociali più deboli. Infatti, all'interno delle *“Linee guida”* si premette che a fronte di nuove modalità di fare impresa, nuove professioni, nuove fonti di ricchezza e nuove forme di interazione sociale, corrispondono - se non vengono messi a punto adeguati interventi - meccanismi che farebbero delle ICT barriere di esclusione piuttosto che potenziale di inclusione sociale. Inoltre - come si specifica nelle *Linee Guida* di cui sopra - a fronte dei ritardi accumulati dal nostro Paese nel quadro europeo, sia sulle infrastrutture tecnologiche che sulle risorse umane, si mette a punto un piano coordinato che vede le diverse Amministrazioni

³¹ In *Rapporto sull'Informatica e le Telecomunicazioni 2003* - ASSINFORM (Associazione Nazionale Produttori Tecnologie e Servizi per l'Informazione e la Comunicazione) cit. nota 2:
Nel 2002 si verificano due importanti eventi destinati a incidere in modo significativo sullo sviluppo dell'ICT nella Pubblica Amministrazione e nell'intero paese: a)il governo definisce le strategie per lo sviluppo della società dell'informazione e per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione; b)viene avviato un piano di e-government.

pubbliche impegnate in uno sviluppo della Società dell'Informazione tesa proprio a favorire l'inclusione sociale ed economica delle categorie più deboli.

Un primo dispositivo normativo che ha visto impegnati rispettivamente Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie è il Decreto ministeriale del 17 aprile 2003 circa i "Criteri e procedure di accreditamento dei corsi a distanza[...]"³². Tale Documento innova profondamente metodi e procedure di accreditamento circa le nuove metodologie di insegnamento e apprendimento (Università a distanza) all'interno dell'istruzione e della formazione superiore.

Ma l'esigenza nel nostro Paese di innovare i sistemi formativi è già presente a metà degli anni Novanta. Infatti, in quella fase, la Pubblica Amministrazione (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Istruzione) si è fatta promotrice di progetti mirati alla creazione di sistemi di FAD nazionali, dedicati proprio ai sistemi di istruzione e formazione.

In questo quadro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (attraverso l'Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale dei Lavoratori - UCOFPL), nel 1999 ha attivato (con l'Assistenza Tecnica dell'Isfol) un progetto nazionale di FAD - denominato FaDoL "Formazione a Distanza on line". La prima fase del Progetto, che si è conclusa di recente (2002), aveva l'obiettivo della prima fase del Progetto era di creare un sistema capace di far dialogare i diversi soggetti e le diverse realtà locali della formazione professionale.

Attualmente, si sta progettando il secondo step operativo del progetto FaDoL. Mentre la nascita e lo sviluppo della prima esperienza rispondeva in buona misura alle indicazioni europee della prima metà degli anni '90, la nuova progettazione è finalizzata a recepire i piani di azione europei (eEurope 2002 e eEurope 2005) nonché le normative interne³³. In questo senso FaDoL, da sistema che implementava tecnologie, servizi e contenuti legati a forme di autoapprendimento assistito (o Computer Based Training - CBT) punta oggi a soluzioni più avanzate, concependosi come un vero e proprio programma di e-learning

³² Il titolo completo del Decreto è: *Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studi a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n.509* - Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - Decreto 17 aprile 2003

³³ In particolare FaDoL recepisce le indicazioni dei seguenti documenti: Linee Guida del Governo sulla Società dell'Informazione, giugno 2002 (e-government); Legge del 14 febbraio 2003, n.30 Delega del Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (Legge Biagi); Legge del 28 Marzo 2003, n.53 - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'Istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (Legge Moratti); Decreto 17 aprile 2003, indicato per esteso in nota 17; Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche del 24 giugno 2003, - Fondi interprofessionali per la formazione continua.

rivolto ad una platea più ampia di destinatari in linea con la progressiva articolazione del sistema formativo integrato.

La diversificazione dell'offerta formativa, l'apertura a Internet e la maggiore individualizzazione dei percorsi di apprendimento sono solo alcune delle soluzioni previste nell'implementazione del nuovo sistema FaDol. L'obiettivo è quello di favorire un'apertura dei sistemi formativi ad un maggior numero di cittadini, diversificando le metodologie didattiche, i contenuti, i servizi e adeguando i processi ai diversi bisogni formativi dei singoli e delle organizzazioni.

Da una recente ricerca realizzata dall'Area Sistemi formativi dell'Isfol su l'offerta di formazione permanente in Italia³⁴, emerge che l'erogazione di corsi di formazione a distanza caratterizzata in maniera sostanzialmente equivalente a 1.295 enti coinvolti nell'indagine che hanno restituito il questionario. Si tratta di organismi formativi/educativi pubblici e privati (quest'area comprende i Centri di formazione professionale e gli enti titolari dei progetti ammessi ai bandi regionali e provinciali relativi alla misura formazione permanente del Fondo Sociale Europeo, le strutture educative comunali, gli istituti tecnici e professionali sedi dei corsi serali, i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti); di strutture del terzo settore (ripartito in cinque sottogruppi distinti, le università popolari, della terza età, del tempo libero, le associazioni di volontariato e ricreativo-culturali, le cooperative sociali e le Organizzazioni Non Governative); delle infrastrutture culturali (biblioteche, musei, teatri, ecc.) e altre strutture connesse alle Amministrazioni pubbliche (a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale).

Nelle diverse filiere l'erogazione di corsi di formazione a distanza si attesta su una media di 3,5%. E' da sottolineare come solo il 2,9% dei Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti che hanno risposto al questionario risulti attivo nel campo della formazione a distanza, mentre i centri di formazione professionale che sono inseriti nel sistema di formazione permanente si contraddistinguono per un più diffuso ricorso alla Fad (8,8%).

Da un'altra ricerca realizzata dall'Area Sistemi formativi dell'Isfol sulla domanda sociale e i percorsi di formazione permanente³⁵ emerge che solo il 30% del campione intervistato (4.000 adulti italiani di età compresa tra 25 e 70 anni) usa Internet e la percentuale di coloro che non usa mai Internet si concentra per il 79,4% sul livello di istruzione inferiore. Inoltre gli interessati ad un'attività di formazione attraverso internet

³⁴ ISFOL, *L'offerta di formazione permanente in Italia. Primo rapporto nazionale*, Roma, 2003.

³⁵ ISFOL, *La domanda sociale e i percorsi di formazione permanente*, Roma, 2003.

sono più numerosi tra i giovani (56% tra gli utenti di 25-34 anni, 49% tra 35 e 54 anni, 37% tra 55 e 64 anni, con pochissimi interessati dopo i 64 anni).

3. Verso la nuova iniziativa comunitaria e-learning

L'obiettivo globale del Programma e-learning 2004 –2006 è quello di *“promuovere e facilitare l'uso efficace delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nei sistemi europei di istruzione e formazione, come contributo ad un'istruzione di qualità e come elemento essenziale per adeguare tali sistemi alle esigenze della società della conoscenza e del modello europeo di coesione sociale”*.

La declinazione programmatica di questo obiettivo globale si struttura su cinque obiettivi specifici, che inseriscono rispettivamente l'e-learning in un contesto più ampio rispetto alla definizione classica. I cinque obiettivi possono essere così sintetizzati:

1. rafforzare la coesione sociale, incoraggiare il dialogo interculturale e lottare contro il divario digitale, esplorando vie e mezzi per usare l'e-learning in questo senso;
2. consentire l'attuazione di un paradigma dell'apprendimento permanente in Europa, sviluppando l'uso dell'e-learning;
3. migliorare la dimensione europea dell'istruzione, sfruttando il potenziale e-learning;
4. facilitare la cooperazione strutturata tra i diversi programmi, gli strumenti comunitari e le iniziative degli stati membri, nel campo dell'e-learning.
5. incoraggiare il miglioramento qualitativo dei prodotti e dei servizi favorendo lo scambio effettivo delle buone pratiche.

E' opportuno evidenziare come uno degli aspetti su cui si focalizza l'iniziativa sia quello relativo al *“sostegno della ricerca, dell'analisi e del monitoraggio di metodi, strumenti prassi e tendenze in sede di progettazione e uso di modelli di e-learning per l'istruzione e la formazione”*³⁶.

³⁶ Cit.in COM (2002) 751 def. . In questa logica, e in funzione dell'Assistenza tecnica fornita al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sui temi dell'*e-learning*, l'Isfol è impegnato in un approfondimento del tema della *Qualità* della formazione on-line, nonché nella costruzione di materiali e strumenti capaci di contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi di politica comunitaria e nazionale. Tali studi si traducono concretamente nella predisposizione di dispositivi tecnici in grado di ottimizzare i momenti della valutazione ex-ante, del monitoraggio e dell'analisi di impatto degli interventi formativi che prevedano l'utilizzo dell'*e-learning*, in una logica di *Qualità* della formazione.

L'insistenza del documento sugli aspetti di monitoraggio e valutazione delle pratiche, e sulla necessità di dotarsi di strumenti e metodi di qualità per una strutturazione e una verifica dei risultati, nonché per un adeguamento dei sistemi, invita i soggetti pubblici e le imprese dei Paesi membri a perseguire congiuntamente tali obiettivi.

Capitolo 18

L'ORIENTAMENTO

Negli ultimi anni le pratiche di orientamento sembrano aver progressivamente acquisito pervasività in ogni diverso contesto di riferimento. Così, se fino allo scorso decennio, l'argomento, soprattutto nel nostro Paese, risultava confinato a pochi testi e volumi, appannaggio di pochissimi esperti, e non era ancora diventato oggetto di sofisticate analisi politico-istituzionali, oggi il quadro appare ribaltato. La crescita dei soggetti organizzativi che caratterizza l'area dell'orientamento in Italia trova la sua giustificazione nella trasversalità del fenomeno e nelle implicazioni positive che l'orientamento, inteso come strumento per le politiche attive del lavoro, può determinare sulla qualità dell'intero sistema. A tale proposito va sottolineato che il processo di socializzazione adulta e i percorsi di carriera di ogni individuo sono sempre più caratterizzati da mobilità, cambiamenti e deviazioni. E' importante pertanto saper gestire e governare tali cambiamenti riorganizzando, in maniera consapevole, il proprio progetto formativo-professionale ogni volta che il contesto lo richieda, senza con questo perdere la propria identità personale, sociale e professionale. Si amplia, quindi, l'utenza dell'orientamento: non più soltanto i giovani ma adulti in diverse condizioni di vita professionale (disoccupati, in mobilità, in cerca o in cambiamento di occupazione, ecc.) Quest'evoluzione nella tipologia e nella quantità dei potenziali target cui mirano gli interventi a finalità orientativa ha certamente differenziato (o richiede di farlo) l'offerta delle azioni e dei servizi disponibili: bilancio di competenze, coaching, mentoring, tutoring sono alcune delle pratiche con funzioni orientative, maggiormente diffuse negli altri Paesi, e in forte crescita anche nel nostro.

Nel passato l'orientamento risultava sostanzialmente mirato a soddisfare le esigenze di una utenza giovanile nelle diverse fasi di transizione. Attualmente l'orientamento accompagna, in modo sistematico, ogni fase della vita scolastica e lavorativa degli individui, diventando trasversale ai diversi sistemi. Accanto, quindi, ad un orientamento scolastico, universitario, professionale di base, emerge sempre più un orientamento finalizzato a sostenere esigenze di riconversione e di mobilità professionale, interne ad

un mercato del lavoro caratterizzato dalla necessità di rielaborare percorsi di professionalizzazione che mutano nel tempo e da modalità fortemente innovative nella definizione dei rapporti di lavoro. In tal senso l'orientamento diventa un processo continuo che accompagna l'iter formativo e lavorativo di ciascuno, consentendo così una costante elaborazione di competenze e professionalità nonché dei servizi che il territorio offre.

Tuttavia, a fronte di tale crescita, la mancanza di una chiara e condivisa produzione normativo-legislativa rende difficile, o quanto meno rallenta, la messa a regime di un sistema di orientamento nazionale dagli obiettivi ed i contorni stabili e definiti. Allo stato attuale dei fatti occorre pertanto ri-pensare, ri-ordinare, ri-progettare, ri-definire obiettivi, metodologie, pratiche, competenze dei professionisti e soprattutto, in un'ottica di sistema, occorre monitorare tutto l'esistente e organizzarlo in una mappa concettuale ed operativa condivisa tra i diversi attori che congiuntamente devono adoperarsi per far funzionare il sistema di orientamento. In altre parole è necessaria un'operazione di assemblaggio, che funga da collante ed integri i sistemi. L'obiettivo che l'Isfol intende perseguire è quindi monitorare questi fenomeni e realizzare opportune sinergie con le strutture territoriali, che solo di recente hanno visto la luce e che non sono ancora attrezzate in modo ottimale per poter rispondere alle mutate esigenze del sistema, per poter pervenire ad una modellizzazione di processi e prodotti che sappia rispondere alle nuove esigenze di una utenza molto più ampia e con caratteristiche differenziate.

1. Politiche e strategie europee

Già nel Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente che la Commissione ha proposto agli Stati membri nell'ottobre 2000 tra i punti salienti veniva collocata l'urgenza di "ripensare l'orientamento" in un'ottica più circolare e continua.

Da qui la concezione culturale di orientamento più diffusa e accettata a livello europeo considera il fenomeno "come un processo continuo di supporto *lifelong* in modo che le persone possano realizzare i propri progetti personali e professionali, chiarire i propri desideri e abilità attraverso informazioni e azioni di counseling". Le strategie prevalenti a cui ancorare tale concezione sono, da un lato, la promozione di conoscenza su se stessi (identificare i propri talenti, punti di forza e di debolezza) e sul mondo del lavoro (conoscere le opzioni formative ed educative disponibili, le aree

occupazionali, le aree professionali, le prospettive, ecc.) e, dall'altro, lo sviluppo di un percorso personale e professionale (tradurre le informazioni su di sé e sulle opportunità del mondo della scuola e del lavoro in obiettivi formativi e di carriera a breve e medio termine, sviluppare la capacità progettuale).

Di conseguenza l'accento posto dalle politiche comunitarie sull'importanza di una nuova concezione di orientamento include termini come permanente, olistico e integrato, in linea con l'evoluzione di un mercato del lavoro sempre più competitivo e instabile, dove l'apprendimento lungo il corso della vita assume una forte rilevanza strategica e, di conseguenza, l'idea di un orientamento permanente, capace di valorizzare tutto il patrimonio di esperienze formative e professionali dell'individuo. Il concetto di *lifelong* richiama quello di auto-orientamento: insieme, essi costituiscono gli elementi chiave su cui si fonda la riflessione più recente a livello della comunità europea in tema di orientamento. Come sottolineato da più parti: "le future tendenze del mercato del lavoro verso una maggiore flessibilità e verso la domanda di un livello di qualificazione sempre più elevato confermano la necessità di prevedere servizi di consulenza lungo tutto l'arco della vita - per meglio far fronte alla transizione mondo della scuola-occupazione e durante i periodi di disoccupazione. Per evitare la disoccupazione vanno previsti nuovi orientamenti di carriera durante la vita professionale. Oltre ad un apprendimento lungo tutto l'arco della vita, occorreranno anche servizi di consulenza lungo tutto l'arco della vita, per aiutare i singoli individui a far fronte alla complessità del mondo del lavoro e della formazione".

Sul piano operativo in molti Paesi si sono sviluppati percorsi di orientamento "*lifelong*" con gli obiettivi di sostenere l'individuo nel processo di scelta e di elaborazione di un proprio progetto personale e professionale, aiutarlo nella conoscenza di se stesso e del mondo circostante, accompagnarlo nel percorso formativo-professionale. Per il raggiungimento di tali obiettivi è necessario individuare modalità di cooperazione ed integrazione efficaci con e tra i diversi sistemi (scuola, università, formazione, lavoro) sia a livello nazionale, sia, in un'ottica di strategia europea, a livello transazionale.

Sempre rimanendo sul piano operativo, se è vero che sulla concezione di orientamento *lifelong* c'è condivisione di opinioni, non altrettanto lo è la declinazione delle specifiche pratiche nei diversi Paesi. Così le azioni di orientamento sono tra le più svariate andando da interventi dedicati come l'informazione, l'assistenza/accompagnamento, il counseling, la valutazione a pratiche più informali

come il collocamento, il lavoro interinale, l'outplacement. A fronte di tale disparità recentemente è stato sottolineato dall'EVTA-EQ (The European Vocational Training Association) l'importanza di un sistema di riferimento di attività comuni (passaggio chiave in una logica di qualità), pur naturalmente nel rispetto delle singole differenze territoriali, nonché nella difficoltà di standardizzazione delle specifiche azioni. Una tale precisazione è fondamentale perché si lega a una concezione di orientamento che sempre di più cessa di essere indistinta, ma che assume un'identità precisa di obiettivi e contenuti, indispensabile per arrivare ad un sistema di qualità³⁷.

2. I contesti di orientamento in Italia

2.1. La scuola

Il sistema scolastico svolge da sempre una funzione implicita di orientamento connessa alla propria finalità istituzionale formativa e realizzata dai docenti attraverso la cosiddetta didattica orientativa. Così, attraverso una serie di azioni informali e non dedicate, quali la crescita globale della persona, la presa di coscienza di sé, lo sviluppo di un progetto personale, che costituiscono alcuni degli obiettivi educativi del contesto scolastico, si influisce positivamente sulla maturazione del processo di auto-orientamento e quindi sullo sviluppo delle competenze orientative di base o propedeutiche al fronteggiamento di specifiche esperienze di transizione. Tuttavia, accanto a tali pratiche informali si collocano, all'interno del contesto, funzioni dedicate di orientamento, di accompagnamento e monitoraggio, finalizzate a migliorare la qualità della stessa esperienza scolastica (si pensi agli interventi di accoglienza nei nuovi cicli, alle azioni di prevenzione dell'abbandono e dell'insuccesso, alla preparazione di esperienze di alternanza scuola-lavoro, all'accompagnamento nelle diverse fasi di passaggio) o anche azioni di counseling orientativo finalizzate a sostenere e supportare il giovane nei momenti di transizione formativa, legate alle scelte di fine ciclo o a situazioni di ri-orientamento come ad esempio i cambiamenti di indirizzo di studio. E' evidente che in molti di questi casi è necessaria un'integrazione tra i diversi sistemi. Ciò

³⁷ Per un approfondimento sul panorama europeo si veda: Guichard J. (2000), *Cadres et formes identitaires vicariantes et pratiques en orientation* in *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*, 29-1, 44-65; Grimaldi A. (a cura di) (2003), *L'orientamento in Europa. Alcune esperienze significative*, Franco Angeli, Milano.

appare ancora più rilevante se si considerano i recenti risultati della Quinta Indagine IARD³⁸ sulla condizione giovanile in Italia, da cui emerge che all'orientamento scolastico accede una bassa percentuale di studenti in giovane età: solo il 15,6% del campione considerato, infatti, costituito da 3.000 utenti con un'età compresa fra i 15 ed i 34 anni, ricorda con certezza di aver usufruito di attività di orientamento scolastico (cfr. Tab. XVIII.1). Il dato si modifica leggermente per quanto concerne gli studenti al termine della scuola secondaria superiore, il 13,7% dei quali dichiara di essersi rivolto ai servizi forniti dall'università, l'11,8% al docente delegato all'orientamento, il 6,6% a strutture pubbliche e l'1,6% a strutture private (cfr. Tab. XVIII.2)

Tab. XVIII.1 - Alla fine della scuola media inferiore per avere informazioni sulle differenti opportunità di studio e formazione disponibili si è rivolto a servizi di orientamento?

Si	15,6
No, mai	75,5
Non ricordo	6,7
Non indica	2,2

Base 2.953

Fonte: rielaborazione Isfol su dati del Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, 2002

Tab. XVIII.2 - Alla fine della scuola media superiore a quale dei seguenti servizi di orientamento scolastico si è rivolto?

	si	no
Al docente delegato all'orientamento dell'istituto scolastico che frequentavo	11,8	82,6
Ai servizi di orientamento gestiti dall'Università	13,7	80,4
Ai servizi di orientamento gestiti da enti pubblici (regioni, provincia, comuni)	6,6	86,8
A servizi di orientamento gestiti da enti privati	1,6	91,6

Base 1.979

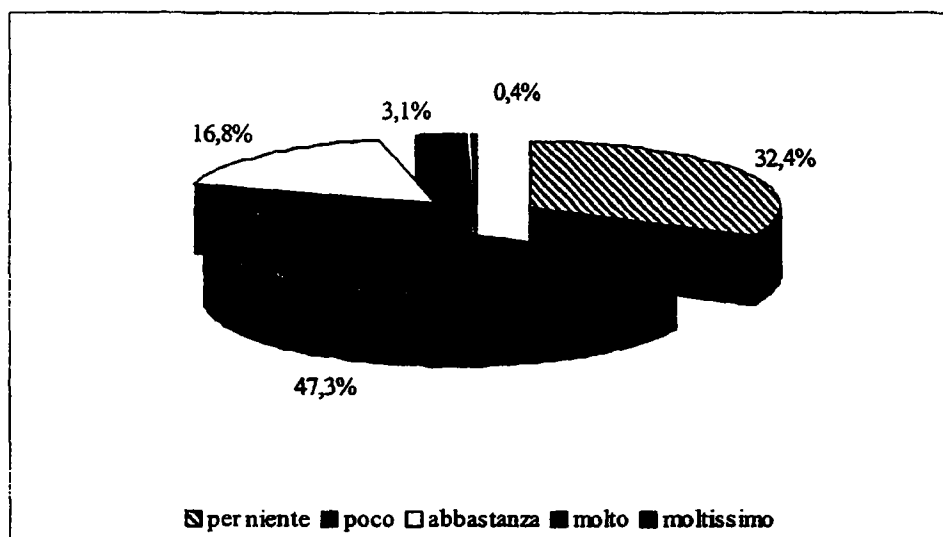
Fonte: rielaborazione Isfol su dati del Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, 2002

Anche il giudizio dato dagli intervistati sulla utilità delle informazioni fornite dai servizi di orientamento è indicativo: solo il 4,5% è soddisfatto, il 28,1% ha valutato negativamente l'utilità del servizio, mentre il 38,1% si è posto in una posizione intermedia ritenendo *abbastanza* utili le informazioni ricevute. In linea con questi dati,

³⁸ Si veda per approfondimenti AA. VV. (a cura di C. Buzzi, A. Cavalli, A. de Lillo) (2002), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna.

anche una ricerca Isfol³⁹ che ha indagato la domanda di orientamento in un campione di giovani allievi romani, evidenzia, a fronte di un'esplicita richiesta (circa il 45% del campione esprime una marcata domanda di orientamento) uno scarso ruolo dei servizi sia relativamente all'approfondimento delle conoscenze sul mondo del lavoro e delle professioni, sia relativamente alla conoscenza delle proprie aspirazioni e dei propri interessi (il 47,3% del campione dichiara, a questo proposito, che l'aiuto fornito dalla scuola nel processo di scelta è minimo, cfr. Fig. XVIII.1). Di contro più spesso il giovane dichiara di rivolgersi a fonti informali quali i mass-media, internet, gli amici o la famiglia.

Fig. XVIII.1 - Quanto la scuola aiuta nella conoscenza del mondo del lavoro. Valori %



Fonte: Isfol (2003), *Analisi della domanda di orientamento: i bisogni emergenti di giovani allievi italiani*

Quanto alle figure preposte alle attività dedicate di orientamento all'interno del sistema scolastico, queste coincidono attualmente con il personale docente "funzione obiettivo". Più spesso, però, sono professionalità esterne al contesto scolastico. Tuttavia l'enfasi che viene posta sullo sviluppo e la crescita quali/quantitativa degli interventi dentro il sistema scolastico (si pensi anche alla recente riforma Moratti) pone il problema di definire chiaramente funzioni e ruoli per gli insegnanti che svolgono azioni di orientamento e di prevedere specifici e congruenti percorsi formativi per lo sviluppo e l'acquisizione delle

³⁹ Si veda Grimaldi A. (a cura di) (2003), *Analisi della domanda di orientamento: i bisogni emergenti di giovani allievi italiani*, Franco Angeli, Milano

competenze non possedute. Gli stessi insegnanti, in un recente studio Isfol⁴⁰, avvertono, a questo proposito, una forte esigenza di formazione. In particolare, più del 50% del campione esaminato (in totale 370 soggetti) ritiene fondamentale un percorso formativo volto all'acquisizione di competenze di tipo tecnico e gestionale come: "apprendere tecniche di insegnamento adatte ai differenti stili di apprendimento degli allievi" (60,0%), "apprendere ad utilizzare strumenti per l'identificazione dei diversi stili di apprendimento degli studenti" (53,5%), "capire come si possano tradurre in pratica aspetti teorici" (56,8%), "partecipare a sessioni di coaching - affiancamento sul campo - con esperti del settore per apprendere tecniche formative efficaci" (51,4%), "ricevere informazioni riguardanti l'attuale mercato del lavoro" (50,5%).

2.2. L'università

Negli ultimi anni, anche in considerazione dell'acquisita autonomia didattica degli Atenei, le università promuovono ed erogano una gamma diversificata di servizi di orientamento, soprattutto in relazione ad alcune fasi cruciali identificate nell'ingresso (informazione e consulenza nella fase di scelta, allestimento di fiere e saloni, ecc.) e in uscita (azioni di sostegno nella transizione al lavoro attraverso forme di consulenza alla costruzione di progetti professionali e l'attivazione di esperienze di tirocinio). Negli ultimi tempi alcune università hanno anche attivato dei servizi di tutorato orientativo, che accompagnano in itinere il percorso dell'individuo, per ridurre la dispersione e l'insuccesso. Da un'indagine dell'ufficio di statistica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca relativo all'anno accademico 2001-02 risulta, infatti, che su 80 organismi di gestione per il diritto allo studio universitario il 65% ha attivato un servizio di orientamento agli studi e il 60% un servizio di orientamento al lavoro. Nella maggior parte dei casi le diverse azioni orientative – in ingresso, in itinere ed in uscita – sono gestite da risorse professionali dedicate esterne al sistema. Solo raramente, e prevalentemente per quanto riguarda le azioni di tutorato, le attività sono affidate al personale docente o, in qualche caso, a studenti più anziani.

Sebbene, allo stato attuale dei fatti, gli interventi sembrano essere finalizzati prevalentemente al reclutamento di iscrizioni, è possibile prevedere lo sviluppo di altre

⁴⁰ I risultati completi dell'indagine sono riportati nel volume Grimaldi A, Porcelli R. (a cura di) (2003), *L'orientamento a scuola: quale ruolo per l'insegnante* Franco Angeli, Milano

funzioni orientative verso una duplice direzione. Da un lato attività di accompagnamento in itinere (tutorato) ed in uscita (tirocini e sostegno all'inserimento lavorativo), anche in integrazione con il sistema della formazione professionale, dall'altro, attività di consulenza, all'interno di servizi dedicati di ateneo o in collaborazione con i servizi territoriali.

2.3. La formazione professionale

E' questo, sicuramente, il servizio che ha investito maggiormente in azioni orientative, sia interne (per i propri utenti) sia esterne (nei confronti degli utenti di altri sistemi). Gli interventi rivolti agli utenti dello stesso sistema sono soprattutto di accompagnamento in itinere dell'esperienza in corso e di sostegno sia nelle transizioni tra diversi canali, sia per l'inserimento nel mondo del lavoro, mentre per quanto concerne gli interventi per gli altri soggetti istituzionali è possibile riscontrare una vasta gamma di servizi dedicati sia al sistema scolastico (attività informative, progetti integrati, interventi nelle diverse fasi di transizione, ecc) sia ai centri per l'impiego (servizi di accoglienza, colloquio, tirocini, bilancio di competenze, ecc).

Se in ricerche precedenti svolte dall'Isfol⁴¹ emergeva una quota limitata di giovani che usufruivano di attività di orientamento nella ricerca di lavoro (cfr. Tab. XVIII.3), la tendenza sembra essersi oggi invertita ed una conferma dell'incidenza dei percorsi di orientamento nell'offerta formativa erogata dai centri di formazione professionale la si rileva da una recente ricerca, svolta sempre dall'Isfol, sui servizi innovativi attivati presso i centri di formazione professionale⁴², da cui risulta che per due tipologie di servizi, *orientamento* e *bilancio di competenze*, vi è stata una crescita significativa di attività, passate le prime dal 24% dell'anno formativo 1999-00 al 29,8% del periodo 2001-02, mentre le seconde hanno avuto uno sviluppo considerevole passando dall'11,5% del periodo 1999-00 al 16,3% del periodo 2001-02. Tutto ciò denota una richiesta crescente di servizi di orientamento che tende ad affiancarsi alle consuete attività formative e ad avere una propria consistenza, pur permanendo come attività principale quella legata alla

⁴¹ G. Allulli, P. Botta (a cura di) (2000), *Inclusione ed esclusione. Ritratto di una generazione di giovani alle soglie del 2000*, FrancoAngeli, Milano.

⁴² ISFOL-Area sistemi formativi - Fondazione L. Clerici (2003), *Terzo Rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia*, Sintesi generale, Roma.

progettazione di percorsi formativi (45,5% nel periodo 2001-2002) e allo sportello informativo (41% nell'anno formativo 2001-2002).

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. XVIII.3 - Azioni di ricerca compiute almeno una volta nell'ultimo mese dai disoccupati e dagli inoccupati secondo la circoscrizione territoriale (val. %).

	Circoscrizione territoriale				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
Mi sono iscritto all'ufficio pubblico di collocamento	66,2	39,6	39,0	42,0	44,7
Mi sono iscritto ad un'agenzia privata di collocamento	-	2,4	6,7	1,5	1,9
Ho fatto visite personali a possibili datori di lavoro	48,1	43,2	35,9	39,9	40,8
Sono stato segnalato a possibili datori di lavoro da amici	47,0	23,1	46,7	35,3	37,1
Ho inviato a datori di lavoro domanda scritta di assunzione	80,1	50,6	33,3	28,3	37,2
Ho messo inserzioni sui giornali	22,5	2,4	4,4	11,3	11,4
Ho fatto ricerche sugli annunci economici	70,8	56,4	42,0	45,9	49,5
Ho risposto ad offerte di lavoro pubblicate sui giornali	52,1	46,4	17,7	29,0	32,1
Mi sono rivolto a centri di orientamento o informazione	17,0	19,3	7,5	18,5	17,2
Mi sono rivolto alla parrocchia	5,1	16,8	26,9	11,8	12,9
Nessuna, mi sono scoraggiato	-	-	1,1	2,5	1,8
Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte	-	8,3	12,0	7,6	7,1

Fonte: Isfol (a cura di G. Allulli e P. Bolta) (2000), *Inclusione ed esclusione. Ritratto di una generazione di giovani alle soglie del 2000*, FrancoAngeli, Milano

La stessa ricchezza e molteplicità degli interventi orientativi pone due principali criticità: da un lato una perdita di specificità del sistema, dall'altro la necessità di disporre di risorse professionali differenziate e adeguatamente competenti a garantire standard di qualità dei servizi erogati.

2.4. I centri per l'impiego

Ci troviamo qui al centro di un processo di ristrutturazione a cui le diverse realtà territoriali hanno risposto in maniera molto differenziata ma, in ogni caso, con una crescita significativa delle attività di orientamento, passate dal 54,5% del 2001 al 70,7% del 2002⁴³. In particolare, per quanto attiene i servizi di orientamento, mentre in alcuni casi è stato attivato all'interno del centro un servizio dedicato e specifico, in altri non è stata prevista nessuna attività specifica, rimandando il cliente ad altre strutture del territorio. Le funzioni che ricorrono maggiormente sono quelle di informazione orientativa; accoglienza e filtro; accompagnamento del percorso lavorativo, finalizzato al monitoraggio della condizione di disoccupazione e al sostegno all'inserimento lavorativo; consulenza, finalizzata allo sviluppo professionale, sia attraverso colloqui orientativi di primo livello sia attraverso percorsi di bilancio di competenze. In particolare, gli incontri orientativi realizzati dai centri per l'impiego si svolgono nelle scuole nel 54,4% dei casi, all'interno delle proprie strutture nel 36,7%, nei centri di formazione professionale nel 18% delle situazioni, in altre strutture nel 14% dei casi e nei comuni nell'8,6%, mentre è leggermente cresciuto il livello di attività per lo svolgimento del bilancio di competenze, passato dal 32,1% del 2001 al 33,9% del 2002.

Anche qui è possibile evidenziare alcuni nodi critici che possono ostacolare o quanto meno rendere difficile il raggiungimento di un servizio di qualità. Da un lato è necessaria una maggiore finalizzazione delle azioni orientative alla specificità della *mission* di questa struttura, dall'altro è urgente la creazione di un rapporto sinergico con la rete più ampia e dei servizi per l'impiego e dei diversi sistemi. Resta, infine, il problema dei profili professionali dedicati su cui, nell'attuale situazione, non è ancora presente una regolamentazione condivisa a livello nazionale.

⁴³ Una lettura analitica aggiornata delle attività dei Centri per l'impiego la si trova in ISFOL (a cura di D. Gilli) (2003), *Monitoraggio SPI 2002 Analisi di profondità dei centri per l'impiego: per target, per funzioni e per strutture*, Roma

€ 4,60



14PDL0051950