

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1827/4

ALLEGATO

RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE RELATIVA ALL'ANNO 2002

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

presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(MARONI)

Allegata alla Tabella 4, stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2003, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005

Trasmessa alla Presidenza l'11 ottobre 2002

INDICE

Introduzione: i nuovi scenari della formazione professionale	1
Sezione I - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE	7
Cap.1 Le caratteristiche strutturali del sistema formativo	9
1. I principali indicatori	9
2. L'accesso alla formazione	19
3. Le caratteristiche dell'offerta formativa	33
Cap.2 La transizione dalla formazione al lavoro	43
1. Lo scenario	43
2. L'impatto occupazionale dell'istruzione e formazione tecnica superiore	48
Cap.3 La spesa pubblica per la formazione	53
1. Le tendenze generali	53
2. La spesa delle Regioni per la formazione professionale	58
2.1. <i>La spesa regionale per la formazione professionale: i bilanci consuntivi</i>	59
2.2. <i>La spesa regionale per la formazione professionale: i bilanci di previsione</i>	63
Sezione II - L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA FORMATIVA	77
Cap. 4 L'obbligo formativo	79
1. La formazione iniziale	79
2. L'organizzazione dell'obbligo formativo	92
2.1. <i>Il governo e il coordinamento dei sistemi regionali per l'obbligo formativo</i>	93
2.2. <i>Lo stato di attuazione delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo formativo</i>	96
3. Le strutture territoriali e le attività di informazione, orientamento e tutorato	102
3.1. <i>Il quadro generale</i>	102
3.2. <i>La gestione delle risorse umane</i>	103
3.3. <i>I servizi prestati all'utenza</i>	104
Cap. 5 L'apprendistato	109
1. La regolazione del sistema apprendistato: i contenuti formativi a carattere professionalizzante	109
2. La costruzione del sistema	112
3. L'apprendistato in obbligo formativo	127
Cap. 6 La formazione superiore	135
1. Lo sviluppo dell'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore	135
2. Le risorse utilizzate	137
3. L'evoluzione normativa	140
Cap. 7 La formazione permanente	143
1. Gli aspetti organizzativi e le risorse professionali	143
2. L'offerta formativa	144
Cap. 8 La formazione continua	151
1. Lo sviluppo delle politiche pubbliche nazionali e regionali per la formazione continua in Italia	151
1.1. <i>Le politiche</i>	152
1.2. <i>I risultati delle azioni di formazione aziendale finanziate con la Legge 236/93</i>	152
1.3. <i>I Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali finanziati</i>	156
1.4. <i>I voucher e i congedi per la formazione continua individuale dei lavoratori</i>	158
2. Lo sviluppo del dialogo sociale nella formazione continua in Italia	159
3. L'evoluzione degli atteggiamenti e dei comportamenti di imprese e lavoratori	161
3.1. <i>La formazione dei lavoratori occupati</i>	161
3.2. <i>La formazione aziendale</i>	168

Cap. 9 Gli scenari internazionali: l'istruzione e la formazione permanente nella strategia comunitaria	175
Sezione III - LO SVILUPPO DELLA QUALITÀ DELL'OFFERTA FORMATIVA	181
Cap. 10 L'accreditamento delle strutture di formazione professionale	183
1. Il quadro normativo a livello nazionale: dal D.M. 166/2001 all'Accordo Stato-Regioni del 1 agosto 2002	183
1.1. <i>Struttura contenuti e connotazioni del D.M. 166/2001</i>	183
1.2. <i>L'Accordo Stato-Regioni del 1 Agosto 2002</i>	188
2. L'avanzamento del sistema di accreditamento delle regioni e province autonome	191
Cap. 11 La Certificazione delle competenze e gli standard	227
Cap. 12 Lo sviluppo delle risorse umane per la qualità del sistema formativo	237
1. I progetti regionali per la formazione dei formatori	237
2. Nuove tecnologie per la formazione dei formatori	251
Cap. 13 La costruzione di un sistema nazionale di valutazione	259
Sezione IV - L'utilizzazione delle risorse comunitarie	263
Cap. 14 Il Fondo Sociale Europeo in Italia	265
1. Il quadro d'insieme	265
1.1. <i>Il FSE 2000-2006 e la Strategia Europea per l'Occupazione</i>	267
2. La strategia generale ed il disegno programmatico del FSE 2000-2006	269
2.1. <i>Dalla strategia generale agli interventi attuativi</i>	274
3. I primi dati di attuazione della programmazione 2000-2006	281
3.1. <i>L'attuazione FSE 2000-2002 e la SEO</i>	287
Box di approfondimento	
<i>Le posizioni contrattuali dei giovani</i>	47
<i>Organizzazione dei contenuti formativi per il settore del turismo</i>	110
<i>Organizzazione dei contenuti per il settore del terziario/distribuzione/servizi</i>	111
<i>Organizzazione dei contenuti formativi per il settore tessile</i>	112

INDICE DELLE TABELLE

Sezione I - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Tab. I.1 - Indicatori di scolarizzazione. Anni 1980/81 - 2001/02	9
Tab. I.2 - Regolarità del percorso di studi nel sistema scolastico. Valori percentuali	11
Tab. I.3. - Tassi di scolarità per età nelle scuole media e secondaria superiore. Anni scolastici 1997-98 (a) e 2001-02 (b)	14
Tab. I.4. - Evoluzione percentuale di alcuni indicatori di scolarizzazione rispetto ai valori assoluti	16
Tab. I.5. - Composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana. Anni 1981/2001	16
Tab. I.6. - Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 1999-2001	17
Tab. I.7 - Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2000/01, valori assoluti	23
Tab. I.8 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	24
Tab. I.9 - Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2000/01, valori assoluti	25
Tab. I.10 - Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	26
Tab. I.11 - Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale	26
Tab. I.12 - Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2000/01	27
Tab. I.13 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "giovani"; anno formativo 2000/01	28
Tab. I.14 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati"; anno formativo 2000/01	29
Tab. I.15 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 2000/01	30
Tab. I.16 - Allievi formati sul bacino d'utenza - Valori percentuali	31
Tab. II.1 - Tassi di disoccupazione giovanile, per età e circoscrizione geografica - anni 2000 e 201 (val. %)	45
Tab. II.2 - Distribuzione percentuale dei giovani in cerca di prima occupazione per fasce di età - anni 1991, 1995 e triennio 1999-01 (val. %)	45
Tab. II.3 - Persone in cerca di una occupazione e forze di lavoro per titolo di studio ed età - Anno 2001 (val. %)	46
Tab. II.4 - Persone in cerca di prima occupazione per titolo di studio - Anni vari (val. % e v.a. in migliaia)	46
Tab. II.5 - Tempo medio di attesa (mesi) per la prima occupazione per titolo di studio e circoscrizione geografica (valori assoluti in mesi)	46
Tab. II.6 - Tipologia di lavoro in base alla classe di età (val. %)	47
Tab. II.7 - Distribuzione degli ex allievi per condizione professionale al momento dell'intervista e al momento dell'iscrizione al corso Ifts (val.%)	50
Tab. II.8 - Distribuzione degli ex allievi per condizione occupazionale e circoscrizione geografica (val. %)	51
Tab. II.9 - Distribuzione degli ex allievi occupati per tipologia di contratto e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso Ifts (val. %)	51
Tab. II.10 - Distribuzione degli ex allievi occupati per livello di inquadramento, per sesso e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso (val. %)	52
Tab. II.11 - Ex allievi occupati anche al momento dell'iscrizione al corso per il grado di coerenza della formazione acquisita con l'occupazione precedente e l'occupazione al momento dell'intervista (val. %)	52
Tab. II.12 - Impatto della partecipazione al corso Ifts, secondo il giudizio degli ex allievi, occupati nella stessa azienda dove lavoravano al momento dell'iscrizione al corso, per sesso (val. %)	52
Tab. III.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale -Università) - Anni 1991-2000 (a)	53
Tab.III.2 - Spesa pubblica per l'istruzione-formazione secondo le aree formative. Anni 1991-2000	56
Tab.III.3 - Spesa per studente delle scuole pubbliche - Valori in migliaia d'euro	57
Tab.III.4 - Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento (Milioni di Euro)	57

Tab. III.5 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 1997 - 2002	64
Tab. III.6 - Pagamenti finali per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1997-2000 (mln. di euro)	65
Tab. III.7 - Impegni di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1997-2000 (mln. di euro)	66
Tab. III.8 - Previsioni finali di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni Anni 1997 - 2000 (mln. di euro)	67
Tab. III.9 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro . Anni 1997-2000 (euro)	68
Tab. III.10 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1997 - 2000 (valori percentuali).	69
Tab. III.11 - Velocità della spesa: rapporto tra impegni di spesa e somme erogate nelle singole Regioni Anni 1997 - 2000	70
Tab. III.12 - Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1996 - 2000	71
Tab. III.13 - rapporto percentuale tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa nelle singole Regioni. Anni 1997-2000	72
Tab. III.14 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2002 (mln. di euro)	73
Tab. III.15 - Analisi dei bilanci regionali di previsione iniziale per la formazione professionale. Anni 2001-2002 (mln. di euro)	74

Sezione II - L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA FORMATIVA

Tab. IV.1 - Allievi coinvolti nei corsi di formazione professionale per l'Obbligo Formativo	80
Tab. IV.2 - Quadro sinottico delle attività di formazione professionale iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo	84
Tab. IV.3 - Conoscenza dell'età terminale dell'obbligo formativo	93
Tab. IV.4 - Disponibilità di informazioni presso le anagrafi regionali	101
Tab. IV.5 - Centri per l'Impiego attivati e personale impegnato, per Regione	104
Tab. IV.6 - Quadro regionale sulle attività di informazione, orientamento e tutorato	105
Tab. IV.7 - Centri per l'Impiego che hanno attivato servizi relativi all'obbligo formativo. Valori percentuali per ripartizione territoriale.	107
Tab. IV.8 - Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'Impiego per l'obbligo formativo. Valori percentuali per ripartizione territoriale	107
Tab. V.1 - Apprendisti per regione Anni 1999, 2000, 2001.	114
Tab. V.2 - Le attività formative realizzate nel corso del 2001	117
Tab. V.3 - Distribuzione regionale degli interventi realizzati per i tutori aziendali - anno 2001	118
Tab. V.4 - Apprendisti in età di obbligo formativo (a) - anno 2001	128
Tab. V.5 - Giovani 15 e 16enni in apprendistato e tasso di disoccupazione in alcune province lombarde - anno 2001	129
Tab. V.6 - Le attività programmate per il 2002 per gli apprendisti in OF	131
Tab. VI.1 - Corsi Ifts realizzati nel triennio 1998/1999-2000/2001 (val. % e v.a.)	137
Tab. VI.2 - Risorse destinate ai corsi Ifts, - anni vari (valori assoluti in milioni di euro e val. %)	139
Tab. VI.3 - Quote nazionali e regionali destinate ai percorsi Ifts 2000-2001 (v.a. e val. %)	140
Tab. VII.1 - Età degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s. 2000-2001	146
Tab. VII.2 - Sesso degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001	146
Tab. VII.3 - Nazionalità degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001	146
Tab. VII.4 - Stato lavorativo degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001	146
Tab. VII.5 - Età degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP - a. s. 2000-2001	147
Tab. VII.6 - Sesso degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP - a. s. 2000-2001	147
Tab. VII.7 - Nazionalità degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP - a. s. 2000-2001	147
Tab. VII.8 - Stato lavorativo degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP - a. s. 2000-2001	147
Tab. VIII.1 - Legge 236: dimensione delle imprese (val. %)	154
Tab. VIII.2 - Risorse destinate alle Regioni per interventi di formazione aziendale e per la	157

sperimentazione dei piani formativi (valori in Euro)	
Tab. VIII.3 - Percentuale di formati per settore e professione	166

Sezione III - LO SVILUPPO DELLA QUALITÀ DELL'OFFERTA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Tab.X.1- Il processo per l'implementazione di un sistema di accreditamento	192
Tab.X.2 - Il sistema di accreditamento nelle Regioni e Province Autonome	193
Tab. XII.1- La dinamica temporale dei progetti di FF: periodo intercorso fra anno di finanziamento, di avvio e di conclusione	241
Tab .XII.2 - Saldo delle figure professionali in entrata ed uscita per ripartizioni geografiche (%)	248
Tab. XII.3- Parametri di durata dei progetti per ripartizione geografica	248
Tab. XII.4 - Tassi di durata delle attività di FF per ripartizione geografica	249
Tab. XII.5 - I dieci moduli formativi più utilizzati	256

Sezione IV - L'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE COMUNITARIE

Tab. XIV.1 - La struttura complessiva della programmazione FSE in Italia (QCS e PO)	274
Tab. XIV.2 - La struttura complessiva della programmazione FSE di competenza regionale in Italia	276
Tab. XIV.3 - Peso percentuale delle Misure FSE nella programmazione Ob.1 e Ob.3 (importi da Complemento di programmazione)	279
Tav. XIV.4a - Ripartizione percentuale degli stanziamenti FSE per Asse in alcuni PO regionali appartenenti al QCS Ob.3	280
Tab. XIV.4b - Ripartizione percentuale degli stanziamenti FSE per policy field in alcuni PO regionali appartenenti al QCS Ob.1	280
Tab. XIV.5 - Avanzamento finanziario della programmazione FSE 2000-2006 con riferimento ai pilastri della SEO (QCS Ob.1 e 3)	288
Tab. XIV.6 - Attuazione finanziaria QCS Ob.1 al 31.3.2002	289
Tab. XIV.7 - Attuazione finanziaria Ob.1 per Amministrazione titolare al 31.03.2002	290
Tab. XIV.8 - Attuazione finanziaria QCS Ob.3 al 31.3.2002	291
Tab. XIV.9 - Attuazione finanziaria Ob.3 per Amministrazione titolare al 31.03.2002	291

INDICE DELLE FIGURE

Sezione I - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Fig. I.1 - Composizione percentuale delle forze di lavoro per titolo di studio	18
Fig. I.2 - Allievi formati sul bacino d'utenza. Valori percentuali	32
Fig.III.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	54
Fig.III.2 - Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e del PIL Indice base	54
Fig. III.3 - Spesa pubblica per la scuola secondo le voci di finanziamento	57
Fig. III.4 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2000.	75
Fig. III.5 - Percentuale di formati su bacino d'utenza e spesa regionale pro capite per la formazione - Anno 2000	76

Sezione II - L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA FORMATIVA

Fig. IV.1 - Flussi informativi del sistema delle anagrafi dell'obbligo formativo	99
Fig. V.1 - Numero di apprendisti per settore di attività negli anni 1999, 2000, 2001.	115
Fig. V.2 - Numero di apprendisti per area geografica negli anni 1999, 2000, 2001	116
Fig. VII.1 - Nazionalità degli adulti nei corsi brevi presso i CTP	149
Fig. VII.2 - Nazionalità degli adulti nei corsi di istruzione "lunghi"	149
Fig. VII.2 - Età degli adulti nei corsi brevi	149
Fig. VII.4 - Stato lavorativo degli adulti nei corsi di istruzione "lunghi"	150
Fig. VII.5 - Sesso degli adulti nei corsi brevi	150
Fig. VII.6 - Sesso degli adulti nei corsi di istruzione "lunghi"	150
Fig. VIII.1 - Legge 236/93: incremento percentuale su base 1997 (totale)	153
Fig. VIII.2 - Legge 236: settori produttivi delle imprese formatrici	155
Fig. VIII.3 - Lavoratori dipendenti di imprese private in Italia: N. di azioni di formazione a cui hanno partecipato negli ultimi 2 anni (2000-2001)	162
Fig. VIII.4 - Tasso percentuale di partecipazione alle azioni di formazione continua per settore produttivo e dimensione aziendale dell'impresa in cui lavora chi ha partecipato ad almeno 1 azione di formazione continua (2000-2001)	164
Fig. VIII.5 - Tasso di partecipazione ad azioni di formazione continua per genere e inquadramento professionale di chi ha partecipato ad almeno 1 azione di formazione continua (2000-2001)	165
Fig. VII.6 - Percentuale di imprese che hanno svolto formazione in alcuni paesi europei. Anni 1993 e 1999	169
Fig. VIII.7 - Percentuale di imprese che hanno svolto formazione nel 1993 e nel 1999 per classi di addetti	170

Sezione III - LO SVILUPPO DELLA QUALITÀ DELL'OFFERTA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Fig. XII.1- Tipo di gestione dei progetti secondo la ripartizione geografica	239
Fig. XII.2- Tipo di gestione dei progetti secondo il modello di governo	240
Fig. XII.3 - La distribuzione degli obiettivi espliciti di sistema per ripartizione geografica	243
Fig. XII.4 - Distribuzione degli obiettivi rivolti ai destinatari secondo la ripartizione geografica	245
Fig. XII.5 - I destinatari dei progetti secondo gli obiettivi di sistema (a)	246
Fig. XII.6 - Distribuzione Regionale utenti FaDol	254
Fig. XII.7 - Ore di fruizione per tipologia di courseware	255
Fig XII.8 - Numero di utenti per tipologia di courseware	256

Introduzione

I NUOVI SCENARI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Lo scenario istituzionale

Lo scenario dell'evoluzione del sistema della formazione professionale è influenzato quest'anno da una serie di novità di grande rilevanza, sia sotto l'aspetto normativo che su quello programmatico.

Sotto l'aspetto normativo è d'obbligo ricordare innanzitutto le modifiche introdotte al titolo V della Costituzione dalla legge 3/2001. Queste modifiche, che riguardano in particolare il ruolo e le funzioni delle Autonomie regionali ed il rapporto tra Stato e Regioni, toccano profondamente il sistema della istruzione e della formazione professionale, le cui competenze vengono assegnate alle Regioni. Pertanto anche quelle funzioni residue che erano state assegnate allo Stato dal d.lgs 112/98 vengono trasferite alle Regioni, che acquisiscono dunque competenza esclusiva in questa materia, ferma restando tuttavia la responsabilità statale per quanto riguarda la determinazione dei livelli minimi delle prestazioni essenziali.

La riforma costituzionale ha richiesto però un ulteriore approfondimento in sede istituzionale allo scopo di definirne compiutamente le modalità applicative. Al riguardo, sono intervenuti il Disegno di Legge del Ministro per gli Affari Regionali La Loggia (deliberato dal Consiglio dei Ministri il 14.6 u.s. e presentato al Parlamento il 26.6 u.s.) e l'Accordo, raggiunto in sede di Conferenza Unificata, ratificato il 20 giugno u.s. (G.U. S.G. 9/7/2002, n. 159).

Il primo atto sopra citato, contiene disposizioni per l'adeguamento, da parte del Governo, dell'ordinamento repubblicano alle legge costituzionale di riforma, nella consapevolezza che, per una completa attuazione della riforma, dovranno essere adottati ulteriori atti normativi sia da parte statale che regionale.

Il secondo atto, invece, non ha valore normativo, ma contiene l'intesa interistituzionale tra Stato- Regioni ed Enti locali, i quali, affermando il rispettivo impegno a "prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale", si pongono la finalità di costruire il nuovo modello di pluralismo istituzionale, nel rispetto del

contemperamento delle ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, nonché nella valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli Enti stessi.

Ulteriori, profonde conseguenze sul sistema dell'istruzione e della formazione professionale potranno essere prodotte dall'approvazione del disegno di legge sulla definizione delle norme generali per l'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale presentato al Parlamento da parte del Ministro dell'Istruzione. Una delle novità più significative di questo disegno di legge è costituita dalla proposta di rafforzare i percorsi della formazione professionale regionale, che dovrebbero entrare a far parte di un unico sistema con i percorsi dell'istruzione professionale, per creare un sistema di pari dignità, sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo, rispetto ai percorsi dell'Istruzione liceale. Il disegno di legge entra anche nel merito della valutazione della formazione professionale, che verrebbe affidata all'Invalsi.

Sul versante dei documenti programmatici va ricordato innanzitutto il *Libro Bianco*, che tra gli strumenti più validi per il coinvolgimento di un numero progressivamente maggiore di giovani nei processi di apprendimento integrato individua i contratti a causa mista; tuttavia per tali contratti viene auspicato un riordino tale da far in modo che il Cfl diventi uno strumento per realizzare un inserimento mirato diretto a realizzare un adeguamento della professionalità posseduta dal lavoratore alle esigenze dell'impresa che lo assume, mentre l'apprendistato dovrebbe essere valorizzato come strumento formativo per il mercato del lavoro, approfondendone gli aspetti sia della qualità che della quantità della formazione esterna e interna al luogo di lavoro.

Quest'ultimo indirizzo appare recepito dal disegno di legge *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del Lavoro* attualmente in discussione, che apre nuovi scenari per l'apprendistato come strumento formativo. Infatti il disegno di legge inserisce l'apprendistato nella "prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro".

Il disegno di legge introduce anche una novità rispetto al tradizionale ruolo dell'apprendistato, prevedendo, in omaggio al Secondo Pilastro della strategia europea per l'occupazione (Imprenditorialità), l'individuazione di una nuova forma di apprendistato e di tirocinio al fine di consentire il subentro nell'attività d'impresa.

Un'ulteriore novità è quella di avviare azioni finalizzate alla maggiore responsabilizzazione degli enti bilaterali, affidando loro funzioni di "tipo autorizzatorio e certificatorio". Tali funzioni innovative, però, non vengono maggiormente dettagliate nella proposta, mentre

sembrano essere confermate e puntualizzate nel *Patto per l'Italia*, siglato a luglio dal Governo e dalle Parti Sociali, che prevede di affidare agli organismi bilaterali il compito di certificazione dell'attività formativa dei contratti a contenuto misto. Tale attività dovrà comunque essere definita in relazione alla competenza delle Regioni e dello Stato in merito alla formazione professionale.

Lo sviluppo dei nuovi percorsi

Mentre vengono a maturazione le nuove politiche per il sistema dell'istruzione, della formazione e del lavoro, continua a manifestarsi la tendenza all'evoluzione ed all'innovazione del sistema di formazione professionale in base alla normativa in vigore.

In particolare, per quanto riguarda la formazione iniziale, nella seconda metà del 2001 ha cominciato a prendere corpo il nuovo sistema previsto dalla legge 144/99, e successivi regolamenti applicativi, che prevedevano, per i percorsi che portano al conseguimento della qualifica, l'erogazione di un'offerta formativa più solida e di durata biennale. Infatti mentre nella prima metà dell'anno passato i corsi per l'obbligo formativo mostravano dimensioni quantitative ancora piuttosto contenute, la programmazione dei nuovi percorsi per il 2001/2002 da parte di Regioni e le Province delegate porta a prevedere un'utenza complessiva di circa 60.000 allievi. Rimane aperta la questione delle modalità di affidamento di queste attività: la dipendenza italiana dalle risorse comunitarie continua infatti ad imporre un vincolo (la messa a bando) che poco si addice ad un sistema, come quello della formazione iniziale, che richiede una maggiore solidità e visibilità per i giovani e le loro famiglie.

È interessante notare che, accanto ai corsi biennali previsti dal protocollo Stato Regioni del marzo 2000, in applicazione della legge 144, le Regioni e le Province delegate hanno ravvisato la necessità di istituire corsi più brevi, di durata equivalente ad un anno od inferiore, per rispondere a due esigenze ed utenze diverse, rappresentate da:

- i giovani che hanno abbandonato la scuola secondaria superiore dopo uno, due o tre anni di percorso, ai quali sono stati riconosciuti i crediti maturati all'interno del percorso scolastico, ai fini del conseguimento della qualifica;

- i giovani che manifestano una forte demotivazione nei confronti di percorsi formativi strutturati, per i quali vengono predisposti moduli brevi, personalizzati, con una forte componente di alternanza. Al termine di questi moduli, sulla base di un processo di rimotivazione, è previsto l'inserimento nelle attività di formazione più strutturate.

Parallelamente allo sviluppo della nuova offerta formativa sta prendendo consistenza la rete di servizi informativi e di orientamento sul territorio. La base di tutto questo è costituita dalle anagrafi regionali, che devono censire tutti i ragazzi dai 15 ai 17 anni, in modo da programmare le opportune attività formative e di orientamento per i giovani che escono dalla scuola (si stima che attualmente siano circa 24 mila unità); lo sviluppo di queste anagrafi è ancora largamente incompleto, ma l'esigenza di costituire delle banche dati incrociate tra scuole, Province, Regioni e Servizi per l'impiego per programmare l'offerta ed intercettare quei giovani che altrimenti abbandonerebbero il sistema formativo si è largamente diffusa. Si stanno inoltre diffondendo le attività di informazione e di orientamento che, nella seconda metà del 2001, hanno portato all'effettuazione di circa 10.000 colloqui; ancora alle battute iniziali è invece l'attività di tutorato, che costituisce una funzione fortemente innovativa dei Servizi all'impiego. Significative appaiono le differenze tra Centro-Nord e Sud per quanto riguarda il livello di avanzamento di questi nuovi dispositivi.

Anche in deciso sviluppo sono i corsi di formazione esterna per l'apprendistato, che sono entrati nella fase di messa a regime; oltre 60.000 apprendisti hanno svolto l'attività formativa nel 2001, e la programmazione regionale per il 2002 prevede l'immissione in formazione di circa 90.000 apprendisti. Si tratta di un'utenza molto diversa rispetto a quella di qualche anno fa: il 56,3% degli apprendisti ha più di 20 anni ed il 44,3% è munito di diploma. Quasi il 50% di essi è interessato a seguire attività di formazione. Anche l'attività di formazione per i tutori aziendali comincia a svilupparsi, sia nella formula standard di 8 ore, sia con formule corsuali più consistenti.

Nel frattempo prosegue la definizione a livello nazionale degli obiettivi dell'attività formativa: la Commissione nazionale per l'apprendistato ha infatti varato, con l'assistenza tecnica dell'Isfol, i contenuti relativi alle aree della meccanica, dell'edilizia, del commercio, turismo e servizi, mentre sono in fase di avanzata definizione quelli relativi all'area tessile. Per l'apprendistato in obbligo formativo si stanno predisponendo gli strumenti per la verifica del raggiungimento degli standard previsti dal decreto del Ministero del Lavoro 152/01, anche se il numero dei giovani da 15 a 17 anni che accedono a questa forma contrattuale è diminuito sensibilmente negli ultimi anni, riducendosi a 50.000 unità circa, per l'effetto combinato della crescita della scolarità e della concorrenza dell'apprendistato *over 17*, che prevede 120 ore di formazione esterna anziché 240.

Appare invece in crescita l'utilizzazione dell'apprendistato per l'inserimento al lavoro di giovani con livelli professionali medio-alti.

E' in fase di espansione più contenuta l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, che nella terza annualità di programmazione (2000/2001) ha coinvolto o coinvolgerà quasi 10.000 allievi. Il monitoraggio di questa attività, condotto dall'Isfol, ha permesso di rilevare che nella fase di avvio si sono iscritti soprattutto giovani dai 20 ai 25 anni, muniti di diploma di istruzione tecnica (72,1%) o liceale (15,8%); non manca però una quota significativa (5,6%) di laureati e di corsisti oltre i 25 anni (28,2%). La soddisfazione dei frequentanti nei confronti di questa nuova opportunità è generalmente elevata, così come positivi sono i dati relativi all'inserimento professionale di coloro che hanno completato il percorso formativo: il 58% di coloro che cercavano lavoro ha ottenuto un'occupazione al termine del corso, mentre il 62% di coloro che erano già occupati nota un miglioramento nella qualità del lavoro, anche se per pochi questo si è trasformato in un miglioramento retributivo o di mansioni. Con le nuove Linee guida approvate dalla Conferenza Stato Regioni il 1° agosto 2002, l'IFTS esce dalla fase di avvio per entrare in una nuova fase di consolidamento, anche se bisognerà trovare dei meccanismi per favorirne uno sviluppo più sostenuto e più solido, che consenta a questa nuova filiera formativa di diventare un'alternativa reale ai percorsi universitari.

Prosegue invece in modo vivace la dinamica espansiva dei Centri Territoriali di Educazione Permanente: nel 2001 280.000 adulti hanno frequentato i corsi brevi e 65.000 i corsi lunghi di istruzione; 38.000 sono gli stranieri che hanno utilizzato gli appositi corsi di integrazione linguistica.

Di grande interesse infine appaiono le dinamiche della formazione continua, per la quale molte ed importanti appaiono le novità aperte dalla normativa, in funzione di sviluppare l'offerta in sintonia con i fabbisogni dei lavoratori e delle imprese e renderla sempre più accessibile alle diverse categorie di utenti. In particolare possiamo ricordare:

- l'evoluzione delle attività finanziate dalla legge 236;
- le agevolazioni previste dalla c.d. legge "Tremonti bis", che defiscalizza gli investimenti in formazione delle imprese;
- la costituzione dei fondi interprofessionali per l'artigianato, la cooperazione, l'industria, il terziario, le PMI, i dirigenti d'impresa. I datori di lavoro potranno scegliere se continuare a versare il contributo dello 0,30% all'Inps o al fondo di riferimento della propria impresa;
- le azioni di formazione individuale dei lavoratori occupati, attraverso l'erogazione di "voucher", che concretizzano il diritto del lavoratore ad una scelta individuale di aggiornamento e formazione;

- la possibilità per i lavoratori di utilizzare congedi per la formazione e la formazione continua.

Questo insieme di nuovi dispositivi dovrebbe stimolare una maggiore utilizzazione, da parte delle imprese e dei lavoratori, di questo strumento che per il momento è ancora poco diffuso nel nostro Paese, come dimostrano i dati dell'Eurostat, che segnalano che le imprese italiane, con il 23,9% di partecipazione ad attività formative nel 1999, si collocano in fondo alla graduatoria europea, seguite dal solo Portogallo. Non è sufficiente dunque l'incremento fatto registrare rispetto alla performance dell'indagine del 1993 (15% di imprese partecipanti). La modesta propensione alla formazione è prevalentemente riconducibile alla prevalenza di piccole imprese: l'indagine infatti evidenzia l'aumento di propensione alla formazione dei propri dipendenti man mano che salgono le dimensioni d'impresa.

Sul fronte della qualità dei processi formativi va registrato l'avanzamento del processo di accreditamento introdotto con il D.M. 166/2001. Le Regioni, in stretto raccordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, stanno procedendo a definire ed organizzare il sistema che permetterà solamente alle strutture accreditate di ricevere i finanziamenti per erogare l'attività formativa, innalzando dunque il livello qualitativa dell'offerta stessa.

Anche nel campo della certificazione sta avanzando il processo di concertazione e confronto tra Ministero del lavoro, dell'Istruzione e le Regioni per arrivare ad un sistema di certificazione condiviso, che consenta passaggi tra le diverse filiere dell'istruzione e della formazione; in particolare passi avanti sono stati compiuti per l'obbligo formativo, l'apprendistato e l'istruzione e formazione tecnica superiore.

Insomma lo scenario del sistema di formazione professionale mette in luce come a tutti i livelli, dalla formazione iniziale per l'obbligo formativo a quella continua per i lavoratori occupati, l'offerta formativa si stia fortemente innovando, con la crescita di nuove attività che dovranno far raggiungere al nostro Paese quegli obiettivi di formazione dei cittadini lungo tutto l'arco della vita che sono stati stabiliti dall'Unione Europea con il recente *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*. Tuttavia, anche se i numeri della partecipazione a queste attività sono in crescita, occorre ricordare che il percorso da compiere per realizzare un forte e articolato sistema di formazione professionale rimane ancora molto lungo.

SEZIONE I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Capitolo 1

LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SISTEMA FORMATIVO

1. I principali indicatori

L'Italia dei primi anni del duemila è un paese in molti settori reduce da un decennio di cambiamenti, trasformazioni e modifiche spesso sostanziali. Nel suo sistema educativo e formativo, in cui il processo di transizione è peraltro ancora in fase di pieno svolgimento, i cambiamenti sono stati sociali prima ancora che istituzionali.

Tab. 1.1 - Indicatori di scolarizzazione. Anni 1980/81 - 2001/02

Indicatori	1980/81	1990/91	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	n.d.	99,0	98,2	97,5	98,3	98,1	n.d.
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	82,2	85,9	92,9	93,2	95,5	97,9	99,3
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	51,7	68,3	82,4	82,2	84,1	86,3	89,3
Tasso di qualifica (d)	8,5	11,2	12,9	13,2	13,4	13,7	n.d.
Tasso di maturità (e)	39,9	51,7	72,5	70,8	68,8	70,4	n.d.
Tasso di passaggio all'università (b)	70,7	71,3	66,0	64,5	63,2	68,5	n.d.
Immatricolati per 100 coetanei (f)	25,9	35,6	42,9	44,0	43,2	45,6	n.d.
Tasso di iscrizione all'università (g)	25,1	30,6	42,7	44,9	47,6	49,6	n.d.
Tasso di diploma universitario (h)	\\	\\	1,3	1,8	2,5	n.d.	n.d.
Tasso di laurea (i)	8,9	9,4	13,8	15,7	16,9	n.d.	n.d.
Tasso di laureati a 7 anni dall'immatricolazione	n.d.	n.d.	39,0	41,4	41,6	n.d.	n.d.
Tasso di partecipazione alla F.p. iniziale (l)	24,7	21,0	18,4	17,2	20,6	25,4	n.d.

(a) Licenziati su giovani 14enni.

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

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

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Nel corso degli anni passati si è avuto modo di seguire e analizzare il crescente innalzamento dei livelli di scolarizzazione delle fasce più giovani della popolazione, constatando che la domanda sociale di istruzione si è progressivamente e rapidamente estesa a tutti i livelli, strutturandosi in modo tale da colmare in pochi anni quasi del tutto il divario di scolarità rispetto agli altri Paesi evoluti per quanto riguarda questa parte della popolazione. Analizzando la questione in altri termini si può sostenere che, negli anni novanta, è cresciuta

con ritmi serrati la propensione sociale delle famiglie a investire sul futuro dei giovani dedicando attenzione all'accrescimento dei loro saperi e delle loro competenze, anche in reazione a un mercato del lavoro che tradizionalmente fatica ad assorbire le leve giovanili della popolazione.

L'accresciuta permanenza dei giovani nel sistema educativo e formativo si traduce soprattutto nella crescita dei livelli di partecipazione alle attività della scuola secondaria superiore, il canale formativo scelto dalla gran parte dei componenti le classi di età tra 15 ed i 18 anni.

Infatti, come riportato nella tab. I.1, una volta completato il ciclo della scuola media, la prosecuzione almeno per un anno nel grado superiore di istruzione scolastica è un dato pressoché generale: sulla base dei dati stimati dal Miur, nell'ultimo anno scolastico (e con gli effetti della riforma ormai in pieno dispiegarsi), il tasso di passaggio dalla scuola media a quella secondaria superiore si è attestato al 99,3%. In realtà, già negli anni scolastici precedenti questo indicatore aveva segnalato un accesso alla scuola secondaria superiore sempre più consistente in termini percentuali, tanto da risultare sopra al 90% almeno a partire dall'anno scolastico 1992-93 e continuando a crescere ininterrottamente nelle annualità seguenti. Il tasso di passaggio alla scuola secondaria, oltre a segnalare in modo statico il maggior ingresso di giovani nel grado di scuola considerato, se viene visto in serie storica, cioè dinamicamente, permette anche di apprezzare la notevole accelerazione che il processo di scolarizzazione ha conosciuto in Italia nell'ultimo decennio dello scorso secolo: nel 1980-81 si iscriveva alla scuola secondaria l'82,2% dei neoliceizzati di scuola media; nel 1990-91, il valore era salito del 3,7%, attestandosi all'85,9%; nel 2000-01 il tasso di passaggio era salito al 97,9%, con un incremento del 12% rispetto a dieci anni prima.

Al momento di proseguire gli studi nel grado di istruzione superiore, nell'ultimo anno scolastico si è mantenuta sostanzialmente invariata la tradizionale ripartizione delle scelte tra le varie filiere della scuola: il 60,2% dei giovani ha optato per l'istruzione tecnico-professionale (35,5% negli istituti tecnici, 24,7% negli istituti professionali), il 28,5% ha scelto l'istruzione liceale, il 7,3% l'istruzione magistrale e il 4,0% l'istruzione artistica.

Secondo una recente stima di fonte ministeriale¹, il 92,4% degli studenti di scuola secondaria superiore frequenta scuole statali, mentre il rimanente 7,6% di iscritti alle scuole non statali si ripartisce fra scuole gestite da Enti pubblici (2,0%), Enti religiosi (3,2%) ed Enti o privati laici (2,4%).

¹ Miur. *Il chi è della scuola italiana*. - "Gli studenti" - Tutti i numeri degli alunni nell'a.s. 2001-02

L'accesso generalizzato alla scuola secondaria superiore, tuttavia, non è in sé garanzia della effettiva permanenza nel sistema scolastico fino alla conclusione del percorso di studi intrapreso. Quello della dispersione, infatti, è uno dei nodi cruciali con cui il mondo della scuola è chiamato a misurarsi e che ha origine da diversi fattori tra loro correlati, richiamando con forza tanto il ruolo delle famiglie che la qualità dell'offerta scolastica, delle strutture e dei meccanismi di sostegno e rimotivazione a disposizione dei giovani più esposti al rischio di abbandonare dalla scuola secondaria senza aver conseguito alcun titolo di studio. La maggior parte degli abbandoni avviene nel primo biennio e più frequentemente nelle filiere professionalizzanti dell'istruzione, ovvero in quei canali scolastici ai quali tendono a rivolgersi in misura più consistente i giovani che già nella scuola media di primo grado avevano manifestato difficoltà. I ragazzi più a rischio sono, notoriamente, quelli in ritardo rispetto all'età regolare per anni di corso e un dato che testimonia la portata del problema è contenuto nella già citata stima del Ministero dell'Istruzione, da cui emerge che nella scuola media il 10,7% degli studenti ha almeno un anno di ritardo rispetto al percorso regolare degli studi; tale valore, nella scuola secondaria superiore, sale fino al 26,0%: più di uno studente su quattro, quindi, ha un percorso di studi irregolare ed è maggiormente esposto al rischio di non completare l'iter scolastico prefissato.

Tab. I. 2 – Regolarità del percorso di studi nel sistema scolastico. Valori percentuali

Grado di istruzione	Età rispetto al percorso di studi		
	Regolare	Anticipo	Ritardo
Scuola elementare	93,1	4,6	2,3
Scuola media	85,1	4,2	10,7
Scuola secondaria superiore	69,6	4,4	26,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Miur

In assenza di indicatori più specifici, la lettura del tasso di scolarità secondaria superiore invita comunque a pensare che qualche progresso sia effettivamente in atto; infatti, nel corso dell'ultimo triennio la percentuale di giovani 14-18enni iscritti nella scuola secondaria sul totale della leva anagrafica di riferimento è in costante crescita, arrivando nell'anno scolastico 2001-02 all'89,3%.

Un ulteriore indizio di un pur se lento miglioramento della situazione sul fronte degli abbandoni scolastici è dato dalla crescita percentuale di quanti, completando almeno uno traguardo intermedio del proprio iter scolastico, conseguono una qualifica presso gli istituti

professionali. Nell'anno scolastico 1990-91 questi erano l'11,2% della popolazione mediamente compresa fra i 16 ed i 17 anni; rispetto a questo dato nell'ultimo triennio la percentuale è sempre andata aumentando, arrivando nell'anno scolastico 2000-01 al 13,7%. Passando invece agli esiti finali della scuola secondaria superiore, cioè ad una riflessione sui tassi di conseguimento del diploma di maturità, già in passato si è segnalato che la qualità dei dati disponibili non consente di costruire indicatori tanto affidabili da tentare analisi articolate e, purtroppo, allo stato attuale le cose non sono cambiate di molto. Ci si limita qui a segnalare che nell'ultimo anno per il quale si dispone di un dato consolidato (l'anno scolastico 1997-98) la percentuale di quanti hanno conseguito un diploma di maturità in rapporto alla popolazione diciannovenne era pari al 72,5%; in seguito si sono registrati valori più contenuti, fino al 68,8% nell'anno 1999-00 per poi risalire al 70,4% del 2000-01. Una valutazione più corretta ed analitica sarà possibile solo nel momento in cui si ripristinerà una rilevazione degli esiti degli esami di maturità più solida di quella attualmente condotta, operazione che va perseguita con decisione dagli organismi competenti vista sia la fondamentale importanza per le statistiche nazionali ed internazionali di questo tipo di informazione, sia la sua rilevanza strutturale per quanti operano nel sistema a qualsiasi livello decisionale, gestionale ed operativo.

Sempre a livello di scuola secondaria superiore, un'ultima considerazione spetta al tipo di diplomi di maturità conseguiti.

Le ultime stime segnalano che il 57,7% dei diplomi di maturità sono stati conseguiti nelle filiere tecnico-professionali, il 30,1% nell'istruzione liceale, l'8,9% in quella magistrale ed il 3,3% nell'istruzione artistica.

Passando a considerare gli studi universitari, dalla seconda metà degli anni novanta dello scorso secolo si era costantemente registrata una flessione nel tasso di passaggio all'università, segno che tra le giovani generazioni il maggior accesso all'istruzione tendeva a concludersi una volta acquisito il diploma di maturità. Questa tendenza sembra per la prima volta invertirsi nell'anno accademico 2000-01, anno in cui risultano immatricolarsi all'università il 68,5% dei neomaturi a fronte del 63,2% dell'anno precedente. A tale incremento in termini relativi corrisponde un effettivo aumento di immatricolazioni anche a livello quantitativo, pari a circa novemila nuovi ingressi nel sistema universitario in più rispetto all'anno accademico 1999-00. Tale risultato è dovuto al simultaneo incremento di immatricolazioni ai corsi di diploma universitario ed ai corsi di laurea, dato quest'ultimo in contro tendenza e frutto delle iscrizioni ai primi corsi di laurea di 1° livello, avviati appunto nell'anno accademico 2000-01; senza l'avvio di questo nuovo tipo di offerta, infatti, per

l'ennesimo anno la contrazione di immatricolazioni ai corsi di laurea tradizionali avrebbe prodotto una complessiva perdita di nuove iscrizioni all'università. Può essere questo un segnale che la riforma della strutturazione dei corsi di studio universitari nel senso intrapreso trova consenso tra le generazioni più giovani, disposte ad affrontare gli oneri dell'università se quest'ultima permette loro di acquisire una laurea in tempi più brevi rispetto ai percorsi quinquennali ed, eventualmente, decidere poi in un secondo tempo se conseguire la laurea specialistica dopo un ulteriore biennio di studi.

Risultato di questo incremento di ingressi è la crescita della percentuale di immatricolati, che nel 2000-01 sale al 45,6% (+ 2,4% rispetto al 1999-00).

Il gruppo disciplinare di corsi di laurea che ha segnato il maggior numero di immatricolazioni è quello letterario (in cui sono ricompresi i corsi di laurea in discipline linguistiche, psico-pedagogiche e letterarie), in cui è confluito più di un immatricolato su quattro.

Cresce ulteriormente il tasso di iscrizione all'università, al punto che quasi un giovane su due compreso nella leva 19-23anni risulta impegnato in studi universitari. In realtà, come già più volte spiegato negli anni trascorsi, il dato risente dei lunghi tempi di permanenza all'università degli studenti italiani, per cui questo tasso è sovradimensionato a causa della presenza nel numero di iscritti di studenti di classi di età diverse da quelle considerate come teoriche leve anagrafiche di raffronto.

A livello di esiti finali, continuano a salire le percentuali di diplomati universitari e di laureati rispetto alle rispettive popolazioni di riferimento; quanti hanno ottenuto un diploma universitario sono stati nel 1999-00 il 2,5% della popolazione 21-23enne a fronte dell'1,8% dell'anno precedente, mentre nello stesso periodo i laureati sono saliti al 16,9% della leva 24-30enne, con un incremento rispetto a dodici mesi prima dell'1,2%.

Una delle caratteristiche del sistema universitario italiano è la già accennata lunga permanenza degli studenti al suo interno, tanto che mediamente uno studente si laurea dopo sette anni dall'immatricolazione e, sempre in media, a 27,6 anni. Tale fenomeno è estremamente radicato e, come dimostrato dal tasso di laureati a sette anni dall'immatricolazione, in ulteriore fase di consolidamento.

Per concludere questa complessiva panoramica sui livelli di partecipazione alle attività del sistema educativo e formativo italiano, condotta in termini relativi attraverso la lettura dei principali indicatori, si passa a considerare il numero di partecipanti ai corsi di formazione professionale iniziale in rapporto alla popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni in cerca di occupazione.

Dall'ultima rilevazione effettuata, relativa all'anno 2000-01, risulta che le iscrizioni ai corsi di primo e secondo livello complessivamente rappresentano il 25,4% dell'utenza potenziale; il dato risulta essere, inoltre, in aumento rispetto al passato confermando un trend positivo già riscontrato in precedenza.

Un indicatore che permette di affrontare in modo più approfondito di quanto fatto finora l'analisi sulla partecipazione al sistema scolastico è il tasso di scolarità per ogni singolo anno di età. Più in particolare, nella tab. I.3 si è operato un confronto, per le età comprese fra 15 e 18 anni, tra i dati di fonte Istat relativi all'anno scolastico 1997-98 con le stime del Miur per l'anno scolastico 2001-02. Tale raffronto consente, tra l'altro, di valutare i primi effetti prodotti dall'estensione dell'obbligo scolastico formativo fino al compimento del diciottesimo anno di età.

Tab. I.3. - Tassi di scolarità per età nelle scuole media e secondaria superiore. Anni scolastici 1997-98 (a) e 2001-02 (b)

Età	Tassi di scolarità		Variazioni % 2001-02/1997-98
	1997-98	2001-02	
15 anni	83,7	94,2	10,5
16 anni	77,7	83,7	6,0
17 anni	72,1	78,2	6,1
18 anni	62,2	69,1	6,9
Totale 15-18	73,7	81,1	7,4

(a) Dati Istat

(b) Proiezioni Miur

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Una prima evidenza è data dal complessivo innalzamento nel livello di scolarizzazione dei 15-18enni; infatti, nel 1997-98 risultavano iscritti alla scuola media o alla secondaria superiore il 73,7% di questi, mentre nel 2001-02 la percentuale è salita all'81,1%, con un complessivo incremento di 7,4 punti in percentuale. La classe di età che, com'era lecito attendersi, ha registrato il più sensibile ampliamento nel livello di partecipazione alle attività della scuola è quella dei 15enni, che dall'83,7% del 1997-98 passa al 94,2% del 2001-02; 16enni e 17enni sono rispettivamente nel sistema scolastico per l'83,7% ed il 78,2% delle rispettive classi di età, con analoghi incrementi percentuali rispetto al 1997-98. Infine, è salito anche il livello di permanenza nel sistema scolastico dei 18enni, che nel 2001-02 risultano iscritti a scuola per il 69,1% della leva corrispondente, con un incremento rispetto al 1997-98 del 6,9%.

Il notevole impulso conosciuto dal processo di scolarizzazione nell'arco degli anni novanta e proseguito nei primi anni del duemila non va interpretato come una crescita quantitativa del numero di giovani effettivamente coinvolti, anzi nel corso degli anni si è assistito a un notevole ridimensionamento del numero degli studenti. Come noto, la causa è dovuta, almeno fino alla conclusione della scuola secondaria superiore, alla forte contrazione delle nascite nel nostro Paese, mentre per l'università, registrandosi delle diminuzioni anche in termini relativi, per spiegare il calo delle immatricolazioni alla contrazione delle leve demografiche vanno assommati anche altri fattori di origine economica e sociale. Il fenomeno della denatalità ha cominciato ad investire la scuola negli anni ottanta, interessando la scuola elementare nella prima metà, estendendosi a quella media nel secondo quinquennio e, infine, dall'inizio degli anni novanta ha iniziato a riguardare anche il numero di studenti iscritti alla scuola secondaria superiore. Per meglio illustrarne la portata, si è scelto come anno indice il 1990-91 e, quindi, con tale anno come base si sono operati confronti in termini quantitativi per alcuni indicatori di scolarizzazione (tab. I.4). Come si può notare è molto accentuata la diminuzione del numero di licenziati della scuola media: nel 2000-01 sono stati i tre quarti di quelli conteggiati all'inizio degli anni novanta. Per quanto riguarda la scuola secondaria superiore, anche se nell'ultimo biennio si è assistito ad un incremento degli iscritti per effetto dell'entrata in vigore dell'obbligo formativo, nell'anno scolastico 2001-02 gli studenti sono stati l'8,6% in meno rispetto al 1990-91, con un disavanzo di circa duecentocinquantamila unità. Il numero dei maturi dopo essere costantemente cresciuto sino alla metà degli anni novanta, ha iniziato a contrarsi più recentemente e nell'anno scolastico 1999-00 per la prima volta è sceso al di sotto di quelli dell'anno base; nel 2000-01 si è avuto di nuovo un incremento, ma in valori assoluti si è rimasti al di sotto di quelli del 1990-91.

Diverso è, come più volte ribadito, il discorso per l'università, in cui il calo delle immatricolazioni è stato costantemente segnalato anche dagli appositi indicatori a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Nell'ultimo anno accademico, che segna peraltro un'inversione di tendenza, gli immatricolati sono stati circa cinquantacinquemila in meno rispetto al 1990-91. Sistematicamente superiore rispetto all'anno indice (anche se in leggero calo negli ultimi anni) è il numero di iscritti ai corsi di laurea, per l'effetto combinato dei lunghi tempi di permanenza degli studenti universitari nel sistema e della grande ondata di iscrizioni nella prima parte degli anni novanta; analoghe considerazioni valgono per il sistematico aumento del numero dei laureati, che nel 1999-00 sono stati circa cinquantasettemila in più di quelli del 1990-91.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. I.4. - Evoluzione percentuale di alcuni indicatori di scolarizzazione rispetto ai valori assoluti

(Numeri indice: 1990/91 = 100)	1990/91	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Licenziati di scuola media	100,0	78,7	77,6	75,7	75,5	n.d.
Iscritti alla secondaria superiore	100,0	91,0	88,9	89,4	90,0	91,4
Maturi	100,0	106,1	100,2	95,2	97,4	n.d.
Immatricolati all'università (a)	100,0	92,6	88,0	81,0	83,3	n.d.
Iscritti all'università (a)	100,0	117,6	115,8	115,5	115,0	n.d.
Laureati	100,0	142,5	153,4	157,5	n.d.	n.d.

(a) Corsi di laurea

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

L'accresciuto accesso da parte delle giovani generazioni al sistema scolastico, dunque, si correla ad una contemporanea riduzione della popolazione giovanile per effetto delle note dinamiche sociodemografiche, talché è ancora oggi tutto sommato modesto l'impatto del pur sostenuto processo di scolarizzazione sui complessivi livelli di istruzione della popolazione nel suo insieme.

Tab. I.5. - Composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a). Anni 1981/2001

	1981	1991	1998	1999	2000	2001
Popolazione per titolo di studio						
- senza titolo e con licenza elementare	55,6	39,9	32,2	32,4	31,7	30,9
- con licenza media	28,6	35,3	33,2	32,6	32,6	32,8
- con titolo di studio di s. s s.	12,9	20,6	27,8	28,3	28,8	29,1
- con laurea	2,9	4,2	6,8	6,7	6,9	7,2
	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	14,2	13,6	12,8	12,0
- con licenza media	30,1	40,1	37,1	36,5	36,1	36,0
- con titolo di studio di s. s s.	16,5	28,0	37,0	38,8	39,7	40,1
- con laurea	4,9	7,1	11,7	11,1	11,4	11,9
	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	13,6	13,9	13,2	12,8
- con licenza media	39,0	44,1	40,6	40,2	40,3	40,7
- con titolo di studio di s. s s.	29,4	35,5	39,0	39,0	39,7	39,3
- con laurea	3,8	3,8	6,8	6,9	6,8	7,2
	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

Infatti, nel 2001 permane (né poteva essere diversamente) lo squilibrio fra i possessori di titoli di istruzione medio-bassi (fino alla licenza media) e quelli che hanno conseguito titoli medio-alti: i primi sono il 63,7% della popolazione e poco meno della metà di loro possiede

non più della licenza elementare. Tuttavia, solo dieci anni orsono i possessori di titoli di studio medio-bassi erano addirittura il 75,2% e, tra costoro, quanti avevano al massimo la licenza elementare erano la maggioranza. Questo raffronto è utile per evidenziare che, anche se in un contesto di insoddisfacente qualificazione della popolazione italiana nel suo insieme, il Paese è ormai avviato con continuità verso un innalzamento complessivo dei livelli di istruzione.

Il progressivo innalzamento dei livelli di istruzione è meglio visibile analizzando la composizione della popolazione per classi di età² e titolo di studio nel triennio 1999-2001, l'ultimo per cui sono possibili tali incroci (tab. I.6).

Tab. I.6. - Composizione percentuale della popolazione per titolo di studio e classi di età. Triennio 1999-2001

	Senza titolo/licenza elem.			Licenza media			Scuola second. sup.			Laurea		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
15-24	4,0	3,9	3,9	52,9	53,0	53,2	42,3	42,3	42,2	0,8	0,8	0,7
25-34	5,7	5,4	5,2	39,9	38,5	37,5	44,5	45,6	46,0	10,0	10,5	11,4
35-44	11,1	10,1	8,9	41,1	41,4	42,3	37,0	37,7	38,0	10,7	10,8	10,8
45-54	32,9	30,9	28,2	31,7	32,4	33,3	25,6	26,7	28,2	9,8	10,0	10,3
55-64	58,5	56,5	54,7	21,8	22,7	23,6	14,5	15,2	15,7	5,3	5,6	6,0
65 e oltre	76,9	76,3	75,8	12,2	12,7	13,0	7,7	7,8	7,9	3,2	3,2	3,3

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

In tutte le classi di età scende la percentuale di quanti hanno conseguito al massimo la licenza elementare, mentre per quanto riguarda la licenza media, questa cessa di essere il titolo più alto conseguito in misura percentualmente maggiore a partire dalla popolazione compresa nella fascia di età 25-34 anni. In tale classe di età, inoltre, nell'ultimo triennio è costantemente cresciuta la quota di quanti hanno conseguito un titolo di scuola secondaria superiore: era al 55,5% nel 1999, al 56,1% nel 2000 e al 57,4% nel 2001; analogo è il discorso per i possessori di un titolo universitario, che dal 10,0% del 1999 sono passati all'11,4% nel 2001. Il tutto a ulteriore riprova che un effettivo innalzamento nei livelli di istruzione verso i titoli medio-alti è un fenomeno di recente sviluppo.

Un elemento critico che invece continua a riproporsi è la quota di quanti, nella classe di età più giovane, possiedono al massimo la licenza elementare: tra i 15-24enni il valore si è

² Un'analisi di questo tipo sconta inevitabilmente una certa sottostima dei livelli di istruzione delle generazioni più giovani. Per gli appartenenti a queste ultime, infatti, va tenuto presente che i percorsi di studio possono essere ancora in atto, quindi nella classe di età 15-24anni molti tra coloro che risultano possedere al massimo la licenza media sono in realtà iscritti alla scuola secondaria superiore e tra i possessori di un titolo di scuola secondaria superiore sono compresi gli studenti universitari. In modo analogo, anche se in misura più contenuta, il fenomeno si ripete nella classe 25-34anni e soprattutto per i possessori di un diploma di maturità che non hanno ancora completato gli studi universitari.

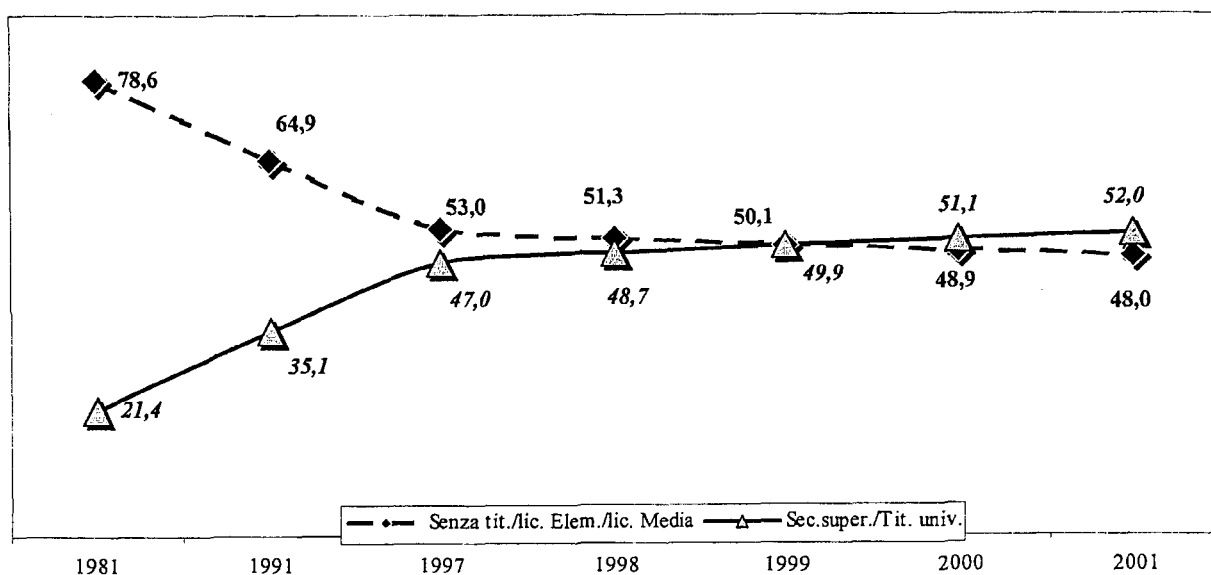
attestato negli ultimi due anni al 3,9% e rende l'idea di un fenomeno che, pur se circoscritto prevalentemente in alcune aree critiche del Paese, non sembra per nulla in via di rapida soluzione.

Gli effetti prodotti dalla crescita della scolarizzazione sono ovviamente più marcati tra le forze di lavoro, dalle quali sono escluse le generazioni più anziane, quelle che registrano anche i livelli di studio più bassi.

Nel 2001 gli appartenenti alle forze di lavoro in possesso al massimo della licenza elementare sono scesi al 12,0%, con una diminuzione dello 0,8% rispetto all'anno prima e di 12,8% rispetto al 1991. Sostanzialmente stabile è rimasta la quota di possessori della licenza media nel 2000 e nel 2001, con una riduzione del 5,1% rispetto al 1991. Cresce per contro la quota dei possessori di titoli secondari superiori ed universitari; nel 2001 i primi erano il 40,1% della forza lavoro, con un incremento dello 0,4% rispetto al 2000 e del 12,1% in confronto al 1991. Quanti hanno conseguito titoli universitari erano nel 2001 l'11,9% della forza lavoro, cioè lo 0,5% in più di quanti fossero nel 2000 ed il 4,8% in più rispetto al 1991.

Il profondo cambiamento nei livelli di qualificazione della forza lavoro avvenuto in questi anni è reso dalla fig. I.1, in cui sono riportate le ripartizioni percentuali tra i titoli medio-bassi (fino alla licenza media) e quelli medio-alti (scuola secondaria superiore e università).

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



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Ancora all'inizio degli anni novanta la disparità era molto sensibile, con i possessori di titoli medio-bassi che rappresentavano il 64,9% delle forze di lavoro. La forbice si è poi progressivamente (e rapidamente) richiusa fino a quando, nel 2000, le proporzioni si sono invertite per proseguire in tale direzione nel 2001, anno in cui i possessori di titoli medio-alti sono risultati il 52,0% delle forze di lavoro a fronte del 48,0% rappresentato da persone che hanno conseguito al massimo la licenza di scuola media.

In sintesi, dunque, pur se non tutti i nodi critici sono stati effettivamente affrontati e risolti, si può affermare che è proseguito il cammino del Paese verso un complessivo riallineamento dei livelli di istruzione e preparazione della popolazione verso quelli delle altre Nazioni economicamente avanzate. Da segnalare, soprattutto, è l'arco di tempo tutto sommato breve nel quale molti dei progressi sono stati compiuti e di cui in queste pagine si è cercato di dar conto a partire dai dati e dalle stime disponibili.

La scolarità elementare e media è prossima al 100% e quella secondaria superiore è salita su livelli compresi tra l'86 e l'89% e, pur se lentamente, cresce il numero di laureati.

Tutto ciò, si è visto, sta elevando il generale livello delle forze di lavoro, ma è parimenti vero che a causa del calo demografico le generazioni con un maggior grado di conoscenza sono anche quelle numericamente meno consistenti, perciò il complessivo gap di formazione tra i livelli di preparazione riscontrabili attualmente nella forza lavoro italiana e quelli degli altri Paesi economicamente progrediti rimane evidente, né il fenomeno potrà ridursi velocemente negli anni a venire.

2. L'accesso alla formazione

Prosegue il trend di espansione degli interventi regionali per la formazione professionale; dall'indagine effettuata dal Ministero del lavoro e dall'Isfol in base alla legge 845/78, emerge che le attività realizzate dalle regioni nell'anno formativo 2000-01 sono in aumento, seppur di poco, rispetto alla rilevazione precedente. Il numero di corsi realizzato quest'anno ammonta a 34.437 (tab. I.7).

Il Veneto e la Lombardia sono le Regioni che realizzano il maggior numero di corsi, rispettivamente 4.595 e 4.407; entrambe incrementano la loro offerta, già rilevante, registrata l'anno passato.

La Calabria si mette in evidenza realizzando 1.554 corsi ossia circa 1.300 in più rispetto all'anno formativo 1999-00; va tenuto comunque presente che il dato della rilevazione precedente era stimato per cui potrebbe rappresentare un termine di paragone non eccessivamente preciso.

In alcune realtà regionali i dati sull'attività realizzata subiscono una lieve riduzione rispetto alla precedente rilevazione; questo è dovuto principalmente ai ritardi nell'approvazione dei nuovi POR 2000-2006 che non hanno permesso di avviare nuove attività; ne consegue che i corsi registrati nella rilevazione sono generalmente corsi programmati negli anni passati e poi realizzati, per varie motivazioni, in ritardo.

Prendendo in considerazione la spesa sostenuta per finanziare le attività di formazione, è evidente come la maggior parte dei finanziamenti, come è ormai consolidato, ricada sui fondi comunitari che provvedono a coprire il 60,9% delle risorse necessarie. Le regioni del Sud sono quelle che maggiormente utilizzano questi fondi (94,9%), in alcuni casi finanziando così l'intera attività; le regioni del Centro sfruttano per l'81,5% gli aiuti comunitari, mentre il Nord bilancia quasi equamente i finanziamenti comunitari con quelli regionali. Da notare che la Lombardia, in controtendenza, utilizza per una larghissima maggioranza fondi non comunitari, infatti il 92,1% delle risorse sono regionali o comunque nazionali.

Per ciò che riguarda le tipologie corsuali individuate, si conferma l'andamento degli anni precedenti. La categoria lavoratori occupati, anche se leggermente in calo rispetto al passato, registra, tuttavia, il maggior numero di corsi realizzati (12.852), ossia il 37,3% dell'offerta complessiva nazionale. Valori rilevanti anche per i corsi di primo livello (6.999) e per quelli di secondo livello che sono comprensivi anche dei corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (6.187). Anche i corsi per gli Apprendisti registrano un notevole aumento passando dai precedenti 1.000 corsi agli attuali 2.000.

Passando all'analisi degli allievi iscritti ai corsi (tab. I.9), si può dire che anch'essi aumentano rispetto al passato; tale incremento ammonta a 61.000 unità, portando così a registrare un valore pari a circa 612.500 iscrizioni.

Osservando le realtà locali è evidente come la regione che coinvolge più allievi sia l'Emilia Romagna, circa 145.500 iscrizioni, cifra veramente rilevante, soprattutto se si considera che la regione che segue più da vicino, come quota di utenza, è la Lombardia che raccoglie 74.700 iscrizioni circa.

La distribuzione tra le varie tipologie di utenza segue gli andamenti già evidenziati per i corsi. Si deve evidenziare, tuttavia, la tipologia Apprendisti che, con un bacino di utenza di

31.500 allievi, conferma come la formazione per l'apprendistato si stia rapidamente allargando.

Dalla ripartizione degli allievi per area geografica (tab. I.10) si nota come nonostante complessivamente le iscrizioni ai corsi siano aumentate, nelle tipologie disoccupati e occupazione critica si registra una diminuzione in tutte e tre le ripartizioni territoriali.

Dal rapporto tra il numero degli allievi e dei corsi (tab. I.11) emergono classi leggermente più numerose nei corsi di primo livello, in particolare, e più in generale nelle regioni del Nord Italia.

Aggregando i dati raccolti per macrotipologie (tab. I.12) si ottiene un quadro maggiormente indicativo delle distribuzioni dell'utenza all'interno della formazione professionale. Se ne individuano principalmente tre:

- *"formazione giovani"* in cui confluiscono: la formazione di primo livello o di base, il secondo livello, il raccordo formazione-istruzione, 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.

Confrontando le tipologie individuate si nota come l'utenza maggiormente rappresentata sia quella dei giovani: 282.900 iscrizioni, diversamente dalla tendenza rilevata lo scorso anno quando era la tipologia adulti occupati a predominare. Le tipologie, adulti occupati e adulti disoccupati, fanno registrare quote, rispettivamente, di 238.600 e 70.200 iscritti.

L'analisi finora presentata può essere completata confrontando i dati raccolti sull'attività realizzata con i rispettivi bacini d'utenza potenziali (tab. I.16).³ Questo rapporto fornisce una dimensione del grado di copertura ed efficacia dell'attuale sistema di formazione professionale.

I dati emersi dall'elaborazione fanno registrare un grado di copertura a livello nazionale del 2,6%, dato positivo in quanto risulta essere in aumento rispetto al valore registrato in precedenza di 0,3%. La macrotipologia giovani è quella dove, notoriamente, la formazione professionale raggiunge la percentuale più alta di utenti, (25,4%) confermando, inoltre, il trend di crescita già evidenziato l'anno scorso. Le altre due tipologie, adulti occupati e adulti

³ 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

disoccupati, registrano quote di copertura rispettivamente di 1,2% e 4,4%, sostanzialmente stabile la prima mentre la seconda subisce una lieve riduzione rispetto al passato.

L'osservazione delle ripartizioni geografiche mostra, come era prevedibile, un grado di copertura più alto nelle Regioni del Nord (3,7%); in particolare si può notare che nella formazione rivolta ai giovani l'utenza raggiunta è più della metà dell'utenza potenziale, ovvero si rileva un valore di copertura del 64,8%. Le Regioni del Centro fanno registrare un valore complessivo di 1,4% e nel Sud la quota è di 1,5%.

Le quote sin qui esposte, se da un lato mostrano l'inadeguatezza e le carenze ancora esistenti nel sistema di formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro e dell'utenza, dall'altro dimostrano la tendenza verso un ampliamento delle possibilità offerte dal sistema.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. I.7 - Corsi per tipologia e Regione; anno formativo 2000/01, 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	Fondi comunitari sul totale dei finanziamenti (val %)
	base ^(a)	di	2° livello e IFS ^(b)									
Piemonte	581		286		80	0	129	1.360	328	20	2.784	72,2
Valle d'Aosta	31		7		6	5	0	48	14	0	111	100,0
Lombardia ^(c)	843		677		128	87	215	1.879	414	164	4.407	7,9
Prov. Aut. Trento	175		254		133	0	59	158	224	81	1.084	59,2
Prov. Aut. Bolzano	238		77		6	0	287	831	35	100	1.574	12,0
Veneto	780		855		23	573	878	921	218	347	4.595	22,1
Friuli-Venezia-Giulia	167		302		28	0	17	1.648	117	92	2.371	55,3
Liguria	363		239		136	0	156	973	209	29	2.105	91,0
Emilia Romagna	593		384		203	4	0	2.260	360	33	3.837	78,6
Toscana	164		385		170	21	0	666	246	20	1.672	94,3
Umbria	50		34		5	0	32	69	11	0	201	54,2
Marche ^(d)	31		88		51	0	51	380	30	7	638	97,8
Lazio	555		468		1	9	72	331	210	30	1.676	65,9
Abruzzo	29		32		5	0	117	3	0	11	197	8,1
Molise	13		4		0	0	0	5	1	0	23	100,0
Campania	105		357		263	0	37	159	125	7	1.053	89,6
Puglia ^(e)	138		53		81	0	2	641	103	23	1.041	100,0
Basilicata	0		358		299	0	21	24	57	0	759	89,6
Calabria	414		681		15	100	0	196	148	0	1.554	100,0
Sicilia ^(f)	1.604		566		68	0	0	300	0	0	2.538	100,0
Sardegna	125		80		0	0	9	0	3	0	217	95,9
Nord	3.771		3.081		743	669	1.741	10.078	1.919	866	22.868	46,1
Centro	800		975		227	30	155	1.446	497	57	4.187	81,5
Sud	2.428		2.131		731	100	186	1.328	437	41	7.382	94,9
Totale	6.999		6.187		1.701	799	2.082	12.852	2.853	964	34.437	60,9

^(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 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. I.8 - Corsi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord				Centro				Sud				Totale				Corsi finanziati con fondi comunitari sul totale		
	1998/99		1999/00		2000/01		1998/99		1999/00		2000/01		1998/99		1999/00			2000/01	
1° livello o di base	3.789	2.835	3.771	766	919	800	2.150	1.761	2.428	6.705	5.515	6.999	4.148						
2° livello	2.580	3.780	3.081	788	467	975	1.642	1.218	2.131	5.010	5.465	6.187	4.383						
Disoccupati	1.007	1.172	743	749	396	227	747	863	731	2.503	2.431	1.701	1.516						
Occupazione critica	303	2.040	669	101	62	30	19	9	100	423	2.111	799	212						
Occupati	9.028	11.145	11.819	3.550	1.375	1.601	2.936	2.465	1.514	15.514	14.985	14.934	8.363						
Sogg. a rischio di esclusione	1.979	1.667	1.919	636	469	497	356	348	437	2.971	2.484	2.853	2.178						
Altri	605	808	866	88	56	57	257	297	41	950	1.161	964	167						
Totale	19.201	23.447	22.868	6.678	3.744	4.187	8.107	6.961	7.382	34.076	34.152	34.437	20.967						

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. I.9 - Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione; anno formativo 2000/01, valori assoluti

Regioni	1° livello o di base ^(a) (1° e 1° annualità)	2° livello e IFTS ^(b)	Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Piemonte	8.706	5.393	1.818	0	1.346	23.242	3.940	385	44.830
Valle d'Aosta	1.096	118	81	152	0	2.272	166	0	3.885
Lombardia ^(c)	14.903	10.449	1.886	1.303	3.276	34.955	4.194	3.717	74.683
Prov. Aut. Trento	3.358	3.257	388	0	648	3.074	742	1.548	13.015
Prov. Aut. Bolzano	4.136	1.269	85	0	4.518	16.078	703	4.147	30.936
Veneto	13.555	14.443	279	8.543	14.000	11.456	2.379	6.397	71.052
Friuli-Venezia-Giulia	2.159	3.446	361	0	249	17.681	1.371	1.581	26.848
Liguria	5.378	1.804	1.191	0	1.461	6.521	1.215	336	17.906
Emilia Romagna	45.678	7.192	3.919	83	0	80.365	7.567	758	145.562
Toscana	3.066	4.895	2.861	310	0	9.667	1.929	309	23.037
Umbria	712	749	59	0	662	2.158	121	0	4.461
Marche ^(d)	523	760	838	0	1.001	4.620	478	147	8.367
Lazio	9.129	9.074	20	200	1.374	6.862	4.237	598	31.494
Abruzzo	593	722	112	0	2.008	9	0	248	3.692
Molise	154	26	0	0	0	282	8	0	470
Campania	1.811	5.569	3.593	0	698	2.182	1.392	105	15.350
Puglia ^(d)	2.733	958	1.590	0	0	7.425	1.328	414	14.448
Basilicata	-	4.908	2.344	0	146	354	812	0	8.564
Calabria	6.752	11.856	253	1.829	0	4.384	2.352	0	27.426
Sicilia ^(d)	27.753	9.417	1.145	0	0	5.008	0	0	43.323
Sardegna	1.711	1.195	0	0	180	0	45	0	3.131
Nord	98.969	47.371	10.008	10.081	25.498	195.644	22.277	18.869	428.717
Centro	13.430	15.478	3.778	510	3.037	23.307	6.765	1.054	67.359
Sud	41.507	34.651	9.037	1.829	3.032	19.644	5.937	767	116.404
Totale	153.906	97.500	22.823	12.420	31.567	238.595	34.979	20.690	612.480

^(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 circa 4000 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. I.10 - Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01
1° livello o di base	60.341	60.040	98.969	13.553	17.348	13.430	31.746	30.568	41.507	105.640	107.956	153.906
2° livello	43.764	60.162	47.371	11.906	8.130	15.478	18.101	18.404	34.651	73.771	86.696	97.500
Disoccupati	15.871	15.291	10.008	10.178	6.356	3.778	5.908	9.844	9.037	31.957	31.491	22.823
Occupazione critica	4.270	24.026	10.081	1.937	1.162	510	120	190	1.829	6.327	25.378	12.420
Occupati	196.893	193.237	221.142	43.249	17.112	26.344	27.051	36.188	22.676	267.193	246.537	270.162
Sogg. a rischio di esclusione	27.218	19.015	22.277	7.361	7.184	6.765	4.211	4.977	5.937	38.790	31.176	34.979
Altri	17.688	17.015	18.869	1.345	970	1.054	3.020	4.198	767	22.053	22.183	20.690
Totale	366.045	388.786	428.717	89.529	58.262	67.359	90.157	104.369	116.404	545.731	551.417	612.480

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

Tab. I.11 - Numero medio di allievi per corso, suddivisi per tipologia formativa e ripartizione territoriale

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01	1998/99	1999/00	2000/01
1° livello o di base	26	17	17	17	17	22	17	17	17	17	17	17
2° livello	15	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Disoccupati	13	13	17	12	12	13	12	12	12	12	12	12
Occupazione critica	15	15	17	18	18	16	18	18	18	18	18	18
Occupati	19	19	16	15	15	12	15	15	15	15	15	15
Sogg. a rischio di esclusione	12	14	14	14	14	12	14	14	14	14	14	14
Altri	22	18	18	19	19	21	19	19	19	19	19	19
Totale	19	16	16	16	16	18	16	16	16	16	16	18

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. I.12 - Allievi iscritti per Regione e categorie di utenza; anno formativo 2000/01

Regioni	Formazione giovani	Formazione adulti occupati	Formazione adulti disoccupati	Altri	Totale
Piemonte	15.445	23.242	5.758	385	44.830
Valle d'Aosta	1.214	2.272	399	0	3.885
Lombardia	28.628	34.955	7.383	3.717	74.683
Prov. Aut. Trento	7.263	3.074	1.130	1.548	13.015
Prov. Aut. Bolzano	9.923	16.078	788	4.147	30.936
Veneto	41.998	11.456	11.201	6.397	71.052
Friuli-Venezia-Giulia	5.854	17.681	1.732	1.581	26.848
Liguria	8.643	6.521	2.406	336	17.906
Emilia Romagna	52.870	80.365	11.569	758	145.562
Toscana	7.961	9.667	5.100	309	23.037
Umbria	2.123	2.158	180	0	4.461
Marche ^(a)	2.284	4.620	1.316	147	8.367
Lazio	19.577	6.862	4.457	598	31.494
Abruzzo	3.323	9	112	248	3.692
Molise	180	282	8	0	470
Campania	8.078	2.182	4.985	105	15.350
Puglia ^(a)	3.691	7.425	2.918	414	14.448
Basilicata	5.054	354	3.156	0	8.564
Calabria	18.608	4.384	4.434	0	27.426
Sicilia ^(a)	37.170	5.008	1.145	0	43.323
Sardegna	3.086	0	45	0	3.131
Nord	171.838	195.644	42.366	18.869	428.717
Centro	31.945	23.307	11.053	1.054	67.359
Sud	79.190	19.644	16.803	767	116.404
Totale	282.973	238.595	70.222	20.690	612.480

^(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. I.13 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "giovani", anno formativo 2000/01

Regioni	1° livello o di base (1° e II° annualità) e attività connesse alla Legge 9/99		2° livello, lfs e corsi per disoccupati con meno di 25 anni		Raccordo formazione-istruzione	Apprendisti (1° e II° annualità)		Totale
	8.706	1.096	811	118		4.582	1.346	
Piemonte	14.903	3.358	9.546	852	903	3.276	0	15.445
Valle d'Aosta	4.136	13.555	1.170	1.697	2.405	4.518	14.000	1.214
Lombardia	2.159	5.378	1.804	1.804	99	4.518	249	28.628
Prov. Aut. Trento	45.678	3.066	6.865	4.064	1.749	14.000	1.461	7.263
Prov. Aut. Bolzano	712	523	744	744	0	0	0	9.923
Veneto	9.129	593	9.074	722	0	2.008	0	41.998
Friuli-Venezia-Giulia	154	1.811	26	26	0	0	0	5.854
Liguria	2.733	0	4.908	0	327	662	0	8.643
Emilia Romagna	6.752	27.753	11.856	9.417	831	1.001	0	52.870
Toscana	1.711	98.969	26.968	26.968	0	1.374	0	7.961
Umbria	13.430	41.507	14.631	34.336	16	1.374	0	2.123
Marche ^(a)	523	9.129	744	744	0	2.008	0	2.284
Lazio	593	154	722	722	0	0	0	19.577
Abruzzo	1.811	2.733	9.074	9.074	0	0	0	3.323
Molise	0	6.752	4.908	0	0	0	0	180
Campania	27.753	1.711	11.856	9.417	315	698	0	8.078
Puglia ^(a)	0	98.969	26.968	26.968	0	0	0	3.691
Basilicata	98.969	13.430	14.631	34.336	0	146	0	5.054
Calabria	41.507	1.711	11.856	9.417	0	0	0	18.608
Sicilia ^(a)	1.711	98.969	26.968	26.968	0	0	0	37.170
Sardegna	13.430	41.507	14.631	34.336	0	180	0	3.086
Nord	98.969	13.430	14.631	34.336	20.403	25.498	0	171.838
Centro	13.430	41.507	14.631	34.336	847	3.037	0	31.945
Sud	41.507	1.711	11.856	9.417	315	3.032	0	79.190
Totale	153.906		75.935		21.565	31.567		282.973

^(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. I.14 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti occupati";
anno formativo 2000/01

Regioni	Contratti di formazione lavoro (Cfl)	Lavoratori occupati	Totale
Piemonte	0	23.242	23.242
Valle d'Aosta	37	2.235	2.272
Lombardia	370	34.585	34.955
Prov. Aut. Trento	248	2.826	3.074
Prov. Aut. Bolzano	1.280	14.798	16.078
Veneto	0	11.456	11.456
Friuli-Venezia-Giulia	71	17.610	17.681
Liguria	0	6.521	6.521
Emilia Romagna	0	80.365	80.365
Toscana	0	9.667	9.667
Umbria	1.470	688	2.158
Marche ^(a)	0	4.620	4.620
Lazio	0	6.862	6.862
Abruzzo	0	9	9
Molise	0	282	282
Campania	104	2.078	2.182
Puglia ^(a)	512	6.913	7.425
Basilicata	0	354	354
Calabria	1.360	3.024	4.384
Sicilia ^(a)	0	5.008	5.008
Sardegna	0	0	0
Nord	2.006	193.638	195.644
Centro	1.470	21.837	23.307
Sud	1.976	17.668	19.644
Totale	5.452	233.143	238.595

^(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. I.15 - Allievi iscritti per Regione e categorie che compongono l'utenza "adulti disoccupati"; anno formativo 2000/01

Regioni	Soggetti a rischio di esclusione	Disoccupati	Promozione occupazione femminile	Lavoratori in mobilità	Totale
Piemonte	2.349	1.818	1.591	0	5.758
Valle d'Aosta	86	81	80	152	399
Lombardia	3.775	1.886	419	1.303	7.383
Prov. Aut. Trento	500	388	242	0	1.130
Prov. Aut. Bolzano	243	85	460	0	788
Veneto	2.257	279	122	8.543	11.201
Friuli-Venezia-Giulia	902	361	469	0	1.732
Liguria	1.184	1.191	31	0	2.406
Emilia Romagna	4.723	3.919	2.844	83	11.569
Toscana	957	2.861	972	310	5.100
Umbria	62	59	59	0	180
Marche ^(a)	324	838	154	0	1.316
Lazio	1.354	20	2.883	200	4.457
Abruzzo	0	112	0	0	112
Molise	8	0	0	0	8
Campania	1.155	3.593	237	0	4.985
Puglia ^(a)	952	1.590	376	0	2.918
Basilicata	462	2.344	350	0	3.156
Calabria	914	253	1.438	1.829	4.434
Sicilia ^(a)	0	1.145	0	0	1.145
Sardegna	45	0	0	0	45
Nord	16.019	10.008	6.258	10.081	42.366
Centro	2.697	3.778	4.068	510	11.053
Sud	3.536	9.037	2.401	1.829	16.803
Totale	22.252	22.823	12.727	12.420	70.222

^(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

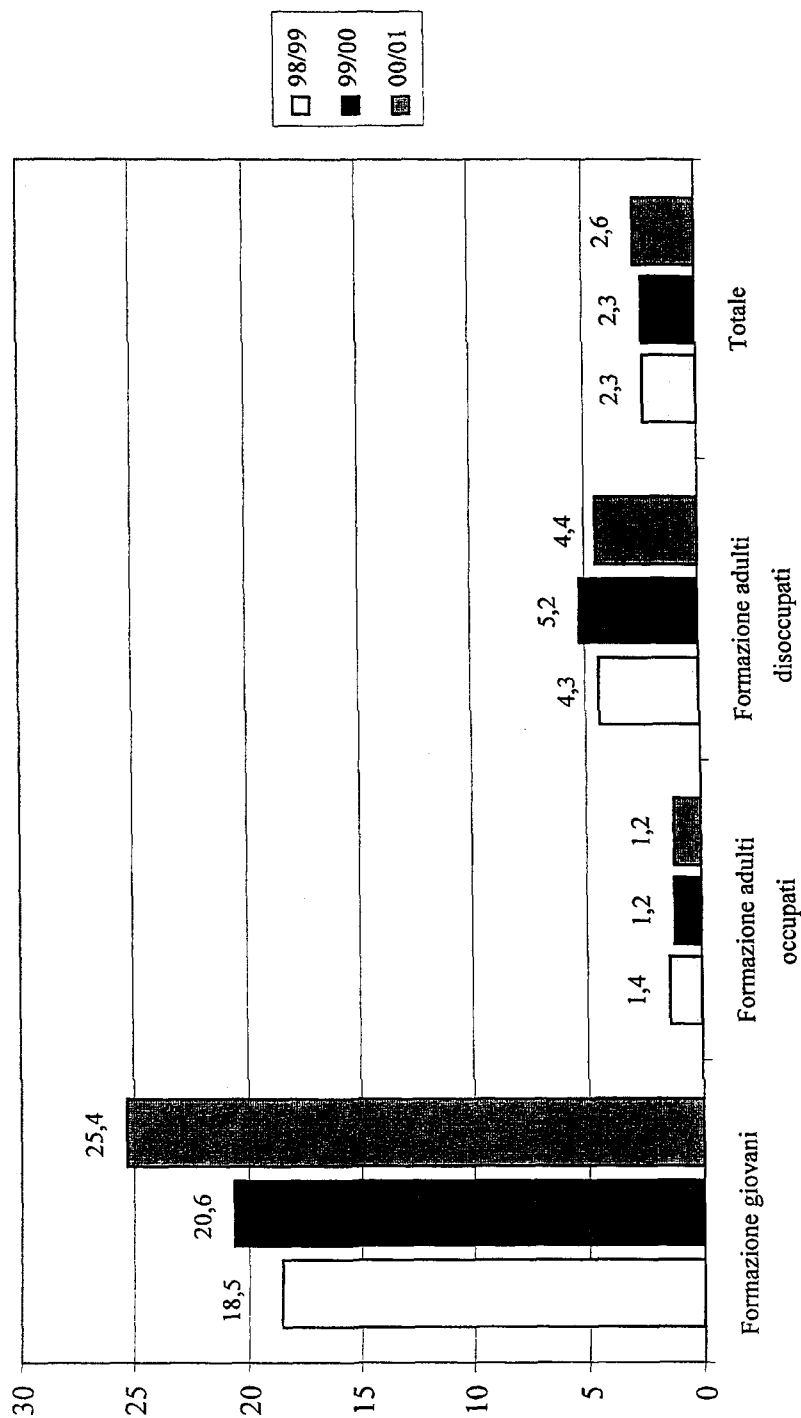
Tab. I.16 - Allievi formati sul bacino d'utenza - Valori percentuali

Regioni	Formazione giovani ^(a)		Formazione adulti occupati ^(b)		Formazione adulti disoccupati ^(c)		Totale	
	99/00	00/01	99/00	00/01	99/00	00/01	99/00	00/01
Piemonte	29,2	19,9	0,7	1,4	10,0	8,8	2,1	2,4
Valle d'Aosta	41,9	100,0	11,4	4,5	100,0	23,2	16,5	6,8
Lombardia	54,0	55,3	0,6	1,0	8,2	6,6	1,8	1,8
Prov. Aut. Trento	100,0	100,0	1,6	1,7	100,0	23,1	9,7	6,2
Prov. Aut. Bolzano	100,0	100,0	15,2	8,4	16,7	26,0	19,3	13,8
Veneto	70,9	74,2	1,7	0,6	11,8	21,5	3,1	3,5
Friuli-Venezia-Giulia	100,0	63,0	3,4	3,9	13,1	10,9	4,9	5,2
Liguria	22,1	58,3	0,0	1,1	47,3	7,8	4,0	2,7
Emilia Romagna	82,8	100,0	4,1	4,9	9,8	21,5	5,0	7,8
Toscana	14,5	24,4	0,3	0,7	2,9	9,1	0,8	1,5
Umbria	12,6	14,8	1,7	0,7	11,2	1,3	2,3	1,3
Marche	11,8	17,2	0,9	0,8	7,7	6,1	1,3	1,3
Lazio	26,7	29,9	0,1	0,4	5,5	2,7	1,4	1,4
Abruzzo	23,0	10,8	0,9	0,0	8,1	0,6	2,0	0,7
Molise	7,6	3,8	0,0	0,3	1,7	0,1	0,5	0,4
Campania	2,7	1,9	0,1	0,1	0,5	1,6	0,4	0,7
Puglia	3,2	5,2	0,7	0,7	2,3	2,1	1,0	1,0
Basilicata	29,5	0,1	2,6	0,2	4,7	12,7	4,0	3,9
Calabria	1,9	34,1	0,5	0,8	0,9	3,2	0,7	3,6
Sicilia	21,5	31,6	0,4	0,4	0,6	0,4	2,2	2,4
Sardegna	9,0	7,9	2,3	0,0	3,6	0,1	2,8	0,5
Nord	57,2	64,8	1,8	1,9	15,6	12,5	3,4	3,7
Centro	21,9	26,8	0,4	0,6	5,4	4,3	1,3	1,4
Sud	9,2	14,4	0,7	0,3	1,4	1,7	1,4	1,5
Totale	20,6	25,4	1,2	1,2	5,2	4,4	2,3	2,6

^(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. I.2 Allievi formati sul bacino d'utenza. Valori percentuali



3. Le caratteristiche dell'offerta formativa

Dopo aver stabilito le dimensioni quantitative del sistema di formazione professionale, con l'analisi sull'ampiezza delle attività erogate e dell'utenza coinvolta per tipologia formativa, si passa a tracciare un quadro delle caratteristiche del sistema, così come emergono dalla seconda indagine sull'offerta di formazione professionale a finanziamento pubblico in Italia⁴.

Tale attività, condotta nel 2001 dall'Area Sistemi formativi dell'Isfol con la collaborazione del Cisem (Istituto di ricerca della Provincia di Milano), segue di un anno l'analoga rilevazione del 2000 e si può incominciare a delineare una linea di tendenza per quello che riguarda i processi di sviluppo e/o modificazione in atto nel sistema della formazione professionale regionale. Un solo anno di intervallo è poco per trovarsi di fronte a variazioni eclatanti ed in effetti, considerati i complessivi risultati raggiunti, esse non risultano particolarmente vistose; semmai è stato possibile constatare, da un lato, forti fattori di costanza e continuità e, dall'altro, la conferma di alcuni orientamenti tendenziali che sembravano già evidenziarsi nella rilevazione precedente. Questo, in particolare, se si considerano le caratteristiche di fondo del sistema: i soggetti che lo compongono, la loro distribuzione territoriale, le macro tipologie formative ed il volume delle attività, i settori produttivo - professionali di riferimento, la tipologia di servizi offerti, le strutture a disposizione, la numerosità ed il tipo del personale impiegato nelle attività delle Sedi operative in cui è erogata l'offerta di formazione.

Piuttosto, va sottolineato che aver ripetuto per due anni consecutivi la rilevazione ha permesso di mettere in luce alcuni aspetti che con ogni probabilità rappresentano anch'essi delle costanti e che attraverso la prima rilevazione non era stato possibile rilevare e tanto meno quantificare e qualificare.

Un primo aspetto è la discreta mobilità di soggetti che operano nel sistema (valutabile nel raffronto tra le due rilevazioni attorno al 20%), le cui cause sono sostanzialmente riconducibili a due fattori, uno connesso al sistema, l'altro congiunturale:

- il primo ha a che vedere con una formazione professionale collocata fortemente sul mercato, per cui molti soggetti che si costituiscono per svolgere attività in un determinato anno si sciolgono in breve tempo;

⁴ È una rilevazione di tipo censuale rivolta ai soggetti che in un periodo di tempo preso a riferimento hanno svolto attività di formazione professionale finanziata dalle Regioni e dalle Province Autonome. La seconda rilevazione, relativa al periodo compreso tra il 1° settembre 2000 ed il 31 agosto 2001, ha raccolto dati su circa 1.400 sedi formative presenti sul territorio nazionale, con una percentuale di copertura dell'universo molto elevata.

- il secondo è legato al fatto che nel 2000 alcune Regioni hanno emanato in ritardo i bandi di finanziamento, con il risultato di uno slittamento nell'inizio dell'attività che spesso ha costretto le Sedi operative a rispondere che nell'anno formativo 2000-01 non avevano svolto corsi a finanziamento pubblico.

Tutto ciò – unito al fatto di alcuni Enti piuttosto importanti che in alcune regioni (ad esempio, Liguria) risultano in liquidazione – può essere interpretato come spia di una “situazione di disagio” di una parte non marginale del sistema di formazione professionale, in particolare nel Sud, ma con aspetti che riguardano anche altre aree del Paese.

Il sistema della formazione professionale risulta caratterizzato dalla maggioritaria presenza di soggetti che hanno nella formazione la propria attività esclusiva o prevalente. Più in particolare, il 30,1% di soggetti erogatori ha nella formazione professionale l'unica attività ed un ulteriore 33,7% opera anche in altri campi, ma l'attività formativa risulta essere comunque la funzione principale.

Nel box che segue si riportano le composizioni tipologiche della natura giuridica dei soggetti responsabili delle attività formative emerse dalle rilevazioni del 2000 e del 2001.

Chi eroga formazione professionale in Italia?		
	1999-00	2000-01
Enti di formazione e loro consorzi	41,0%	36,7%
Associazioni, coop non profit	17,4%	16,3%
Regioni, Province, Comuni e loro consorzi	9,0%	13,5%
Associazioni e consorzi di imprese	5,8%	5,8%
Enti bilaterali	5,2%	4,5%
Istituti scolastici e università	2,5%	3,7%
C.C.I.A.	1,0%	1,1%
Organizzazioni datoriali	0,7%	0,6%
Altro	17,4%	17,8%

Fonte: Indagine Isfol - Cisem

A livello di ripartizioni territoriali si segnala una più consistente presenza dell'intervento sia degli Enti locali e dei loro consorzi, sia delle Associazioni di imprese nel Centro-Nord, mentre nelle Regioni meridionali è più elevata rispetto al resto del Paese la percentuale di offerta formativa da ascrivere agli Enti di formazioni e ai loro consorzi.

Si tratta, inoltre, di soggetti “radicati”, cioè che operano da più anni e che, come già si era osservato nella prima rilevazione sull'offerta formativa, rappresentano il “consolidato” del sistema: il 48,2% di essi opera con continuità da oltre 10 anni e a questi si aggiunge il 14,5% che è attivo da un periodo di tempo compreso fra i 6 ed i 10 anni. Come già accennato sopra a proposito del tasso di mobilità interna al sistema, tuttavia, il mondo della formazione in Italia

è tutt'altro che cristallizzato: i soggetti "giovani", ovvero che hanno iniziato la loro attività da cinque anni sono, infatti, il 20,9% del totale censito e di questi il 3,7% si sono attivati nell'ultimo biennio.

Confermata, inoltre, risulta l'articolazione in sedi uniche o, come le si era definite, microstrutture. La diffusione sul territorio, quindi, rappresenta una caratteristica distintiva del sistema che i risultati della seconda rilevazione portano addirittura ad accentuare.

Un indicatore che già nella precedente rilevazione era stato utilizzato per sondare la reattività del sistema formativo ai molteplici cambiamenti in atto è la capacità delle Sedi operative di allacciarsi al proprio contesto territoriale. Si è preso in esame il livello di partecipazione alle attività di consultazione tra più operatori al fine di strutturare piani e programmi formativi.

Come segnalato nello specchio analitico che segue (in cui si confrontano i risultati emersi dalla rilevazione del 2001 con quelli ottenuti dodici mesi prima) tale prassi è diffusamente sviluppata e in fase espansiva; nel 2000/2001 oltre sette Sedi su dieci hanno dichiarato di partecipare a consultazioni di vario tipo e tra di esse il 51,7% lo ha fatto con presenza diretta. In questo quadro complessivo si distingue particolarmente il Nord Ovest, territorio in cui nell'anno formativo 2000/2001 il 77,9% delle Sedi ha dichiarato di partecipare ad attività consultive e di queste il 63,1% in forma diretta.

Il dialogo con il territorio: la consultazione/concertazione		
<i>Le attività consultive nei territori di appartenenza sono diffuse e in fase espansiva.</i>		
Infatti:		
<i>Sedi che hanno dichiarato di partecipare a tali attività</i>		
	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>
Vi partecipano direttamente	48,4%	51,7%
Attraverso forme associative o delega	20,3%	20,8%
Totale	68,7%	72,5%
<i>Gli organismi territoriali con i quali si svolge l'attività di consultazione sono:</i>		
	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>
Regione	43,2%	43,0%
Provincia	42,6%	49,1%
Comune	24,0%	27,6%
Scuole	29,0%	33,8%
Organizzazioni datoriali	24,4%	29,2%
Organizzazioni sindacali	21,8%	21,1%
<i>Fonte: Indagine Isfol - Cisem.</i>		

E' interessante notare come l'organismo territoriale più indicato sia diventato la Provincia, segnale che il processo di delega, pur se in modo assai difforme e spesso faticoso, sta

iniziando a tradursi nella realtà. Cresce il rapporto con il mondo della scuola: nel 2000/2001 il 33,8% delle Sedi operative ha dichiarato di partecipare a consultazioni con istituti scolastici; l'anno precedente la percentuale si attestava al 29,0%. Infine, circa una Sede ogni tre ha discusso programmi e piani formativi con le organizzazioni datoriali.

A livello territoriale si conferma ancora una volta quanto emerse dalla rilevazione condotta nel 2000: si registrano diversi gradi di velocità nel processo sin qui brevemente tratteggiato e riportando il discorso per ripartizioni geografiche si può sostanzialmente affermare che Nord-Ovest e Centro sono le Aree del Paese che maggiormente stanno passando a un modello di offerta capace di legarsi sia con le recenti riforme istituzionali, sia ad un'ottica più flessibilmente agganciata alle dinamiche del mercato del lavoro.

Lo stesse considerazioni possono farsi anche per un altro processo rilevato con la prima rilevazione e confermato dalla seconda, ossia il passaggio dal modello formativo tradizionale ad uno di tipo agenziale, volto a fornire non solo attività corsuali ma anche servizi.

Concentrando il discorso sulle attività di servizio nel senso più compiuto del termine, ovvero erogate stabilmente al di fuori delle attività corsuali ed escludendo ovviamente i servizi di natura gestionale, la seconda rilevazione ha messo in luce una crescente offerta da parte delle Sedi. Infatti, come si vede dallo specchio di seguito riportato, nell'anno formativo 2000/2001 aumenta per ogni tipologia elencata la percentuale di Sedi operative che offrono al territorio servizi indipendentemente dalle attività corsuali. Risulta che il tipo di servizio fornito più frequentemente è la progettazione di percorsi formativi, segnalato dal 44,4% delle Sedi, seguito dalle due attività che nel raffronto fra i due anni sono cresciute nella misura più significativa: sportello informativo (al 41,3% nel 2000/2001 dal 33,8% del 1999/2000) e orientamento (salito al 29,7% dal 24,0% di dodici mesi prima). Inoltre, cresce sensibilmente rispetto al passato l'incidenza di servizi connessi con la definizione di bilanci di competenze (14,6% nel 2000/2001 contro 11,5% del 1999/2000).

Le Sedi operative verso il modello agenziale: i servizi		
<i>I servizi erogati con continuità ad altri soggetti (scuole, imprese, territorio)</i>		
	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>
Progettazione di percorsi formativi	41,0%	44,4%
Sportello informativo	33,8%	41,3%
Orientamento	24,0%	29,7%
Incontro domanda/offerta	20,3%	21,4%
Tutoring	20,5%	21,0%
Counselling	16,9%	15,4%
Bilancio di competenze	11,5%	14,6%
Elaborazione dati sul Mercato del lavoro	12,0%	14,6%
Analisi del contesto organizzativo d'impresa	12,1%	12,9%
Outplacement	6,5%	9,8%
Inserimento lavorativo dei soggetti disabili	7,2%	7,4%

Fonte: Indagine Isfol - Cisem.

Ad un maggior dettaglio qualitativo, la distribuzione per tipologia di Ente dei dati relativi ai servizi erogati fornisce conferme ad aspetti del sistema formativo già noti:

- orientamento e servizi di informazione caratterizzano le organizzazioni no profit;
- gli Enti bilaterali individuano come servizio loro specifico l'analisi del contesto d'impresa;
- il resto dell'universo degli Enti (di formazione, pubblici, di associazione d'impresa, università) assegna la prevalenza all'orientamento, al tutoring, al counselling, in un quadro di generale stabilità e continuità.

Nel complesso, quindi, pur senza disporre di dati qualitativi più specifici, sembra di poter confermare la capacità del sistema di esprimere un certo tasso di innovazione che, almeno formalmente, sembra tenere il passo con l'evoluzione delle nuove attenzioni (ad esempio orientamento) e con l'affermarsi di servizi innovativi. L'attività corsuale rimane, comunque, il focus dell'azione formativa entro cui le stesse innovazioni, espresse in termini di servizio, trovano collocazione prevalente.

A questo punto è utile approfondire alcuni aspetti relativi alle risorse umane presenti nel sistema formativo alla luce delle evidenze quantitative emerse dalla rilevazione.

Una prima considerazione può essere rivolta all'applicazione o meno del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro degli operatori della formazione professionale convenzionata. Dai dati desunti, nel 2000/2001 il 51,2% delle Sedi ha applicato il CCNL a fronte del 48,8% dichiarato nel 1999/2000, mentre un ulteriore 7,7% (era il 7,2% dodici mesi prima) lo ha applicato parzialmente.

Passando poi alla consistenza quantitativa degli operatori nel campo della formazione, l'indagine ne ha censiti 52.831, numero non molto dissimile rispetto a quello ottenuto con la prima rilevazione (58.069) alla quale, si ribadisce, avevano risposto un centinaio di Sedi operative in più. Il personale assunto con vincoli di dipendenza ammonta complessivamente a 19.374 unità; quello identificabile come "risorsa esterna", cioè non legato da vincoli di dipendenza alla Sede operativa per la quale lavora, è pari a 33.457 unità, con un rapporto complessivo tra risorse interne/esterne di 1,7 operatori esterni per ogni unità interna alle Sedi. Tale valore, pur se non molto distante da quello rilevato con la prima rilevazione (1,5), sembra testimoniare una crescente flessibilità nella strutturazione dei rapporti di lavoro all'interno del sistema formativo.

Per quanto riguarda la suddivisione per grandi aree operativo/professionali, si riscontra una distribuzione anche in questo caso simile a quella ottenuta con la prima rilevazione: ottanta operatori su cento sono impiegati in servizi formativi, mentre gli altri venti si ripartiscono tra servizi amministrativi (9,5%), logistici (6,4%) e direttivi (4,0%). Focalizzando l'attenzione sulle 42.310 unità impegnate in servizi formativi, le risorse interne sono 11.433, quelle esterne 30.877: per ogni risorsa interna, quindi, vengono impiegati nei servizi formativi 2,7 operatori esterni (erano 2,4 nella prima rilevazione). Tale risultato conferma pertanto la generale propensione ad instaurare rapporti di lavoro dipendente per quel che concerne la direzione e la gestione delle attività, mentre si accentua ulteriormente il già diffuso ricorso a contratti flessibili per il personale addetto alle attività formative.

Le risorse impegnate nelle attività formative		
	1999/2000	2000/2001
Risorse interne (<i>con contratto di dipendenza</i>)	14.028	11.433
Risorse esterne (<i>consulenti, collaboratori</i>)	33.156	30.877
Totale	47.184	42.310
Risorse esterne per ogni risorsa interna	2,4	2,7

Fonte: Indagine Isfol - Cisem.

Analizzando l'effettiva attivazione nelle Sedi di funzioni maggiormente innovative nell'ambito dell'area operativa/professionale formativa, sembra da un anno all'altro ridursi lievemente la propensione alle attività collegate alla progettazione (esclusa la progettazione sistemica) mentre sono in espansione le attività e le funzioni correlate ai servizi di orientamento.

Si è tuttavia coscienti che non è opportuno, sulla base dei dati disponibili, forzare troppo le conclusioni in merito e tentare di tracciare in modo dettagliato eventuali linee di tendenza; ci

si limita a segnalare nel box che segue la rilevanza quantitativa di alcune funzioni tra le più innovative per aree operative/professionali attivate presso le Sedi operative.

Funzioni innovative esercitate nelle sedi operative		
	1999/2000	2000/2001
Formatore tutor	40,8%	41,0%
Coordinatore progettazione	24,2%	22,7%
Coordinatore orientamento	15,2%	16,8%
Progettista di sistema	12,7%	14,1%
Responsabile valutazione	9,5%	8,8%
Coordinatore per la attività di integrazione	6,9%	6,9%

Fonte: Indagine Isfol - Cisem.

Per quanto riguarda la dotazione di risorse strutturali a disposizione delle Sedi, i dati della seconda rilevazione confermano in pieno quelli emersi nell'anno 1999/2000. Si riscontra che il 57,3% di esse è costituito da strutture che potremmo definire micro, ossia con al massimo 5 aule per una capienza complessiva entro le 100 unità per le attività teoriche. Al capo opposto della scala, le Sedi che dispongono di oltre 30 aule sono solamente il 2,2% del totale e queste ultime sono per lo più concentrate nel Nord-Ovest del Paese.

Le strutture a disposizione della formazione: aule e numero di posti	
<i>Questa è la ripartizione delle Sedi in base al numero di aule di cui dispongono...</i>	
Da 1 a 5	57,3%
Da 6 a 10	24,2%
Da 11 a 15	7,1%
Da 16 a 20	3,7%
Da 21 a 25	1,3%
Da 26 a 30	0,7%
Oltre 30	2,2%
<i>... e questa è la loro ripartizione in base ai posti per attività teoriche</i>	
Meno di 50	29,1%
Da 51 a 100	29,3%
Da 101 a 150	14,4%
Da 151 a 200	7,2%
Da 201 a 250	5,2%
Da 251 a 300	3,1%
Oltre 300	9,0%

Fonte: Indagine Isfol - Cisem.

Proseguendo il discorso sulle strutture, solo 8,7% delle Sedi ha dichiarato di non disporre di laboratori per le esercitazioni pratiche.

Come già segnalato nella prima rilevazione, prevalgono nettamente laboratori di informatica, a disposizione di 1.134 Sedi operative (84,4%) e, si ritiene opportuno segnalarlo,

nella resa delle risposte si riscontra un consistente rinvio (da parte di 483 Sedi) a laboratori diversi da quelli specificati nel questionario utilizzato per la rilevazione, segno e conferma di una specificità d'indirizzo professionale e tecnologico non riassorbibile nel ventaglio delle possibilità indicate. Nello specchio che segue sono riportati i cinque tipi di laboratorio più comunemente in dotazione alle Sedi.

Le strutture a disposizione della formazione: i laboratori	
<i>I laboratori che più frequentemente risultano a disposizione delle Sedi sono:</i>	
Informatica	84,4%
Audiovisivi	26,4%
Elettricità/Elettronica	22,2%
Meccanica	20,2%
Dattilografia/Videoscrittura	18,5%
SOLO L'8,7% DELLE SEDI HA DICHIARATO DI NON DISPORRE DI LABORATORI	
<i>Fonte: Indagine Isfol - Cisem.</i>	

Inoltre, rispetto al tipo di disponibilità delle strutture, si conferma la netta prevalenza dei laboratori "in proprietà" rispetto alla disponibilità in senso generico, sintomo di una possibilità di impiego strumentale, connessa a specifici percorsi professionali. A tale situazione fa da contraltare una ridotta disponibilità di palestre ed altre strutture di servizio (mensa, biblioteca).

Infine, un altro fattore che sembra introdurre nel sistema trasformazioni tendenzialmente rilevanti è la certificazione di qualità, che ha assunto, nel breve volgere di un'annualità, un ritmo notevole.

Infatti, il progressivo attuarsi delle previsioni di cui alla legge 196/97 in materia di accreditamento e certificazione dei soggetti che erogano servizi formativi a finanziamento pubblico costituisce uno dei fattori che hanno avviato in contesti diversi (nazionale, regionale, provinciale) trasformazioni ed innovazioni che l'indagine registra in termini significativi.

L'elemento di rottura è dato da un 31% di Sedi operative che dichiara di disporre di una certificazione di qualità ISO e da un 35% di soggetti che dichiara di aver avviato le procedure relative.

In sostanza, rispetto all'universo indagato con riferimento all'anno 1999/2000, per il 2000/2001 si registra:

- il 31% (contro il 17,8% precedente) di soggetti che dispongono della certificazione di qualità ISO;

- il 35,4% (contro il 36,3%) di soggetti che non dispongono della certificazione ma hanno avviato le procedure per ottenerla;
- il 29,9% di soggetti (contro il 40,4% precedente) che non dispongono di alcuna certificazione di qualità e che non hanno avviato alcuna procedura in materia.

La distribuzione per aree territoriali fotografa, ancora una volta, una situazione articolata e che procede con differenti velocità; le Sedi certificate sono:

- il 41,1% nel Nord Ovest;
- il 17,2% nel Nord Est;
- il 36,3% nel Centro;
- il 21,9% nel Sud ed Isole.

In un quadro in così rapida evoluzione costante, invece, è il riferimento alla classe ISO 9001 come ambito di certificazione, anche se non manca qualche presenza (4,3% dei casi) nella classe ISO 9002.

L'aggiornamento delle norme ISO e l'entrata in vigore della versione ISO 9001-2000 ha suggerito e dato l'opportunità di classificare le sedi certificate secondo la versione della norma ISO, come nel box che segue e in cui si evidenzia che il 74,8% dichiara di aver acquisito (o di aver avviato le procedure per) la certificazione, adottando a riferimento la versione '94 mentre il 20,9% dichiara di riferirsi alla versione 2000.

La certificazione delle Sedi		
<i>Le sedi operative e le certificazioni di classe ISO</i>		
	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>
Dichiarano di essere certificate	17,8%	31,0%
Hanno avviato le procedure necessarie	36,3%	35,4%
<i>Totale</i>	<i>54,1%</i>	<i>66,4%</i>
<i>Nell'anno formativo 2000/2001 il tipo di certificazione ottenuta (o per cui si sono avviate le procedure) è:</i>		
ISO 9001-1994	74,8%	
ISO 9001-2000	20,9%	
ISO 9002	4,3%	
<i>Fonte: Indagine Isfol - Cisem.</i>		

Un'ultima considerazione spetta alla tipologia dell'offerta formativa presente nelle Sedi che hanno partecipato alla rilevazione. Dal punto di vista delle tipologie formative offerte dalle varie Sedi operative, le attività relative alla formazione di primo livello (o di base) e quelle relative alla formazione di secondo livello si confermano su valori pressoché identici: la formazione di base è presente nel 52,7% delle Sedi, quella di 2° livello nel 52,8%, con il

sorpasso di quelle di secondo livello sia nel Centro sia nel Nord Ovest, mentre nelle altre due aree continua a prevalere la formazione di base.

Va, inoltre, segnalato il maggior numero di Sedi coinvolto nell'offerta di corsi Ifts e di corsi per Apprendisti. Infatti, nell'anno formativo 2000/2001 le Sedi in cui hanno avuto luogo corsi Ifts sono 129 contro le 103 del 1999/2000; le attività corsuali per Apprendisti sono state svolte nel 2000/2001 in 347 Sedi operative, ovvero 74 in più rispetto a dodici mesi prima.

Utenze innovative della fp rispetto al totale allievi in due anni consecutivi		
	1999/2000	2000/2001
Attività connesse alla legge 9/99 (innalzamento obbligo scolastico)	3,6%	4,0%
Attività di raccordo formazione-istruzione	6,3%	7,6%
Attività IFTS	0,7%	1,3%
Condizione femminile	1,9%	1,0%
Apprendisti	3,1%	5,7%
Tirocini formativi	5,5%	8,0%

Fonte: Indagine Isfol - Cisem.

Il settore economico-professionale di riferimento della maggior parte delle attività corsuali è quello legato al terziario: infatti, il 61,7% delle Sedi operative ha dichiarato di tenere corsi riconducibili a tale macrosettore; corsi di formazione riferibili alle attività industriali sono stati svolti dal 36,2% delle Sedi, mentre un'offerta formativa nel settore agricolo è stata disponibile presso il 2,1% delle Sedi erogatrici.

A livello di singoli comparti e settori, il più rappresentato è quello informatico, presente in ben 811 Sedi. Consistente è anche la presenza del commercio (342 sedi), del settore socio-sanitario (320) e di quello dell'istruzione (334). Nell'industria, come da tradizione, non si segnala la stessa concentrazione di attività corsuali rivolte ad un singolo settore come avviene per il terziario: quello più rappresentativo è quello metalmeccanico, che è presente nelle attività di 351 Sedi operative.

Capitolo 2

LA TRANSIZIONE DALLA FORMAZIONE AL LAVORO

1. Lo scenario

L'analisi dei dati relativi all'inserimento dei giovani che escono dal sistema formativo, evidenzia, nel confronto con le tendenze registrate fino allo scorso biennio, uno scenario decisamente più dinamico, da imputare prevalentemente al trend positivo che ha interessato il complesso del Paese.

Nel 1999, il tasso di disoccupazione dei giovani 15-34enni era andato crescendo fino a raggiungere i 19,6 punti percentuali; nei tre anni successivi, invece, lo stesso si è ridimensionato di oltre tre punti percentuali assestandosi sul 16,5%.

Comunque, nonostante l'inversione di tendenza registrata a partire dall'anno 2000 e avvalorata dai dati relativi all'anno 2001, la disaggregazione del dato per classe di età indica il perdurare di alcune dinamiche. Sono ancora le leve dei giovanissimi a registrare il tasso di disoccupazione più elevato (34,9%) confermando una relazione diretta tra il possesso di bassi livelli di qualificazione e un più difficoltoso inserimento occupazionale.

A fronte di questo fenomeno, è interessante notare, però, che, nel confronto tra l'anno 2000 e 2001, sono proprio i giovani con meno di 25 anni a far registrare una contrazione del tasso di disoccupazione maggiormente significativa, pari al -3,3% per i 15-19enni e al -2,7% per i giovani di età compresa tra i 20 e i 24 anni (tab. II.1). Gli ultra 25enni sembrano essere protagonisti di una situazione meno dinamica rispetto all'entrata nel mondo del lavoro, tanto che presentano una contrazione non superiore al -1,7% per i 25-29enni e al -0,6% per i giovani 30-34enni.

La contrazione del tasso di disoccupazione giovanile interessa trasversalmente tutte le regioni italiane. Il solo dato in controtendenza si registra nelle regioni del Centro Italia, dove tra i 15-19enni il tasso di disoccupazione aumenta del +1,7%. Confermando la tendenza registrata già nell'anno 2000, prosegue, invece, la ripresa delle regioni del Sud, dove si rileva una ulteriore diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile.

Analizzando i soli dati relativi all'anno 2001, è necessario notare che, però, persiste un netto confine tra le diverse aree del Paese. Sono ancora le regioni del Sud a essere caratterizzate dalle criticità maggiori.

L'analisi per classe di età evidenzia, dunque che, in termini relativi, i tassi più elevati di disoccupazione colpiscono i ragazzi più giovani. Tuttavia, se si prendono in considerazione i valori assoluti di coloro che sono alla ricerca di prima occupazione si nota come, per effetto del calo demografico e della maggiore permanenza in percorsi di studio e formazione, il gruppo più consistente dei disoccupati tenda a spostarsi progressivamente sempre di più verso le fasce di età più elevate. Infatti, nel 2001, i ragazzi in cerca di prima occupazione tra i 15 e i 19 anni non superano le 172mila unità (assumendo un peso percentuale rispetto all'universo dei 15-34enni pari all'11,2%) , mentre sono 499mila i giovani tra i 20 e i 24 anni (quasi la metà rispetto ad un decennio fa). Gli 856mila giovani ultra 25enni, infine costituiscono il 56% dell'universo giovanile in cerca di prima occupazione (tab. II.2).

I dati riportati nella tabella II.3 evidenziano ancora una volta le difficoltà registrate dai giovanissimi nell'immettersi nel mercato del lavoro a ridosso del conseguimento del titolo di studio. L'analisi dei valori relativi al tasso di disoccupazione disaggregati per classe di età e titolo di studio, mostra quanto il titolo di studio stia diventando sempre più un fattore discriminante rispetto all'inserimento nel mercato del lavoro. I differenti titoli di studio costituiscono, infatti, la principale variabile per i processi di transizione al lavoro per l'universo degli ultra 25enni. E' proprio tra questi ultimi che le maggiori difficoltà si registrano tra coloro che hanno conseguito titoli medio bassi e, in particolare, tra coloro che sono in possesso al massimo della licenza della scuola media inferiore.

La tabella II.4 presenta la disaggregazione della popolazione in cerca di prima occupazione per titolo di studio: è il 43,1% dell'universo ad aver conseguito al più la licenza media, mentre è oltre il 40% della popolazione ad essere intenzionato ad inserirsi per la prima volta nel mercato del lavoro con il diploma di maturità. Nell'ultimo biennio, infine, decresce la percentuale di persone che ricercano la prima occupazione dopo aver conseguito al più una qualifica professionale fino ad assestarsi sui 5,4 punti percentuali, pari a circa 50mila unità. I titoli di livello universitario sono posseduti invece dall'11% della popolazione in cerca di prima occupazione.

La contrazione del tasso di disoccupazione registrato nel Paese nell'anno 2001 si ripercuote positivamente sul tempo medio di attesa per il primo inserimento professionale. I mesi di attesa si riducono dai 45 dell'anno 2000 ai 36 dell'anno 2001 (tab. III.5). Anche se il confronto con l'anno precedente fornisce ulteriori segnali di ripresa, trasversali, come si è detto, a tutto il

Paese, le situazioni più critiche continuano a caratterizzare le regioni del Sud, dove un individuo deve attendere mediamente 42 mesi per una occupazione, contro i 20 necessari al Nord.

La disaggregazione del dato mostra come il possesso di titoli di studio medio alti sia direttamente proporzionale alla riduzione del tempo medio di attesa per la prima occupazione. Ai laureati, infatti, sono necessari al più 26 mesi (dato che nelle regioni del Nord si riduce a 13 mesi, contro i 33 delle regioni del Sud). I tempi si dilatano, invece, fino a 38 mesi per coloro che hanno conseguito al più la licenza media e a 40 per coloro che sono in possesso al massimo della licenza elementare. Rispetto all'anno precedente, è interessante notare che il mercato del lavoro sembra aver ridimensionato la preferenza verso titoli di tipo scolastico, tanto che i mesi di attesa per chi è in possesso di una qualifica professionale (32) sono inferiori a quelli che occorrono a un diplomato (in media 36 mesi). Nelle regioni del Centro e del Nord, ad ogni modo, il conseguimento di una qualifica professionale continua a rappresentare una linea di confine (soprattutto rispetto all'impatto occupazionale) tra chi ha conseguito titoli di studio medio alti e coloro che hanno interrotto gli studi conseguendo al massimo la licenza media.

Tab. II.1 - Tassi di disoccupazione giovanile, per età e circoscrizione geografica - anni 2000 e 2001

Classe di età	Nord		Centro		Sud		Italia	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
15/19	22,6	17,1	28,2	29,9	57,9	56,2	38,2	34,9
20/24	11,2	9,6	25,8	23,1	54,1	49,3	29,2	26,5
25/29	7,1	5,8	15,7	13,8	35,8	33,3	17,5	15,8
30/34	3,9	3,7	8,9	8,2	22,4	21,0	10,3	9,7

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - medie 2001

Tab. II.2 - Distribuzione percentuale dei giovani in cerca di prima occupazione per fasce di età - anni 1991, 1995 e triennio 1999-2001

Classe di età	1991	1995	1999	2000	2001
15/19	18,8	14,3	11,9	12	11,2
20/24	40,8	38,2	34,8	34,2	32,7
25/29	27,3	29,7	30,9	31,6	32,4
30/34	13,1	17,8	22,4	22,2	23,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - medie 2001

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.3 - Persone in cerca di una occupazione e forze di lavoro per titolo di studio ed età - Anno 2001 (val. %)

	Tasso di disoccupazione			Totale
	15-24 anni	25-29 anni	30 anni e oltre	
Titoli universitari	25,0	21,1	3,2	5,8
Maturità	30,5	15,7	4,7	9,9
Qualifica/licenza che non permette l'accesso all'università	19,2	8,5	4,6	7,1
Licenza media	28,1	15,0	7,3	10,8
Licenza elementare/nessun titolo	25,0	25,8	8,9	10,0
Totale	28,2	15,8	6,0	9,5

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - medie 2001

Tab. II.4 - Persone in cerca di prima occupazione per titolo di studio - Anni vari (val. % e v.a. in migliaia)

Titolo di studio	1999	2000	2001
Dottorato/laurea	9,0	9,4	9,7
Diploma universitario	1,1	1,2	1,3
Maturità	40,5	39,9	40,6
Qualifica/licenza che non permette l'accesso all'università	5,8	5,7	5,4
Licenza media	36,5	37,1	36,9
Licenza elementare/nessun titolo	7,0	6,7	6,2
Totale	100,0	100,0	100,0
v.a.	1.096	1.036	932

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - medie 2001

Tab. II.5 - Tempo medio di attesa (mesi) per la prima occupazione per titolo di studio e circoscrizione geografica (valori assoluti in mesi)

Titolo di studio	1999				2000				2001			
	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia
Dottorato/laurea	15	26	37	30	14	26	38	31	13	24	33	26
Diploma universitario	16	23	45	33	14	29	41	32	13	27	35	27
Maturità	20	35	46	41	19	38	47	42	16	31	42	36
Qualifica/licenza che non permette l'accesso all'università	26	32	46	40	23	41	47	41	18	32	41	32
Licenza media	33	44	50	47	33	45	52	50	22	35	43	38
Licenza elementare/nessun titolo	41	46	59	57	36	56	60	58	30	38	43	40
Totale	25	36	48	43	23	39	49	45	20	32	42	36

Fonte: dati Istat - medie 2001

LE POSIZIONI CONTRATTUALI DEI GIOVANI

Solo il 57,2% dei giovani occupati tra i 15 e i 30anni (coinvolti da una ricerca promossa dall'*Osservatorio europeo sui giovani*) è inquadrato con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (tab. II.6). La disaggregazione del dato per classi di età non mostra significative differenze rispetto alle forme di lavoro dipendente, sia esso a tempo determinato o indeterminato; unica eccezione è costituita dal contratto di apprendistato, nell'ambito del quale, la normativa vigente stabilisce i limiti di età per le assunzioni. I contratti afferenti alle nuove forme di lavoro atipico, invece, interessano in misura pressoché esclusiva i giovani ultra 21enni.

I giovani che lavorano senza nessun tipo di contratto, rappresentano il 5,4% degli occupati. Nuovamente è ancora il compimento dei 21 anni a tracciare una linea di confine tra l'inserimento nel mondo del lavoro in modo deregolato e la possibilità di immettersi *formalmente* nel mercato. Tra i giovani fino a 20 anni, infatti, il lavoro sommerso rappresenta una realtà significativa, mentre, per le classi di età superiori, risulta residuale a favore di forme di collaborazione (occasionali o coordinate e continuative) e del contratto di formazione lavoro.

Il sempre più diffuso ricorso a forme di lavoro "flessibile" sembra pesare sull'acquisizione di una indipendenza economica dalla famiglia di origine. Solo il 72,7% degli occupati, infatti, riesce a mantenersi da solo. Gli altri dichiarano di essere costretti ad integrare lo stipendio con risorse finanziarie provenienti dalla famiglia di origine.

Tab. II.6 - Tipologia di lavoro in base alla classe di età (val. %)

	Classi di età					Totale
	15-17	18-20	21-23	24-27	28-30	
Contratto a tempo indeterminato	55,6	63,0	41,3	55,6	63,9	57,2
Contratto a tempo determinato	22,2	11,1	22,9	16,9	16,0	17,2
Contratto di coll. coordinata e continuativa	-	-	5,7	3,9	3,4	3,7
Contratto di formazione e lavoro	-	3,7	12,9	6,7	4,6	6,5
Contratto interinale	-	-	1,4	0,6	-	0,4
Contratto di apprendistato	11,1	7,4	4,3	1,7	0,6	2,2
Contratto di collaborazione	-	-	2,9	0,6	2,3	1,5
Contratto di coll. occasionale/consulenza con P. Iva	-	-	2,9	-	1,1	0,9
Contratto di coll. occasionale/consulenza senza P. Iva	-	-	1,4	6,2	2,9	3,7
Borsista	-	-	1,4	2,2	0,6	1,3
Lavoro in nero	11,1	14,8	2,9	5,6	4,6	5,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Osservatorio europeo sui giovani - Indagine Censis 2002

2. L'impatto occupazionale dell'istruzione e formazione tecnica superiore

Ad un anno di distanza dalla conclusione dei primi corsi Ifts è interessante verificarne l'impatto sul mondo del lavoro. L'indagine porta avanti il monitoraggio condotto dall'Isfol, nell'ambito dell'Assistenza Tecnica al Comitato Nazionale Ifts, sui corsi Ifts 1998/99. L'analisi degli esiti occupazionali, dunque, costituisce la prosecuzione e al tempo stesso la logica conclusione della strategia complessiva di monitoraggio e valutazione degli Ifts a supporto dello sviluppo dell'intera filiera.

Le attività di ricerca hanno coinvolto 990 soggetti (circa un terzo degli allievi dell'annualità 1998-1999) con lo scopo di individuare e valutare in termini quali-quantitativi l'impatto occupazionale, la pertinenza della formazione progettata in rapporto alle esigenze locali, la coerenza tra percorso formativo realizzato e occupazione prodotta, la stabilità dell'occupazione stessa ed infine la soddisfazione degli utenti.

Nonostante il carattere sperimentale dell'iniziativa, i dati raccolti sono decisamente incoraggianti.

A meno di 27 mesi, intervallo di tempo intercorso tra il termine del percorso Ifts e la realizzazione dell'indagine, periodo che per il 79,9% del campione si riduce a 12 mesi, il 63% degli intervistati risulta occupato. Considerando che, al momento dell'iscrizione ai corsi, era già occupato il 19,8% degli allievi, l'incremento degli ex allievi occupati si assesta sui 43,2 punti percentuali.

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 tra l'iscrizione al corso e la condizione professionale al momento dell'intervista. Procedendo dunque in tale analisi, risulta che la quota di persone in cerca di prima occupazione si riduce di quasi 37 punti percentuali (passando dal 53,7% al 16,8%); inoltre, la quota di coloro che si dichiaravano disoccupati al momento dell'iscrizione al corso Ifts (pari al 15%) si riduce al momento dell'intervista ad 8,8 punti percentuali (tab. II.7).

E' certamente utile rammentare che questi dati devono essere letti con riferimento alle dinamiche dell'economia italiana degli ultimi anni che, come è noto, delineano un quadro socio-economico nazionale caratterizzato da un trend complessivamente positivo.

Il confronto con lo scenario nazionale, comunque, nulla toglie ai risultati raggiunti dai primi percorsi Ifts. Si pensi, infatti, che i laureati, occupati a tre anni dal conseguimento del titolo, si assestano sui 71,5 punti percentuali mentre i diplomati non superano il 44,9% del campione Istat

I dati relativi all'impatto occupazionale dei percorsi Ifts confermano ampiamente quanto già segnalato nel Primo monitoraggio e valutazione dei percorsi Ifts 1998-99: l'inserimento nel mercato del lavoro, anche se può esprimersi con rapporti di lavoro più o meno stabili, è legato alla accuratezza delle analisi dei fabbisogni e agli investimenti in termini di partecipazione degli stakeholders locali. Questo ci spinge a valutare con attenzione i segnali di dinamismo che arrivano dal Sud dove pure si registra un incremento occupazionale pari a 27,4 punti percentuali e un abbattimento della quota di persone in cerca di prima occupazione che scende dal 61,5% al 28,9% (tab. II.8).

La ripartizione per sesso mostra, ancora una volta, che la componente femminile sembra penalizzata nel mercato del lavoro. La percentuale di donne ancora in cerca di prima occupazione e disoccupate al termine del corso è maggiore di quasi 6 punti percentuali rispetto al dato aggregato.

Complessivamente il 25,9% degli occupati è assunto con contratto a tempo indeterminato (di cui il 3% part time). Un ulteriore 23,2% è stato invece assunto con contratto a tempo determinato (di cui oltre il 4% part time). Il 9% è stato assunto come apprendista (tab. II.9).

E' significativo che tra gli allievi occupati oltre il 10% è impegnato in un'attività autonoma. La tabella II.10 riporta la disaggregazione degli occupati al termine dei percorsi Ifts per livelli di inquadramento. Anche per coloro che si sono affacciati nel mercato del lavoro per la prima volta, i livelli di inquadramento sono decisamente buoni e in linea con le finalità del nuovo canale che mirava appunto a formare *tecnici superiori*. Tale risultato è tanto più significativo in quanto è necessario sottolineare che la filiera era in una fase sperimentale e di conseguenza poco conosciuta dal mercato del lavoro. I risultati dunque sono da imputare anche all'attento lavoro di concertazione avvenuto sul territorio ad opera dello stesso partenariato.

Oltre la metà dei lavoratori intervistati (il 52,6%) è inquadrata come impiegato; tra questi prevale decisamente la componente femminile.

Il dato maggiormente significativo, anche se quantitativamente meno incisivo di altri è la percentuale di ex allievi inquadrati come quadri e tecnici (19,2%) tra i quali prevalgono i ragazzi non occupati al momento del corso. Dal punto di vista degli impatti della formazione sull'economia del mercato del lavoro, tale informazione conferma l'alta spendibilità della formazione acquisita nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore.

Tra tutti coloro che erano occupati già al momento del corso è il 45,8% ad aver cambiato lavoro. Il 40,3% di questi ha cambiato azienda già durante il corso Ifts (questo è avvenuto soprattutto nelle regioni del Nord Ovest e del Centro), mentre un ulteriore 46,7% ha cambiato lavoro da 1 a 6 mesi dopo la fine del percorso. Il 13% infine ha cambiato lavoro dopo oltre 6

mesi dalla fine del corso. Nel 78,7% dei casi si è trattato di un cambiamento provocato da una scelta personale, mentre la scadenza del contratto di lavoro ha rappresentato la motivazione scatenante solo per il 12% degli occupati.

Per chi ha cambiato lavoro, la partecipazione al corso Ifts è stata molto o abbastanza importante per trovare l'attuale occupazione nel 57,1% dei casi. Considerando la piena coerenza della nuova occupazione con la formazione acquisita in aula (espressa dal 62,3% del gruppo di intervistati) il corso Ifts ha rappresentato un *trampolino di lancio* per rielaborare un nuovo e più soddisfacente progetto professionale (tab. II.11).

Tra chi lavora nella stessa azienda (oltre la metà di coloro che erano già occupati al momento dell'iscrizione al corso), l'11,3% di ha dichiarato che la partecipazione al corso ha permesso un avanzamento di carriera e un miglioramento del livello retributivo. Per il 26,5% degli ex corsisti occupati il miglioramento ha riguardato lo svolgimento di mansioni più aderenti alla formazione acquisita; in ogni caso il 62% degli ex allievi ha dichiarato che la formazione ha permesso loro di migliorare la qualità del lavoro svolto (tab. II.12). La disaggregazione dei dati per sesso mostra come le donne abbiano maggiormente migliorato la qualità del lavoro (68,2% contro il 60% dei colleghi maschi) e abbiano visto assegnate loro mansioni più aderenti alla formazione acquisita (35% contro il 23,8% della componente maschile), mentre sono gli uomini ad aver modificato più frequentemente la loro condizione occupazionale e retributiva.

Oltre l'80% degli occupati al momento dell'intervista non lo era affatto quando si è iscritto al corso. Tra questi il 75,9% ha dichiarato di essere alla prima esperienza professionale. Per oltre il 66% il percorso Ifts è stato molto o abbastanza rilevante ai fini dell'attuale inserimento professionale. E' ben il 31,6% a lavorare per la prima volta nell'azienda presso cui ha effettuato lo stage previsto dai percorsi Ifts.

Tab. II.7 - Distribuzione percentuale degli ex allievi per condizione professionale al momento dell'intervista e al momento dell'iscrizione al corso Ifts (val.%)

Condizione professionale	Al momento dell'iscrizione al corso	Al momento dell'intervista
In cerca di prima occupazione	53,7	16,8
Iscritto alle liste di mobilità/Cig	0,4	-
Disoccupato	15,0	8,8
Occupato	19,8	63,0
Non in cerca di occupazione	11,1	11,5
Totale	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.8 - Distribuzione percentuale degli ex allievi per condizione occupazionale e circoscrizione geografica

Condizione professionale	Circoscrizione				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	
<i>Al momento dell'intervista</i>					
In cerca di prima occupazione	6,7	9,0	7,7	28,9	16,8
Iscritto alle liste di mobilità/Cig	-	-	-	-	-
Disoccupato	3,9	4,0	13,0	11,5	8,8
Occupato	81,5	78,0	72,2	43,6	63,0
Non in cerca di occupazione	7,9	9,0	7,1	15,9	11,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Al momento dell'iscrizione al corso</i>					
In cerca di prima occupazione	54,5	48,2	40,8	61,6	53,7
Iscritto alle liste di mobilità/Cig	-	-	1,8	0,2	0,4
Disoccupato	13,5	12,1	24,3	13,2	14,9
Occupato	25,8	17,6	25,4	16,2	19,9
Non in cerca di occupazione	6,2	22,1	7,7	8,8	11,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

Tab. II.9 - Distribuzione degli ex allievi occupati per tipologia di contratto e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso Ifts (val. %)

Contratto	Condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso		Totale
	Non occupato	Occupato	
Tempo pieno indeterminato	16,6	9,4	25,9
Tempo pieno determinato	14,9	3,9	18,9
Part time tempo indeterminato	2,5	0,5	3,0
Part time tempo determinato	2,5	1,8	4,3
Cfl	10,7	1,8	12,5
Apprendistato	7,4	1,6	9,0
Collaborazione coordinata e continuativa	6,7	1,0	7,7
Attività autonoma (professionista, consulente, esperto)	3,1	4,6	7,7
Attività autonoma (commerciante, artigiano)	1,5	1,6	3,1
Collaborazione occasionale	3,6	0,3	3,9
Nessun tipo di contratto	2,8	1,0	3,8
Non risponde	0,2	0,0	0,2
Totale	72,4	27,6	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. II.10 - Distribuzione degli ex allievi occupati per livello di inquadramento, per sesso e per condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso (val. %)

Livello di inquadramento	Sesso		Condizione professionale al momento dell'iscrizione al corso		Totale
	Maschi	Femmine	Non occupato	Occupato	
Dirigente, funzionario	2,2	3,1	0,8	7,4	2,5
Quadro, tecnico	24,2	10,9	19,5	18,5	19,2
Impiegato	42,2	70,1	56,1	42,9	52,6
Operaio qualificato, specializzato	19,9	5,1	14,7	13,3	14,4
Operaio semplice/personale generico	1,9	1,0	0,0	6,0	1,6
Coadiuvante nell'impresa familiare	2,5	2,5	1,8	4,5	2,5
Altro	7,1	7,3	7,1	7,5	7,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

Tab. II.11 - Ex allievi occupati anche al momento dell'iscrizione al corso per il grado di coerenza della formazione acquisita con l'occupazione precedente e l'occupazione al momento dell'intervista (val. %)

Coerenza rispetto a:	%
<i>Occupazione al momento dell'iscrizione al corso</i>	
Coerente	11,7
Abbastanza coerente	19,5
Scarsamente coerente	15,6
Poco coerente	53,2
Totale	100,0
<i>Occupazione al momento dell'intervista</i>	
Coerente	41,5
Abbastanza coerente	20,8
Scarsamente coerente	9,1
Poco coerente	28,6
Totale	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

Tab. II.12 - Impatto della partecipazione al corso Ifts, secondo il giudizio degli ex allievi, occupati nella stessa azienda dove lavoravano al momento dell'iscrizione al corso, per sesso (val. %)

	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
<i>Ha permesso un avanzamento di carriera</i>			
Si	12,7	6,3	11,3
No	87,3	93,7	88,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Ha consentito un miglioramento del livello retributivo</i>			
Si	14,5	-	11,3
No	85,5	100,0	88,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Ha permesso mansioni più aderenti alla formazione</i>			
Si	23,8	35,0	26,5
No	76,2	65,0	73,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Ha permesso di migliorare la qualità del lavoro</i>			
Si	60,0	68,2	62,0
No	40,0	31,8	38,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Isfol 2001

Capitolo 3

LA SPESA PUBBLICA PER LA FORMAZIONE

1. Le tendenze generali

Nel 2000 l'intervento pubblico in istruzione è stato di circa 53,9 miliardi d'Euro, uguale al 10,0% della spesa pubblica totale e al 4,6% del prodotto interno lordo (PIL) (v. tab. III.1 col. (b) e tab. III.2). Nel corso del decennio 1991-2000 si rileva un andamento decrescente del rapporto tra spesa per l'istruzione e PIL. Difatti, agli inizi del decennio novanta, l'indice si attestava al 5,4%.

L'andamento regressivo può essere meglio esaminato confrontando le variazioni della spesa formativa, espresse a prezzi costanti 2000 (v. tab. III.1 col. C), con quelle del PIL, sempre a prezzi costanti.

Tab.III.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione - formazione (Scuola, Formazione professionale regionale - Università) - Anni 1991-2000 (*)

Anni	Spesa pubblica per 'istruzione e formazione ai prezzi correnti	Spesa pubblica per istruzione e formazione in rapporto al PIL	Spesa pubblica per istruzione e formazione a prezzi costanti 2000	Variazioni annuali della spesa pubblica per istruzione e formazione a prezzi costanti 2000	Variazioni annuali del PIL a prezzi costanti 2000
	Milioni di Euro	Val %	Milioni di Euro	Val %	Val %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1991	40.024	5,38	54.413	0,00	1,39
1992	42.220	5,39	54.844	0,99	0,76
1993	43.809	5,43	54.736	-0,20	-0,88
1994	43.046	5,04	51.988	-5,02	2,21
1995	44.935	4,87	51.719	-0,52	2,92
1996	47.705	4,86	52.150	0,83	1,09
1997	46.878	4,57	49.995	-4,13	2,03
1998	48.823	4,55	50.749	1,51	1,81
1999	50.385	4,55	51.557	1,38	1,59
2000 a)	53.874	4,63	53.874	4,71	2,87

(*) dati provvisori

Le serie a prezzi 2000 (coll. C, D, E) sono ottenute applicando alle spese espresse ai prezzi dell'anno corrente il deflatore del PIL 2000 definito dall'Istat - Contabilità Nazionale. Queste serie rappresentano l'evoluzione delle spese in "volume", vale a dire escludendo gli effetti dell'aumento dei prezzi.

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

Dal confronto si evidenzia che nel decennio in esame i due aggregati hanno registrato dinamiche differenziate, talvolta anche di segno opposto.

In particolare, nel triennio 1991-1993 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, -1% nel 1995, -4% nel 1997), pur in presenza di variazioni del PIL tra il 2% e il 3%. Dal 1998 è tornata ad aumentare ad un tasso di crescita uguale a quello del PIL. Nel 2000, sulla base dei dati provvisori, il tasso di crescita della spesa, sembrerebbe, anzi, superiore a quello del PIL (4,7% contro 2,9%).

Le dinamiche osservate spiegano la stabilità della spesa educativa sul PIL a prezzi correnti, negli anni 1991-1993 attorno al 5,4%; le successive riduzioni nel 1994 e 1995 rispettivamente ai livelli del 5,0% e 4,9%, e l'altro calo nel 1997 al 4,6%. Negli anni 1998-2000 l'indice rimane costante al 4,6% in corrispondenza, come già segnalato, a variazioni della spesa (a prezzi costanti) uguali a quelle del PIL.

Fig.III.1 - Andamento della spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL

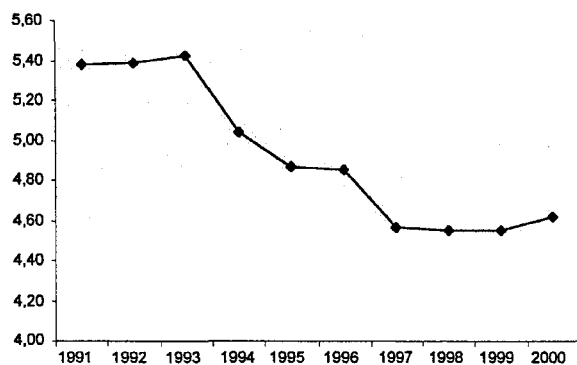
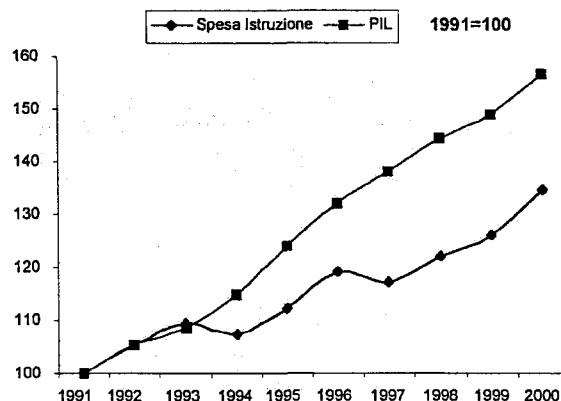


Fig.III.2 - Andamento comparato della spesa pubblica per l'istruzione e del PIL (Indice base 1991=100)



La distinzione per grandi aree formative - scuola, formazione regionale e università - evidenzia che il settore della scuola ha sopportato il peso maggiore del calo della spesa (v. tab. III.2). Tra inizio e fine periodo la percentuale sul PIL è passata dal 4,5% (1991) al 3,5% (2000). Le diminuzioni più pronunciate si sono verificate tra il '94-'95 e tra il '96-'97.

Per la formazione regionale, le variazioni annuali di segno positivo e negativo si sono susseguite in modo per lo più alternato. All'inizio degli anni 90 l'impegno di spesa a favore della formazione professionale regionale, sia quella rivolta ai giovani, sia quella destinata alla formazione professionale continua, era di circa lo 0,24% del PIL, a fine decennio la quota è leggermente salita allo 0,26% del PIL.

Per l'istruzione universitaria l'indice ha registrato annualmente una lieve ma costante crescita, ad eccezione del calo subito nel 1994, al pari degli altri settori formativi.

Esaminando la risorse pubbliche per l'istruzione in rapporto alla spesa pubblica totale (v. sempre tab. III.2) si nota una dinamica differente rispetto a quella prima osservata in rapporto al PIL. Dal 1991 al 2000 l'indice è leggermente aumentato passando dal 9,69% al 9,96%. Nel corso del decennio si possono individuare due distinti andamenti.

Un primo andamento concerne il periodo tra il 1991 e il 1997. In quest'intervallo l'indice ha registrato una costante diminuzione, toccando nel 1997 quota 9,0%. Dal 1998 l'indice ha ripreso a salire superando, come s'è detto, il livello del 1991.

La crescita dell'ultimo triennio, pur riguardando tutti e tre i settori formativi, è andata a favore soprattutto della spesa per la formazione professionale regionale (0,57% nel 2000 contro, 43% nel 1991) e di quella universitaria (1,77% nel 2000 contro l'1,13% nel 1991). Nel settore scuola, invece, il recupero realizzato non è stato sufficiente a riportare l'indice ai livelli dei primi anni novanta. C'è da dire, comunque, che ancora negli anni '90 la popolazione scolastica ha continuato a calare (-851.000 unità nella scuola pubblica tra il 1991 e il 2000, pari al 10,8%) e che, per converso, la spesa per studente a prezzi costanti, si è mantenuta sostanzialmente stabile, attorno ai 5,15 milioni di euro (v. tab. III.3).⁵

Per completare il quadro informativo sulle dinamiche attinenti alla spesa scolastica, una tendenza da segnalare è costituita dalla maggiore incidenza che sembrano assumere, negli ultimi anni, le risorse finanziarie apportate dagli enti territoriali.

⁵ La spesa per studente è calcolata dividendo la spesa pubblica imputabile a prestazione di servizi presso le scuole pubbliche con il numero degli alunni delle scuole pubbliche (compresi gli studenti delle Accademie e Conservatori musicali). E' necessario, tuttavia, puntualizzare che per alcune categorie di spesa, segnatamente i trasferimenti diretti alle famiglie da parte delle regioni e l'assistenza scolastica degli enti locali, non è stato possibile disaggregare, a causa della mancanza d'informazioni, l'ammontare speso a favore degli studenti delle scuole pubbliche (sicuramente maggioritario) da quello a favore degli studenti delle scuole private. Ciò comporta che l'indicatore deve considerarsi leggermente sovrastimato

Agli inizi del decennio novanta la spesa dello Stato incideva per oltre l'80% (v. tab. III.4 e fig. III.3), le regioni contribuivano per l'1% e gli enti locali (comuni e province) per il 18,9%. A metà del decennio la composizione risultava quasi invariata. I dati provvisori del 2000 indicherebbero, invece, un calo dell'incidenza della spesa statale, scesa al 77,6% a fronte di un aumento del contributo finanziario delle regioni (2,3%) e degli enti locali (20,1%).

Tab.III.2 - Spesa pubblica per l'istruzione-formazione secondo le aree formative. Anni 1991-2000

Anni	Scuola	Formazione professionale regionale	Università e Ricerca scientifica	Totale
Milioni di euro				
1991	33.579,51	1.766,28	4.678,07	40.023,86
1992	35.302,41	1.750,27	5.167,15	42.219,84
1993	35.570,45	1.803,47	6.435,57	43.809,49
1994	35.962,96	1.525,61	5.557,59	43.046,17
1995	36.765,53	2.000,24	6.169,59	44.935,37
1996	38.750,28	2.229,54	6.725,30	47.705,12
1997	37.309,36	2.220,76	7.347,63	46.877,76
1998	38.114,00	2.545,10	8.164,15	48.823,25
1999	38.684,17	2.954,65	8.746,71	50.385,54
2000(a)	41.247,86	3.074,47	9.551,35	53.873,68
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	3,55	0,24	0,76	4,55
1999	3,49	0,27	0,79	4,55
2000(a)	3,54	0,26	0,82	4,63
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	7,21	0,48	1,54	9,23
1999	7,21	0,55	1,63	9,39
2000(a)	7,63	0,57	1,77	9,96

(a) dati provvisori

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

Tab.III.3 - Spesa per studente delle scuole pubbliche - Valori in migliaia di euro

Anni	Valori a prezzi correnti	Valori a prezzi costanti 2000	Anni	Valori a prezzi correnti	Valori a prezzi costanti 2000
1991	3.800	5.153	1996	4.741	5.184
1992	4.065	5.282	1997	4.607	4.916
1993	4.186	5.230	1998	4.763	4.952
1994	4.308	5.205	1999	4.820	4.921
1995	4.462	5.138	2000 (a)	5.148	5.148

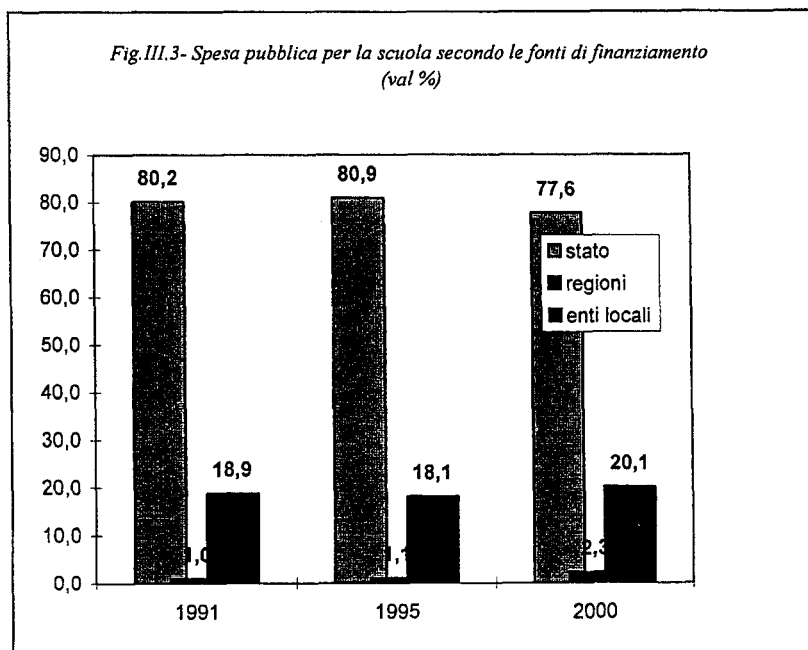
a) dati provvisori

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

Tab.III.4 - Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento (Miloni di euro)

Anni	Stato	Regioni	Enti Locali	Totale
<i>Valori assoluti</i>				
1991	26.915,20	325,26	6.339,21	33.579,66
1995	29.732,03	386,88	6.646,76	36.765,67
2000	32.026,98	937,67	8.283,42	41.249,11
<i>Composizione percentuale</i>				
1991	80,2	1,0	18,9	100,0
1995	80,9	1,1	18,1	100,0
2000	77,6	2,3	20,1	100,0

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



2. La spesa delle Regioni per la formazione professionale

Nel presente paragrafo viene presentata la spesa regionale per la formazione professionale sulla base dell'analisi dei bilanci regionali, non focalizzando l'attenzione solo sui capitoli di spesa inclusi nella Rubrica "Formazione Professionale", ma anche su altre rubriche dove sono riportate le spese che prevedono l'utilizzo di fondi comunitari (FSE, ma non solo).

Nella tabella III.5 sono riportati i principali indicatori sulla spesa per la formazione professionale in Italia dal 1997 al 2002. I dati sono riportati in Euro.

Nelle prime due colonne sono riportati i totali nazionali della spesa programmata per la formazione professionale secondo i bilanci di previsione iniziale (colonna 1) e secondo le previsioni finali di spesa prese dai consuntivi regionali (colonna 2). La terza colonna indica il livello della capacità previsiva dei fondi programmati all'inizio dell'anno solare rispetto a quanto si è programmato alla fine: questo può dare un'indicazione sull'efficienza nella programmazione della spesa.

Le colonne 4 e 5 indicano i totali degli impegni di spesa presi negli anni e, rispettivamente, quanto della spesa programmata è stato impegnato. Il 1999 ha visto un ammontare degli impegni ben più alto di quello degli anni precedenti: segno di un maggiore sforzo delle Regioni di impegnare i fondi programmati entro le scadenze previste per evitare il taglio dei finanziamenti. Il dato dell'anno 2000 (2.515,1 mln di €) è senz'altro più basso di quello del 1999 (3.069,3 mln di €) perché quello è l'anno di transizione tra i due periodi di programmazione comunitaria, nel quale non vi erano certezze definitive sull'assegnazione dei fondi.

La colonna successiva (col. 6) riporta i pagamenti liquidati che ottemperano sia gli impegni dell'anno che quelli degli anni precedenti (Residui passivi); la variazione percentuale si ritrova nella colonna 7.

Nell'ultima colonna (col. 8) è, infine, riportata la spesa media per la formazione professionale per unità di forza lavoro.

La lettura complessiva della tabella mette in evidenza i seguenti fenomeni:

- la forte crescita della spesa per la formazione professionale fino al 1999 e la successiva battuta di arresto nel 2000, ad ulteriore conferma della dipendenza della programmazione regionale con gli interventi comunitari;

- la ridotta capacità di impiego delle Regioni rispetto alla spesa programmata, pari a circa i due terzi delle risorse disponibili, con l'eccezione del 1999, anno nel quale le Regioni hanno cercato di "concludere" l'assegnazione dei fondi comunitari;
- l'assestamento su una dimensione di spesa effettiva che si aggira intorno a 2 mld. di euro, pari a circa 85 euro per unità di forza lavoro;
- il permanere, come si evince successivamente dalla Tab. III.12, di una quota di risorse (circa il 20%) impegnate e mai andate a buon fine.

Nella Fig. III.4 (Capacità di investimento in capitale umano) si mettono a confronto le Regioni secondo la spesa per unità di forza lavoro e capacità di realizzare gli impegni di spesa (vd. tabella III.12). Quasi tutte le Regioni del Centro - Nord, la Puglia e la Sardegna per il Sud hanno avuto un'alta percentuale di capacità realizzativa, ma le Regioni Autonome della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige,⁶ e della Sicilia e la Regione Basilicata evidenziano anche un'ampia spesa pro capite.

La stessa spesa pro capite è stata posta a confronto con la percentuale di formati per ogni bacino di utenza. La figura III.5 permette di valutare il rapporto tra spese erogate a copertura dell'intervento formativo.

Come si può vedere, nelle Regioni del Nord la spesa unitaria è più elevata, ma assicura una buona copertura dei fabbisogni formativi (almeno in termini quantitativi). In quelle del Centro scendono i valori di spesa, così come gli indici di copertura, mentre nel Sud la spesa per unità di forza lavoro risale, ma la copertura dell'utenza potenziale rimane bassa, anche a seguito della maggiore consistenza di quest'ultima.

2.1. La spesa regionale per la formazione professionale: i bilanci consuntivi

La tabella III.6 riporta la serie storica delle somme effettivamente spese per la formazione professionale.

L'importo maggiore di spesa nel totale Italia si è verificato nel 1999 (2.054,6 mln. di €) per i motivi sopra elencati, nel commento della tabella III.5.

Esaminando gli ultimi dati disponibili, relativi al 2000, emerge che nel Nord ovest la Regione che ha speso di più nel 2000 è stata la Lombardia: 268,7 mln di €; nel Nord Est è l'Emilia Romagna la Regione che ha riportato la quota più alta (159,7 mln di €). Nel Centro il

Lazio ha speso 121,9€ nel 2000 e nel Sud la Sicilia ha pagato 344,3 mln di €, sempre nello stesso anno.

Nella tabella III.7 sono riportati gli impegni di spesa. Anche da questa tabella si vede che le somme impegnate sono state maggiori nel 1999 (per il totale Italia: 3.069,3 mln di €). Nel 2000 le somme impegnate, pari a 2.515,1 mln di €, hanno ritrovato valori più confrontabili con gli anni precedenti al 1999. Le Regioni con le quote d'impegno di spesa più alte sono le stesse riportate nella tabella III.6 (rispettivamente: Lombardia 367,0 mln di €, Emilia Romagna 209,0 mln di €, Lazio 273,1 mln di € e Sicilia 344,5 mln di €). Un grosso aumento degli impegni c'è stato invece in Sardegna (da 99,4 mln di € del 1999 a 314,5 mln di € nel 2000 per l'aumento di fondi regionali per l'addestramento del personale). Altre Regioni hanno avuto una decisa diminuzione degli impegni nel 2000: il Veneto, è passato da 225,1 mln di € del 1999 a 63,9 mln di € del 2000 per la grossa differenza di impegni nei capitoli di spesa relativi ai finanziamenti e cofinanziamenti nazionali e comunitari per azioni di formazione professionale previsti negli obiettivi del vecchio QCS 1994/99.

Anche in Puglia è stata registrata una grossa diminuzione (da 93,5 mln di € del 1999 a 18,3 mln di € del 2000).

In Calabria la differenza (da 91,6 mln di € del 1999 a 9,9 mln di € del 2000) si è dovuta soprattutto ai capitoli di spesa relativi ai programmi operativi plurifondo presenti nel Rendiconto 1999, ma non inclusi in quello del 2000.

Le previsioni finali di spesa si trovano nella tabella 4. L'andamento e soprattutto la differenza tra il 1999 e gli altri anni sono del tutto simili a quelli delle due tabelle precedenti; a conferma del fatto che le Regioni hanno adottato lo stesso tipo di comportamento al momento della chiusura di QCS 1994/1999 e dell'apertura di quello 2001/2006.

Il totale della spesa nazionale prevista per il 2000 è stata di 3.926,2 mln di €.

Grosse differenze rispetto al 1999 ci sono state in Basilicata (59,6,0 mln di € nel 2000 rispetto a 118,1 mln di € nel 1999) dove è stato eliminato un capitolo di spesa abbastanza corposo⁷ presente negli anni precedenti. Ma anche in Calabria, dove nel 2000 è stato programmato molto meno (22,8 mln di €) rispetto agli anni precedenti (105,0 mln di € nel 1999).

⁶ Distinta nella Province Autonome di Trento e di Bolzano.

⁷ Capitolo n.7495 "Spese relative a residui passivi eliminanti e reclamati dai creditori (spesa in c/capitale) settore formazione professionale - spesa obbligatoria" pari a 31,0 mln di €.

Come nei precedenti Rapporti Isfol, i valori assoluti sopra riportati sono stati utilizzati per costruire diversi indici che possono contribuire ulteriormente alla comprensione degli specifici andamenti finanziari.

La tabella III.9 riporta i dati sulla spesa regionale per la formazione professionale per unità di forza lavoro.

L'analisi di questa tabella porta a conclusioni del tutto simili a quelle osservate per la tabella III.6. Infatti la spesa media maggiore a livello nazionale (€87,9) si è avuta nel 1999, per i motivi già esposti. Il Nord est presenta la serie storica con i dati più elevati (fino a €100,3 del 2000). Riguardo alle singole Regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Autonoma della Valle d'Aosta presentano le serie storiche più alte per il Nord con i valori più alti nel 2000 (€363,9 nella Provincia Autonoma di Trento e €337,0 nella Provincia Autonoma di Bolzano). Al Centro L'Umbria ha registrato la spesa media maggiore (€108,3). Al Sud, ci sono stati valori altalenanti tra le diverse Regioni. La tabella 6 illustra quanto della spesa programmata è stato impegnato nello stesso anno.

La tabella specifica, ancor più nel dettaglio, quanto si è detto fino ad ora: il 1999 è stato l'anno in cui i fondi programmati sono stati impegnati quasi all'80% a livello nazionale (78,2%). In tutte le quattro Circostrizioni il dato è stato di oltre il 75% (81,2% al Sud). Al Nord ovest la Valle d'Aosta ha sempre impegnato più dell'80% ogni anno (84,9% nel 2000). Al Nord est, le due Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno impegnato la quasi totalità dei fondi ogni anno (l'84,9% a Trento e il 95,5% a Bolzano nel 2000). Al Centro la Regione Toscana (circa l'80%) e la Regione Marche (ben oltre l'85%) hanno impegnato molto nei quattro anni considerati; l'Umbria ed il Lazio hanno fatto registrare le percentuali più basse (nel 2000, rispettivamente: 38,0% e 56,3%). Al Sud la serie storica con i dati più bassi è stata registrata in Abruzzo con solo il 27,1% nel 2000). A parte la Campania con il dato più basso nel 1998 (16,3%) e la Puglia (11,2% nel 2000), tutte le altre Regioni hanno avuto una capacità d'impiego medio alta negli anni. Ma il Molise e la Sicilia sono riuscite ad impegnare le quote maggiori, anche a livello nazionale. I valori nel 2000 sono stati: 93,5% nel Molise e 97,1% in Sicilia.

La tabella III.11 indica quanto è stato effettivamente speso dei fondi impegnati nell'anno di riferimento.

Questa tabella dovrebbe dare una qualche indicazione sull'efficienza delle Regioni, ma è bene ricordare che la quota non spesa non necessariamente è sintomo d'inefficienza dell'amministrazione regionale: i tempi che passano tra gli impegni presi dalle Regioni e l'attuazione debbono sottostare a vincoli temporali non eludibili sotto l'aspetto tecnico.

Mediamente, comunque in Italia non si è riusciti a pagare neanche la metà di quanto si era impegnato nell'anno (40,9% nel 2000); al Centro addirittura si è riusciti a pagare solamente il 30% circa degli impegni. Nelle singole Circostrizioni tutte le Regioni hanno pagato una fascia media del 30-40% ogni anno. Nel 2000, in Piemonte si è pagato il 50,1% nel Nord ovest; nel Nord est quasi tutte le Regioni hanno pagato oltre il 50% dell'impegnato (a parte il Veneto che ha pagato molto poco nell'anno (massimo il 47,4% nel 2000). Solo il Friuli Venezia Giulia è riuscito a pagare quasi tutto nell'anno (il 95,2% nel 2000). Al Centro le percentuali sono state molto basse, ma i pagamenti complessivi sono stati congrui dopo aver aggiunto i residui pregressi pagati; solo l'Umbria e le Marche hanno riportato una percentuale di pagamenti nel 2000 molto bassa rispetto agli impegni presi: in quell'anno la competenza pagata è stata solo del 6,1% e 7,6% (rispettivamente). Al Sud nel 2000 si sono contrapposte Regioni come la Sicilia, la Puglia e la Basilicata (rispettivamente 65,2% - 44,4% - 40,5%) con alte percentuali contro basse percentuali in Abruzzo, Molise, Campania (rispettivamente 9,6% - 7,4% - 6,8%).

Se la tabella III.11 dà un'indicazione sulla velocità nella spesa degli impegni assunti, una sostanziale indicazione sulla capacità realizzativa degli impegni di spesa regionali si può leggere dalla tabella III.12 dove sono confrontati nelle singole Regioni quanto si è effettivamente speso per il periodo 1996 - 2000 rispetto all'aggregazione degli impegni in quegli anni (capacità realizzativa 1996 - 2000).

Complessivamente la capacità è stata del 79,6%. Al Nord il dato è stato molto alto (rispettivamente 82,8% ad ovest e 90,8% ad est). In quasi tutte le Regioni di queste due Circostrizioni la capacità realizzativa è stata di ben oltre l'85% a parte la Liguria (65,8%), il Veneto (74,8) e la Valle d'Aosta (74,9).

Complessivamente al Sud la percentuale è stata di poco inferiore (78,8%), frutto dell'aggregazione di dati medio bassi come il Molise (50,4%), la Calabria (49,1%) e la Campania (32,6%) e di dati decisamente più alti: Basilicata (83,0%), Sicilia (84,7%), Sardegna (93,4%) e Puglia (94,0%).

Ultimo indice dove sono utilizzati i consuntivi di spesa regionali è riportato nella tabella III.13 dove si mostra il rapporto tra i dati sulle spese di competenza presi dai bilanci di previsione iniziale e dai bilanci consuntivi. L'affidabilità di questi confronti tra due documenti decisamente diversi può non soddisfare il lettore, ma quantomeno può dare qualche indicazione: le previsioni iniziali di competenza sono comunque inferiori a quelle finali si da far evidenziare le difficoltà nell'anticipazione dei livelli finali di spesa programmata e dei fondi di cassa.

Quest'ultima tabella può, infine, introdurre alla seconda parte del documento, quella relativa ai dati di spesa pubblicati nei bilanci di previsione iniziale.

2.2. La spesa regionale per la formazione professionale: i bilanci di previsione

Con la Legge n.94 del 3 aprile 1997 (successivamente modificata dalla L. n.241/99) è cambiata la struttura dei bilanci pubblici. Questo permette, tra l'altro. Una maggiore confrontabilità tra i diversi bilanci regionali. In questa struttura le spese sono ora ripartite in:

1. *Funzioni Obiettivo* individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche di settore;
2. *Unità previsionali di base (U.P.B.)* le funzioni obiettivo sono suddivise in unità relative alla spesa;
3. *Capitoli*, ai fini della gestione e rendicontazione, secondo l'oggetto ed il contenuto economico e funzionale della spesa.

I bilanci di previsione iniziale del 2002 sono stati concepiti secondo questa impostazione. Senz'altro questo renderà più facile l'individuazione della spesa, ma, a volte, rende questi bilanci difficilmente confrontabili col quelli degli anni precedenti.

I dati estratti da questi bilanci si trovano nella tabella III.14.

Il totale a livello nazionale delle previsioni di competenza è di €3.528,7, le previsioni iniziali di cassa €4.840,9 ed i residui passivi presunti €2.367,6.

Questo è il risultato di una somma di previsioni iniziali di competenza di €1.274,5 al Sud, €938,1 al Centro. €689,1 nel Nord est e €627,0 nel Nord ovest. Confronti quantitativi dalle diverse Circoscrizioni non sono proponibili. Da evidenziare, piuttosto, che i dati così elevati al Sud ed al Centro risentono di ammontare decisamente più alti in Campania €484,0 e nel Lazio €614,7.

Non sono stati rilevati i residui presunti e le previsioni iniziali di cassa delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Anche nella Regione Sicilia non sono stati rilevati i residui presunti.

Nella tabella III.15 i bilanci dell'anno finanziario 2002 sono stati messi a confronto con i bilanci 2001.

La variazione percentuale delle previsioni di spesa si competenza nei due anni riporta un aumento del 19,05% da 2.964,0 mln. di € del 2001 a 3.528,7 mln. di € del 2002. Questo è il risultato di variazioni di segno opposto tra il Nord (-11,12% nel Nord est e -9,09% nel Nord ovest) ed il Centro-Sud (rispettivamente 51,38% e 44,95%). Gli aumenti più consistenti si

sono verificati in Valle d'Aosta (+104%), in Campania (+184%) ed in Sardegna (+124%). Le maggiori diminuzioni ci sono state nella Provincia autonoma di Trento (-84,01%), in quella di Bolzano (-37,30%), in Calabria (-19,34%) ed in Sicilia (-19,34%).

I residui presunti sono aumentati del 45,06% (da 1.632,1 mln. di € del 2001 a 2.367,6 mln. di € del 2002) con un aumento registrato in tutte le Regioni tranne il Lazio (-51,40%), l'Umbria (-22,21%) e Puglia (-6,84%). Gli aumenti maggiori ci sono stati in Sardegna (+400,39%), in Calabria (+378,48%) e Liguria (+291,56%). Le previsioni iniziali di cassa, infine, sono aumentate del 34,08% a livello nazionale (da 3.610,4 mln. di € del 2001 a 4.840,9 mln. di € del 2002). In questi dati non ci sono da rilevare grosse diminuzioni da un anno all'altro: -20,96% in Umbria e -20,33% in Calabria. Ampli aumenti si sono rilevati, invece, in Sicilia (510,95%), in Sardegna (364,41%) e nelle Marche (225,48%).

Come si è detto sopra, i bilanci del 2002 analizzati hanno un'impostazione decisamente diversa da quella degli anni precedenti.

Non è stato possibile, quindi, un confronto preciso con gli anni precedenti. In alcuni bilanci (quello della Provincia Autonoma di Trento per esempio) non si è riusciti a risalire ai capitoli di spesa così come esposti negli anni precedenti quindi il confronto è decisamente inaffidabile.

Di contro, questo nuovo sistema di classificazione nei bilanci renderà più semplice includere determinate voci di spesa e potrà aiutare ad un migliore confronto tra Regioni.

Tab. III.5 - Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale in Italia - Anni 1997 - 2002.

	Previsioni iniziali (a) (mln. di euro)	Previsioni finali (b) (mln. di euro)	Capacità previsiva (3)=1/2	Impegni di spesa (b) (mln. di euro)	Capacità di impegno (5)=4/2	Spesa effettiva (b) (mln. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente (7)	Spesa per unità di forza lavoro (c) (euro)
	(1)	(2)		(4)		(6)		(8)
1997	2.496,5	3.277,6	76,2%	2.244,6	68,5%	1.627,8	100,0	71,1
1998	2.530,5	3.472,0	72,9%	2.383,2	68,6%	1.874,6	114,7	81,4
1999	2.743,0	4.030,6	68,1%	3.069,3	78,2%	2.054,6	109,6	87,9
*2000	2.371,1	3.926,2	63,0%	2.515,1	65,1%	1.962,0	96,1	83,5
2001	2.964,0							
2002	3.528,7							

* I dati relativi ai consuntivi delle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania sono stati ottenuti per stima.

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

*Tab. III.6 – Pagamenti finali per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1997-2000 (mln. di euro)**

Regioni	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	12,5	13,4	13,5	14,6
Piemonte	131,4	130,1	154,1	188,3
Liguria	24,8	53,2	43,2	55,0
Lombardia	210,7	403,8	269,8	268,7
Veneto	132,3	132,8	118,0	122,0
Prov. Aut. di Trento	67,2	67,4	59,4	76,8
Prov. Aut. di Bolzano	52,8	58,8	61,9	74,0
Friuli V. G.	53,2	54,5	53,6	48,7
Emilia Romagna	116,8	127,5	162,4	159,7
Toscana	89,7	73,4	64,5	64,2
Umbria	19,5	24,9	38,3	37,4
Marche	26,0	23,2	58,9	39,1
Lazio	54,9	94,7	144,3	121,9
Abruzzo	18,4	22,4	20,0	19,9
Molise	14,8	15,3	20,1	20,0
Campania	30,3	34,4	46,6	46,4
Puglia	43,5	70,5	89,4	86,0
Basilicata	67,2	67,7	54,4	38,5
Calabria	13,4	31,2	28,9	26,3
Sicilia	292,2	281,1	453,3	344,3
Sardegna	106,0	94,3	99,9	110,1
Nord-ovest	379,5	600,5	480,7	526,6
Nord-est	422,3	441,1	455,3	481,2
Centro	190,1	216,2	306,0	262,6
Sud	636,0	616,8	812,7	691,6
Totale	1.627,8	1.874,6	2.054,6	1.962,0

* I dati relativi alle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania nell'anno 2000 sono stati stimati.

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. III.7 - Impegni di competenza per la formazione professionale nelle singole Regioni. Anni 1997-2000 (mln. di euro)

Regioni	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	16,0	20,1	22,5	17,2
Piemonte	142,0	163,9	207,1	166,9
Liguria	58,2	74,0	82,5	59,0
Lombardia	354,4	332,7	409,8	367,0
Veneto	141,8	218,7	225,1	63,9
Prov. Aut. di Trento	71,9	88,7	78,1	86,7
Prov. Aut. di Bolzano	63,7	67,4	74,9	98,6
Friuli V. G.	61,1	66,4	65,0	44,7
Emilia Romagna	145,4	167,6	245,6	209,0
Toscana	109,7	90,6	129,2	115,7
Umbria	27,1	33,5	84,7	36,0
Marche	40,3	56,1	73,2	50,1
Lazio	68,9	275,6	301,7	273,1
Abruzzo	32,9	31,6	42,1	37,7
Molise	31,3	31,7	32,5	29,1
Campania	169,4	30,9	141,4	126,6
Puglia	85,4	94,2	93,5	18,3
Basilicata	35,6	60,0	72,5	46,2
Calabria	27,5	62,2	91,6	9,9
Sicilia	439,8	387,2	580,3	344,9
Sardegna	108,7	107,2	99,4	314,5
Nord-ovest	570,6	590,7	721,9	610,1
Nord-est	484,0	531,9	605,4	502,9
Centro	246,0	455,9	588,9	474,9
Sud	930,7	804,8	1.153,2	972,3
Totale	2.244,6	2.383,2	3.069,3	2.515,1

* I dati relativi alle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania sono stati ottenuti per stima

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci consuntivi 2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. III.8 - Previsioni finali di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni Anni 1997 - 2000 (mln. di euro)

Regioni	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	19,3	24,9	25,0	20,3
Piemonte	194,9	216	236,1	235,3
Liguria	85,3	99,7	98,2	89,4
Lombardia	508	439,1	546,1	554,7
Veneto	208,5	275,8	317,6	221,4
Prov. Aut. di Trento	78,6	90,8	82,9	102,1
Prov. Aut. di Bolzano	67,7	79,3	80,6	103,2
Friuli V. G.	128,3	140,1	154,4	163,5
Emilia Romagna	177,3	205,5	290,2	268,4
Toscana	128,9	111,4	162,9	165,5
Umbria	70,1	104,7	120,2	94,8
Marche	47,4	62,9	85,2	57,3
Lazio	258,2	453,4	411,4	485,1
Abruzzo	123,1	71,6	145,7	148,0
Molise	31,7	35,8	33,9	34,4
Campania	231,6	189,6	183,3	186,2
Puglia	129,2	127	122,8	163,2
Basilicata	114,7	108,8	118,1	59,6
Calabria	75,8	101,6	105,0	22,8
Sicilia	464,4	403,6	584,9	358,0
Sardegna	138,7	129,8	126,1	393,0
Nord-ovest	807,5	779,7	905,5	899,7
Nord-est	660,4	792,1	925,6	858,6
Centro	504,6	732,4	779,6	802,7
Sud	1.309,2	1.167,8	1.419,8	1.365,2
Totale	3.277,6	3.472,0	4.030,6	3.926,2

* I dati relativi alle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania sono stati ottenuti per stima.

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab.III.9 - Spesa media per la formazione professionale rispetto alla forza lavoro. Anni 1997-2000 (euro)

Regioni	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	227,3	248,1	247,5	260,9
Piemonte	71,0	70,8	82,9	99,7
Liguria	38,2	81,7	66,5	84,6
Lombardia	53,9	101,4	67,0	67,3
Veneto	67,7	68,0	59,7	60,5
Prov. Aut. di Trento	334,3	337,0	287,0	363,9
Prov. Aut. di Bolzano	249,1	274,8	289,1	337,0
Friuli V. G.	106,0	109,9	106,8	96,8
Emilia Romagna	64,8	70,9	88,9	86,5
Toscana	60,7	50,0	43,0	42,9
Umbria	59,1	76,1	112,8	108,3
Marche	42,7	38,7	95,0	62,8
Lazio	26,4	45,3	67,7	56,6
Abruzzo	37,4	46,7	41,2	41,6
Molise	116,5	121,4	159,6	162,1
Campania	15,0	16,9	22,9	23,0
Puglia	31,2	49,2	61,7	58,8
Basilicata	315,5	319,3	252,3	174,2
Calabria	19,5	44,1	39,2	36,0
Sicilia	170,9	161,3	258,2	193,8
Sardegna	170,4	149,9	153,5	169,5
Nord ovest	58,7	92,0	72,9	79,8
Nord est	90,4	94,7	96,4	100,3
Centro	42,3	48,2	66,6	56,8
Sud	87,6	83,8	109,1	93,4
Totale	71,1	81,4	87,9	83,5

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. III.10 - Capacità di impegno di spesa per la formazione professionale nelle singole Regioni^a. Anni 1997 - 2000 (valori percentuali).

<i>Regioni</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Valle d'Aosta	82,6	80,7	89,7	84,9
Piemonte	72,8	75,9	87,7	70,9
Liguria	68,3	74,2	84,0	66,0
Lombardia	69,8	75,8	75,0	65,0
Veneto	68,0	79,3	70,9	28,8
Prov. Aut. di Trento	91,5	97,7	94,3	84,9
Prov. Aut. di Bolzano	94,2	85,1	92,9	95,5
Friuli V. G.	47,6	47,4	42,1	27,4
Emilia Romagna	82,0	81,6	84,6	77,9
Toscana	85,1	81,3	79,3	83,1
Umbria	38,6	32,0	70,4	38,0
Marche	85,1	89,3	85,9	87,5
Lazio	26,7	60,8	73,3	56,3
Abruzzo	26,7	44,1	28,9	27,1
Molise	99,0	88,3	95,7	93,5
Campania	73,2	16,3	77,1	52,9
Puglia	66,1	74,1	76,2	11,2
Basilicata	31,1	55,2	61,4	77,5
Calabria	36,3	61,2	87,2	43,6
Sicilia	94,7	95,9	99,2	97,1
Sardegna	78,3	82,6	78,8	80,0
Nord-ovest	70,7	75,8	79,7	67,3
Nord-est	73,3	67,1	74,4	58,6
Centro	48,8	62,2	75,5	60,8
Sud	71,1	68,9	81,2	69,5
<i>Totale</i>	<i>68,5</i>	<i>68,6</i>	<i>78,2</i>	<i>65,1</i>

^aRapporto impegni su previsioni finali.

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. III.11 - Velocità della spesa: rapporto tra impegni di spesa e somme erogate^a nelle singole Regioni Anni 1997 - 2000

<i>Regioni</i>	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	54,4	46,7	38,7	47,0
Piemonte	46,1	36,0	30,8	50,1
Liguria	30,2	46,7	38,1	39,2
Lombardia	38,6	73,6	54,7	48,2
Veneto	37,9	33,4	30,0	47,4
Prov. Aut. di Trento	61,1	53,8	50,9	53,8
Prov. Aut. di Bolzano	45,0	44,5	43,7	41,5
Friuli V. G.	77,8	74,5	73,9	95,2
Emilia Romagna	64,4	54,6	44,2	34,0
Toscana	45,1	28,4	19,2	16,9
Umbria	15,4	20,6	19,9	6,1
Marche	51,8	14,7	43,3	7,6
Lazio	73,8	28,1	39,8	40,7
Abruzzo	23,7	23,5	10,9	9,6
Molise	3,7	2,6	8,4	7,4
Campania	6,6	28,8	7,7	6,8
Puglia	33,3	15,5	15,1	44,4
Basilicata	65,6	78,9	59,3	40,5
Calabria	35,5	26,9	13,8	34,3
Sicilia	59,3	57,4	61,6	65,2
Sardegna	79,3	78,4	85,8	32,1
Nord-ovest	40,0	58,9	45,5	47,8
Nord-est	55,3	54,8	44,9	46,0
Centro	50,9	26,0	32,8	28,8
Sud	46,1	50,0	46,0	38,1
Totale	46,8	48,7	43,1	40,9

^a Spesa di competenza

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali consuntivi

Tab. III.12 - Capacità realizzativa nelle singole Regioni per il periodo 1996 - 2000^a.

<i>Regioni</i>	<i>Val %</i>
Valle d'Aosta	74,9
Piemonte	87,6
Liguria	65,8
Lombardia	84,4
Veneto	74,8
Prov. Aut. di Trento	87,5
Prov. Aut. di Bolzano	90,5
Friuli V. G.	87,6
Emilia Romagna	88,5
Toscana	63,2
Umbria	75,2
Marche	84,3
Lazio	54,7
Abruzzo	61,6
Molise	50,4
Campania	32,6
Puglia	94,0
Basilicata	83,0
Calabria	49,1
Sicilia	84,7
Sardegna	93,4
Nord-ovest	82,8
Nord-est	90,8
Centro	63,1
Sud	78,8
<i>Totale</i>	<i>79,6</i>

^aRapporto tra la spesa effettivamente sostenuta ed i relativi impegni tra gli anni 1996 e 1999.

Per la spesa sostenuta è stata considerata anche quella in conto residui dell'anno 2000 ed è stata esclusa quella dei residui 1996.

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci consuntivi regionali

*Tab. III.13 – rapporto percentuale tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa nelle singole Regioni. Anni 1997-2000.**

Regioni	1997	1998	1999	2000
Valle d'Aosta	73,5	72,6	69,7	67,4
Piemonte	61,4	62,8	63,3	85,3
Liguria	88,1	97,2	86,1	79,2
Lombardia	53,3	64,2	43,9	66,0
Veneto	83,0	82,9	63,2	96,6
Prov. Aut. di Trento	83,8	73,3	73,1	81,6
Prov. Aut. di Bolzano	104,6	128,7	105,5	81,4
Friuli V. G.	40,2	44,4	36,9	18,9
Emilia Romagna	94,2	87,7	67,5	83,3
Toscana	80,2	75,1	55,4	8,0
Umbria	72,3	54,5	55,4	27,5
Marche	84,6	57,6	75,2	22,8
Lazio	62,1	56,3	90,1	76,3
Abruzzo	87,8	54,9	75,4	88,1
Molise	102,8	98,8	94,7	61,3
Campania	88,0	70,7	83,5	60,5
Puglia	61,6	73,3	71,4	62,9
Basilicata	75,5	51,1	56,7	103,6
Calabria	91,6	83,9	82,4	48,3
Sicilia	88,5	92,9	68,5	46,8
Sardegna	102,9	94,6	98,4	32,1
Nord-ovest	59,4	68,3	54,3	73,0
Nord-est	80,0	80,8	64,7	74,0
Centro	70,2	59,0	75,9	54,1
Sud	86,6	80,5	74,7	52,6
Totale	76,2	72,9	68,1	63,0

* I dati relativi alle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania sono stati ottenuti per stima.

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali di previsione iniziale e bilanci consuntivi.

Tab. III.14 - Bilanci regionali di previsione iniziale 2002 (mln. di euro)

<i>Regioni</i>	<i>Residui</i>	<i>Competenza</i>	<i>Cassa</i>
Valle d'Aosta	20,0	21,4	32,0
Piemonte	162,6	216,8	369,1
Liguria	71,9	97,4	169,3
Lombardia	482,3	291,4	411,9
Veneto	208,8	232,7	411,9
Prov. Aut. di Trento		12,7	
Prov. Aut. di Bolzano		52,1	
Friuli V. G.		87,7	
Emilia Romagna	255,6	303,9	371,0
Toscana	118,0	171,4	289,4
Umbria	49,9	92,5	94,7
Marche	32,5	59,5	90,1
Lazio	12,4	614,7	627,1
Abruzzo	63,7	65,6	100,5
Molise	40,2	32,7	73,0
Campania	254,6	484,0	361,6
Puglia	279,6	115,4	395,0
Basilicata	36,3	127,3	124,3
Calabria	25,7	72,7	74,1
Sicilia		191,5	199,1
Sardegna	283,5	185,3	317,8
Nord-ovest	736,8	627,0	1.311,3
Nord-est	434,4	689,1	782,9
Centro	212,8	938,1	1.101,3
Sud	983,6	1.274,5	1.645,4
Totale	2.367,6	3.528,7	4.840,9

Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci regionali di previsione iniziale 2002.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

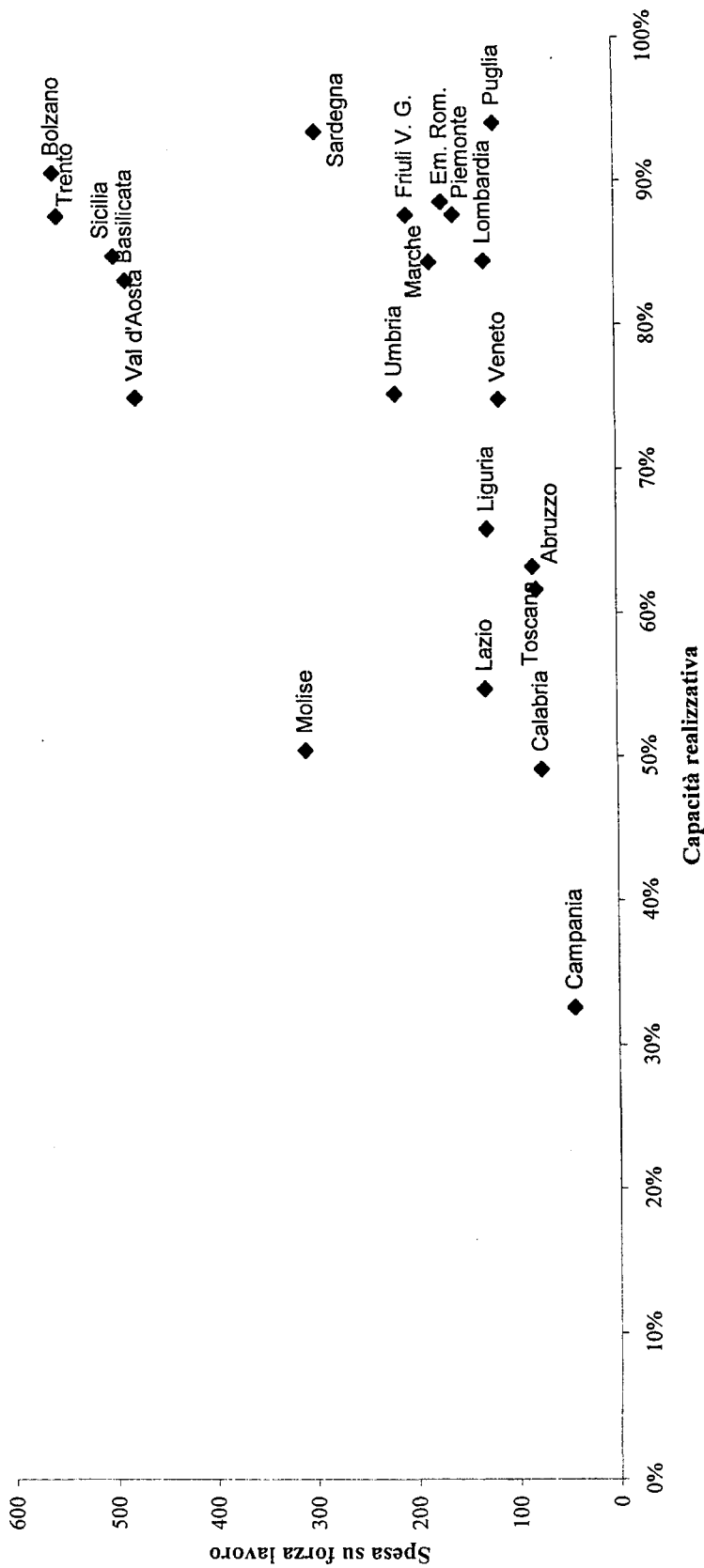
Tab. III.15 - Analisi dei bilanci regionali di previsione iniziale per la formazione professionale. Anni 2001-2002 (mln. di euro).

Regioni	Competenza		Residui		Cassa		Var.%	2002	Var.%	2001	2002	Var.%
	2001	2002	2001	2002	2001	2002						
Valle d'Aosta	10,5	21,4	104,12	13,8	20,0	44,50	18,7	32,0	71,16			
Piemonte	208,9	216,8	3,78	93,8	162,6	73,37	287,7	369,1	28,29			
Liguria	119,2	97,4	-18,29	55,9	71,9	28,55	175,1	169,3	-3,33			
Lombardia	351,1	291,4	-17,00	123,2	482,3	291,56	474,5	740,9	56,14			
Veneto	217,4	232,7	7,05	178,4	208,8	17,05	344,2	411,9	19,68			
Prov. Aut. di Trento*	79,4	12,7	-84,01	--	--	--	--	--	--			
Prov. Aut. di Bolzano	83,1	52,1	-37,30	76,7	--	--	88,9	--	--			
Friuli V. G.*	82,8	87,7	5,93	--	--	--	--	--	--			
Emilia Romagna	312,6	303,9	-2,77	160,5	225,6	40,55	342,2	371,0	8,43			
Toscana	131,2	171,4	30,66	93,4	118,0	26,30	224,6	289,4	28,85			
Umbria	72,0	92,5	28,39	64,1	49,9	-22,21	119,8	94,7	-20,96			
Marche	60,8	59,5	-2,12	15,8	32,5	106,32	27,7	90,1	225,48			
Lazio	355,7	614,7	72,82	25,5	12,4	-51,40	381,2	627,1	64,51			
Abruzzo	63,4	65,6	3,52	40,7	63,7	56,52	74,1	100,5	35,61			
Molise	34,3	32,7	-4,79	37,7	40,2	6,63	72,0	73,0	1,32			
Campania	170,3	484,0	184,16	115,6	254,6	120,18	288,3	361,6	25,43			
Puglia	134,6	115,4	-14,26	300,1	279,6	-6,84	434,7	395,0	-9,13			
Basilicata	64,4	127,3	97,82	30,7	36,3	18,33	62,6	124,3	98,42			
Calabria	92,5	72,7	-21,40	5,4	25,7	378,48	93,0	74,1	-20,33			
Sicilia*	237,4	191,5	-19,34	144,1	--	--	32,6	199,1	510,95			
Sardegna	82,4	185,3	124,95	56,7	283,5	400,39	68,4	317,8	364,41			
Nord-ovest	689,7	627,0	-9,09	286,7	736,8	156,96	956,1	1.311,3	37,16			
Nord-est	775,4	689,1	-11,12	415,6	434,4	4,51	775,3	782,9	0,99			
Centro	619,7	938,1	51,38	198,8	212,8	7,05	753,3	1.101,3	46,20			
Sud	879,3	1.274,5	44,95	730,9	983,6	34,58	1.125,8	1.645,4	46,15			
Totale	2.964,0	3.528,7	19,05	1.632,1	2.367,6	45,06	3.610,4	4.840,9	34,08			

* Diverse Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano non hanno riportato i valori sui Residui presunti e le previsioni iniziali di Cassa.

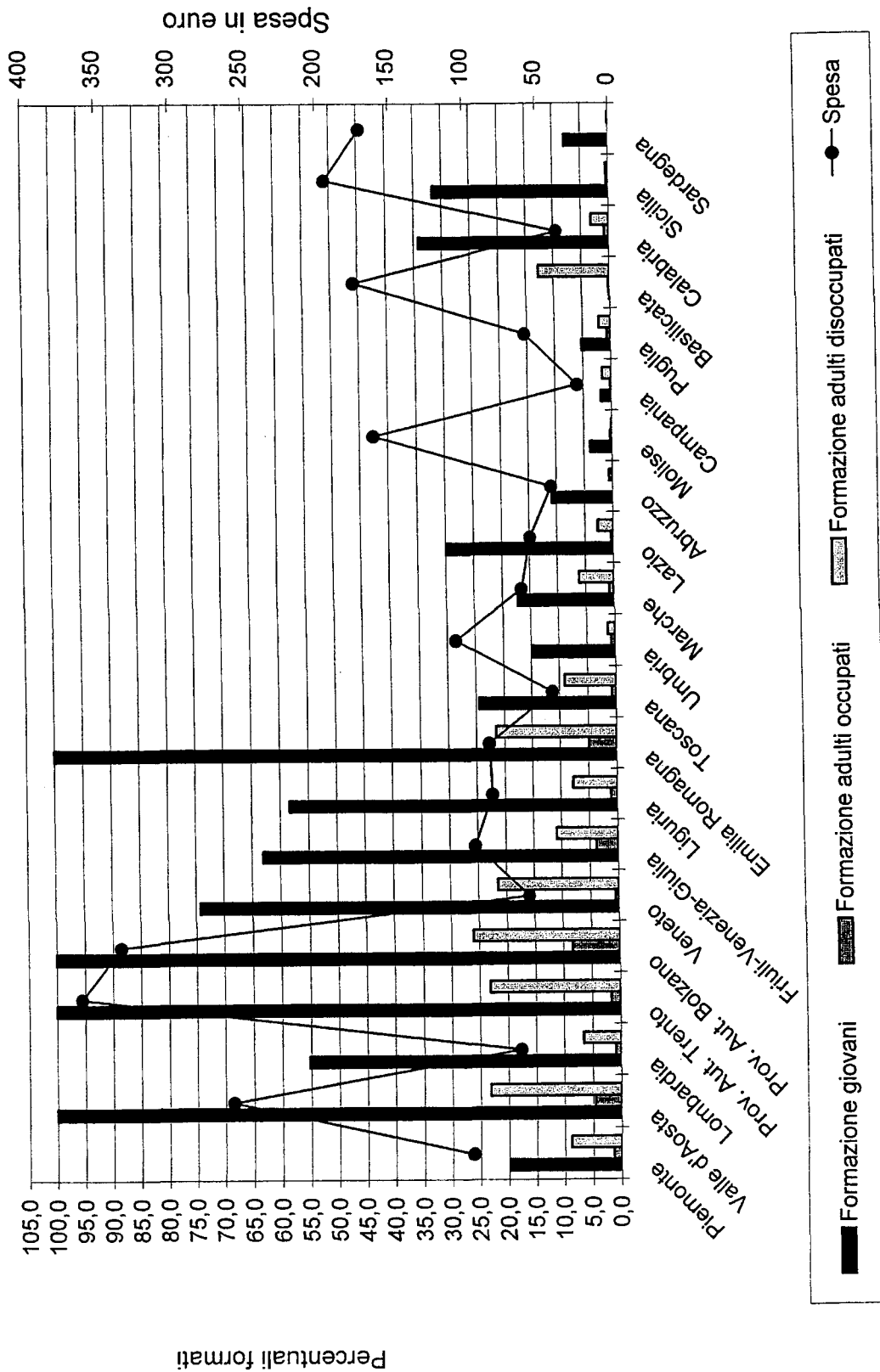
Fonte: elaborazioni Isfol sui bilanci di previsione.

Fig. III.4 - Capacità di investimento in capitale umano delle Regioni. Anno 2000.



Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Fig. III.5 - Percentuale di formati su bacino d'utenza e spesa regionale pro capite per la formazione -- Anno 2000



Fonte: elaborazioni Isfol

SEZIONE II

L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA FORMATIVA

Capitolo 4

L'OBBLIGO FORMATIVO

1. La formazione iniziale

Nel nuovo quadro delineato dalle riforme del sistema formativo, ed in particolare per quanto riguarda le norme di attuazione dell'obbligo formativo, la formazione professionale di primo livello assume un ruolo rilevante. Infatti diverse realtà regionali hanno avviato un processo di riorganizzazione dei percorsi iniziali di formazione professionale sia sul piano dell'organizzazione sistemica, sia sul piano più propriamente didattico.

Relativamente all'organizzazione sistemica si può assistere sia a livello regionale che provinciale ad azioni di coordinamento che vengono formalizzate in accordi che prendono il nome di Cabine di regia, comitato di pilotaggio, gruppo di lavoro. Queste prevedono un forte raccordo di sistema che coinvolge attività di orientamento, di integrazione con la scuola, certificazione e passerelle finalizzate a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa. Su questi punti operano già in numerose regioni gruppi tecnici, il cui compito è centrato sulla formazione iniziale, come ad esempio in Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna ed Abruzzo.

Diverse Regioni hanno delegato alle Province (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata) le attività di gestione della formazione professionale attuando il processo di decentramento: l'attribuzione della delega in materia di formazione rende ovviamente più agevole l'incrocio tra la domanda e l'offerta di formazione, nonché l'integrazione del sistema formativo con il sistema informativo.

Dai dati raccolti dal II Rapporto di monitoraggio condotto dall'ISFOL⁸ su incarico istituzionale, nell'anno formativo 2001-2002 emerge la previsione di una partecipazione di allievi più consistente di quella effettivamente avvenuta nell'anno precedente. Infatti, come riportato nella Tab. IV.1, nell'anno formativo 2001/2002 gli allievi dall'attività di programmazione regionali sono 56.997, a fronte dei 17.179 allievi che hanno effettivamente partecipato ad attività corsuali nell'ambito dell'obbligo formativo nel corso del 2000/2001.

⁸ ISFOL, I sistemi regionali per l'obbligo formativo. Secondo rapporto di monitoraggio, maggio 2002.

Pur nella consapevolezza di una non piena confrontabilità fra dati di programmazione e quelli relativi ad attività realizzate, si può osservare che, rispetto all'anno di avvio del decreto attuativo 257/99, i soggetti coinvolti nelle iniziative formative promosse dalle regioni sono triplicati. Si conferma così che, anche se in modo non lineare, il processo di riqualificazione dell'offerta per l'obbligo formativo è comunque in fase di espansione.

Tab. IV.1 - Allievi coinvolti nei corsi di formazione professionale per l'Obbligo Formativo

Regione	Attività realizzate Anno 2000/2001	Attività programmate Anno 2001/2002
Piemonte	2467	5120
Valle d'Aosta	25	138
Lombardia	10379	18.498
Prov. Aut. di Bolzano	(a)	273
Prov. Aut. di Trento	733	1.972
Veneto	--	--
Friuli Venezia Giulia	--	7.934
Liguria	352	675
Emilia Romagna	1425	1.887
Toscana	510	895
Umbria	319	328
Marche	202	322
Lazio	n.p.	7.387
Abruzzo	(b)	420
Molise	--	--
Campania	--	6.745
Puglia	n.p.	n.p.
Basilicata	--	--
Calabria	--	--
Sicilia	n.p.	n.p.
Sardegna	767	4.383
Totale dei rispondenti (c)	17179	56.997

a) La Provincia Autonoma di Bolzano ha inviato un dato cumulativo tra scuola e fp di base pari a 7724 iscritti

b) La Regione Abruzzo ha inviato un dato cumulativo dei giovani 15-17 anni a scuola pari a 33719 allievi

c) La composizione finale del dato risente della copertura territoriale delle informazioni inviate dalle Regioni

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Dall'analisi dei documenti pervenuti emerge che molte Regioni (Piemonte, Veneto, Marche, Lombardia, Liguria, Abruzzo, Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna) hanno già recepito quanto contenuto nell'accordo Stato - Regioni del 2 marzo 2000, che prevede percorsi di durata almeno biennale, articolati in cicli certificabili e finalizzati allo sviluppo di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, unitamente a moduli di accoglienza, orientamento e accompagnamento e attività di stage. Sulla base di

tali indicazioni è stato avviato un processo di rinnovamento dei percorsi tradizionali, prevedendo anche una durata formativa ridotta per i soggetti in possesso di un'esperienza lavorativa certificabile o che abbiano già frequentato per uno o più anni la scuola secondaria superiore.

Di particolare rilevanza sono stati i modelli progettuali che hanno inserito percorsi formativi personalizzati – con moduli e servizi di sostegno ad hoc – in considerazione della specificità del soggetto, con particolare riferimento alle esigenze dei soggetti portatori di handicap (Lazio, Marche, Liguria, Lombardia, Veneto, Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Abruzzo, Umbria). La scelta generale di articolare le proposte formative in modelli modulari, basandosi su metodologie didattiche attive, è stata accolta dalla maggior parte delle Regioni. Difatti l'offerta formativa si qualifica all'interno del sistema attraverso una progettazione più articolata che assume una valenza innovativa, passando da un'attività puramente corsuale a modelli modulari con una forte componente della formazione in alternanza, prevedendo cioè attività di stage con un rilevante coinvolgimento delle imprese. Ciò è segno della possibilità di delineare una stretta connessione tra Cfp e contesto socio-economico territoriale, che procede da un livello essenziale – volto al reperimento di opportunità di stage – ma che prosegue verso una forma di vera e propria partnership nella cura dei percorsi di ingresso al lavoro e nell'aggiornamento costante dei contenuti didattici.

Altro elemento da evidenziare è che in alcuni contesti è stato introdotto un terzo anno di specializzazione, in coerenza con il principio della continuità formativa (Provincia Autonoma di Trento e Bolzano, Lazio, Marche, Liguria, Veneto, Campania, Piemonte).

I percorsi integrati tra sistema di istruzione e di formazione professionale sono presenti in quasi tutte le Regioni, anche se assumono architetture e forme attuative diverse. Vi sono regioni in cui l'integrazione è attività caratterizzante la formazione iniziale nella fascia dell'obbligo scolastico e formativo, come l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Piemonte e la Liguria. Vi sono poi regioni, quali la Puglia o la Campania, che hanno individuato nella scuola un volano per la costruzione dell'offerta formativa nell'obbligo scolastico. Un modello particolare di integrazione, realizzato dalla Sardegna, prevede il raccordo con i centri territoriali per l'educazione permanente, mirando al recupero del titolo di licenza media accanto alla parallela attività di professionalizzazione. In particolare l'articolazione didattica annuale proposta per il raccordo tra scuola e formazione professionale prevede che le attività vengano coprogettate e cogestite nell'ambito delle strutture scolastiche e formative per un monte ore di 1200 suddivise in: 1000 ore per le attività formative e 200 ore per il conseguimento della licenza media.

Dall'analisi delle sperimentazioni esistenti sui sistemi di certificazione e di riconoscimento è stato possibile individuare alcuni modelli già sufficientemente consolidati, come quello delle UFC in Emilia-Romagna, oppure in fieri, come appare in altre regioni. Una delle questioni di fondo più evidenti riguarda l'approccio e l'oggetto della certificazione/riconoscimento nell'ambito del sistema integrato. A questo proposito alcune amministrazioni segnalano esplicitamente un approccio per "competenze" (Piemonte, Toscana), con la particolarità di Trento che prevede un riconoscimento particolare delle "competenze trasversali"; altre citano "conoscenze e competenze" insieme (Abruzzo e Veneto). Un'altra questione ricorrente riguarda la regia del riconoscimento delle acquisizioni. Nel riconoscimento delle acquisizioni della scuola verso la formazione professionale, si evidenziano in Veneto i tratti di un modello che utilizza un servizio di accertamento di eventuali crediti (svolto da apposite *commissioni* che rilasciano certificati di ammissione su modello regionale). Altre amministrazioni ricorrono alla mediazione dei centri per l'impiego, che annoverano tra le loro attività la costruzione di tabelle di corrispondenza tra discipline scolastiche e moduli della formazione professionale, oltre alla predisposizione di procedure e documenti per i passaggi tra i sistemi (Pesaro-Urbino, Toscana). Nel percorso di riconoscimento verso la scuola si nota il ricorso a commissioni scolastiche, che devono operare sulla base di precedenti standard che diano trasparenza all'articolazione delle azioni formative, non solo in termini di competenze ma anche di conoscenze (Abruzzo).

Le attività di orientamento sono state inserite in diverse realtà regionali, che per riqualificare l'architettura progettuale, hanno introdotto i temi dell'accoglienza, dell'informazione, della consulenza orientativa, dell'orientamento formativo e delle misure di accompagnamento e inserimento lavorativo quali concreti supporti alle scelte.

Molte Regioni hanno dato avvio ad iniziative di orientamento informativo sul territorio. Le campagne di pubblicizzazione sono state realizzate attraverso la produzione multimediale (videocassette, cd rom, opuscoli ecc.) e tramite seminari informativi di sensibilizzazione promossi dalle istituzioni pubbliche. Di rilievo è stata l'apertura di sportelli informativi che offrono informazioni sulle opportunità di formazione (Piemonte, Friuli, Umbria, Lazio, Abruzzo) ai giovani del territorio.

Moduli di orientamento formativo e di accoglienza, presenti nell'ambito delle iniziative formative, sono stati avviati da molte realtà territoriali (Piemonte, Valle d'Aosta,, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Calabria, Sardegna) per promuovere nel giovane, il riconoscimento e la valorizzazione delle

competenze, abilità, motivazioni e capacità individuali per operare scelte più consone alla propria personalità ed al proprio progetto di vita.

Infine non sono state trascurate le misure di accompagnamento volte a favorire l'inserimento professionale dei giovani, tenendo conto delle peculiarità occupazionali locali (Lazio, Marche, Liguria, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia, Abruzzo). Tali misure sono state affiancate da azioni di tutoraggio all'inserimento formativo con percorsi di sostegno sulle competenze di base e trasversali.

Dall'analisi dell'esperienze regionali e provinciali è possibile trarre la conclusione che il processo di riforma è stato avviato: è stata recepita la necessità di riorganizzare i percorsi e riqualificare l'offerta formativa attraverso percorsi effettivamente rispondenti alle esigenze locali ed ai fabbisogni formativi dei giovani. La formazione professionale di base è oggi chiamata in modo paritetico a predisporre un'offerta in grado di favorire il successo formativo di quanti non trovano per diverse ragioni una collocazione soddisfacente nei percorsi del canale scolastico, offrendo una risposta che bilanci la innovazione ed il potenziamento delle competenze di base con la costruzione di percorsi che per organizzazione e metodologia rispondano a stili cognitivi più orientati alla operatività.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. IV.2 - Quadro sinottico delle attività di formazione professionale iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo⁹

Regioni	Delega alle Province	Attività di programmazione	Caratteristiche dell'offerta formativa	Percorsi integrati e attività di Orientamento
Piemonte	Si	D.G.R. n.72-29878 del 10/4/2000. D.G.R. n.26-5165 del 28/01/01 "Direttiva annuale sulla F.P. finalizzata alla lotta contro la disoccupazione-2002/2003". B.U.R.P del 7/3/2002 "Atto di Indirizzo sulle azioni di orientamento per l'obbligo formativo 2001/2002" approvato con D.G.R. n. 56-5399 del 25/2/02	Percorsi biennali su soggetti in uscita dalla scuola dell'obbligo, di durata max 2400 ore e percorsi annuali per soggetti che hanno abbandonato gli studi o che hanno precedenti esperienze lavorative.	Corsi con integrazione curricolare. Percorsi con arricchimento curricolare. Seminari informativi presso le scuole. Attività di orientamento nella scuola media di 60 ore. Percorsi orientativi integrati pre-professionalizzanti di 160 ore nelle prime classi della scuola secondaria superiore. Attività di orientamento relative alle seguenti dimensioni: • informazione orientativa • Formazione orientativa • - Consulenza orientativa
Valle d'Aosta		D.G.R. n.504 in data 26/2/01. DGR n. 3382 del 17/9/2001 Programmazione 2000/2006 n. 3/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Corsi biennali e triennali di F.P. • Corsi annuali di orientamento e avvicinamento al lavoro. • Corsi annuali di formazione per 	<ul style="list-style-type: none"> • Azione di orientamento, formazione e pre-prof. per inserimento al lavoro o per rientri scolastici. • Azioni di orientamento e formazione negli ultimi anni dell'obbligo scolastico.

⁹ Per le Regioni che non hanno presentato il Rapporto semestrale di monitoraggio sono state inserite informazioni tratte da contatti diretti con i funzionari regionali o da altre fonti documentali

<p>“Azioni formative e di orientamento” e n. 2/2001 “Azioni di sistema”</p>	<p>l’inserimento lavorativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Azioni di qualificazione dei giovani in uscita dall’obbligo scolastico (fascia 15/18 anni), attraverso percorsi che consentano il conseguimento della qualifica anche con alternanza formazione/lavoro o che prevedano al termine la certificazione delle competenze acquisite, • Percorsi di formazione c/o qualificazione rivolti a soggetti senza una qualifica professionale, di età superiore ai 18 anni; • Percorsi di qualificazione o specializzazione finalizzati al rilascio di patentini per figure professionali conseguibili anche con istituti specializzati riconosciuti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moduli professionalizzati nella scuola media superiore. • Percorsi di orientamento ed azioni di accompagnamento, sostegno ed adeguamento delle competenze • Azioni di orientamento per i giovani soggetti ad obbligo formativo; • Azioni di sostegno per i rientri scolastici; • Percorsi di orientamento ed azioni di accompagnamento, sostegno ed adeguamento delle competenze nelle varie fasi della transizione; • Attività di orientamento e informazione sulle opportunità scolastiche e formative, sostegno e recupero delle competenze; • Stages estivi per allievi studenti di scuola media superiore
---	---	--

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lombardia	Si	Atto d'indirizzo per la predisposizione del piano annuale per la formazione professionale - anno formativo 2000-2001 - deliberazione regionale n.493 del 14/7/2000. Atto d'indirizzo per la predisposizione del piano annuale per la formazione professionale - anno formativo 2001-2002	Corsi biennali di 2400 ore, 4 cicli. Corsi annuali di 1200 ore per drop-out, con 2 anni di frequenza scolastica. Corsi triennali per giovani con difficoltà di apprendimento, 4- 6 cicli max 3600 ore. Corsi per giovani portatori di handicap o svantaggiati, 1- 8 cicli max 4800 ore.	Corsi con integrazione curricolare. Corsi con arricchimento curricolare Orientamento per studenti scuola secondaria superiore. Moduli integrativi d'accoglienza e informazione, consulenza orientativa, formazione personalizzata, tirocini formativi di orientamento e accompagnamento al lavoro, informazione orientativa.
P. A. Bolzano		Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2000/2006 - maggio 2000.	Qualificazione professionale conseguita al termine del terzo anno di formazione.	Incontri di orientamento con le scuole secondarie superiori. Orientamento al lavoro (insegnamento della materia "educazione professionale", introduzione pratica alle professioni, visite e tirocini).
P. A. Trento		Programma annuale per le attività formative 2000/01 (L.P. 3/9/1987 n.21). D.G.P n.2198 del 31/8/2000. Definizione delle competenze finali del 1° e 2° anno della F.P. di base (allegati).	Biennio orientativo e polivalente di 1100 ore annue, suddiviso in macro-settori, e 3° anno professionalizzante. Sperimentazione della flessibilità quadro orario nel II quadrimestre dell'anno, con possibilità di riorganizzazione degli ambiti disciplinari per favorire la scelta professionale	Corsi con arricchimento curricolare nel biennio. Potenziamento del valore orientativo nel biennio. Progetti ponte rivolte a specifiche tipologie di utenza. Progetto Daedalus-percorso orientativo per il biennio e per il triennio.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Veneto	No	<p>D.C.R. n.25 del 27/6/2001, programma triennale ai sensi della L.R. 30/1/90 n.10.</p> <p>Ordinamento del Sistema di F.P. e organizzazione delle Politiche Regionali del Lavoro. B.U.R.V. n.69 del 31/7/2001.</p> <p>DGR N.2504 del 28/09/2001 approvazione del Piano annuale della formazione professionale</p> <p>DGR n. 2796/2001 "Direttiva Regionale per gli interventi di orientamento per l'anno 2002"</p>	<p>Corsi biennali di 2100 ore suddivisi in 4 cicli formativi a carattere modulare.</p> <ul style="list-style-type: none"> percorsi formativi per la qualifica professionale; percorsi modulari di specializzazione; stage aziendali; sperimentazione di U.F.C <p>Moduli personalizzati per :</p> <ul style="list-style-type: none"> giovani provenienti dal sistema scolastico o dal mondo del lavoro portatori di handicap approfondimento di competenze specifiche <p>Stage aziendali</p>	<p>Percorsi sperimentali di F.P. integrata scuola superiore.</p> <p>Iniziative sperimentali di orientamento per gli studenti in obbligo scolastico.</p> <p>In particolare sono previste le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> Servizi per l'informazione e l'orientamento; incontri di orientamento per gli allievi che compiono 15 anni; orientamento nell'ultimo biennio di obbligo scolastico; orientamento in obbligo formativo.
Friuli Venezia Giulia	No	<p>Fse- P.O.Ob.3.2000-2001 - Avviso per la presentazione di progetti. Bando multimisura.</p> <p>POR FVG 2001-2006, Ob. 3 Misura C1- Bando assistenza tecnica. Procedure e metodologie di comunicazione tra servizi NOF</p>	<p>Corsi biennali di 1800 ore, con stage obbligatorio e con possibilità di un successivo percorso di specializzazione</p> <p>Percorsi personalizzati per giovani a rischio di abbandono scolastico o formativo</p>	<p>Percorsi integrati di orientamento professionale.</p> <p>Percorsi integrati di arricchimento curricolare di 200 ore annue.</p> <p>Colloqui di orient. presso i CIC delle scuole superiori e Centri di Orientamento Regionali.</p> <p>Sono attivi servizi di riorientamento, orientamento per drop-out e studenti stranieri.</p>
Liguria	Si	<p>Complemento di programmazione- Ob. 3. regione Liguria 2000-2006.</p> <p>D.G.R. n. 775 del 6/07/2001</p>	<p>Corsi biennali di 2000 ore, suddivisi in 4 cicli da 500 ore.</p> <p>Corsi annuali per utenze oltre i 17 anni.</p>	<p>Moduli orientamento - max 125 ore.</p> <p>Moduli orientamento di 20 ore (10 ore erogate dalla f.p. e 10 ore erogate dalla scuola).</p>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Emilia Romagna	Si	Linee guida. D.G. 1224/99	<p>Percorsi modulari personalizzati. Corsi biennali 1600 - 2400 ore (a seconda delle province), riducibili per giovani di 16-18 anni con esperienza lavorativa.</p> <p>Moduli di orientamento alla formazione di 80 ore.</p> <p>Integrazione curriculare con percorsi personalizzati. Coinvolgimento delle famiglie e materiale informativo sull' O.F. Autodiagnosi e analisi delle opportunità esterne. Attività di orientamento integrate (anche in III media) Moduli di orientamento e accoglienza. Accompagnamento al lavoro. Orientamento per persone svantaggiate.</p>
Toscana	Si	D.G.R. n.535 del 28/5/2001; Stralcio dal Piano d'indirizzo per il diritto allo studio e l'istruzione permanente, approvato il 19/6/01 dal Consiglio Regionale; Programmazione 2001-2006 del POR relativo ai fondi FSE.	<p>La durata dei corsi è in relazione alla complessità del profilo professionale. Sono stati segnalati corsi oscillanti tra le 600 e le 1200 ore annue, con stage consistenti (300-550 ore). Moduli certificabili sia in ambito scolastico che formativo. Corsi per gruppi classe e allievi.</p> <p>Percorsi formativi ad integrazione ed arricchimento curriculare. Informazione orientativa per studenti e famiglie. Consulenze individuali e moduli di orientamento di gruppo. Orientamento per gli insegnanti (media e secondaria superiore) per prevenire la dispersione scolastica. Corsi per tutor-orientatori</p>
Umbria	Si	Atto deliberativo n. 30/5/01 n.575. D.G.R. N.1532 del 28/11/01 ripartizione delle risorse tra le Province di Perugia e Terni Det. Dir. N.2125 dell'8/8/2001 approvazione delle attività formative relative al Bando Multimisura POR Ob. 3 Misura A2 Tip. A1 - Perugia DGP n.262 1/8/2001 - Terni	<p>Corsi biennali di 2400 ore articolati in 4 moduli di 600 ore ciascuno. Progetti individualizzati per soggetti disabili e/o in svantaggio (1200 ore) - Perugia</p> <p>Moduli di orientamento pre-professionalizzanti e attività di orientamento in itinere. Percorsi integrati scuola di Istruzione Secondaria Superiore/fp - Perugia Percorsi integrati di istruzione e formazione professionale per il conseguimento della terza</p>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

				media - Termini Percorsi integrati per disabili - Termini Azioni informative sul territorio - Termini
Marche	Si	Documento d'indirizzo per la programmazione d'interventi formativi per l'assolvimento dell'O.F. (Deliberazione della Giunta regionale del 6 settembre 2000 n. 1798)	Corsi biennali. Qualificazione abbreviata per i sedicenni, con un anno di scuola superiore o di lavoro.	Corsi con integrazione curricolare. Orientamento informativo per docenti, studenti e famiglie (opuscoli, cd, ecc). Supporto a scuole per percorsi di orientamento
Lazio	No	Linee guida della sperimentazione. D.G.R. 4/8/2000.	Corsi biennali suddivisi in cicli annuali 950-1200 ore per ciclo formativo.	Percorsi di accoglienza/orientamento all'interno dei moduli formativi. Corsi con integrazione curricolare. Corsi con arricchimento curricolare. Incontri di orientamento presso Istituti Statali.. Iniziative di orientamento a carattere informativo e promozionale sul territorio
Abruzzo	No	D.G.R. del 20/12/2000 "Obbligo Formativo-modello di sperimentazione in Abruzzo". DGR n. 1731 del 20/12/2000 per la realizzazione del Piano regionale sull'obbligo formativo Ordinanza n.DL/184, attuazione P.O.R. 2001/2002 Asse A-Misura A/2.2 Interventi finalizzati all'assolvimento dell'OF.	Percorsi biennali di 2400 ore suddivisi in percorsi annuali 1200 ore.	Modello sperimentale di orientamento suddiviso in 3 fasi: • Attività di orientamento realizzate dalle agenzie formative nelle scuole con il supporto dei C.P.I.; • Azioni di orientamento ed informazione individuale a cura dei C.P.I.; • Interventi di orientamento svolti durante l'attività formativa.
Molise	No	D.G.R. N. 217 DEL 20/2/2001 Linee programmatiche per l'integrazione dei	Corsi da 1200 - 2400 ore in cui sono previste almeno il 30% di stage	Servizi di consulenza e orientamento professionale

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		<p>sistemi della scuola, della formazione, e del lavoro</p> <p>Programma per l'attuazione di un sistema integrato per l'obbligo formativo, in attesa di delibera</p>	<p>Corsi biennali, o corsi abbreviati (un anno 400 -1200 ore) in conformità con la sperimentazione del Lazio. Sono previsti 3 progetti pilota biennali</p>	
Campania	<p>Si, limitatamente CPI</p>	<p>D.G.R. n.98 del 12/01/01. D.G.R. n.1065 del 6/3/01. D.G.R. n. 4398 del 26/09/01 D.G.R. n. 5579 del 27/10/01</p>	<p>Percorsi integrati biennali 1500 ore: - 600 ore 1° anno di cui 100 di stage - 900 ore 2° anno di cui 150 di stage Percorsi di formazione nella fp Percorsi specifici per giovani residenti nelle aree a rischio</p>	<p>Percorsi svolti in integrazione con i Centri di Formazione Regionali e le imprese. Informazione ed orientamento a carico dei COP (Centri di Orientamento Professionale regionali)</p>
Puglia	No	D.G.R. 8/6/2001	<p>Percorsi formativi integrati biennali 2400 ore suddivisi in moduli.</p>	<p>Realizzazione di moduli di 300 ore con contenuto tecnico-culturale presso l'istituto scolastico con cui l'ente di formazione stipula l'accordo.</p>
Basilicata	Si	D.G.R. n.907 del 30/4/2001. Completamento di programmazione P.O.R. Basilicata 2000-2006-Piano stralcio di F.P.-anno 2001	<p>Percorsi integrati di 2000 ore in alternanza</p>	<p>Progetti specifici di orientamento per tipologia di utenza.</p>
Calabria	No	D.G.R. n.612 del 9/7/01	<p>Corsi annuali con struttura modulare di 1000-1200 ore suddivise in 2 semestri della durata di 500-600 ore ciascuno. Corsi biennali con struttura modulare di 1800-2400 ore.</p>	<p>Sono previsti moduli specifici di orientamento nell'ambito degli interventi formativi.</p>
Sicilia	No	Circolare n. 2/FP pubblicata sulla G.U.R.S. n. 29	<p>Percorsi annuali, da 225 a 1050 ore, in</p>	<p>Colloqui individuali di orientamento, con analisi</p>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sardegna	No	<p>del 16/6/2000.</p> <p>D.G.R. n. 17/27 del 22 maggio 2001 - Avviso "Programma delle attività per l'annualità 2000, inerenti all'assolvimento dell'Obbligo Formativo nel sistema della F.P.</p>	<p>relazione al settore e profilo professionale di riferimento. Corsi biennali o triennali, di durata variabile in relazione all'età dei giovani, fino al compimento del 18° anno di età.</p> <p>Percorsi formativi suddivisi in due annualità: 900 ore per la prima annualità e di una seconda annualità di 1200 ore, articolati in: accoglienza/orientamento/accompagnamento, saperi di base, competenze trasversali, competenze tecnico professionali e stage.</p>	<p>formalizzata delle conoscenze e delle competenze possedute.</p> <p>Percorsi di accoglienza, orientamento e di accompagnamento all'interno dei percorsi formativi Stage orientativi Percorsi integrati con i CTP</p>
----------	----	--	---	--

2. L'organizzazione dell'obbligo formativo

L'attuazione dell'articolo 68 della legge 144 del 1999, che introduceva l'obbligo di frequenza ad attività formative fino ai 18 anni, ha registrato, nel corso del 2001, un consistente avanzamento a livello nazionale e regionale..

Dall'analisi dei Rapporti regionali presentati al Ministero del Lavoro da parte delle singole amministrazioni regionali emerge come nel corso del 2001 i sistemi regionali per l'obbligo formativo abbiano iniziato concretamente a decollare, considerando anche i numerosi nodi critici che dovevano essere sciolti, tra i quali:

- i problemi legati al grado di integrazione interistituzionale a livello locale e al dialogo tra Regioni, Province, Organi decentrati del Ministero dell'Istruzione, nuovi Servizi per l'Impiego;
- la costruzione delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo e la creazione di flussi informativi stabili tra il sistema regionale e il sistema dell'istruzione;
- la riqualificazione funzionale dei Centri per l'Impiego necessaria all'accoglimento dei nuovi compiti di informazione, orientamento e tutorato diretti all'utenza;
- la riqualificazione e il ripensamento profondo delle caratteristiche e della qualità della formazione di base per l'assolvimento dell'obbligo;
- le problematiche relative alla formazione aggiuntiva per gli apprendisti in obbligo.

Per ognuno di questi aspetti sono stati compiuti significativi passi in avanti; in particolare è stata definita ed è in fase di realizzazione la programmazione delle attività di formazione iniziale previste dal Protocollo Stato-Regioni del marzo 2000.

D'altra parte rimangono aperti alcuni problemi per quanto riguarda l'omogeneità territoriale dello stato di avanzamento complessivo: le Regioni del Sud sono senza dubbio in ritardo, in particolare per quanto riguarda l'attività dei Centri per l'Impiego, ma anche per la costruzione delle anagrafi. In alcuni casi poi, tra le Province di una stessa Regione cominciano a sorgere differenze sia negli stati di avanzamento sia nella qualità degli interventi. Infine per alcune Regioni del Sud, in particolare Sicilia e Puglia, il quadro informativo sull'introduzione della riforma risulta essere pressoché nullo. Inoltre va considerato che gli stati di avanzamento registrati dai Rapporti regionali si riferiscono principalmente al lavoro di costruzione istituzionale del sistema dell'obbligo, alle attività preparatorie e agli aspetti di programmazione degli interventi, mentre ancora relativamente limitato rimane l'impatto concreto sull'utenza.

Un ultimo punto riguarda la scarsità di iniziative di informazione di carattere generale, rivolte alla cittadinanza, circa l'introduzione dell'obbligo formativo, una scarsità testimoniata anche da una recente indagine commissionata dal Ministero dell'Istruzione all'Istat dove risulta che solo il 14,3% degli studenti e il 21% dei genitori conosceva l'età limite del nuovo obbligo formativo (cfr. tab. IV.3) e, perfino tra i docenti, solo il 36,2% ne aveva conoscenza.

Tab. IV.3 - Conoscenza dell'età terminale dell'obbligo formativo

<i>Fino a che età i ragazzi hanno l'obbligo formativo</i>	<i>Docenti</i>	<i>Studenti</i>	<i>Genitori</i>
Meno di 16 anni	12.4	10.4	8.9
16 anni	25.4	14.8	18.6
17 anni	2.6	1.6	3.2
18 anni	36.2	14.3	21.0
Più di 18 anni	2.1	3.6	5.3
Non so	21.3	55.3	43.0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: indagine MIUR-ISTAT

Una riforma di sistema vera e propria come quella dell'obbligo formativo dovrebbe, pertanto, essere accompagnata da un impegno maggiore soprattutto sul terreno dell'informazione all'utenza.

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

L'attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento dell'attuazione della riforma dell'obbligo nei diversi territori, va a rilevare, tra gli altri indicatori, il livello di coordinamento tra le realtà istituzionali che compongono il sistema dell'istruzione, del lavoro e della formazione professionale.

I dati, aggiornati a dicembre 2001, segnalano 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 collaborazione.

Per contro, nelle Regioni che già avevano avviato nel precedente semestre forme di coordinamento, i dati aggiornati a dicembre 2001, segnalano un progresso nelle modalità di collaborazione territoriale per l'attuazione dell'obbligo formativo.

In altri territori, inoltre, si sta assistendo allo sviluppo di forme più avanzate di cooperazione tra 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.

Ad 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.

Ad un primo livello di analisi, il coordinamento tra le istituzioni e gli altri organismi coinvolti nei territori regionali e provinciali 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 vengono formalizzate in accordi che prendono il nome di Cabina di regia, Comitato di pilotaggio, Gruppo di lavoro (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Provincia di Perugia, Abruzzo, Veneto, Umbria). In alcuni casi si è invece ritenuto maggiormente conveniente non formalizzare il coordinamento, che comunque prevede la partecipazione di più enti al raggiungimento di obiettivi legati all'attuazione dell'obbligo formativo, procedure e codici condivisi (Toscana, Marche, Provincia di Perugia). Tali organismi, qualunque sia il loro livello di formalizzazione, presentano comunque, una progressiva articolazione della loro composizione e suddivisione dei compiti.

In Lombardia, ad esempio, il costituendo "Comitato tecnico di pilotaggio", si avvale del supporto tecnico/operativo di tre gruppi di lavoro: il Gruppo anagrafe regionale; il Gruppo sull'apprendistato; il Gruppo per l'integrazione tra istruzione/formazione professionale. 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.

Ancora, nelle Marche il "gruppo di lavoro integrato" (che comprende referenti dei servizi regionali e delle amministrazioni provinciali, compresi i centri per l'impiego; le Direzioni scolastiche e i centri di formazione; gli enti locali, in particolare le anagrafi comunali) è articolato su due livelli, a seconda delle finalità da perseguire: il primo livello è istituzionale/politico con il mandato di elaborare gli indirizzi strategici di lungo periodo dell'obbligo formativo; il secondo livello è di natura tecnica, composto dai referenti delle singole azioni, con il compito di perseguire obiettivi operativi nel breve/medio termine.

Laddove non si è proceduto in alcun modo alla creazione - formale o non - di organismi di coordinamento (Valle d'Aosta, Lazio, Campania, Sardegna, Molise) si possono formulare alcune ipotesi, legate in primo luogo alla difficoltà, in particolare nelle regioni del Centro - Sud, di far decollare il processo di delega delle competenze alle Province. Nel caso della Valle d'Aosta, invece, si può ipotizzare che l'esiguità dei numeri da gestire e un territorio particolarmente circoscritto non pongano la necessità di elaborare strumenti complessi di gestione di una realtà semplificata.

Su un secondo livello di lettura, si rintraccia nei diversi territori 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.

In alcune regioni e province del territorio nazionale (Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Provincia di Terni) sono state avviate o sono previste attività di monitoraggio del sistema obbligo formativo ai fini di una più razionale programmazione. Tale competenza, che spesso risiede in un gruppo di lavoro integrato, ha l'importanza di fornire dati ed indicazioni utili sia alla valutazione degli interventi, sia alla loro riprogrammazione.

In Liguria e in Lombardia, le azioni integrate, condotte in seno a gruppi di lavoro interistituzionali, coprono anche la definizione di standard minimi e di modalità di certificazione delle competenze e dei crediti formativi, sul modello della filiera IFTS.

Infine, in Friuli Venezia Giulia, Toscana e Provincia di Terni, su iniziativa o del Servizio regionale responsabile, oppure del gruppo di lavoro congiunto servizi/scuola/formazione, sono previste o sono state avviate azioni di sensibilizzazione e orientamento rivolte non agli utenti finali, ma alle organizzazioni e agli operatori dei vari sistemi coinvolti. Queste azioni non solo hanno svolto la funzione di divulgare e creare una cultura condivisa intorno all'obbligo formativo, ma in alcuni territori, come la Toscana, l'intervento si è spinto fino a svolgere un ruolo vicino alla consulenza progettuale per la presentazione di piani provinciali e regionali di intervento.

Un ulteriore livello di analisi dello stato dell'arte nelle Regioni ci restituisce la lettura di azioni che in prospettiva sono finalizzate ad integrare le competenze sul territorio, transcendendo i confini dei singoli organismi e dando luogo a nuovi servizi e ad équipe congiunte di operatori che si collocano lungo tutto il percorso della programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività di obbligo formativo.

Infatti, ancora in Toscana e in Provincia di Terni, si individua come finalità ultima del lavoro di concertazione nei gruppi interistituzionali e delle azioni di sensibilizzazione ed

informazione rivolte agli operatori, la creazione di un gruppo di operatori integrato a livello regionale e provinciale con il compito di presidiare in modo congiunto l'attività di programmazione e monitoraggio dell'offerta formativa, dell'orientamento, del tutorato.

Il conclusione, lo scenario che si delinea è 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.

Se queste considerazioni pongono l'esigenza di rispondere al dettato normativo con azioni di rafforzamento della rete dei servizi al Centro - Nord costruendo codici, obiettivi e linguaggi condivisi, nel Mezzogiorno invece si registra l'urgenza di creare i nodi della rete, a partire dal consolidamento dei processi di delega e dalla costruzione di servizi sul territorio, condizione necessaria per procedere ad azioni di riqualificazione dell'offerta formativa, alla costruzione di banche dati, all'avvio di azioni di informazione, orientamento, tutorato.

2.2. Lo stato di attuazione delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo formativo

Lo stato di avanzamento delle anagrafi regionali costituisce un interessante indicatore del grado di realizzazione generale del sistema dell'obbligo formativo nelle differenti Regioni. L'anagrafe infatti, disponendo di informazioni aggiornate sulla situazione nella quale si trova ciascun singolo ragazzo nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 17 anni, costituisce il punto di partenza per la realizzazione delle azioni rivolte ai giovani in età di obbligo (informazione, orientamento e tutorato).

Con la Circolare 80/2001 il Ministero dell'Istruzione ha individuato una soluzione tecnica per la raccolta dei dati in possesso delle scuole attraverso la centralizzazione all'interno del sistema informativo del MIUR e la successiva trasmissione delle informazioni in uscita verso le istituzioni locali competenti. I singoli istituti, tramite l'apposita funzione del modulo OpenSissi del pacchetto applicativo SISSI, forniscono le proprie informazioni, attraverso

Internet, al sistema informativo del Ministero dell'Istruzione, che viene ad essere così il centro di raccolta delle informazioni relative all'anagrafica dei ragazzi ed alla loro scelta sulle modalità di compimento dell'obbligo (scuola, formazione professionale, apprendistato).

Se i flussi informativi relativi all'acquisizione e organizzazione dei dati provenienti dalle scuole sono gestiti dal Ministero dell'Istruzione, le informazioni a livello locale (il vero e proprio sistema di anagrafe regionale) sono di competenza di Regioni e Province (Accordo Stato/Regioni del 2.3.2000 - Allegato Tecnico, par. 1, comma 10 e Nota Tecnica per l'Attuazione dell'Obbligo Formativo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale). Queste, dopo aver ottenuto un proprio identificativo utente e una password, a cura delle Direzioni Scolastiche Regionali, scaricano le informazioni relative alle scuole dal sistema informativo del Ministero dell'Istruzione e gestiscono il sistema locale, attraverso la creazione di un archivio centrale deputato ad acquisire:

- i dati delle scuole sulla consistenza della leva e sulle scelte compiute dai giovani riguardo alle modalità di esecuzione dell'obbligo;
- i dati (non più previsionali come nel caso della scelta operata sul percorso, ma di effettiva presenza) riguardanti l'apprendistato (dalle banche dati regionali sull'apprendistato);
- i dati relativi alla formazione professionale (dalle Agenzie formative).

Le informazioni, così controllate, vengono messe a disposizione dei Centri per l'Impiego (nonché di altri attori istituzionali), affinché questi possano attivare interventi di orientamento e tutorato, attraverso le convocazioni dei ragazzi in incontri individuali.

Distribuzione dei flussi informativi sugli alunni in obbligo

All'inizio di dicembre 2001 avevano aderito alla circolare del Ministero le seguenti Regioni: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Umbria. A queste si sono aggiunte Basilicata, Liguria, e Sicilia. Inoltre, Campania, Piemonte e Toscana, pur non presentando una adesione formale, hanno dimostrato interesse per la soluzione individuata. L'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte, in particolare, ha già provveduto, di concerto con la Regione, a raccogliere i dati e ad inviarli al Ministero in formato compatibile. Il Veneto ha realizzato un tracciato record delle informazioni da acquisire dalle scuole che, sia pure con delle integrazioni, rispecchia fedelmente quello indicato dal Ministero dell'Istruzione a livello nazionale.

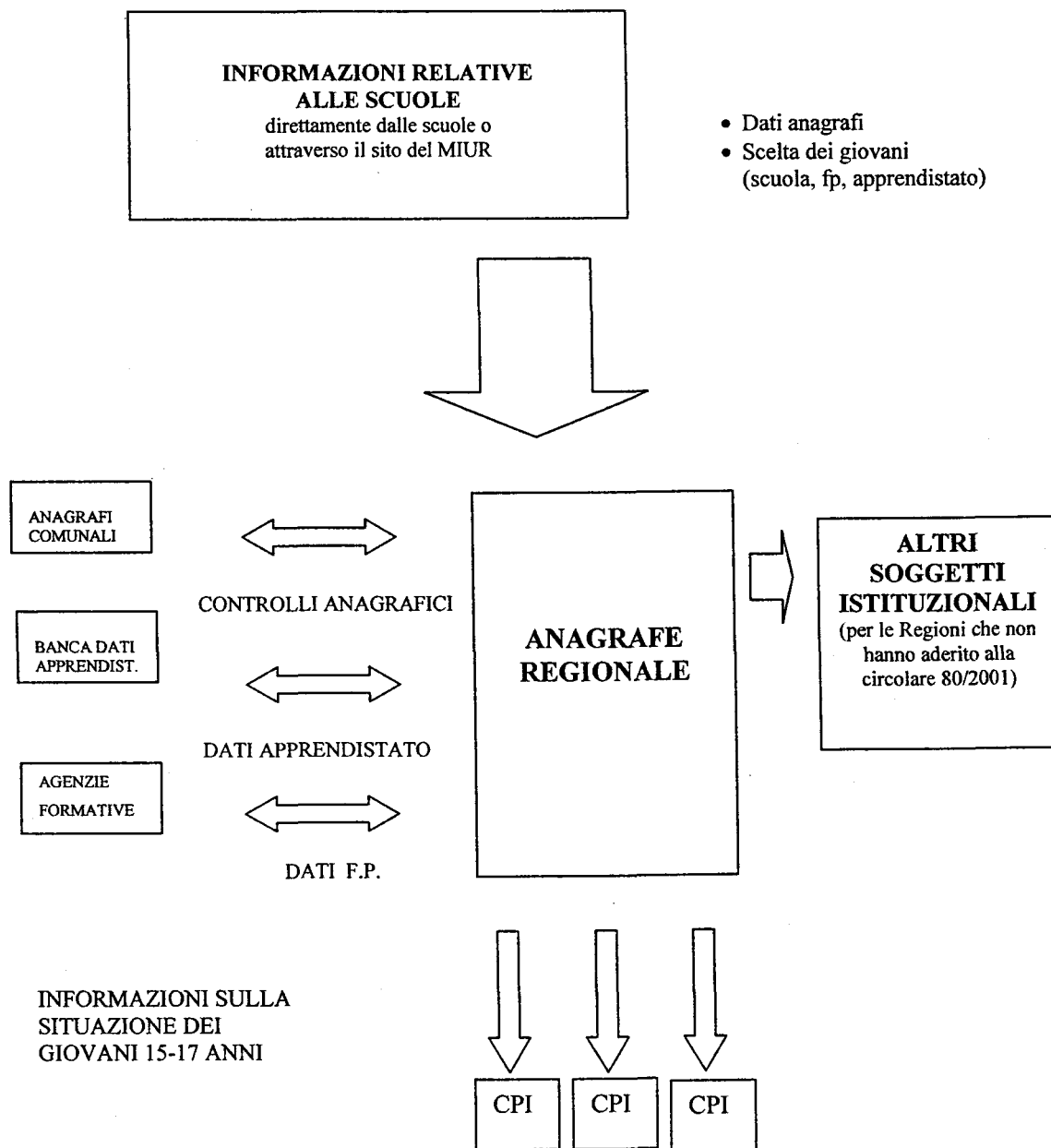
Esistono alcune Regioni, infine, caratterizzate da assetti amministrativi particolari (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Trento e Valle d'Aosta), che prevedono, al momento, un sistema autonomo di organizzazione dei flussi informativi dell'anagrafe.

E' chiaro che la complessità del processo richiede del tempo per stabilire le corrette interrelazioni tra tutti i soggetti coinvolti: in tal modo si sono verificate alcune sovrapposizioni, come nel caso di alcune Province, le quali hanno continuato ad acquisire le informazioni direttamente dalle scuole, pur appartenendo a Regioni che, avendo aderito alla circolare ministeriale, avrebbero dovuto acquisirle direttamente dal sito del Ministero dell'Istruzione.

I modelli dell'anagrafe

La Figura IV.1 esplicita lo schema ideale dei flussi informativi relativi al sistema di anagrafe dell'obbligo formativo.

Fig. IV.1 - Flussi informativi del sistema delle anagrafi dell'obbligo formativo



In ogni caso, indipendentemente dall'adesione alla circolare del MIUR, sembrano emergere, all'interno delle Regioni, tre differenti modelli di intervento relativi alla organizzazione del sistema delle anagrafi. La discriminante è costituita dalla differente localizzazione dell'archivio centrale interno alla Regione, ovvero del soggetto incaricato di gestire le informazioni di primo livello (provenienti dalle scuole) e di ridistribuirle sul territorio (ai CPI prima di tutto).

Il primo modello fa riferimento alle Regioni nelle quali le informazioni sono raccolte a livello provinciale. Si tratta di Regioni presso le quali è operativa la delega alle Province. E' questo il caso di alcune Regioni del Centro-Nord (quali Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria). Il secondo modello riguarda le Regioni che hanno scelto di privilegiare la creazione di un archivio centrale a livello regionale (quali Marche, Piemonte, Campania e Basilicata). Il terzo modello si riferisce ai casi in cui la cura della gestione dell'archivio centrale è affidata all'Agenzia Regionale o Provinciale per l'Impiego (Abruzzo, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trento). Lo stato di avanzamento indica la polarizzazione delle preferenze verso il modello "provinciale" e quello "agenziale".

Le informazioni attualmente disponibili

L'attuale disponibilità delle informazioni in ciascuna Regione (tab. IV.4) evidenzia un consistente avanzamento generale nella costruzione delle anagrafi rispetto all'inizio ed alla prima metà del 2001. Bolzano, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Trento, Toscana, Lombardia e Veneto dispongono del ventaglio completo (o quasi completo) di informazioni; Abruzzo, Marche e Lazio hanno fornito informazioni parziali; Friuli Venezia Giulia, Molise e Sardegna sembrano non disporre affatto; Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia non hanno potuto fornire informazioni in tal senso.

Tab. IV.4 - Disponibilità di informazioni presso le anagrafi regionali

Regioni	Consistenza delle leve anagrafiche	Stato formativo			
		Scuola	Formazione professionale	Apprendistato	Fuori dai percorsi
Piemonte	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Valle d'Aosta	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Lombardia	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)
Bolzano	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Trento	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Veneto	fornite parz. (3)	fornite (3)	parz. fornite (3)	parz. fornite (3)	parz. fornite (3)
Friuli Venezia Giulia	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite
Liguria	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Emilia-Romagna	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Toscana	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)	fornite (1)
Umbria	fornite	fornite	fornite	fornite	fornite
Marche	fornite parz.(2)	fornite parz.(2)	fornite parz.(2)	fornite parz.(2)	fornite parz.(2)
Lazio	non fornite	fornite parz.(2)	non fornite	non fornite	non fornite
Abruzzo	non fornite	fornite parz.(2)	fornite parz.(2)	non fornite	non fornite
Molise	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite
Campania	non fornite	fornite (3)	parz. non fornite	fornite (3)	parz. non fornite
Puglia	<i>rapporto non fornito</i>				
Basilicata	<i>rapporto non fornito</i>				
Calabria	<i>rapporto non fornito</i>				
Sicilia	<i>rapporto non fornito</i>				
Sardegna	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite	non fornite

(1) = con poche eccezioni

(2) = per alcune Province

(3) = solo a livello regionale

Fonte: Isfol. Rapporti semestrali di monitoraggio Giugno 2001 e Dicembre 2001

Se la costruzione del sistema di anagrafi regionali mostra evidenti passi in avanti, restano tuttavia alcuni problemi aperti: in primo luogo la stasi di alcune Regioni del Mezzogiorno, che sono ancora nella fase di strutturazione delle linee generali del sistema; sussistono problemi legati alla scarsa compatibilità (di natura tecnica) tra le varie componenti dei sistemi informativi interni a singole realtà regionali, problema che tuttavia le Regioni stanno affrontando con buoni risultati; inoltre resta da definire la relazione del sistema dell'anagrafe con il nuovo sistema informativo che fa capo al SIL, attualmente in fase di predisposizione, che richiederà certamente modalità di raccordo o di integrazione con l'anagrafe dell'obbligo formativo.

3. Le strutture territoriali e le attività di informazione, orientamento e tutorato

3.1. Il quadro generale

Nel momento in cui la Legge sull'obbligo formativo entra nella fase di definitiva messa a regime, l'attività dei Centri per l'Impiego, che rappresentano un anello strategico per il successo dei processi previsti, appare caratterizzata da una dimensione di crescita, per quanto ancora non esente da aspetti contrastanti sia in termini organizzativo-gestionali che di performance relative ai servizi erogati all'utenza.

Questi, infatti, raggiungono ancora una quota minoritaria dell'utenza potenziale, ma è indubbio che si stanno "affinando" le metodologie di azione e che stanno crescendo le iniziative intraprese, in presenza di livelli di coordinamento sempre più efficaci e che dunque consentono una maggiore capacità di favorire indirizzi comuni di azione ed uguali opportunità di fruizione dei servizi da parte dell'utenza.

Inoltre tra le strategie che sembrano assumere una rilevanza crescente va considerata quella relativa alla realizzazione di percorsi realizzati in una logica di rete con altri soggetti, fra i quali quelli privilegiati sono evidentemente le Istituzioni scolastiche, sia a livello di organismi provinciali sia a livello di Istituti scolastici. Non mancano tuttavia le relazioni stabilite dalle Province o dai singoli Centri per l'Impiego con altri soggetti, che possono essere, a seconda dei casi, i Comuni, i Centri di Orientamento, le Asl, le Associazioni di categoria. Ciò ha consentito l'attivazione di contatti "preventivi" con i giovani prima del loro ingresso nella fascia dell'obbligo formativo e frequentemente vengono realizzate, attraverso specifici progetti, iniziative di pre-orientamento nelle scuole e di contatto dei Centri per l'Impiego con l'utenza potenziale. Le strutture territoriali, pertanto, tendono spesso ad adottare un approccio attivo e preventivo con l'utenza affiancando le attività "esterne" a quelle di orientamento individuale "in sede" e di tutorato. Inoltre, nei progetti realizzati sono spesso presenti iniziative rivolte sia ai genitori che agli insegnanti, a testimonianza di un impegno che tende a coinvolgere risorse e soggetti. Tali iniziative sono inoltre accompagnate dalla predisposizione di kit di materiali informativi al fine di favorire un'informazione diffusa e capillare del sistema dell'obbligo formativo, a partire dalle disposizioni legislative, per arrivare alla descrizione dei servizi di accompagnamento e alle opportunità di formazione in ambito scolastico ed extrascolastico.

Va tuttavia segnalata l'esistenza di una significativa diversificazione delle informazioni disponibili che rende ovviamente complesso definire un quadro di insieme dal quale sia possibile cogliere, per l'intero territorio nazionale, le dinamiche di evoluzione dell'attivazione dei Centri per l'Impiego in relazione all'obbligo formativo. Una dinamica, come si vedrà con maggiore dettaglio nelle pagine successive, che appare sicuramente caratterizzata da una positiva crescita delle performance, ma della quale, non essendo possibile descriverla nella sua interezza, non si coglie la dimensione reale.

Ma c'è anche un altro aspetto che appare ugualmente importante e che quindi merita di essere segnalato.

L'analisi delle modalità di gestione dei Centri per l'Impiego appare differenziata nelle diverse aree territoriali soprattutto in relazione al livello di decentramento di competenze attribuito dalle Amministrazioni Regionali a quelle Provinciali.

Una quota maggioritaria di Regioni ha ormai completato il trasferimento delle competenze inerenti l'attività dei Centri per l'Impiego alle Province ridistribuendo in proporzione, conseguentemente, anche le risorse finanziarie.

Molte di queste Regioni mantengono ormai "solo" funzioni di coordinamento o di indirizzo e dunque per cogliere appieno i caratteri di sviluppo dell'attività dei Centri per l'Impiego occorre riferirsi a ciò che accade a livello provinciale, operazione che, tuttavia, è possibile solo in parte.

3.2. La gestione delle risorse umane

Il quadro che emerge dall'analisi dei dati sembra essere definito da situazioni ancora in parte contrastanti ma in via di progressiva evoluzione. L'attuale situazione appare infatti caratterizzata da significative carenze organizzative su tutto il territorio nazionale, ma anche da iniziative, fortemente qualificanti, che riguardano ad esempio l'impegno delle Amministrazioni proprio sui temi della qualificazione del personale operante nei Centri, soprattutto per lo svolgimento delle funzioni più complesse ed innovative.

Occorre anche sottolineare che per l'organizzazione ancora incompleta della rete dei CPI sul territorio, si sono determinate situazioni piuttosto diversificate soprattutto laddove i Servizi decentrati non sono stati ancora creati o sono in via di completamento. Da parte delle Amministrazioni si è proceduto all'affidamento dei compiti a strutture già esistenti, quali ad esempio, i Centri Regionali di Orientamento o i Centri di Formazione Professionale. In altri

casi ancora sono state messe a bando alcune attività in sostituzione o in affiancamento della rete dei Centri.

Le informazioni presentate nella successiva Tabella IV.5 riportano, per ciascuna Regione, l'indicazione numerica delle strutture territoriali attivate e quella relativa al personale impegnato, anche a tempo parziale.

Come si nota, tuttavia, la difformità del livello di informazioni rende difficoltoso tracciare un quadro omogeneo e definire conseguentemente un livello di sviluppo dei servizi sul territorio per l'utenza in obbligo formativo.

Tab. IV.5 - Centri per l'Impiego attivati e personale impegnato, per Regione (a)(b)

Regioni	Centri per l'Impiego attivati	Personale impegnato
Piemonte	33	53
Valle d'Aosta	0	1
Lombardia	48	48
Bolzano	17	30
Trento	12	4
Veneto	42	Non indicato
Friuli Venezia Giulia	0	0
Liguria	10	40
Emilia Romagna	36	64
Toscana	45	54
Umbria	5	9
Marche	13	Non indicato
Lazio	4	2
Abruzzo	14	Non indicato
Molise	Non indicato	Non indicato
Campania	37	250
Puglia (c)		
Basilicata	Non indicato	Non indicato
Calabria	Non indicato	Non indicato
Sicilia (c)		
Sardegna	Non indicato	Non indicato

(a) In corsivo, le informazioni tratte dal Rapporto di monitoraggio relativo al 30 giugno 2001

(b) In alcuni casi i dati sono parziali in quanto non disponibili per tutte le Province

(c) Le Regioni Puglia e Sicilia non hanno inviato i Rapporti di monitoraggio al 30 giugno 2001 e al 31 dicembre 2001

Fonte: Isfol. Rapporti semestrali di monitoraggio Giugno 2001 e Dicembre 2001

3.3. I servizi prestati all'utenza

Naturalmente, per comprendere il livello dei servizi offerti occorre leggere i dati appena descritti congiuntamente a quelli che offrono la possibilità di evincere il livello qualitativo di attivazione dei servizi di informazione, orientamento e tutorato, che rappresentano funzioni

particolarmente significative sia dal punto di vista dell'innovazione prodotta nell'ambito delle opportunità offerte all'utenza, sia per quanto attiene alle strategie di accompagnamento verso il successo formativo.

I dati presi in esame mostrano una tendenza all'incremento delle attività realizzate dai Centri per l'Impiego.

Più in particolare, la documentazione di fonte regionale (nonostante l'indisponibilità di dati per quasi metà delle aree territoriali, considerando che per alcune Regioni non è stato possibile aggiornare i dati), indica in crescita il numero dei colloqui di informazione e orientamento realizzati. Ciò testimonia una maggiore capacità di interlocuzione con i soggetti in obbligo a rischio di insuccesso e di individuazione delle caratteristiche del fenomeno. Ma è allo stesso tempo il segnale dello sviluppo di una capacità delle strutture territoriali di indirizzare i giovani in obbligo verso i canali dell'obbligo formativo.

Tab.IV.6 - Quadro regionale sulle attività di informazione, orientamento e tutorato (a) (b)

Regioni	Colloqui realizzati		Tutori in esercizio
	Informazione	Orientamento	
Piemonte	1506	1970	23
Valle d'Aosta	68	68	2
Lombardia	1308	339	13
Bolzano	302	293	39
Trento	31	-	4
Veneto	Non disponibili	Non disponibili	Non disponibili
Friuli Venezia Giulia	0	0	0
Liguria	964	209	8
Emilia Romagna	1565	352	34
Toscana	1098	679	79
Umbria	179	58	5
Marche	2669	334	8
Lazio	40	40	Non disponibile
Abruzzo	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Molise	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Campania	1295	396	Non disponibile
Puglia			
Basilicata	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Calabria	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Sicilia			
Sardegna	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile

(a) In corsivo, le informazioni tratte dal Rapporto di monitoraggio relativo al 30 giugno 2001. Le Regioni Puglia e Sicilia non hanno inviato i Rapporti di monitoraggio al 30 giugno 2001 e al 31 dicembre 2001

(b) I dati sono parziali relativamente alle regioni dei quali si dispone dei dati relativi solo ad alcune province

Fonte: Isfol. Rapporti semestrali di monitoraggio Giugno 2001 e Dicembre 2001

Si rileva inoltre che le attività di informazione e orientamento vengono realizzate secondo modalità abbastanza diversificate non solo fra le diverse aree regionali, ma anche a livello

provinciale, come risultato della competenza amministrativa decentrata in sede locale. Tale diversificazione può riguardare il personale (psicologi del Centro o di altre strutture), ma anche gli strumenti utilizzati sia per gli incontri, sia per il monitoraggio degli esiti.

In molte circostanze, peraltro, la numerosità dell'utenza raggiunta dall'azione informativa o "pre-orientativa", sia pure ad un primo livello, è maggiore di quanto indicato nella Tabella IV.6. Sono frequenti infatti le attività svolte nelle scuole, soprattutto con gli alunni della terza media e del primo anno di scuola superiore, realizzati in gruppo, mediante le quali non solo si diffonde una prima informazione, ma si crea anche un primo contatto con le strutture territoriali.

E' anche importante rilevare che in diversi casi viene segnalata l'attività svolta anche con le famiglie, spesso invitate a partecipare ai colloqui presso il Centro per l'Impiego, e con gli insegnanti, con i quali si cerca di instaurare rapporti di collaborazione e di condivisione delle iniziative.

In questa logica di incremento delle attività dirette all'utenza, particolare rilevanza assume l'evoluzione dell'attività di tutorato, come sembra mostrare la crescita del numero dei tutor in esercizio e delle aree in cui tale servizio risulta attivato.

Anche l'analisi svolta avendo come riferimento l'attività dei Centri per l'Impiego conferma una dimensione dell'offerta, in termini di servizi di assistenza dei servizi erogati all'utenza, ancora insufficiente, ma tuttavia crescente, che rappresenta l'esito di un processo di evoluzione organizzativa che, per quanto ancora parziale, non ha fin qui smesso di promuovere miglioramenti nel sistema dell'obbligo, sia in termini di qualità dell'organizzazione, sia nell'ambito della dimensione territoriale.

Infatti, la successiva Tabella IV.7 consente di evidenziare che il processo di accompagnamento prefigurato dalla Legge 144/99 e dai successivi provvedimenti attuativi trova oggi concretizzazione in una dimensione pari a circa due terzi di quella potenziale. Sono infatti il 37% le strutture territoriali che non hanno ancora organizzato specifici servizi per l'utenza in obbligo formativo contro il 61,9% dei Centri che risultano essere già operativi, anche se vanno valutate con attenzione alcune importanti differenze di carattere territoriale.

L'utenza del Mezzogiorno, ad esempio, appare fortemente penalizzata dal fatto che oltre la metà delle strutture non sono a tutt'oggi in grado di fornire alcun tipo di servizio, mentre, al contrario, si ritiene adeguata, dal punto di vista dell'avanzamento dei servizi, la situazione nelle altre regioni, con particolare riferimento a quelle del Nord-Ovest e del Centro.

Tab. IV.7 – Centri per l’Impiego che hanno attivato servizi relativi all’obbligo formativo. Valori percentuali per ripartizione territoriale.

Ripartizione territoriale	Non attivata	Attivata	Esternalizzata	Totale
Nord-Ovest	18,8	77,6	3,6	100,0
Nord-Est	33,9	66,1	-	100,0
Centro	22,7	74,8	2,5	100,0
Sud	53,0	47,0	-	100,0
Totale	37,0	61,9	1,1	100,0

Fonte: Isfol, Area Mercato del Lavoro, Monitoraggio SPI 2002

La stessa diversità di performance fra il Sud e le altre ripartizioni territoriali, peraltro in un quadro di sensibile disuguaglianza nella capacità di erogare servizi all’utenza all’interno dello scenario nazionale, si nota osservando i dati sulla qualità dei servizi offerti, così come emerge dall’indagine sulle strutture territoriali.

Tale indagine, infatti, è stata effettuata richiedendo ai referenti provinciali una valutazione sulla qualità dei servizi offerti in base a tre possibili livelli così definiti:

- *Elementare*, in presenza del solo sportello di prima informazione;
- *Medio*, quando sono stati realizzati colloqui di orientamento individuali su convocazione del Centro per l’Impiego;
- *Avanzato*, in seguito all’attivazione del servizio di tutoraggio.

Tab. IV.8 – Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l’Impiego per l’obbligo formativo. Valori percentuali per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Livello dei servizi erogati			Totale
	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (tutoraggio)	
Nord-Ovest	60,4	24,2	15,4	100,0
Nord-Est	49,3	32,4	18,3	100,0
Centro	11,5	67,2	21,3	100,0
Sud	86,4	10,7	2,9	100,0
Totale	57,0	29,8	13,2	100,0

Fonte: Isfol, Area Mercato del Lavoro, Monitoraggio SPI 2002

Come precedentemente accennato, la diversa qualità dei servizi erogati emerge in modo evidente dall’analisi dei dati. Nella ripartizione meridionale l’86% delle strutture territoriali non è andata oltre l’offerta di un servizio di prima informazione ed il valore relativo al livello “avanzato” risulta essere praticamente assente. Se si considera che è evidentemente bassa

anche la numerosità dei Centri che hanno erogato consulenza orientativa individuale, si coglie con chiarezza l'insufficiente livello di opportunità di cui possono fruire i ragazzi del Mezzogiorno rispetto al diritto di essere accompagnati dalle strutture territoriali al successo formativo in uno dei tre canali possibili.

Significativamente diversa, anche se molto variegata, è la situazione nelle altre ripartizioni territoriali, caratterizzata particolarmente da due elementi che appare opportuno mettere in risalto:

- da una parte il fatto che la ripartizione del Nord-Ovest, che, come abbiamo precedentemente potuto osservare, risulta essere quella nella quale si sono rilevati in maggior numero i Centri per l'Impiego che hanno attivato servizi per l'obbligo formativo, appare ora come quella, ad esclusione del Sud, in cui vi sono le maggiori difficoltà ad organizzare servizi qualitativamente avanzati;
- dall'altra, si segnala invece un quadro evolutivo particolarmente soddisfacente per le regioni centrali, in virtù di una valutazione offerta che indica come in due terzi dei Centri si svolga "almeno" il colloquio di orientamento e nel 21% dei casi anche l'attività di tutorato.

Capitolo 5

L'APPRENDISTATO

1. La regolazione del sistema apprendistato: i contenuti formativi a carattere professionalizzante

Il 2002 ha visto le istituzioni centrali e regionali, insieme alle parti sociali, proseguire nell'attività di predisposizione degli strumenti normativi per l'attuazione della formazione esterna in apprendistato.

È infatti continuato il lavoro di definizione dei contenuti delle attività a carattere professionalizzante per gli apprendisti. Dopo l'approvazione degli obiettivi formativi per i settori edile e metalmeccanico, nel mese di gennaio la Commissione di lavoro - composta dai Ministeri del lavoro e dell'istruzione, dalle Regioni e dalle Parti Sociali, con il supporto tecnico dell'Isfol - ha approvato gli obiettivi formativi dei settori terziario e turismo.

Come per i settori edile e metalmeccanico, il documento¹⁰ è mirato al supporto degli enti di formazione nell'individuazione dei contenuti dei corsi per apprendisti, definendo gli obiettivi minimi standard di contenuto a livello nazionale, lasciando comunque spazio a particolari esigenze, come quelle territoriali.

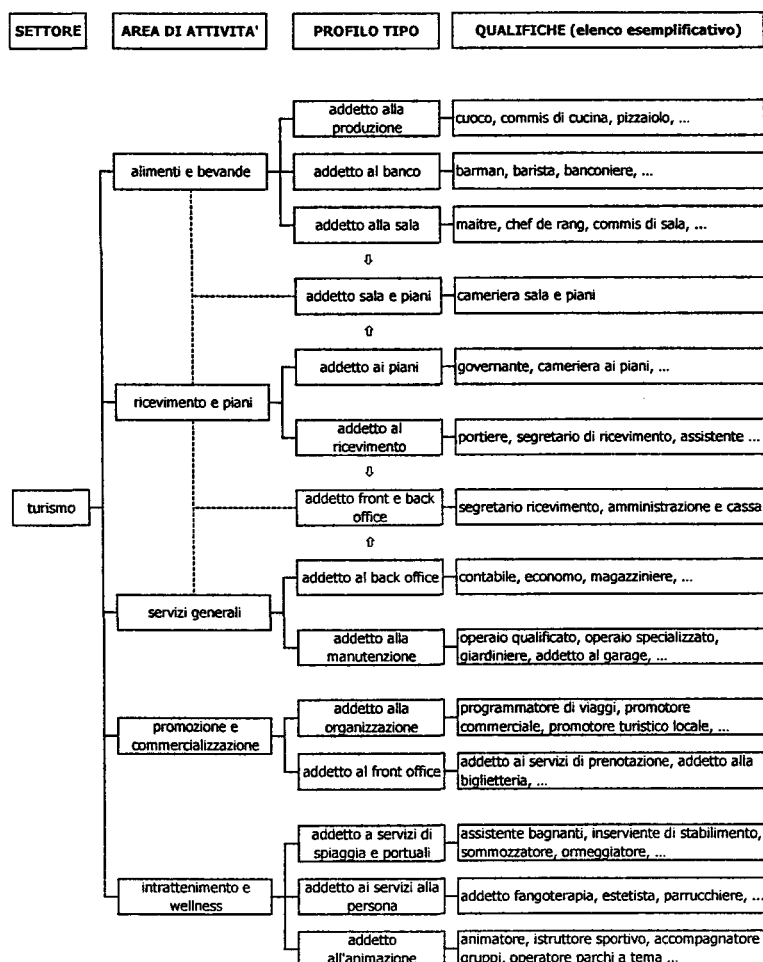
Il documento approvato dalla Commissione Nazionale opera, in primo luogo, una distinzione tra i due settori turismo e terziario e, come per i settori edile e metalmeccanico, definisce delle aggregazioni di figure professionali in famiglie omogenee, definite *profili tipo* (14 per il settore turismo e 7 per il terziario), individuate dal sistema di classificazione del personale previsto dai rispettivi CCNL.

¹⁰ Commissione nazionale per la determinazione dei contenuti a carattere professionalizzante per la formazione in apprendistato, *Contenuti formativi a carattere professionalizzante di tipo tecnico scientifico ed operativo per gli apprendisti dei settori terziario distribuzione e servizi e turismo*, Roma 2001.

Organizzazione dei contenuti formativi per il settore del turismo

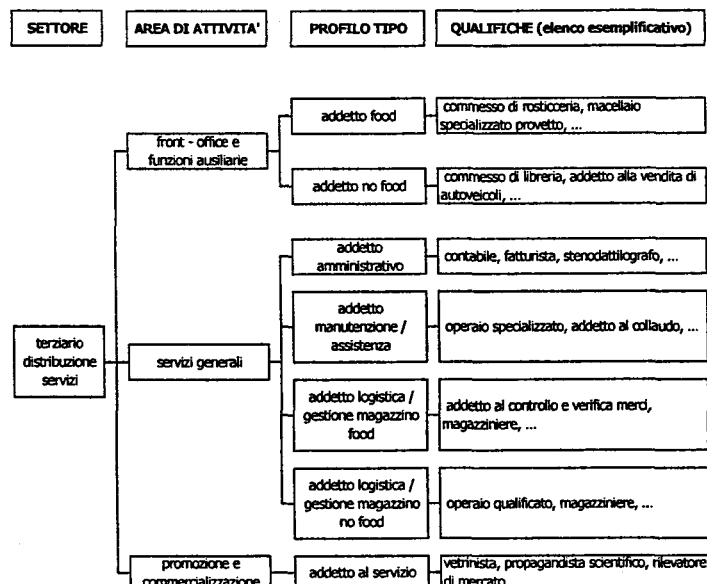
I contenuti formativi sono definiti rispetto alle aree di attività ed i profili tipo, così come evidenziati nello schema sottoriportato. In particolare le competenze si individuano come segue:

- le *competenze di settore*, intese come le competenze che ogni figura professionale operante nell'ambito di tale settore deve possedere e che sono, dunque, comuni a tutti i profili tipo individuati all'interno del settore;
- le *competenze di area*, cioè le competenze che ogni figura operante nell'ambito della stessa area di attività deve possedere. Per il settore turismo vengono individuate 5 aree di attività (alimenti e bevande, ricevimento e piani, servizi generali, promozione e commercializzazione, intrattenimento e *wellness*), mentre per il terziario ne vengono individuate 3 (*front office* e funzioni ausiliarie, servizi generali, promozione e commercializzazione). Tali competenze sono comuni a diversi profili tipo; il documento prevede, in caso di insufficiente numero di apprendisti inseriti nello stesso profilo tipo, la possibilità di costituire i gruppi-classe in base all'area di attività, qualora non si sia optato, invece, per una *personalizzazione dei percorsi* con la costituzione di un catalogo dell'offerta formativa su base provinciale;
- le *competenze di profilo*, cioè le competenze professionali necessarie per le figure inserite in tali profili, definite sulla base delle specifiche esigenze del settore e del DM 20 maggio 1999



Organizzazione dei contenuti per il settore del terziario/distribuzione/servizi

Lo schema sottostante riporta l'organizzazione dei profili e delle qualifiche per il settore del terziario/distribuzione e servizi. La definizione dei contenuti segue lo stesso modello adottato per il turismo.



Inoltre, sono stati definiti i contenuti professionalizzanti per il settore tessile, anche se lo schema di documento elaborato dal gruppo di esperti non è ancora stato sottoposto alla Commissione nazionale di lavoro.

Organizzazione dei contenuti formativi per il settore tessile

Il documento sui contenuti per il tessile¹¹ individua, come già avvenuto negli altri settori, raggruppamenti di figure professionali denominati *figure di riferimento*, per ognuna delle quali vengono definite:

- le *aree di attività*, cioè l'insieme di operazioni che il lavoratore svolge normalmente nell'ambito della sua attività lavorativa;
- le *conoscenze e competenze di settore*, intese come le competenze necessarie al lavoratore per lavorare in questo settore e sono, pertanto, comuni a tutte le figure di riferimento;
- le *conoscenze e competenze generali di profilo*, ossia l'insieme di conoscenze che la figura professionale appartenente a tale raggruppamento deve possedere. Poiché il sistema moda è caratterizzato dall'articolazione in diversi comparti produttivi, che si differenziano per le caratteristiche peculiari dei materiali usati (fibre, tessuti, pizzi/ricami, tessuti speciali, pellami), le figure professionali di livello più basso devono svolgere attività diverse con diverse competenze a seconda del comparto in cui agiscono. Pertanto, per le prime due figure di riferimento individuate, quelle dell' "operatore di produzione" e dell' "operatore di controllo prodotto", nelle conoscenze e competenze generali di profilo sono state inserite le competenze operative relative ad ogni fase prevista dai diversi comparti produttivi.

Le figure di riferimento del settore tessile sono:

- Operatore di produzione;
- Operatore di controllo prodotto;
- Addetto ad operazioni di coordinamento della produzione (gestione reparto/unità operativa);
- Conduttori di sistemi automatizzati, di processi di tintura e stampa, finissaggio;
- Addetto ad operazioni di programmazione della produzione;
- Addetto ad operazioni di laboratorio/controllo qualità;
- Addetto ad operazioni di sviluppo del progetto-prodotto /modellista;
- Stilista/progettista di prodotto;
- Addetto ad operazioni di promozione prodotto/servizio assistenza clienti.

2. La costruzione del sistema*Lo sviluppo quantitativo*

I dati disponibili sull'apprendistato (fonte Inps) permettono una lettura dello sviluppo di questo istituto dal mese di gennaio 1999 al giugno 2001: in particolare, i dati per regione e per settore d'attività, evidenziano un andamento di costante crescita dell'apprendistato. Infatti, i valori su scala nazionale (tab. V.1) rivelano un aumento delle assunzioni di apprendisti, da 408.517 nel II trimestre 1999 a 466.636 nello stesso trimestre 2001, con una variazione positiva di più del 14%. Al Nord è concentrato il numero più alto di apprendisti, pari a 296.948 nel II trimestre 2001, contro i 97.747 del Centro e i 71.940 del Sud. Scendendo a livello di dettaglio regionale, la Lombardia guadagna il primato del numero di contratti di apprendistato attivati nel II trimestre 2001 pari a 86.507, seguita dal Veneto (70.139),

¹¹ Sottocommissione per il settore tessile *Contenuti professionalizzanti per la formazione in apprendistato - Sistema moda (tessile/abbigliamento e calzature/pelli/cuoio)*, Roma 2002.

dall'Emilia - Romagna (55.812) e dal Piemonte (44.745). Queste quattro regioni insieme raggiungono il 55% del totale dei contratti di apprendistato avviati nel II trimestre 2001 a livello nazionale.

L'analisi del ricorso all'apprendistato nei diversi settori produttivi (Fig. V.1) conferma l'andamento medio crescente e l'artigianato come il ramo con il maggior numero di contratti attivati. Sembra invece una conferma dell'utilizzo dell'apprendistato in chiave ciclica la presenza di picchi elevati in particolare nel settore del Commercio e Turismo, dove è più forte l'esigenza di ricorrere a contratti stagionali che evidentemente vengono sostituiti da quest'altra forma contrattuale. L'Industria si attesta su una parabola più bassa, ma maggiormente costante, sia nel suo andamento crescente sia per la minor presenza di anomali picchi stagionali.

L'osservazione dell'andamento dei contratti di apprendistato su base territoriale (Fig V.2) nel triennio 1999/2001 indica una curva superiore per le ripartizioni geografiche del Nord Ovest e Nord Est, segnala un andamento ciclico particolarmente accentuato nel Nord Est, con picchi in corrispondenza della stagione estiva che rientrano in autunno. L'andamento triennale nella ripartizione settentrionale mostra una crescita costante ed importante dai circa 120.000 contratti attivati nel 1999 ai circa 150.000, con una variazione positiva del 25%. Le curve delle ripartizioni Centro e Mezzogiorno si attestano su soglie più basse, ma con andamento comunque in costante crescita. Infatti nel Mezzogiorno dai circa 70.000 apprendisti nel 1999 si passa a 75.000 con picchi di 80.000 contratti attivati, mentre nel Centro i 70.000 contratti rilevati nel 1999 aumentano a 90.000 nel 2001.

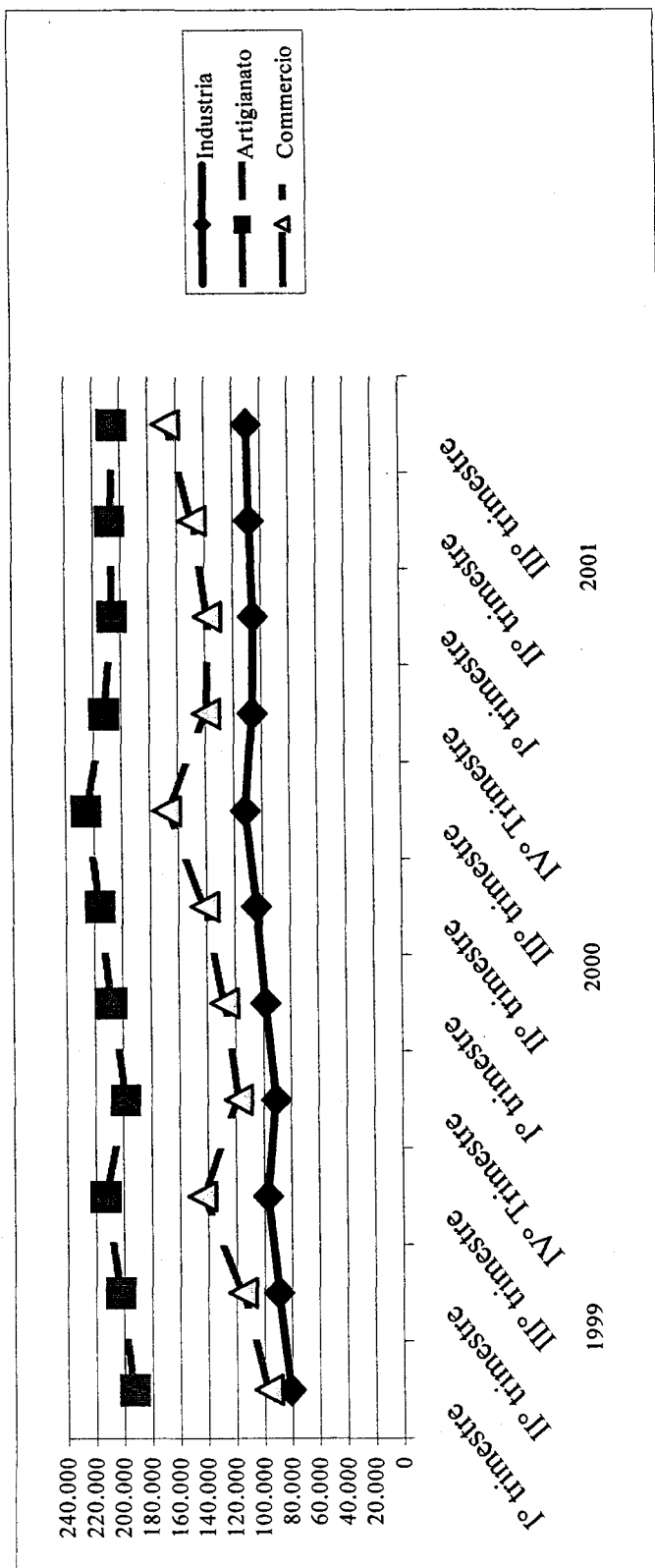
XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. V.1 - Apprendisti per regione Anni 1999, 2000, 2001.

Regione	1999				2000				2001			
	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Piemonte	37.188	39.524	41.273	41.479	43.043	44.649	45.293	45.298	44.667	44.667	44.667	44.745
Valle d'Aosta	1.322	1.402	1.917	1.425	1.443	1.506	2.026	1.525	1.527	1.527	1.527	1.558
Lombardia	72.674	77.571	81.467	78.595	83.744	86.695	90.536	87.571	86.298	86.298	86.298	86.507
Trentino Alto Adige	10.086	10.638	13.659	10.403	10.959	11.273	14.552	11.357	11.240	11.240	11.240	11.555
Veneto	54.185	60.360	69.765	62.596	63.357	68.114	77.649	68.331	66.678	66.678	66.678	70.139
Friuli Venezia Giulia	10.446	11.969	14.513	12.074	12.504	13.602	15.888	13.078	12.501	12.501	12.501	13.125
Liguria	10.073	11.266	13.047	11.887	12.248	13.030	14.476	12.867	12.996	12.996	12.996	13.507
Emilia Romagna	42.782	49.331	58.599	49.017	50.126	56.376	64.271	52.641	51.305	51.305	51.305	55.812
Toscana	34.022	37.054	40.478	36.839	39.641	42.379	45.352	41.978	41.647	41.647	41.647	42.966
Umbria	7.601	8.429	9.158	9.168	9.857	10.359	11.162	10.954	10.732	10.732	10.732	10.795
Marche	17.751	19.728	24.142	20.204	20.567	22.465	26.538	22.150	21.418	21.418	21.418	22.578
Lazio	13.585	15.002	16.122	14.638	18.335	19.557	20.567	20.509	20.757	20.757	20.757	21.408
Abruzzo	7.848	8.736	10.504	8.624	8.726	9.426	11.205	9.368	9.305	9.305	9.305	9.796
Molise	930	1.032	1.234	1.188	1.226	1.318	1.438	1.337	1.298	1.298	1.298	1.355
Campania	9.312	10.172	11.043	9.582	10.723	11.610	12.368	11.213	10.691	10.691	10.691	11.097
Puglia	22.220	23.842	24.692	22.772	24.313	25.381	26.278	24.954	23.910	23.910	23.910	23.958
Basilicata	1.537	1.551	1.721	1.513	1.645	1.739	1.810	1.646	1.582	1.582	1.582	1.619
Calabria	2.432	2.621	3.055	2.301	2.759	2.849	3.365	2.948	2.939	2.939	2.939	2.988
Sicilia	12.187	13.058	13.562	11.459	14.691	15.415	15.293	14.669	14.832	14.832	14.832	15.114
Sardegna	4.642	5.231	5.943	3.962	6.036	6.651	7.478	6.418	5.886	5.886	5.886	6.013
Nord	238.755	262.060	294.240	267.476	277.424	295.246	324.690	292.668	287.213	287.213	287.213	296.948
Centro	72.959	80.213	89.899	80.849	88.400	94.761	103.618	95.591	94.554	94.554	94.554	97.747
Mezzogiorno	61.107	66.244	71.753	61.401	70.118	74.390	79.236	72.552	70.442	70.442	70.442	71.940
Italia	372.822	408.517	455.892	409.725	435.943	464.397	507.544	460.810	452.209	452.209	452.209	466.636

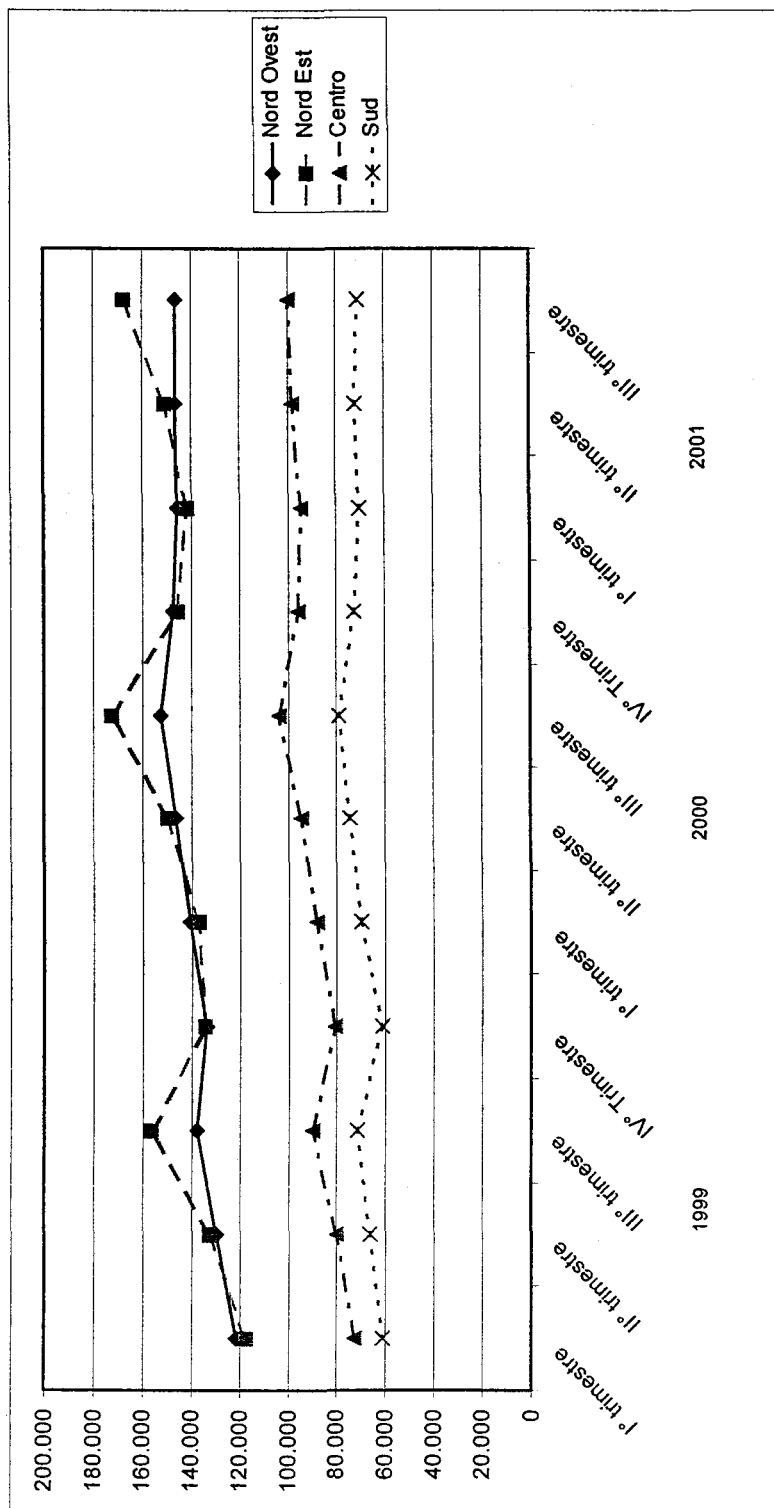
Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

Fig. V.1 - Numero di apprendisti per settore di attività negli anni 1999, 2000, 2001.



Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

Fig. V.2 - Numero di apprendisti per area geografica negli anni 1999, 2000, 2001



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Inps

I percorsi formativi rivolti agli apprendisti

Nel 2001 sono stati realizzati 10.000 corsi che hanno coinvolto circa 58.000 apprendisti; se si considera che le sperimentazioni nazionali (che hanno coinvolto gli apprendisti prevalentemente nel biennio 1999-2000) hanno coinvolto circa 20.000 destinatari, si rileva che la partecipazione è più che raddoppiata. Le Regioni che più hanno contribuito al risultato sono il Piemonte e l'Emilia Romagna e, a seguire, la Lombardia e la Toscana. Nel Nord e nel Centro la messa a regime del sistema, in termini di organizzazione dell'offerta e di investimento in risorse finanziarie, sembra procedere a ritmo serrato. Al Sud, il numero di attività è ancora basso; il Molise presenta un livello di realizzazione relativamente elevato (32 corsi per 436 allievi), se confrontato con la numerosità degli apprendisti assunti.

La vitalità di questa Regione è confermata dal rapporto tra apprendisti coinvolti nelle attività formative e apprendisti occupati nel 2001: il Molise è al terzo posto con il 30,6%, dopo la provincia di Bolzano (83,4%) e il Friuli (37,6%). Per il 2002, è stato previsto un incremento di circa il 50% sui corsi (14.000) e di circa il 20% sugli apprendisti (72.000)¹².

Tab. V.2 - Le attività formative realizzate nel corso del 2001

<i>Regione</i>	<i>Corsi/Percorsi realizzati nel 2001</i>	<i>Allievi frequentanti 2001</i>
Valle d'Aosta	6	53
Piemonte (a)	677	8.499
Lombardia	529	8.131
Provincia di Bolzano	280	4.576
Provincia di Trento	63	756
Veneto	460	6.000
Friuli V. G.	740	3.347
Liguria	91	1.055
Emilia Romagna		8.800
Toscana (b)	6.635	8.973
Umbria	32	624
Marche	196	3.174
Lazio	73	1.272
Abruzzo	117	2.008
Molise	32	436
Campania (c)	26	318
Basilicata	19	130
Sardegna	9	180
TOTALE	9.985	58.332

(a) Dato in parte stimato per le attività riferite alla Direttiva 2001-2002.

(b) L'elevato numero dei corsi è dato dall'inclusione dei percorsi individualizzati, realizzati tramite il sistema dei *voucher*.

(c) Attività genericamente definite "in atto" dalla Regione.

Fonte: rapporti regionali di monitoraggio.

¹²Il dato per il 2002 non è stato comunicato da tutte le Regioni che hanno fatto pervenire il rapporto di monitoraggio ed è quindi sottostimato.

I percorsi formativi rivolti ai tutori aziendali

Si è avviata la formazione per i tutori aziendali: tutte le nuove attività programmate prevedono interventi di almeno 8 ore da tenersi all'avvio dei percorsi per gli apprendisti. Secondo i dati quantitativi pervenuti, nel 2001 sono stati organizzati 918 corsi "standard" rivolti ai tutori aziendali ossia della durata di 8 ore come richiesto dal DM 22/00. Oltre il 78,5% è stato organizzato nelle Regioni dell'Italia settentrionale. Complessivamente i partecipanti sono stati 9.318, di cui il 72% nel Nord.

Per quanto attiene i corsi definiti "altri", ossia di durata diversa dalle 8 ore del DM citato, nel corso del 2001 ne sono stati realizzati 14, concentrati nelle regioni meridionali, con il coinvolgimento di 136 tutori aziendali.

Tab. V.3 - Distribuzione regionale degli interventi realizzati per i tutori aziendali - anno 2001

Regioni	Corsi della durata di 8 ore			Altri corsi	
	corsi	partecipanti	durata in ore	corsi	partecipanti
Valle d'Aosta	3	40	-	-	-
Piemonte	88	795	-	-	-
Lombardia	154	379	-	-	-
Provincia di Bolzano	1	14	-	-	-
Provincia di Trento	1	7	-	-	-
Veneto	460	np	-	-	-
Liguria	13	170	-	-	-
Emilia Romagna		5.300	-	-	-
Umbria	8	112	-	-	-
Marche	91	1.481	-	-	-
Lazio	82	770	-	-	-
Molise	16	190	12	6	56
Basilicata	(a) 1	60	(b) 2	(b) 19	80
TOTALE	918	9.318	14	25	136

(a) Intervento seminariale

(b) Sono azioni rientranti in moduli F.P. per apprendisti, connessi alla presentazione ed avvio percorsi formativi

Fonte: rapporti regionali di monitoraggio

I dati di programmazione per il 2002 indicano che i corsi previsti sono più del triplo rispetto all'anno precedente. Infatti, i corsi di 8 ore per tutori aziendali programmati per il 2002 sono

3.229, rivolti a 18.188 tutori aziendali, di cui 3.180 corsi nell'Italia Settentrionale (16.188 tutori) e 49 corsi nell'Italia meridionale (1.300 tutori aziendali).

I modelli regionali dell'offerta.

Nell'ambito dei differenti modelli di apprendistato implementati nelle singole regioni, risulta utile elaborare un'analisi trasversale delle modalità di attuazione degli aspetti determinanti del sistema: la programmazione e progettazione didattica, le azioni di sensibilizzazione, promozione e diffusione, la formazione formatori e tutor d'aula, il monitoraggio, la valutazione e la certificazione.

Per quanto attiene alla programmazione e progettazione didattica, tutte le Regioni intendono procedere al miglioramento della qualità del servizio, anche con l'obiettivo di colmare le lacune insite nei sistemi costituiti attraverso i progetti sperimentali. In coerenza con questi obiettivi, l'attenzione viene concentrata sulla definizione di strumenti per la programmazione formativa e la progettazione didattica. Mentre la Commissione nazionale prosegue la validazione dei contenuti a carattere professionalizzante, alcune Regioni hanno identificato i programmi formativi per l'apprendistato, al fine di garantire criteri omogenei per la certificazione delle competenze e di facilitare la progettazione (Provincia di Trento, Basilicata). Le soluzioni emergenti caratterizzano due tipi di offerta:

- viene predisposto un progetto formativo per un gruppo classe che prevede obiettivi coerenti con la programmazione regionale o provinciale; il gruppo classe è costituito da apprendisti omogenei per area professionale che dovranno raggiungere gli obiettivi previsti;
- viene predisposto un catalogo con l'offerta di una serie di moduli riferiti ai differenti settori o aree professionali o figure professionali. L'apprendista, supportato costantemente dal tutor formativo, sceglie, attraverso un'efficace combinazione tra i moduli, il percorso che ritiene più idoneo. Si realizza quindi una sorta di emancipazione dal gruppo classe tradizionale. Questa soluzione è stata adottata, per il momento, soprattutto dalla Regione Friuli, anche se altre Regioni mostrano interesse verso questo modello di offerta che consente la concreta possibilità di personalizzare i percorsi e di risolvere i problemi connessi all'eterogeneità dei gruppi classe.

In relazione alla programmazione dei contenuti, quest'ultima risulta affidata, nella maggior parte dei casi, all'autonomia degli enti di formazione. In alcune Regioni con delega (Lombardia e Umbria), le Province sono competenti nella programmazione dell'offerta formativa e, quindi, dei relativi contenuti.

Nella predisposizione di strumenti finalizzati a supportare la qualità dell'offerta formativa, l'Emilia Romagna ha realizzato due Guide metodologiche, di cui una specifica per la formazione degli apprendisti in obbligo formativo; anche la Provincia di Milano ha predisposto una guida sull'apprendistato nel nuovo obbligo formativo ed ha avviato un progetto di studio per la realizzazione di un catalogo di moduli.

In considerazione del ruolo strategico ricoperto nella costruzione del sistema, la formazione formatori è un aspetto di fondamentale importanza che ha indotto le Regioni a programmare, nelle attività dei Piani 2000, una serie di interventi per la formazione dei formatori e dei tutor d'aula (la formazione di quest'ultima figura rientra nella programmazione di Trento e dell'Emilia Romagna), sia sulla progettazione integrata che sulle metodologie didattiche. Il tutor d'aula è una "figura di sistema", finalizzata a sostenere l'integrazione tra i soggetti coinvolti nella formazione per l'apprendista e quella dei processi messi in atto. Figure come queste sono nuove nel sistema formativo italiano e la definizione strutturata del loro ruolo e dei relativi compiti è ancora essenzialmente sperimentale. In questa prospettiva l'esperienza realizzata nell'apprendistato costituisce un terreno di prova per gli operatori e consente la definizione di strumenti e competenze validi anche per altre filiere caratterizzate dall'integrazione tra lavoro e formazione. La Provincia di Trento, in un'ottica di strutturazione della figura, ha elaborato un progetto per definire ruolo, compiti e competenze del tutor formativo in relazione alla struttura formativa ed all'amministrazione provinciale ed ha predisposto uno specifico piano di formazione.

Per poter gestire il sistema complesso dell'apprendistato, le Regioni hanno avviato due tipi di azioni: la costruzione di un sistema informativo efficace, ed il conseguente monitoraggio delle attività, e la valutazione delle singole azioni e del sistema nel suo complesso. Dalla prima organizzazione delle banche dati, necessarie all'avvio delle sperimentazioni, sono stati predisposti o sono in via di progettazione sistemi informativi in grado di rilevare le assunzioni, i dati degli apprendisti, le cessazioni dei contratti e, nelle ipotesi migliori, l'attività formativa; inoltre, le Regioni con delega stanno sviluppando sistemi gestiti a livello provinciale, ma omogenei sul territorio e visibili dalla stessa amministrazione regionale. In Veneto, grazie all'impiego di Netlabor, è possibile verificare il percorso lavorativo di un apprendista prima del rapporto e dopo la sua cessazione. Si rileva che, soprattutto per quanto

riguarda la registrazione dell'attività formativa e la trasmissione delle relative informazioni, i sistemi sono ancora, per la maggior parte, da creare; è soprattutto necessario trovare un modo affinché la conservazione e la trasmissione dei dati sulla formazione non siano finalizzate al solo scopo della rendicontazione e degli oneri amministrativi, ma siano legate alla valutazione delle attività, alla condivisione ed alla riprogrammazione. Nel campo della valutazione, gli interventi sono molteplici, sia sotto forma di indagini volte ad accertare il grado di soddisfazione dell'utenza sia come strumenti predisposti dalle Regioni per pervenire alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati dalla programmazione regionale (Veneto, Emilia Romagna e Basilicata).

Un ultimo ambito di attività, che tra il 2001 ed il 2002 ha conosciuto un'attenzione particolare, è costituito dalle azioni di promozione. Lo strumento dell'apprendistato è ancora poco noto tra i suoi diretti destinatari (i giovani) e le aziende lo identificano soprattutto negli aspetti legati agli sgravi contributivi ed in quelli retributivi ed amministrativi. In accordo con la campagna informativa e promozionale realizzata nel 2002 dal Ministero del Lavoro su tutto il territorio nazionale, le Regioni e le Province hanno dato avvio ad una serie di campagne pubblicitarie realizzate essenzialmente tramite la diffusione di *brochure* presso i centri di orientamento, i centri Informagiovani e le scuole e tramite l'attivazione di siti internet dedicati e di numeri verdi.

Le caratteristiche degli apprendisti

Da un'indagine campionaria condotta dall'ISFOL in collaborazione con la società Pragma su 3.000 apprendisti¹³, emergono il profilo del giovane assunto, le scelte scolastiche e lavorative, il valore attribuito al lavoro ed alla formazione esterna.

Per quanto riguarda i dati strutturali, si evidenzia che l'età media degli apprendisti è di 21 anni (l'81,7% degli intervistati ha più di 18 anni) e che il livello di istruzione è discretamente elevato, infatti il 43,7% degli intervistati è diplomato, il 17,5% ha una qualifica professionale e il 37,1% la licenza media; di questi ultimi il 61% ha abbandonato successivi percorsi scolastici e formativi per scarso interesse allo studio e costituisce, presumibilmente, il gruppo di utenti con i maggiori problemi motivazionali rispetto alla formazione esterna.

¹³ Isfol-Pragma srl, *Gli apprendisti ed i tutori aziendali per l'apprendistato. Analisi dei risultati* (bozza), Roma 2002.

L'indagine ha inoltre ricostruito i percorsi occupazionali: circa il 40% degli intervistati non è alla prima esperienza di apprendistato e ben il 13,6% è stato apprendista più di una volta; il 22,2% ha svolto altri mestieri ed il 37,6% è alla prima esperienza di lavoro. Inoltre, è ampia, anche se minoritaria, la quota di giovani che ha avuto la prima esperienza di lavoro come apprendista prima dei 18 anni (45%). Un dato interessante identifica il livello di qualificazione del lavoro: infatti una quota minoritaria ma significativa (25%) dichiara di svolgere mansioni tecniche o impiegatizie. Questo dato, associato all'alta presenza di diplomati, può indicare un graduale utilizzo del contratto per mansioni differenti da quelle "tradizionali", generalmente a basso livello di qualificazione. Una conferma può venire da quanto dichiarato dai tutori aziendali: il 17% degli intervistati sostiene che l'apprendista svolge mansioni complesse.

Rispetto alla valutazione dell'esperienza professionale, il 56% degli apprendisti dà un giudizio positivo sul lavoro in corso al momento dell'intervista, poiché lo considera l'inizio di un percorso professionale da proseguire; la maggior parte degli intervistati è comunque propensa a cambiare lavoro, principalmente per motivi economici.

Una sezione della ricerca è stata dedicata alla formazione, dai percorsi di studio effettuati ai progetti per un eventuale reinserimento futuro in formazione, alla frequenza e valutazione dei corsi di formazione esterna all'azienda. Il 34% circa degli intervistati, dopo il conseguimento dell'ultimo titolo di studio, ha provato a reinserirsi in un percorso formativo; di questi la maggior parte (45%) ha optato per la formazione professionale. Sono naturalmente i più giovani a tentare la prosecuzione degli studi (il 56% della fascia 15-17 anni; il 30% e 32% rispettivamente per le fasce 18-21 anni e 22-24 anni) e le persone con la sola licenza media (59%). Rispetto ai progetti per il futuro, mentre il 52% circa non ha intenzione di tornare a studiare, il 35% non esclude un'esperienza di formazione professionale ed il 13% vorrebbe tornare a scuola.

Principali caratteristiche degli apprendisti

Sesso:	maschi 59,6%	
	femmine 40,4%	
Età:	15-17 anni 10,1%	
	18-20 anni 33,6%	
	21-23 anni 42,8%	
	oltre 23 anni 13,5%	
Studi:	nessuno/lic. elementare 1,1%	
	lic. media inferiore 37,1%	
	qualifica Istituto Professionale 11,7%	
	qualifica formazione professionale regionale 5,8%	
	diploma 43,7%	
	diploma universitario/laurea 0,6%	
Giudizio sul lavoro in corso:	inizio di un percorso professionale da proseguire 56,4%	
Progetti per il futuro:	non intende tornare a studiare 51,8%	
	cercare nuove opportunità formative/tornare a scuola 48,2%	
Conoscenza della formazione esterna:	si 54%	
	no 46%	
Giudizio sui contenuti del corso di formazione esterna:	utili per il lavoro 47,1%	
	parzialmente utili per il lavoro 31,1%	
	inutili per il lavoro 21,8%	

Rispetto alla formazione esterna all'azienda svolta durante il periodo di apprendistato, il 46% degli intervistati dichiara di non conoscerne l'esistenza; questo dato parzialmente negativo è legato al fatto che la messa a regime del sistema è ancora in corso e che solo dal 2001 sono iniziate campagne informative sulle caratteristiche dell'apprendistato (del resto non presenti su tutti i territori). In generale, è stato espresso un giudizio positivo sull'esperienza: in particolare, il 47% degli intervistati ritiene il corso utile per il lavoro ed il 31% parzialmente utile. Tra gli argomenti da approfondire prevalgono nettamente quelli specifici per la professione, seguiti dal diritto del lavoro e dalle norme sulla sicurezza.

La formazione sul luogo di lavoro, corrispondente alla normale attività in azienda, viene accompagnata assiduamente dal tutore aziendale. Tuttavia il 20% degli apprendisti dichiara di non conoscere chi sia il tutore; il dato può essere legato ad un'effettiva assenza della funzione tutoriale, ma anche al fatto che la persona individuata come tutore non si identifichi come tale di fronte all'apprendista.

In sintesi, si deduce che l'apprendistato viene percepito ed utilizzato come uno strumento di flessibilità per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro per i più giovani; gli apprendisti investono nell'esperienza di apprendistato e ne danno un giudizio sostanzialmente positivo rispetto alle possibilità offerte in termini di crescita professionale. Questo dato, unito alla valutazione positiva della formazione esterna ed all'esistenza di un atteggiamento più

negativo nei confronti di un eventuale prosecuzione degli studi, dà un riscontro incoraggiante ai soggetti impegnati nella costruzione dell'offerta. L'apprezzamento dato dagli apprendisti rispetto ai contenuti legati ad un'immediata operatività indica l'importanza di perseguire l'integrazione tra gli obiettivi della formazione esterna e quelli del lavoro, tratto che caratterizza e distingue la formazione per l'apprendistato dalle "normali" esperienze scolastiche e di formazione professionale.

Le caratteristiche del tutore aziendale

Tra il 2001 ed il 2002 l'ISFOL ha realizzato due indagini volte a ricostruire le modalità di inserimento, accompagnamento al lavoro e valutazione adottate dai tutori aziendali: la prima è una ricerca su un campione di 1.500 tutori, condotta attraverso interviste telefoniche¹⁴, e la seconda è basata su un numero ristretto di interviste in profondità, finalizzate a supportare l'elaborazione di un piano formativo per il tutore¹⁵. Un particolare approfondimento è stato dedicato ai tutori delle piccole imprese, che, come si evince dai dati strutturali, sono circa il 70%, ai quali sono state dedicate ulteriori 400 interviste.

Il tutore aziendale è prevalentemente di sesso maschile, ha un'età compresa tra i 35 ed i 44 anni, è in possesso di diploma ed è imprenditore da oltre 10 anni in aziende dai 5 ai 15 addetti.

Il titolo di studio prevalente è il diploma, ma il 40% dei tutori ha solo la licenza media o elementare; i titoli di studio più elevati sono presenti maggiormente nel settore del commercio e dei servizi.

Le donne, se poco presenti nell'industria (settore maggiormente rappresentato nell'apprendistato), sono il 69% degli intervistati operanti nel commercio, il 54% di quelli inseriti nel settore dei servizi e sono, tendenzialmente, più giovani.

Quasi il 43% degli intervistati sono imprenditori ed il 16% sono soci. Prevalgono la piccola e la piccolissima dimensione: il 38,6% lavora in imprese che hanno fino a 5 dipendenti ed il 31,9% in imprese fino a 15 dipendenti, mentre il 20,5% in imprese con oltre 50 addetti. Il 38% dei tutori segue più apprendisti contemporaneamente.

¹⁴Cfr. Isfol-Pragma srl. Cit.

¹⁵ Isfol-Studio Meta, *La figura del tutor aziendale nell'apprendistato: analisi del ruolo e percorsi di formazione* (bozza), Roma, 2002

Principali caratteristiche dei tutori

Sesso:	maschi 72,2%
	Femmine 27,3%
Età:	18-34 anni 31,1%
	35-44 anni 36,5%
	45-54 anni 24,4%
	oltre 55 anni 8%
Studi:	lic. elementare 6,7%
	lic. media 33,7%
	qualifica Istituto Professionale/formazione professionale regionale 11,1%
	diploma 42,8%
	laurea/diploma universitario 5,7%
Ruolo in azienda:	imprenditore/socio 58,9%
	dipendente/coadiuvante 41,1%
Da quanto svolge il lavoro in corso:	meno di tre anni 8,6%
	più di 10 anni 58%
L'apprendista rappresenta per l'azienda:	vantaggi 87,5%
	svantaggi 12,5%
Conosce la formazione esterna:	si 70,5%
	no 29,5%
La formazione esterna è:	utile 49,4%
	inutile 50,6%
Vuole sapere qualcosa in più sul ruolo di tutore:	si 38,1%
	no 61,9%

In generale i processi di inserimento e di accompagnamento non risultano formalizzati e si fondano su scelte basate sul "buon senso" e sull'esperienza pregressa. In particolare nelle piccole imprese artigiane gli esiti dei percorsi di inserimento sono influenzati dalle modalità di gestione della rete di relazioni che si instaurano intorno all'apprendista. Anche la valutazione delle competenze acquisite non si basa su un sistema strutturato: la maggior parte degli intervistati si basa sull'osservazione quotidiana o comunque periodica del lavoro e sulla discussione con l'apprendista.

Dalle interviste in profondità è emerso che, in alcuni casi, i processi di formalizzazione e di monitoraggio dei percorsi di apprendimento on the job si realizzano con il supporto di griglie specifiche in cui sono evidenziate le competenze da acquisire, le attività svolte ed i risultati conseguiti. Emerge inoltre che il tutore dovrebbe avere un ruolo centrale nelle fasi di progettazione, gestione e verifica del percorso di apprendimento, nel supporto alla motivazione dell'apprendista.

In alcune imprese di medio-grande dimensione, i giovani con titolo di studio elevato, sui quali si intende investire in una logica di sviluppo professionale, sono coinvolti in specifici percorsi di apprendimento. I percorsi vengono strutturati anche con il supporto dei responsabili delle varie aree professionali dell'impresa e presidiati dal responsabile delle

risorse umane; attraverso questi percorsi si intende instaurare un rapporto in cui gli apprendisti e l'azienda definiscono l'assunzione di obiettivi e di impegni, che nel tempo verranno verificati.

In quasi il 47% dei casi il tutore ha un ruolo di supervisore, mentre l'apprendista viene quotidianamente affiancato da un "collega esperto". Il tempo dedicato all'inserimento degli apprendisti, che risultano nella maggior parte dei casi privi di esperienza lavorativa, è diluito e coincide con i progressi dell'apprendista. I tutori esprimono la necessità di porre attenzione al processo di socializzazione dell'apprendista all'interno dell'organizzazione; tuttavia questo processo è sostanzialmente agito nel vivo della relazione tra i due soggetti senza che siano previste precise modalità di monitoraggio e riflessione critica sull'esperienza.

La relazione con l'apprendista viene giudicata sostanzialmente positiva: infatti, oltre il 30% dei 400 intervistati ritiene che l'aspetto più soddisfacente del ruolo di tutore consista nel trasmettere il proprio mestiere. Le principali criticità legate alla funzione di tutore aziendale sono rappresentate dalla difficoltà di comprendere le caratteristiche dei giovani apprendisti, di interpretare i problemi sottesi ad alcuni comportamenti, di definire le strategie più efficaci per aiutarli ad entrare nella mentalità di un lavoratore.

Rispetto al giudizio sulla formazione esterna, si registra un dato fondamentale positivo: quasi il 49,4% dei 1.500 tutori ritiene utile la frequenza al corso, e la percentuale sale al 58,2% se il tutore è dipendente. Il campione dei 400 tutori, composti principalmente da imprenditori, risponde negativamente sull'utilità di un corso di formazione ai fini del recupero delle lacune tecniche dell'apprendista appena assunto; d'altro canto, quasi il 40% dei tutori il cui apprendista ha partecipato ad un'iniziativa di formazione esterna, ritiene che il corso abbia contribuito al miglioramento professionale dell'apprendista. E' interessante rilevare che, a fronte di un'ampia quota di tutori che considera inutili i corsi di formazione, poiché ritiene che il mestiere si impari in azienda, oltre il 70% degli intervistati sostiene che i contenuti formativi dovrebbero riguardare le conoscenze e le competenze professionali.

Solo il 40% degli intervistati manifesta interesse ad approfondire le proprie conoscenze sul ruolo ed i compiti del tutore; l'area di maggior interesse riguarda la normativa, segno che i tutori tendono probabilmente a privilegiare le informazioni inerenti i diritti ed i doveri dell'apprendista e le caratteristiche del contratto, piuttosto che gli aspetti relazionali e formativi.

Oltre al contesto istituzionale e normativo di riferimento, risulta importante per la formazione dei tutori approfondire i seguenti contenuti: accoglienza dei partecipanti, processo di inserimento dei giovani apprendisti all'interno dell'impresa, ruolo del tutore aziendale nei

processi di inserimento e apprendimento in impresa, ruolo del tutore aziendale nella relazione con l'agenzia formativa. La formazione del tutore deve essere caratterizzata da una metodologia didattica attiva, la cui efficace assimilazione favorisce un corretto esercizio del ruolo.

3. L'apprendistato in obbligo formativo

L'offerta: primi dati e caratteristiche dei modelli regionali

L'inserimento dell'apprendistato come uno dei tre canali attraverso i quali si assolve l'obbligo formativo ha certamente rappresentato una tappa importante nel processo di rivalutazione dello strumento avviato a partire dalla legge 196/97. Tuttavia l'introduzione di un vincolo ulteriore di formazione esterna per questi giovani (i moduli aggiuntivi di 120 ore annue) è stata fatta senza considerare che la domanda di apprendisti proveniente dalle imprese è una variabile fortemente dipendente dal costo del lavoro: a parità di agevolazioni contributive concesse all'azienda, quest'ultima preferisce assumere giovani con 18 anni o più, che hanno un "costo" formativo di sole 120 ore annue.

Pertanto, la regolamentazione dell'obbligo formativo ha innescato un effetto di sostituzione che ha visto il rapido ridursi dei giovani minorenni assunti con contratto di apprendistato, anche perché, questo istituto non è l'unico contratto di lavoro con cui possono essere assunti i giovani fino a 18 anni di età.

I dati disponibili - forniti da alcune Amministrazioni regionali¹⁶ - evidenziano che la quota di giovani di età compresa fra 15 e 17 anni è pari al 12,5% sul totale degli apprendisti, mentre i 15 e 16enni, i soli interessati dall'applicazione dell'obbligo formativo nel 2001, sono appena il 4,8%.

Dietro la media nazionale si celano performance regionali non molto diverse, con l'eccezione di rilievo della Provincia di Bolzano, dove oltre i 2/3 degli apprendisti hanno età inferiore a 18 anni; tale dato rimanda alle caratteristiche del sistema formativo alto-atesino, in cui l'apprendistato è un'opzione formativa consolidata per i giovani nella fascia del post-obbligo.

¹⁶Dati forniti dalle Regioni nell'ambito dei Rapporti semestrali di monitoraggio sull'apprendistato e sull'obbligo formativo.

Tab. V.4 - *Apprendisti in età di obbligo formativo (a) - anno 2001*

<i>Regioni</i>	<i>15-16enni su totale</i>	<i>15-17enni su totale</i>
Valle d'Aosta	7,1	18,5
Piemonte	2,5	11,1
Lombardia	4,9	13,0
Veneto	5,2	13,4
P.A. Bolzano	40,2	68,2
P.A. Trento	3,3	10,7
Friuli V. Giulia	2,6	7,2
Liguria	4,1	11,8
Emilia-Rom. (1)	7,1	16,6
Toscana (2)	2,6	5,0
Marche	6,6	14,2
Molise	4,7	12,9
Basilicata	8,7	20,1
Sardegna	1,8	5,5
TOTALE	4,8	12,5

(a) In tabella sono riportate le sole regioni che hanno fornito il dato sulla ripartizione per età degli apprendisti occupati

Fonte: *Rapporti regionali di monitoraggio sull'apprendistato*

Dunque, in pochi anni l'utenza dell'apprendistato è completamente cambiata. Dati INPS risalente al 1996 e quindi precedenti alla legge Treu stimavano che, fra gli apprendisti, i giovani fino a 20 anni rappresentavano oltre il 70%; una precedente indagine Isfol-Pragma sugli apprendisti coinvolti nei progetti sperimentali evidenziava una quota di minori pari a circa il 25% dell'utenza complessiva. Dai dati presentati in tab. V.4 questa quota appare in forte calo per ragioni solo in parte ascrivibili a fenomeni di tipo sociale: negli anni considerati è aumentata la partecipazione scolastica ed è diminuita la quota di forze di lavoro sul totale della popolazione corrispondente nella fascia d'età considerata.

Se il calo dell'utenza di giovanissimi in apprendistato si deve alla nuova regolamentazione sull'obbligo formativo, per spiegare il comportamento delle imprese si dovrebbe parlare di un "effetto annuncio", dal momento che, come si vedrà meglio in seguito, attualmente la formazione aggiuntiva per questi giovani è più "minacciata" che effettivamente erogata.

I dati disponibili evidenziano anche che l'occupazione in apprendistato per i giovani 15 e 16enni dipende solo in parte dall'andamento del mercato del lavoro locale. Ad esempio, in Lombardia le province di Bergamo e Mantova hanno tassi di disoccupazione simili, ma la quota di giovani 15 e 16enni in apprendistato è molto diversa. In generale non si nota una particolare correlazione fra i dati indicati, segno che sulla scelta dell'apprendistato quale canale per l'assolvimento dell'obbligo influiscono anche altre variabili.

Tab. V.5 - *Giovani 15 e 16enni in apprendistato e tasso di disoccupazione in alcune province lombarde – anno 2001*

<i>Provincia</i>	<i>15enni in apprendistato</i>	<i>16enni in apprendistato</i>	<i>Tasso di disoccupazione</i>
Bergamo	8,61	12,93	1,77
Brescia	2,70	10,61	3,30
Cremona	1,13	4,70	2,41
Lecco	1,41	5,78	1,65
Lodi	1,14	4,48	4,72
Mantova	1,26	5,83	1,68
Milano	0,15	1,54	4,64
Varese	0,31	2,72	5,17

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati dei Rapporti regionali di monitoraggio sull'obbligo formativo e dati ISTAT, Forze di Lavoro, Media 2001

In base alle prime informazioni riportate dai Servizi per l'impiego trova conferma invece l'ipotesi che, sulla quota di giovani contattati perché non inseriti in alcun percorso formativo o perché hanno scelto di non proseguire i percorsi nella scuola, la maggior parte dei giovani sceglie di assolvere l'obbligo formativo nel canale dell'apprendistato. Ciò significa che per questa utenza l'apprendistato è l'opzione preferenziale. Tuttavia, considerando l'andamento dell'occupazione in apprendistato per i giovani fino a 18 anni, si pone un problema di individuare le modalità per assicurare che tale scelta si concretizzi con la stipula di un contratto di lavoro.

Inoltre, le prime analisi sui percorsi dei giovani in obbligo formativo evidenziano come la quota più alta di abbandono del percorso intrapreso si riscontri proprio tra gli apprendisti, che quindi si caratterizzano come utenza a rischio. Si pone quindi un'esigenza particolare di tutorato dei percorsi di questi giovani.

Sul fronte dell'offerta formativa si deve registrare che il processo di costruzione dell'offerta di moduli aggiuntivi per apprendisti in obbligo formativo si è messo in moto in maniera abbastanza diffusa attraverso la definizione degli atti di programmazione; tuttavia, nel 2001 gli apprendisti in obbligo formativo sono stati coinvolti in attività di formazione esterna al più per le "prime" 120 ore – anche perché generalmente si è individuata questa come utenza prioritaria degli interventi formativi –, mentre l'erogazione dei moduli aggiuntivi è una realtà ancora poco diffusa. Del resto il decreto che ha specificato gli obiettivi e gli standard per i moduli aggiuntivi è stato approvato solo nel maggio 2001, in tempo non più utile per incidere sulle attività programmate per lo stesso anno.

In generale, proprio in seguito all'emanazione del DM 152/01, si sono registrati segnali positivi di avvio della definizione di processi programmati nell'ambito delle amministrazioni regionali. Considerando l'avanzamento nella costruzione di un'offerta di

moduli aggiuntivi, possono essere individuati quattro step di attuazione, che corrispondono ad altrettanti gruppi di Regioni:

1. *Regioni che stanno già erogando i moduli aggiuntivi per gli apprendisti in obbligo formativo:* sono l'Emilia Romagna, la Lombardia e il Piemonte, che stanno programmando percorsi dalla durata di 240 ore annue; si tratta quindi di interventi complessivi, che riguardano sia i moduli aggiuntivi che la formazione esterna ex l. 196/97. Alle Regioni citate si aggiungono il Friuli Venezia Giulia e la provincia di Bolzano, che hanno entrambe un sistema di formazione obbligatorio per tutti gli apprendisti assunti: se per la seconda si tratta di una realtà consolidata, in cui gli interventi per tutti gli apprendisti hanno durata minima superiore a 350 ore, per il Friuli è invece una scelta recente, costruita in una logica di forte personalizzazione dei percorsi grazie alla costruzione di un catalogo regionale di moduli offerti;
2. *Regioni che hanno già programmato gli interventi formativi,* attraverso l'emanazione di bandi pubblici o l'approvazione di direttive per le province, in cui si attende a breve l'inizio delle attività (Abruzzo, Liguria, Marche, Veneto);
3. *Regioni che stanno definendo le modalità attuative* per la programmazione degli interventi (Molise, Toscana, prov. di Trento, Valle d'Aosta), generalmente nell'ambito di tavoli di concertazione o dei Comitati di Pilotaggio dell'obbligo formativo;
4. *Regioni che non hanno avviato il processo di programmazione,* per ragioni riconducibili prevalentemente alle seguenti:
 - il numero esiguo di apprendisti nella fascia d'età interessata e la forte dispersione sul territorio rendono difficile la programmazione degli interventi (Lazio, Sardegna, Umbria); in ogni caso, trattandosi di un obbligo formativo posto dalla legge soprattutto a carico delle amministrazioni pubbliche, l'avvio degli interventi non potrà essere procrastinato ancora a lungo;
 - si rilevano difficoltà nell'avvio di tutto il sistema dell'obbligo formativo per la mancanza di indicazioni sul governo del sistema e sulle funzioni attribuite ai diversi attori (Basilicata).

A queste situazioni si aggiunge quella delle quattro maggiori regioni del Sud - Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - in cui tutto il sistema di formazione per l'apprendistato stenta a decollare e per le quali sembra ormai necessario individuare strumenti più efficace di stimolo e di sostegno.

Il quadro complessivo dell'offerta formativa programmata per il 2002 (tab. V.6) conferma quanto già emerso in precedenza, ossia l'impegno progressivo delle Regioni per la

realizzazione di un'offerta per gli apprendisti in obbligo formativo che dovrebbe portare nel corso del 2002 ad un sostanziale aumento degli interventi.

In particolare è da sottolineare l'impegno assunto sia dalla Regione Piemonte che dalla Regione Veneto, che per il 2002 intendono coinvolgere tutti gli apprendisti in obbligo formativo in interventi della durata di 240 ore annue.

Tab. V.6 - Le attività programmate per il 2002 per gli apprendisti in OF

Regioni	Formazione esterna per apprendisti in OF			
	Apprendisti da coinvolgere	Apprendisti da coinvolgere	Moduli aggiuntivi	Apprendisti da coinvolgere
Valle d'Aosta		300		
Lombardia	139	2.353	146	2.216
P.A. Bolzano	265	4.200	265	4.200
Veneto	560	9.500	560	9.500
Friuli Venezia Giulia	10	200	10	200
Liguria	10	160	10	160
Emilia-Romagna	7	1.165	7	1.165
Toscana (a)	1.206	1.077	115	1.759
Molise		100	6	90

(a) Dati incompleti per la mancanza di alcune province

Fonte: informazioni desunte dai Rapporti regionali di monitoraggio sull'obbligo formativo e sull'apprendistato

I moduli aggiuntivi: strumenti di verifica e questioni di didattica

La definizione delle finalità, degli obiettivi formativi e degli standard minimi di competenza relativamente ai moduli aggiuntivi risale al già citato DM 152/01. Tale decreto rappresenta un ulteriore tassello per la costruzione del sistema del nuovo apprendistato e allo stesso tempo un nuovo strumento per l'attuazione dell'obbligo formativo e per l'integrazione dei diversi canali formativi.

La finalità generale delle ore di formazione aggiuntive oggetto del decreto è quella di recuperare e rafforzare nei giovani apprendisti il bagaglio personale di conoscenze e competenze di base le quali, così come dimostrato dalle più recenti indagini internazionali sul letteratismo, sono strettamente connesse ad un più autentico diritto di cittadinanza e ad una migliore capacità di inserimento lavorativo. In aggiunta, il decreto prevede che il raggiungimento degli standard di competenza in esso contenuti, collegati a quelli concordati per l'accesso agli IFTS, renda possibile il passaggio dei giovani apprendisti a questa nuova filiera della formazione superiore.

Gli standard minimi definiti dal decreto si riferiscono alle competenze in lingua italiana, alle competenze matematiche, a quelle in lingua straniera e alle competenze informatiche,

tutte da certificare secondo indicatori internazionali di riferimento. Nello specifico, per le cosiddette competenze alfabetiche e matematiche funzionali, il decreto fa riferimento a due importanti indagini internazionali condotte sulla popolazione adulta - la IALS-SIALS (International Adult Literacy Survey-Second International Adult Literacy Survey) e l'indagine ALL (Adult Literacy and Life skills) - e alle modalità di misurazione delle competenze da esse derivate. Relativamente alle competenze in lingua straniera e informatica, si fa invece riferimento alla scala ALTE (Association of Language Testers in Europe) e alla ECDL (European Computer Driving Licence), le cui rispettive associazioni rilasciano certificazioni, grazie ai numerosi enti già accreditati nel territorio e riconosciuti a livello internazionale, utilizzando una propria strumentazione specifica.

In assenza di strumenti di verifica per l'accertamento delle competenze alfabetiche e matematiche funzionali, l'ISFOL, ricevuto incarico ex art. 4 del decreto n. 152/2001 e congiuntamente alle indicazioni scaturite dalla Commissione Nazionale Apprendistato, ha realizzato un progetto per la elaborazione delle prove di verifica attraverso la collaborazione con INValSI/CEDE, impegnato nella realizzazione in Italia delle due indagini internazionali IALS-SIALS e ALL. Le prove di verifica, in sintonia con l'approccio che ha fortemente caratterizzato queste indagini, sono relativamente indipendenti dallo svolgimento di curricula scolastici o formativi: sono infatti costituite di stimoli tratti dalla vita quotidiana (articoli di giornali, locandine, grafici, tabelle, mappe etc.) e misurano la capacità di usare le tradizionali capacità del leggere, scrivere e far di conto per risolvere in modo produttivo le situazioni problematiche che la vita di tutti i giorni propone all'interno di un determinato contesto d'uso.

Dalla somministrazione delle prove alfabetiche e matematiche ad un campione di giovani in obbligo formativo, finalizzata alla loro validazione, sono emersi aspetti significativi rispetto alla tipologia di utenza incontrata, caratterizzata da un insieme di fattori problematici e allo stesso tempo fecondi, se tenuti in debito conto nella progettazione delle attività formative. I ragazzi che scelgono la formazione professionale, e in particolare l'apprendistato, manifestano infatti una bassa motivazione verso la formazione esterna, in genere compromessa dalle precedenti esperienze scolastiche caratterizzate dall'insuccesso. Il bisogno di cui sono portatori, anche in virtù di specifici stili cognitivi, è inoltre quello di partecipare a un processo di formazione fortemente contestualizzato, in cui cioè gli aspetti concettuali e simbolici non siano scissi dagli scopi finali dell'apprendimento. Di qui il tentativo realizzato da alcuni responsabili dei corsi dei moduli aggiuntivi per i giovani apprendisti, di recuperare le competenze di base con un lavoro, seppur faticoso, che miri non tanto alla trasmissione di tipo tradizionale delle abilità di base, quanto alla comprensione di quando fare appello ad esse

per agire operativamente nelle situazioni quotidiane e soprattutto quelle che rivestono per loro interesse.

Significative al proposito le esperienze realizzate in alcuni corsi per i moduli aggiuntivi in cui le competenze comunicative, matematiche e informatiche sono state rafforzate attraverso metodologie didattiche attive, a partire dalla messa in opera di un progetto, ad esempio nella forma della simulazione di impresa. Tuttavia, non v'è dubbio che il lavorare per progetti implichi, da parte dei responsabili della formazione, uno sforzo maggiore in termini di progettazione, coordinamento, nonché di motivazione e creatività, congiuntamente alla capacità di gestire l'aula affinché tale creatività non venga fraintesa dai ragazzi con il *laissez faire*. E tuttavia, se non si sperimenteranno nuovi modelli formativi sarà improbabile conquistarne alla formazione anche solo "uno di più".

Capitolo 6

LA FORMAZIONE SUPERIORE

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

Al suo terzo anno di vita, la filiera degli Ifts comincia a delinearsi come un sistema consolidato di istruzione e formazione superiore abbandonando la forma sperimentale che ne aveva caratterizzato gli inizi. Il primo indicatore che denota questo cambiamento è il significativo incremento, in termini quantitativi, del numero di corsi presenti sul territorio. Nell'arco di un triennio infatti si è passati dai 217 corsi realizzati nella prima annualità di programmazione 1998/99 ai 479 dell'anno 2000/2001. Si tenga presente, inoltre, che il dato relativo ai corsi programmati per l'annualità 2000/2001 risulta ad oggi sottostimato. In primo luogo, nonostante si parli ancora di corsi programmati si deve tenere in considerazione che si tratta, per tutte le regioni che hanno fornito le informazioni, di attività corsuali già ammesse al finanziamento. Ai corsi programmati inoltre, si devono sommare anche ulteriori 43 progetti finanziati dal Pon del Ministero dell'Istruzione delle regioni ad obiettivo 1 nell'ambito dell'Information and Communication Technology.

Per quanto riguarda gli allievi si è passati dai 2.993 frequentanti i corsi programmati nell'anno 1998/99 ai 4590 dell'anno successivo. Gli allievi previsti per l'annualità 2000/2001 oscillano attorno alle 10.000 unità.

L'annualità 2000/2001, inoltre, si è configurata, per l'evoluzione e l'esperienza maturata dagli stessi attori, come la chiusura del ciclo sperimentale. Per facilitare la messa a regime del sistema e per non rallentare le attività delle Regioni che si sono distinte nello sviluppo della filiera, a livello nazionale, è stato deciso di potenziare quanto già programmato per l'anno 2000/2001 assegnando un ulteriore finanziamento. In questo modo, poiché i meccanismi di realizzazione delle iniziative corsuali sono legati ai sistemi regionali, che hanno per loro natura tempi e modalità differenti, si è dato modo alle regioni che avevano già concluso i corsi per l'annualità 2000/2001 di non spezzare la continuità dell'offerta sul territorio e a quelle regioni che avevano avuto tempi e modalità più lunghe di riallinearsi alla tempistica nazionale. Il numero dei corsi programmati per l'anno 2000/2001, dunque, è destinato ad

ampliarsi, anche se le attività corsuali saranno di fatto realizzate nell'anno formativo successivo (2001/2002).

E' con l'annualità 2002/2003 che, infatti, si apre il nuovo ciclo degli Ifts, non modificati nella loro struttura ma sicuramente arricchiti da un bagaglio esperienziale pregresso.

L'incremento dei corsi interessa trasversalmente tutto il territorio nazionale, ed è il Sud, come nelle precedenti annualità, che presenta il maggior numero di corsi (oltre 200). Si pensi, infatti, che ne sono stati programmati nella sola Campania ben 123. Significativo è anche l'incremento registrato in singole regioni, come la Lombardia che ha pressoché triplicato l'offerta in soli tre anni (tab. VI.1).

Rispetto alle figure professionali di riferimento dei corsi, l'ultima annualità presenta elementi fortemente innovativi rispetto all'offerta formativa presentata nel biennio precedente. Nell'ambito del settore del turismo, ad esempio, è da rilevare che le iniziative formative hanno in gran parte superato la formazione di operatori qualificati che potevano trovare un impiego nei vari comparti inerenti alle attività e alle strutture ricettive. I contenuti dei corsi, infatti, sono sempre più orientati a formare tecnici specialisti che sappiano pianificare anche *l'indotto* proveniente dal turismo valorizzando al massimo le risorse del territorio locale ma con un'attenzione particolare al concetto di turismo sostenibile.

Nel settore sociale, è stata operata inoltre una rilettura del contesto nazionale e locale, tanto che le attività corsuali sembrano allontanarsi dalla formazione di operatori orbitanti intorno ai soli servizi di assistenza e supporto a persone con particolari bisogni, a favore invece di operatori e mediatori interculturali e, nell'ottica di creazione di nuove forme imprenditoriali, di promoter di imprese sociali e del non profit. Rimane forte nel settore dell'ambiente l'attenzione ai temi dello sviluppo compatibile, alle nuove forme di energia rinnovabile e allo smaltimento dei rifiuti urbani ed industriali. E' interessante notare che, nel settore della formazione, sempre più numerose sono le figure, che in vari modi, sono destinate allo sviluppo della formazione a distanza.

Tab. VI.1 - Corsi Iftis realizzati nel triennio 1998/1999-2000/2001 (val. % e v.a.)

Regioni	Realizzati 1998/99	Realizzati 1999/2000	Programmati 2000/2001 (a)
Piemonte	10	19	32
Valle D'Aosta	-	1	2
Liguria	11	12	9
Lombardia	27	26	63
P. A. Trento	-	1	Nd
P.A. Bolzano	-	-	1
Veneto	13	13	15
Friuli Venezia Giulia	1	5	9
Emilia Romagna	18	17	35
<i>Totale Nord</i>	<i>80</i>	<i>94</i>	<i>166</i>
Marche	1	4	15
Toscana	25	28	32
Umbria	8	4	7
Lazio	8	32	39
<i>Totale Centro</i>	<i>42</i>	<i>68</i>	<i>93</i>
Campania	24	74	123
Abruzzo	1	14	18
Molise	2	-	Nd
Puglia	21	1	Nd
Basilicata	4	-	7
Calabria	13	21	(b) 41
Sicilia	16	-	Nd
Sardegna	14	23	31
<i>Totale Sud</i>	<i>95</i>	<i>133</i>	<i>220</i>
<i>Totale</i>	<i>217</i>	<i>295</i>	<i>479</i>

(a) Dati Indire

(b) Dati Miur

Fonte: indagine Isfol 2000 e 2001 e dati Indire

2. Le risorse utilizzate

Per l'annualità 2002/2003, alla filiera dell'Istruzione e formazione tecnica superiore, a livello nazionale, sono stati destinati quasi 63 milioni di euro. La somma si compone sia di fondi Cipe, sia di fondi a valere sulla legge 144 del 1997. Questi ultimi, per assicurare il riequilibrio territoriale nell'allocazione delle risorse, sono stati destinati, per l'anno in questione, esclusivamente alle regioni del Centro Nord. Lo stanziamento nazionale disposto dal Miur è ripartito, per l'80% del finanziamento, sulla base del numero degli inoccupati della classe di età 20/34 anni riferito alla media delle rilevazioni Istat relativa al 2001 e per il rimanente 20% alla *spesa storica* delle Regioni. All'ammontare nazionale per l'istruzione e formazione tecnica superiore, concorrono, inoltre, risorse provenienti dal Pon a titolarità del

Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca. Tali risorse sono destinate a progetti sperimentali a titolarità esclusiva del Ministero e riguardano i corsi che saranno realizzati a partire dal settembre 2002 nelle regioni del sud.

Il confronto tra i dati dell'ultimo triennio mostra, per l'anno 2001/2002, un picco negativo della spesa nazionale destinata agli Ifts. Per questa annualità, che ha rappresentato una sorta di cesura tra la prima fase sperimentale e la messa a regime della nuova filiera, infatti è stato previsto un finanziamento finalizzato al solo potenziamento delle attività programmate nell'anno 2000/2001 ma che hanno come periodo di realizzazione l'annualità 2001/2002. A fronte di tale redistribuzione di risorse, molte regioni hanno già espletato le procedure per la messa a bando di ulteriori iniziative a valere proprio sui piani di finanziamento 2000/2001.

Il passaggio dalla fase sperimentale alla fase di messa a regime, nonostante abbia implicato un decremento di risorse, ha permesso alla maggioranza delle regioni di porre una sorta di *dead line* tale da consentire che le nuove attività di programmazione, già a partire dall'anno 2002/2003, siano caratterizzate, soprattutto nei tempi di avvio e realizzazione delle attività consuali, da una uniformità che faciliti il confronto nazionale.

E' necessario sottolineare, inoltre, che alla contrazione delle risorse nazionali, le amministrazioni regionali hanno risposto con un significativo impegno finanziario a valere su risorse regionali, tanto che per l'annualità 2000/2001, ai circa 48 milioni di euro provenienti da fondi nazionali si sono affiancati complessivamente oltre 58 milioni di euro. Gli impegni più consistenti sono stati assunti dalla regione Lombardia, con più di 13 milioni di euro, dalla Campania (quasi 11 milioni di euro) e dall'Emilia Romagna (con oltre 8 milioni di euro).

Ad oggi, superando le oscillazioni registrate nel corso dei primi anni di vita della nuova filiera, sembra che, anche sul versante dell'allocazione delle risorse, sia forte l'intenzione, a livello nazionale come a livello regionale, di creare un congruo bacino di risorse finanziarie dedicate, tale da assicurare il rafforzamento del sistema dell'offerta che ne garantisca la stabilità e la visibilità anche nei confronti dell'utenza.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VI.2 - Risorse destinate ai corsi Ifis, - anni vari (valori assoluti in milioni di euro e val. %)

Natura dei fondi	1998/99			1999/2000			2000/2001			2001/2002			2002/2003		
	v.a.	Ripartizione %	Ripartizione %	v.a.	Ripartizione %	Ripartizione %	v.a.	Ripartizione %	Ripartizione %	v.a.	Ripartizione %	Ripartizione %	v.a.	Ripartizione %	
	Nazionale	Centro nord	Sud e isole	Nazionale	Centro nord	Sud e isole	Nazionale	Centro nord	Sud e isole	Nazionale	Centro nord	Sud e isole	Nazionale	Centro nord	Sud e isole
Delibere	15,5	25	75	41,7	25	75	54,1	15	85	41,1	15	85	39,5	15	85
Cipe															
Legge 440/97	20,1	73	27	18,1	75	25	10,0	100	-	7,2	100	-	19,5	100	-
PON MIUR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	35,6	52,1	47,9	59,8	40,1	59,9	64,1	29,4	70,6	48,3	27,9	72,1	62,9	40,4	59,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca

Tab. VI.3 - Quote nazionali e regionali destinate ai percorsi Ifts 2000-2001 (v.a. e val. %)

	quota nazionale	quota regionale	%
Abruzzo	1.114.942,648	1.342.787,938	2,3
Basilicata	674.151,330	477.109,753	0,8
Bolzano	50.002,840	21.884,661	0,0
Calabria	3.707.832,585	4.287.070,295	7,4
Campania	11.408.715,727	10.846.542,814	18,6
Emilia Romagna	1.241.829,909	8.020.141,819	13,8
Friuli Venezia Giulia	346.704,745	1.032.913,798	1,8
Lazio	3.130.185,355	4.260.192,019	7,3
Liguria	853.850,960	634.171,926	1,1
Lombardia	2.561.445,976	13.379.739,169	23,0
Marche	388.084,820	2.454.456,248	4,2
Molise	207.431,298	Nd	nd
Piemonte	1.733.206,110	3.442.249,291	5,9
Puglia	6.741.513,838	Nd	nd
Sardegna	3.111.467,925	1.446.079,317	2,5
Sicilia	7.856.456,486	Nd	nd
Toscana	1.707.700,888	4.035.558,602	6,9
Trento	169.033,244	Nd	nd
Umbria	346.704,746	1.084.559,488	1,9
Valle d'Aosta	98.181,555	408.223,164	0,7
Veneto	879.673,805	1.019.871,712	1,8
Totale	48.329.116,790	58.193.552,014	100,0

Fonte: elaborazione Isfol su dati del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca

3. L'evoluzione normativa

Significative novità si registrano anche per quanto riguarda la normativa che regola questi nuovi percorsi. Infatti nello scorso mese di agosto la Conferenza unificata Stato - Regioni - Autonomie locali ha approvato le Linee guida per la programmazione dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore e delle misure di sistema per l'integrazione dei sistemi formativi relative all'anno 2002-2003.

Nel Documento - che richiama e sviluppa i precedenti Accordi sanciti in materia in sede di Conferenza unificata nel marzo e nel settembre del 2000 - si precisano alcuni punti nodali riguardo alle regole da seguire nel programmare ed istituire i corsi, tra cui l'individuazione delle figure professionali, le norme per l'accesso, gli standard minimi delle competenze e le misure di sistema.

Secondo quanto previsto dalla normativa in vigore, le Regioni o gli Enti delegati emanano i bandi per la presentazione dei progetti IFTS, i quali sono successivamente valutati da apposite Commissioni, costituite dalle Regioni stesse. Il Piano nazionale, che si avvale di appositi

stanziamenti, è definito sulla base dei Piani regionali, successivamente alla verifica dei requisiti richiesti dalle misure in vigore e della sussistenza della quota di finanziamento regionale.

Le Regioni, infatti, si impegnano ad indicare l'ammontare delle risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a livello nazionale, messe a disposizione con fondi regionali o del FSE in misura non inferiore al 30% del costo dei piani approvati.

Una novità, in particolare, caratterizza le nuove Linee guida; essa riguarda la scelta delle figure professionali che le Regioni possono inserire nel proprio bando. Tale scelta è da effettuarsi all'interno di un elenco di figure professionali di riferimento presentate in allegato al Documento tecnico.

Si prospetta di fatto un *range* di figure professionali di riferimento nei settori dell'Agricoltura, Industria e Artigianato, Commercio e Turismo, Trasporti, Servizi pubblici e privati d'interesse sociale, individuate tra quelle prescelte dalle Regioni nella precedente programmazione della fase sperimentale ed in relazione alle indagini sui fabbisogni degli Organismi bilaterali.

E' evidente che questo orientamento è fortemente correlato ad un tema molto dibattuto all'interno del Comitato nazionale relativo agli standard minimi di competenza; infatti, superata una prima fase di sperimentazione, il Comitato nazionale ha elaborato una metodologia per la definizione degli standard minimi delle competenze di base e tecnico professionali, presentata nell'allegato C del Documento tecnico; i contenuti degli standard minimi saranno definiti con un successivo accordo in sede di Conferenza unificata entro il 30 settembre 2002.

Nel paragrafo dedicato alla definizione degli standard minimi nazionali delle competenze, intese come base minima comune di competenze da acquisire in esito ad un percorso formativo, si fa esplicito riferimento alla individuazione di figure delineate sulla base di previsioni di settore di medio periodo e secondo principi di concertazione tra i soggetti istituzionali e sociali. La definizione degli standard minimi delle competenze tecnico professionali è affidata ai Comitati di settore (si tratta dei settori prima citati con l'aggiunta del settore Servizi assicurativi e finanziari), composti da esperti di settore e dai rappresentanti istituzionali e sociali.

Si sottolinea, inoltre, la possibilità di implementare a livello locale gli standard nazionali, anche definendo specifici profili riferiti a processi produttivi locali.

D'altro canto l'esigenza manifestata dalle Regioni di interpretare preventivamente le evoluzioni dei fabbisogni di professionalità legate allo sviluppo territoriale - compito peraltro

proprio delle Amministrazioni locali per competenze istituzionali e normative - e di evitare ingessature della programmazione, mira a proporre una programmazione meno vincolata e orientata anche alla individuazione di figure professionali innovative (progetti pilota) o relative a specifiche dinamiche dei mercati del lavoro locali, esigenza che viene messa in rilievo nel Documento approvato.

Le linee guida fissano altresì le scadenze per la presentazione dei piani regionali ai fini dell'ammissione al finanziamento nazionale, con fondi previsti nel bilancio del Miur, per gli esercizi finanziari 2002 e 2003.

Per quanto riguarda i requisiti per l'accesso ai percorsi per l'anno 2002-2003, possono accedere anche coloro che non possiedono un diploma di istruzione secondaria superiore; a tale proposito va precisato che l'accesso è regolato in base alle linee guida contenute in uno specifico allegato del documento e alle sperimentazioni in atto su tale tema a livello regionale per quanto attiene ai processi di accertamento dei requisiti minimi, e all'accreditamento delle competenze pregresse. Particolare attenzione è dedicata alla partecipazione degli adulti occupati; i percorsi dedicati a questa tipologia di utenza beneficiano di particolari accorgimenti che mirano, attraverso la l'adozione di specifiche modalità organizzative e didattiche, a rimuovere gli ostacoli per una effettiva partecipazione e per la promozione del diritto alla formazione permanente.

Le Linee guida presentano, inoltre, un paragrafo dedicato al monitoraggio e alla valutazione di sistema. Tale attività si configura come uno degli obiettivi prioritari del Comitato Nazionale stesso e costituisce una attività ricorrente finalizzata a seguire gli sviluppi quantitativi della filiera. Secondo le nuove linee di programmazione il monitoraggio nazionale dovrà integrarsi con i sistemi di monitoraggio e valutazione predisposti dalle Regioni anche in raccordo con la banca dati Ifts istituita a livello nazionale.

Capitolo 7

LA FORMAZIONE PERMANENTE

La realizzazione nel nostro Paese del sistema di educazione e formazione permanente - in coerenza con le linee guida europee del lifelong learning - investe progressivamente di un ruolo strategico i Centri Territoriali Permanenti (CTP) per l'istruzione e la formazione in età adulta (rif. Ordinanza MIUR n. 455/1997, Direttiva MIUR n. 22/2001, Accordo C. U. del 2/3/2000).

I CTP, oltre a fornire servizi di orientamento e di promozione della cittadinanza attiva, svolgono attività finalizzate all'alfabetizzazione primaria e funzionale della popolazione, rispettivamente col conseguimento di un titolo di studio e con l'acquisizione di competenze di base.

La Direzione Generale per l'istruzione post secondaria e degli adulti e per i percorsi integrati del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha effettuato il monitoraggio dei 539 CTP attivi nell'anno scolastico 2000 - 2001.

La rilevazione ha evidenziato che l'esperienza dei CTP è in progressiva estensione verso i soggetti adulti stranieri con l'obiettivo di facilitarne un migliore inserimento sociale nel nostro Paese, focalizzandosi sull'offerta formativa e sulle caratteristiche dell'utenza.

I dati acquisiti al 21 maggio 2002 sono stati confrontati con quelli relativi al precedente monitoraggio (a. s. 1999-2000) al fine di effettuare un'analisi dei trend in atto.

1. Gli aspetti organizzativi e le risorse professionali

Rispetto all'a.s. 1999-2000 (492 Centri) il tasso di crescita dei CTP risulta del 9,5%, mentre nel raffronto precedente era del 31,2%.

Le attività formative rivolte agli adulti tendenzialmente sono svolte, oltre che nei CTP, anche in altre sedi (scolastiche e non); questo deporrebbe verso un maggior orientamento a creare situazioni di rete, in aderenza a quanto auspicato dal Regolamento sull'autonomia scolastica (DPR 275/99).

Per quanto attiene le risorse professionali interne ai CTP risultano assegnati: 4.004 docenti di ruolo e non, prevalentemente provenienti dalla scuola media e personale ATA che ammonta a 1.150 unità.

I Centri ricorrono anche per l'a.s. 2000-2001 sempre più a prestazioni aggiuntive ed a prestazioni di esperti esterni: si rinnova la necessità di soddisfare una diversificata ed aumentata domanda formativa dell'utenza attraverso un ampliamento dell'offerta e l'impiego di risorse professionali esterne.

2. L'offerta formativa

All'offerta formativa dei corsi di istruzione e dei corsi brevi modulari si è affiancata nell'anno scolastico 2000-2001 la nuova area d'intervento dei corsi di integrazione linguistica e sociale per adulti extracomunitari.

Nell' a. s. 2000-2001 i corsi di istruzione - di durata annuale - sono stati 3.006, i corsi brevi - della durata media di 30-50 ore - 10.844, mentre i corsi di integrazione linguistica e sociale 1.960.

Nel rapporto numerico tra adulti iscritti ai corsi di istruzione e ai corsi brevi continuano a prevalere questi ultimi: nell'a.s. 1999-2000 il 26,3% e il 73,7% rispettivamente; nell'a.s. 2000-2001 il 18,7% ai corsi di istruzione e il 81,3% ai corsi brevi.

L'offerta formativa continua a mirare prevalentemente alla realizzazione di corsi brevi o modulari finalizzati all'acquisizione di nuove competenze di base e adatti a progettare percorsi personalizzati rispondenti ad esigenze proprie della popolazione in età adulta.

Inoltre si arricchisce di corsi di integrazione linguistica e sociale rivolti specificatamente agli stranieri: nell'a.s. 2000-2001 gli iscritti sono stati 38.246 (il 10% del totale).

Per quanto riguarda la tipologia dei corsi brevi: ai corsi di informatica, tecniche multimediali e lingue straniere si sono affiancati anche interventi nell'area artistico-musicale e dei beni culturali, dell'educazione alla salute e alla tutela della persona, della comunicazione e dell'espressione audiovisiva, dell'ambiente e della sicurezza.

Inoltre la forma flessibile di modularità dei corsi è ormai ampiamente utilizzata dai Centri; infatti nell'a.s. 2000-2001 il numero dei partecipanti ai corsi brevi è in sensibile aumento (da 228.782 unità nel 1999-2000 a 280.860 unità nel 2000-2001).

Le caratteristiche dell'utenza

Gli adulti che hanno partecipato alle attività formative dei CTP sono circa 384.000 (nell'anno scolastico 1999-2000 erano stati circa 310.000), con un incremento del 23,8%. Di questi: 64.684 risultano iscritti ai corsi di istruzione finalizzati al conseguimento di un titolo di studio o alla alfabetizzazione primaria, 280.860 unità hanno frequentato i corsi brevi modulari; infine 38.246 adulti stranieri hanno seguito corsi di integrazione linguistica e sociale.

Significative appaiono le variazioni rispetto all'anno precedente per quanto riguarda il numero dei partecipanti: infatti per i corsi di istruzione si è avuto un decremento del -20,6%, mentre si conferma il trend positivo per i corsi brevi con un incremento del 22,8%.

La media degli iscritti per ogni CTP risulta invariata (630 unità).

Le tabelle prospettano le caratteristiche dell'utenza relativa ai corsi di istruzione ed ai corsi brevi secondo i seguenti indicatori: età, sesso, nazionalità, stato lavorativo.

In relazione all'età, considerata nelle tre fasce (dai 19 ai 24 anni, dai 25 ai 40 e oltre i 40 anni), risulta che la fascia di età tra i 25 e i 40 anni (Tab. VII.1, Tab. VII.5) è prevalente sia nei corsi di istruzione (45%) che nei corsi brevi (47%).

Per il genere: l'utenza femminile raggiunge il 60% del totale: costituisce il 63% dei partecipanti ai corsi brevi, e il 43% dei partecipanti ai corsi di istruzione (Tab. VII.6, Tab. VII.2).

Rispetto alla nazionalità: gli italiani iscritti alle attività dei CTP rappresentano il 91% del totale: confrontato con l'anno precedente il loro numero è in lieve aumento (+6%) nei corsi di istruzione (Tab. VII.3); gli adulti stranieri sono scarsamente presenti nei corsi brevi per l'acquisizione di nuove competenze di base (3,6%), laddove gli italiani raggiungono il 96,4% (Tab. VII.7).

Infine con riferimento allo stato lavorativo poco più della metà degli adulti iscritti nei CTP risulta occupato (50,5%); nei corsi di istruzione i non occupati, pari al 64%, rappresentano la maggioranza (Tab. VII.4). Rispetto all'anno precedente, nei corsi di istruzione, si assiste ad un sensibile decremento degli occupati (-36%).

Tab. VII.1 - Età degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s. 2000-2001

<i>Età</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.%</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
19 - 24	21.018	32,5	-17
25 - 40	28.829	44,6	-27
Oltre 40	14.837	22,9	-10
Totale	64.684	100,0	-20,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Tab. VII.2 - Sesso degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001

<i>Sesso</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.%</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
Maschi	36.659	56,7	-18
Femmine	28.025	43,3	-23
Totale	64.684	100,0	-20,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Tab. VII.3 - Nazionalità degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001

<i>Nazionalità</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.%</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
Italiani	42.989	66,5	+6
Stranieri	21.695	33,5	-47
Totale	64.684	100,0	-20,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Tab. VII.4 - Stato lavorativo degli iscritti ai corsi di istruzione o alfabetizzazione primaria presso i CTP - a.s.2000-2001

<i>Stato lavorativo</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>	<i>Var. % 1999-2000</i>
Occupati	22.987	35,5	-36
Non occ.	41.697	64,5	-8
Totale	64.684	100,0	-20,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

*Tab. VII.5 - Età degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP
- a. s. 2000-2001*

<i>Età</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
19 - 24	60.472	21,5%	+12
25 - 40	131.312	46,8%	+21
Oltre 40	89.076	31,7%	+35
<i>Totale</i>	<i>280.860</i>	<i>100,0</i>	<i>+22,8</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

*Tab. VII.6 - Sesso degli iscritti ai corsi brevi presso i CTP
- a. s. 2000-2001*

<i>Sesso</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
Maschi	103.284	36,8%	+13
Femmine	177.576	63,2%	+30
<i>Totale</i>	<i>280.860</i>	<i>100,0</i>	<i>+22,8</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

*Tab. VII.7 - Nazionalità degli iscritti ai corsi brevi
presso i CTP - a. s. 2000-2001*

<i>Nazionalità</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
Italiani	270.593	96	+31
Stranieri	10.267	4	-53
<i>Totale</i>	<i>280.860</i>	<i>100,0</i>	<i>+22,8</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

*Tab. VII.8 - Stato lavorativo degli iscritti ai corsi brevi
presso i CTP - a. s. 2000-2001*

<i>Stato lavorativo</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>	<i>Var. % 99-00/00-01</i>
Occupati	151.833	54,1	+21
Non occ.	129.027	45,9	+24
<i>Totale</i>	<i>280.860</i>	<i>100,0</i>	<i>+22,8</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Per quanto riguarda gli iscritti ai corsi d'istruzione: la rilevazione comparata con gli a.s. precedenti, vedi il grafico Fig. VII.2, mostra il netto decremento (-47%) del numero di iscritti stranieri (da 40.823 a 21.695 unità), mentre il numero di iscritti italiani (da 40.610 a 42.989) risulta in lieve crescita (+6%); parimenti si registra un netto decremento del numero di iscritti occupati (-36%).

La tipologia prevalente dell'utenza dei corsi d'istruzione è di nazionalità italiana (67%) non occupata (65%) di sesso maschile (57%).

Per quanto riguarda gli iscritti ai corsi brevi: la rilevazione comparata con gli a.s. precedenti, vedi il grafico Fig. VII.1, ha confermato il netto incremento (+31%) del numero di iscritti italiani (da 207.078 a 270.593 unità); di converso il numero di iscritti stranieri (da 21.703 a 10.267) risulta in inversione di tendenza, addirittura dimezzandosi rispetto all'anno precedente (-53%); altrettanto netto appare l'incremento numerico dell'utenza femminile (+30%); si assiste inoltre ad uno spostamento verso le fasce di età maggiore di 24 anni (la sola fascia degli ultra quarantenni registra un incremento del 35%).

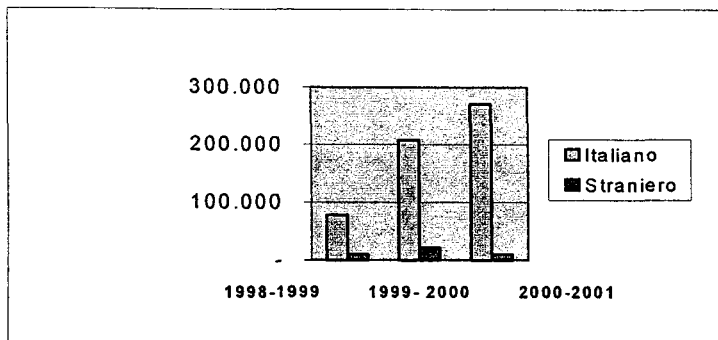
Quindi la tipologia prevalente dell'utenza dei corsi brevi risulta essere di nazionalità italiana (96%) e di sesso femminile (63%); inoltre la maggioranza è costituita da occupati (54%) e si colloca nella fascia di età 25-40 (47%).

La diminuzione di iscritti stranieri è probabilmente dovuta al contemporaneo avvio dell'offerta di corsi di integrazione linguistica e sociale: gli adulti stranieri sono ormai considerati una tipologia di utenza a sé verso la quale realizzare iniziative formative mirate all'integrazione sociale soprattutto linguistica.

Può essere interessante notare, come mostrano i grafici Fig. VII.5 e Fig. VII.6, il permanere della dissimmetria per genere: che è prevalentemente femminile nei corsi brevi e maschile nei corsi d'istruzione.

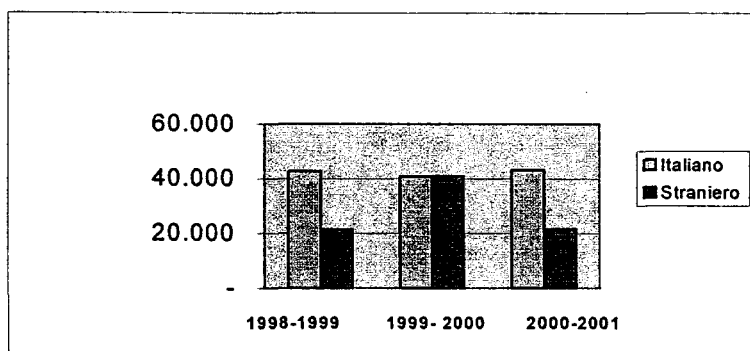
Dalla lettura di tali trend sembra delinearci un profilo di CTP: orientato progressivamente ad intercettare fasce di popolazione di età non giovanissima (oltre 40 anni), con una presenza femminile del 60%, e con *stato lavorativo* uniformemente ripartito.

Fig. VII.1 - Nazionalità degli adulti nei corsi brevi presso i CTP



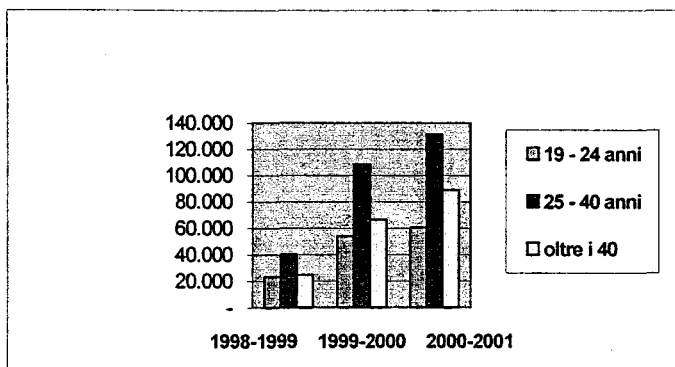
Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Fig. VII.2 - Nazionalità degli adulti nei corsi di istruzione "lunghi"



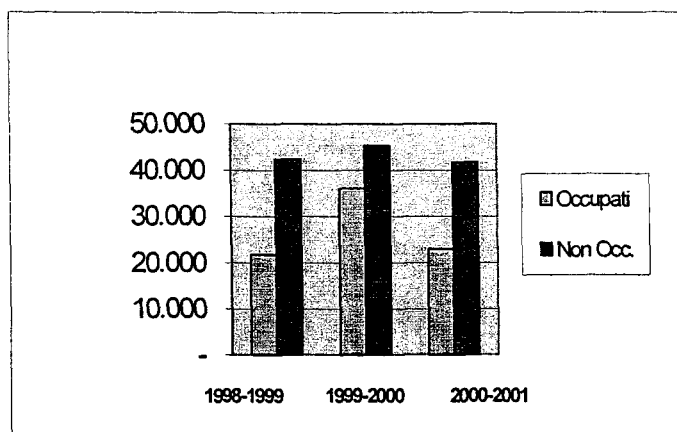
Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Fig. VII.3 - Età degli adulti nei corsi brevi



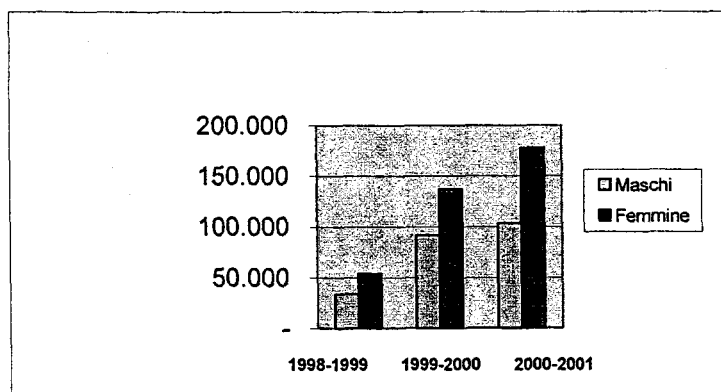
Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Fig. VII.4 – Stato lavorativo degli adulti nei corsi di istruzione “lunghi”



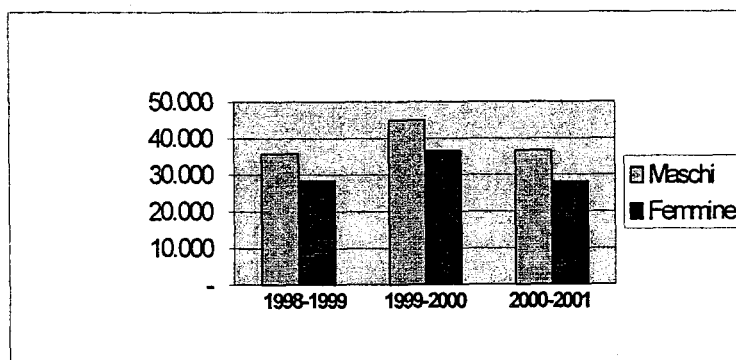
Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Fig. VII.5 – Sesso degli adulti nei corsi brevi



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Fig. VII.6 – Sesso degli adulti nei corsi di istruzione “lunghi”



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIUR

Capitolo 8

LA FORMAZIONE CONTINUA

1. Lo sviluppo delle politiche pubbliche nazionali e regionali per la formazione continua in Italia

1.1. Le politiche

Negli ultimi anni il focus delle politiche pubbliche ha posto sempre di più al centro dell'attenzione la formazione continua dei lavoratori, che è stata oggetto di una serie di interventi normativi: la legge finanziaria del 2000 prevede un'assegnazione annuale di oltre 103 milioni di euro per la formazione dei lavoratori; la finanziaria dell'anno seguente ha previsto l'istituzione dei Fondi Partitici Interprofessionali per la Formazione Continua, mentre nel nostro ordinamento si è anche affermato, attraverso una legge dello Stato, il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Infine, l'amministrazione finanziaria dello Stato premia le imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti attraverso la defiscalizzazione prevista dalla "Tremonti bis".¹⁷

La costituzione dei Fondi interprofessionali sulla base di accordi sottoscritti dalle parti sociali maggiormente rappresentative a carattere nazionale per i settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario, ha dato avvio all'attuazione di quanto previsto dalla legge 196/97, articolo 17. I Fondi, alimentati principalmente con il gettito derivante dal contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro del settore privato per la formazione dei dipendenti,¹⁸ finanzieranno piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. La previsione del finanziamento di piani formativi intende dare continuità ad un percorso che ha inteso promuovere il carattere programmatico degli interventi formativi e la condivisione tra le parti (imprenditori, istituzioni locali, lavoratori e loro rappresentanze) degli obiettivi e

¹⁷ Si fa riferimento, rispettivamente, all'art. 66 della legge 144/99, all'art. 118 della legge 388/00, agli articoli 5 e 6 della legge 53/00 e all'art. 4 legge della 383/01. In tale quadro, assume un particolare rilievo il passaggio da interventi formativi gestiti, attraverso risorse nazionali, (art. 9 legge 236/93) dal Ministero del Lavoro a piani formativi programmati, realizzati e gestiti dalle Parti Sociali attraverso i Fondi interprofessionali.

¹⁸ Il contributo dello 0,30% è una quota aggiuntiva del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ai sensi dell'art. 12 della legge 160/75, pari all'1,61% del monte salari. Il gettito derivante dal contributo dello 0,30% è stato fino ad oggi destinato al cofinanziamento nazionale del Fondo Sociale Europeo e al finanziamento degli interventi previsti dall'articolo 9 della legge 236/93.

delle metodologie adottate per rispondere alle esigenze espresse dal territorio, dal settore economico, dalle aziende. La procedura di costituzione del fondo si avvia con la sigla di un accordo tra le Parti sociali di riferimento; l'accordo, accompagnato dallo statuto e dal regolamento del fondo, viene presentato al Ministero del Lavoro che ne autorizza la costituzione.

Con decreto del Ministero del Lavoro nel mese di ottobre 2001 è stata riconosciuta la costituzione del primo Fondo, "Fondo Artigianato Formazione". Nel mese di giugno è stata autorizzata la costituzione del secondo fondo "Foncoop" per la cooperazione. A luglio 2002 risultano siglati gli accordi relativi ai Fondi per l'Industria, il Terziario, le Pmi, i dirigenti di impresa afferenti a Federmanager. Una volta divenuti operativi i fondi, i datori di lavoro potranno scegliere se continuare a versare il contributo dello 0,30% all'Inps o al fondo di riferimento della propria impresa.

Un'ulteriore innovazione è rappresentata dalla Tremonti bis, che prevede misure di detassazione come incentivo agli investimenti per il rilancio dell'economia. Sono agevolabili le spese di formazione del personale dipendente di imprese in attività alla data di entrata in vigore della legge. La base agevolabile è differenziata tra spese sostenute per la formazione e per l'aggiornamento e spese relative al costo del personale impegnato nell'attività di formazione.

1.2. I risultati delle azioni di formazione aziendale finanziate con la Legge 236/93

Nel periodo che va dal 1997 al 1999, la legge 236 ha finanziato oltre 12 mila azioni di formazione aziendale che hanno coinvolto 22 mila imprese e messo in formazione circa 300 mila lavoratori.¹⁹

L'ammontare delle risorse finanziarie che il Ministero del Lavoro ha ripartito tra le Regioni per la realizzazione di interventi di formazione aziendale è progressivamente cresciuto, passando dai 62 miliardi di lire della Circolare 174/96, ai 127 miliardi della Circolare 37/98, fino ai 363 miliardi delle Circolari 139/98 e 51/99.

¹⁹ Ai fini della presente esposizione si prenderà in considerazione il periodo temporale coperto dalle circolari 174/96, 37/98, 139/99 e 51/99, rispetto alle quali sono disponibili dati di monitoraggio ex ante relativi ai progetti formativi. Tali circolari hanno messo a finanziamento le risorse delle annualità 1996, 1997, 1998 e 1999 ma i decreti di assegnazione delle risorse sono stati emanati rispettivamente negli anni 1997, 1998 e 1999, che corrispondono quindi alle annualità in cui hanno iniziato a produrre effetti i progetti. Rimangono quindi escluse dall'analisi le circolari 30/00 e 92/00 oltre alla 65/99 che prevedeva solo azioni di sistema.

In presenza di un incremento così consistente dei fondi disponibili, si è registrata una forte crescita del numero dei progetti formativi presentati dalle aziende, così come di quelli ammessi e di quelli finanziati.

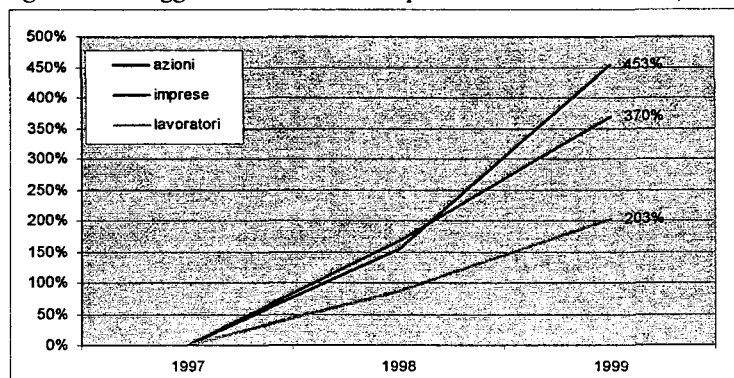
Si è avuto dunque un sostanziale miglioramento della capacità delle Regioni di soddisfare la domanda di formazione continua presente sul loro territorio. La percentuale di copertura delle richieste di finanziamento è, infatti, aumentata dal 58,9% del 1997 al 79,9% del 1999. L'evoluzione appare più rapida nelle regioni del Sud.

La percentuale di progetti effettivamente finanziati sul numero degli ammessi appare sufficientemente alta essendo pari all'83,2% nel complesso, senza significative distinzioni fra Centro-Nord e Sud se non nel corso dell'attuazione delle prime circolari.

La media delle imprese coinvolte negli interventi formativi è stata pari a 1,8 aziende per intervento. I valori medi denotano una progressiva diminuzione della partecipazione dei lavoratori per progetto. Tale fenomeno, che non si configura necessariamente in termini negativi, può essere imputato alla ridotta dimensione delle imprese che hanno beneficiato del contributo pubblico o al numero alto di partecipazione media ai singoli corsi avvenuta all'interno dei corsi finanziati con la prima circolare. Contemporaneamente alla diminuzione dei valori medi si verifica una riduzione del loro campo di variazione.²⁰

Aumenta, nel corso delle annualità 1998 e 1999, il peso dei lavoratori formati rispetto al numero complessivo di addetti: agli interventi formativi ha partecipato il 15,2% del personale delle imprese coinvolte, contro il 7,6% del primo anno.

Fig. VIII.1 - Legge 236/93: incremento percentuale su base 1997 (totale)



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISFOL-Ministero del Lavoro

²⁰ Nel primo anno l'intervallo era compreso tra i 12 lavoratori coinvolti in Valle d'Aosta e i 64,7 in Liguria; i dati cumulati delle circolari successive mostrano un intervallo compreso fra i 10,5 del Friuli Venezia Giulia e i 41,3 dell'Emilia Romagna.

La fig. VIII.1 mostra i risultati del confronto tra le tre annualità e, quindi, l'aumento percentuale avvenuto nel secondo e nel terzo anno rispetto al primo delle quote relative alle principali variabili prese sinora in considerazione. Dal grafico emerge chiaramente come nel secondo e terzo anno, a fronte di una significativa crescita dell'investimento finanziario, si è verificato un contemporaneo aumento del numero delle azioni, che sono cresciute del 152% nel 1998 e del 453% nel 1999 (con base 1997), ma questo aumento se si è tradotto in una consistente crescita del numero delle imprese coinvolte (rispettivamente + 166% nel 1998 e + 370% nel 1999) non ha fatto egualmente salire il numero complessivo dei lavoratori messi in formazione (+ 86% nel 1998 e + 203% nel 1999).

Per quanto riguarda la dimensione aziendale, cresce il coinvolgimento delle piccole imprese, che passano dal 62,6% del 1997 al 70% delle successive annualità, e diminuisce quello delle medie imprese (dal 22,4% al 19,4%) e, ancora di più, quello delle grandi imprese (dal 15,1% al 7,8%). (Tab. VII.8).

La disaggregazione per Circolare attuativa mostra come, nel corso delle due ultime annualità, l'incremento della quota delle piccole imprese sia risultato progressivo,²¹ così come lo è stato il declino percentuale delle altre due tipologie aziendali.²²

Le azioni pluriaziendali, pensate per favorire i soggetti imprenditoriali che solitamente incontrano notevoli difficoltà nella realizzazione di attività formative e nell'accesso ai finanziamenti pubblici, hanno riguardato quasi esclusivamente le piccole imprese (86,9%).

Tab. VIII.1 - Legge 236: dimensione delle imprese (val. %)

		Grande	Media	Piccola	Totale
174/96	CentroNord	16,4	22,7	60,9	100,0
	Sud	5,8	20,0	74,2	100,0
	Totale	15,1	22,4	62,6	100,0
37/98	CentroNord	14,0	26,5	59,5	100,0
	Sud	2,2	8,2	89,6	100,0
	Totale	11,0	21,8	67,2	100,0
139/98 e 51/99	CentroNord	9,6	22,1	68,2	100,0
	Sud	0,9	9,0	90,1	100,0
	Totale	7,8	19,4	72,8	100,0
Totale generale	CentroNord	11,3	23,1	65,6	100,0
	Sud	1,5	9,5	89,0	100,0
	Totale	9,3	20,2	70,5	100,0

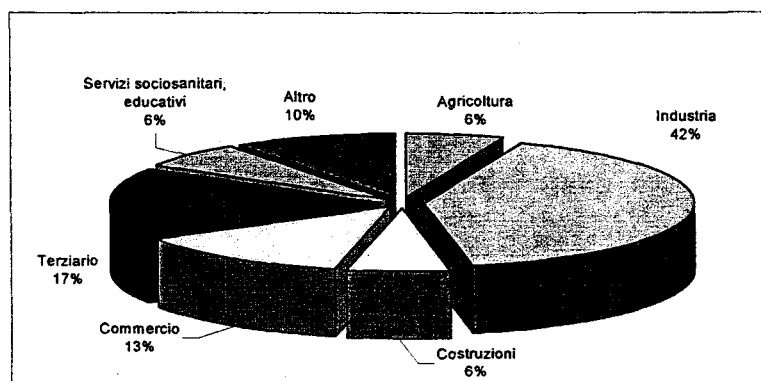
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISFOL-Ministero del Lavoro

²¹ Si va dal 67,2% della Circolare 37 al 72,8% delle Circolari 139 e 51.

²² Dal 21,8% al 19,4% per le imprese di media dimensione e dall'11% al 7,8% per le grandi aziende.

Il settore di attività produttiva maggiormente rappresentato nella distribuzione delle imprese che hanno realizzato azioni formative per i propri dipendenti è quello industriale (41,8%), seguito dal terziario (17,5%) e dal commercio (13,2%).

Fig. VIII.2 – Legge 236: settori produttivi delle imprese formatrici



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISFOL-Ministero del Lavoro

Rispetto alla distribuzione del complesso delle aziende italiane risulta sovrarappresentato il dato relativo alle aziende che hanno realizzato formazione nel settore industriale. E' sottorappresentato il settore del commercio.

Il tema maggiormente trattato è l'innovazione organizzativa, seguito dai temi della qualità, dell'innovazione tecnologica e della sicurezza e dell'ambiente. La metà delle azioni è finalizzata al miglioramento della professionalità dei lavoratori, meno rilevanti sono altri obiettivi, quali la qualificazione, la riqualificazione o la riconversione. Questo dato è confermato dall'analisi degli esiti che l'intervento formativo dovrebbe avere sui lavoratori formati secondo le imprese: prevale l'obiettivo del rafforzamento professionale dei dipendenti, mentre a livello nazionale tale esito riguarda solo il 10,8% delle azioni e la sua presenza si è anche ridotta nel tempo.

Se questa è l'immagine che risulta dagli interventi, sembra potersi affermare che la legge 236 si sia rivolta non tanto alle aziende in difficoltà quanto a quelle che si pongono obiettivi di sviluppo. D'altra parte, la modalità di erogazione "a sportello" del contributo difficilmente può essere sfruttata da aziende in difficoltà, mentre la modesta entità del contributo pubblico concesso (che non raggiungeva i 26mila euro) non permette di affrontare in maniera incisiva le situazioni di grave crisi aziendale.

Per quanto riguarda i costi, si riduce l'entità del contributo pubblico al costo degli interventi, messo a disposizione del singolo progetto, passando dai € 24.198,81 della prima annualità, ai € 21.634,93 del 1998 e ai € 19.686,60 del 1999. Ciò vale soprattutto per gli interventi pluriaziendali.

Diverso è l'andamento relativo al contributo pubblico attribuibile a ciascun lavoratore coinvolto negli interventi formativi. In media, ogni lavoratore ha potuto beneficiare di una contribuzione pubblica pari a € 726,49, una cifra superiore rispetto a quella rilevata nel corso della prima annualità (€ 581,94). In questo caso si può ritenere che la riduzione della contribuzione finanziaria pubblica al costo del progetto sia stata compensata dalla diminuzione del numero medio dei lavoratori partecipanti alle attività.

1.3. I Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali finanziati

In attesa dell'avvio dei Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con gli orientamenti espressi dal Comitato di Indirizzo per gli interventi di Formazione Continua, ha inteso finanziare nuovamente per l'annualità 2001, la tipologia dei piani formativi aziendali, settoriali e territoriali secondo le modalità ex lege 236.

Il decreto ministeriale "Interventi di promozione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali e sviluppo della prassi di formazione", di recente pubblicato, rappresenta dunque una continuità rispetto all'esperienza "regionale" sperimentata con la circolare 92/00. Nello stesso decreto, infatti, è ribadita la possibilità per le Amministrazioni regionali di utilizzare la totalità o una parte delle risorse loro assegnate per il finanziamento di piani formativi già presentati in risposta ai bandi della precedente circolare.

Le risorse complessive messe a disposizione dal decreto ammontano a quasi 93 milioni di euro, ripartiti tra le Regioni e le Province autonome secondo parametri concordati tra ministero del Lavoro e Coordinamento delle Regioni (tab. VIII.2).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. VIII.2 - Risorse destinate alle Regioni per interventi di formazione aziendale e per la sperimentazione dei piani formativi (valori in Euro)

Regione	Circolare 30/00 (formazione aziendale)	Circolare 92/00 (formazione aziendale)	Circolare 92/00 (piani formativi)	DD 511/01 (a)
Valle d'Aosta	513.904,99	0,00	1.025.084,92	622.847,02
Piemonte	7.219.226,50	8.268.111,01	5.512.073,73	8.459.564,01
Lombardia	12.306.978,32	19.028.719,27	12.685.812,84	17.737.195,74
Provincia di Bolzano	1.244.180,09	266.445,39	1.509.857,20	1.217.805,37
Provincia di Trento	1.521.415,69	0,00	1.952.722,73	1.394.433,63
Friuli Venezia Giulia	2.735.167,41	0,00	3.760.212,88	2.612.239,00
Veneto	7.092.341,79	9.695.531,52	6.463.687,68	9.370.593,98
Liguria	2.266.981,96	1.842.348,51	2.595.369,81	2.695.905,01
Emilia Romagna	9.852.460,62	6.094.191,41	8.497.599,03	9.835.405,19
Toscana	4.112.936,34	7.046.021,91	4.697.347,94	6.386.506,01
Umbria	1.589.033,97	1.382.408,14	932.321,31	1.571.061,89
Marche	2.217.992,14	2.894.589,61	1.929.726,40	2.835.348,38
Lazio	6.126.054,48	4.131.655,19	7.313.114,64	7.074.426,60
Abruzzo	1.313.304,80	1.254.148,92	1.881.223,38	1.794.171,27
Basilicata	1.577.181,95	160.266,86	1.859.244,84	1.450.210,97
Calabria	1.172.743,49	1.654.043,69	1.102.695,79	1.580.358,11
Campania	5.815.215,11	1.620.320,87	6.481.283,48	5.596.326,96
Molise	749.175,82	584.885,38	389.923,58	697.216,81
Puglia	3.756.885,94	2.051.240,77	4.693.430,41	4.229.782,00
Sicilia	1.653.792,46	3.371.789,90	3.371.789,90	3.383.825,60
Sardegna	2.631.560,99	2.031.874,91	1.354.583,28	2.417.018,29
TOTALE	77.468.534,86	73.378.593,25	80.009.105,78	92.962.241,84

(a) D.D. 511/2001 "Interventi di promozione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali e sviluppo della prassi di formazione", pubblicato in GURI n. 12 del 15 gennaio 2002.

Fonte: Ministero del Lavoro

Piani formativi aziendali sono finanziabili anche nell'ambito degli interventi finalizzati a promuovere i congedi per la formazione continua promossi attraverso la legge 53/2000 di cui si tratta nel paragrafo successivo. In riferimento a questo strumento legislativo i piani formativi aziendali dovevano essere realizzati in un contesto di riduzione concordata dell'orario di lavoro a favore della formazione. Le amministrazioni regionali e provinciali potevano prevedere il finanziamento di progetti a richiesta individuale e aziendale. Numerose amministrazioni hanno previsto nei bandi la ripartizione di risorse tra le due tipologie progettuali.

1.4. I voucher e i congedi per la formazione continua individuale dei lavoratori

A partire dal 1999, sulla base della Circolare 37/98 attuativa della Legge 236/93, è stata avviata la sperimentazione di azioni di formazione individuale dei lavoratori occupati.

Le Amministrazioni regionali e provinciali coinvolte sono attualmente in una fase di governo della sperimentazione, strutturata attraverso interventi di consolidamento dell'iniziativa iniziata con i finanziamenti nazionali ex lege 236. A luglio 2002 risultavano essere pervenute alle Amministrazioni regioni e provinciali coinvolte nella sperimentazione 31.422 domande sulla base delle quali sono stati erogati, complessivamente, 19.182 voucher.

In seguito al successo riscosso dallo strumento del "voucher", che concretizza in parte il diritto del lavoratore ad una scelta individuale di formazione e di aggiornamento professionale, si è provveduto ad alimentare e a diversificare le risorse con i contributi della legge 53/00 e con il FSE.

La legge 53 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. In riferimento alla necessità di promuovere la sperimentazione di percorsi di formazione continua in contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro la legge prevede uno stanziamento annuale, pari a 15.493.707,00 euro a partire dal 2000.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili nel giugno 2001 le risorse per le annualità 2000 e 2001, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome.²³ Lo stanziamento pari a 30.987.414,00 euro poteva essere destinato a finanziare:

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

Le risorse sono state ripartite tra le Amministrazioni regionali e provinciali per le annualità 2000-2001; il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvederà nel corso del secondo semestre 2002 a ripartire le risorse per l'anno 2002 sulla base di parametri concordati con i rappresentanti delle Amministrazioni interessate.

²³ Decreto 167/01 "Ripartizione delle risorse per le annualità 2000-2001 a carico del Fondo per l'occupazione legge n. 53/2000, per il finanziamento di progetti di formazione di lavoratori occupati" del 6 giugno 2001, in GURI 143 del 22 giugno 2001.

2. Lo sviluppo del dialogo sociale nella formazione continua in Italia

Nell'ultimo decennio le parti sociali hanno avuto un ruolo significativo nella definizione delle politiche formative. Negli accordi tripartiti tra governo e parti sociali siglati nel 1993, nel '96 e nel '98, il tema della formazione continua ha assunto sempre più un ruolo centrale.²⁴ Sulla base di tali accordi sono state approvate leggi che valorizzano il ruolo strategico della formazione continua e delle Parti sociali nella programmazione degli interventi formativi.²⁵ La nuova programmazione del Fse esplicita l'importanza del dialogo sociale, che trova spazio nella contrattazione collettiva, nazionale e decentrata e nelle prassi concertative a livello regionale.²⁶

A livello nazionale il tema della formazione è recepito in tutti i CCNL, così come è quasi sempre presente l'ipotesi della costituzione di Organismi e Commissioni paritetici cui spetta svolgere attività di ricerca e di monitoraggio sui fabbisogni formativi e per il miglioramento della qualità dei sistemi formativi, attività di promozione di interventi ed iniziative comuni in materia di formazione e di riqualificazione professionale. La struttura organizzativa del sistema di formazione continua presenta tuttavia forti differenze tra i settori e tra i contratti mentre in alcuni settori e/o contratti (chimici ed edili) operano organismi tra loro collegati che delineano un vero e proprio sistema formativo categoriale, in altri (meccanici) la carenza di organismi preposti al governo del sistema si associa alla scarsa attenzione riservata alle modalità di gestione congiunta della formazione. Emergono in diversi settori, difficoltà di avvio o di funzionamento degli organismi paritetici previsti nei contratti.

Il ruolo strategico della formazione e degli strumenti atti a programmarla e gestirla sono riconosciuti dalla contrattazione, così come i diritti individuali alla formazione: in alcuni settori (chimici e tessili), è stato inserito quello dei congedi per la formazione (legge 53), mentre in altri (bancari, commercio, chimici, alimentaristi) vengono individuati meccanismi di contributo al tempo dedicato alla formazione da parte dei lavoratori, attraverso modifiche dell'orario di lavoro, la messa a disposizione di riposi, permessi e altri istituti contrattuali.²⁷

²⁴ Nel Patto per lo sviluppo e l'occupazione (1998) si afferma che "il Governo intende sollecitare le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai CCNL, e ulteriori strumenti per consentire ai lavoratori di accedere pienamente alle attività di formazione continua e di educazione degli adulti".

²⁵ Si vedano, a titolo di esempio, l'art.9 della legge 236/93, l'art.17 della legge 196/97, gli articoli 5 e 6 della legge 53/00.

²⁶ Le considerazioni esposte sono il risultato di una ricerca sulla formazione continua nella contrattazione collettiva, realizzata dal Progetto Formazione Continua dell'ISFOL in collaborazione con Cesos, Acpa Service, Fondazione Brodolini, Ires. La ricerca si è articolata su tre livelli: la contrattazione collettiva nazionale, che ha preso in considerazione 13 macro settori; le prassi di concertazione regionale, che ha riguardato 8 regioni (Piemonte, Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia); la contrattazione collettiva aziendale, che ha coinvolto circa 60 aziende.

²⁷ Le modalità applicative sono differenti e vanno ad esempio dalla banca ore dei chimici al credito di 50 ore della categoria dei trasporti e alle 50 ore dei bancari di cui 18 fuori orario di lavoro.

Nonostante ciò risultano ancora troppo deboli i collegamenti tra la formazione e gli istituti contrattuali che dovrebbero rendere effettivo tale diritto (certificazione delle competenze, inquadramento professionale, orario).

Alcuni contratti individuano specifiche modalità di finanziamento (pubblico impiego, alimentaristi, chimici, credito, edili). Soltanto nel caso dei chimici si prevede l'utilizzo di risorse pubbliche per coprire il 50% dei costi totali, mentre il resto è coperto dalle aziende e dai lavoratori.

Nella contrattazione decentrata o di II livello (provinciale/aziendale), se si escludono casi come i tessili di Biella e i meccanici e i chimici della provincia di Milano, la negoziazione della formazione rappresenta l'eccezione. La realizzazione di interventi di formazione continua dipende quasi esclusivamente dalle decisioni del singolo imprenditore e dalle contingenti necessità aziendali.

La scarsa diffusione di piani formativi aziendali rispetto ai progetti formativi, denota ancora la scarsa attitudine a una pianificazione formativa concertata di più ampio respiro.

A livello regionale, il sistema normativo che disciplina le prassi di concertazione sulla formazione è abbastanza consolidato ed evidenzia una forte interconnessione tra formazione professionale e politiche attive del lavoro. Gli strumenti previsti dal D.Lgs. 469/97 e dalle leggi regionali in materia di formazione professionale sono diffuse nelle realtà regionali, così come gli strumenti di programmazione concertata previsti dai regolamenti comunitari dei Fondi strutturali e dai documenti di programmazione.

In Piemonte l'Accordo interconfederale ed intercategoriale per la sperimentazione di un piano formativo regionale per i lavoratori della Pmi e della cooperazione siglato da Cgil, Cisl e Uil, Federapi, Agci, Confcoop e Lega Coop (1999) e, nell'ambito del patto territoriale di Biella, il Documento di Cgil, Cisl e Uil sulla formazione.

In Lombardia, in cui sono presenti sia Accordi generali per lo sviluppo regionale, sia Accordi tra sindacati e associazioni industriali come l'Accordo bilaterale sulla formazione continua dei chimici siglato tra Assolombarda e Fulc della provincia di Milano (2001), l'Accordo bilaterale sulla formazione continua dei metalmeccanici sottoscritto (2001) tra Assolombarda e Sindacati Metalmeccanici milanesi nell'ambito della Commissione territoriale per la formazione professionale e l'apprendistato istituita dal CCNL del 08/06/1999 che si pone l'obiettivo di realizzare un'offerta modulare per la formazione continua dei lavoratori del settore o il Protocollo d'intesa Inail/Organismo bilaterale per la formazione professionale della Lombardia del 31/12/2001. In Veneto, dove la Federazione regionale degli industriali e le organizzazioni sindacali hanno firmato l'accordo sui lavoratori

extracomunitari (2000) e per la sicurezza dei luoghi di lavoro il (2001). Infine, mentre in alcune regioni del Nord la formazione continua viene formalizzata da accordi ad hoc tra le parti sociali, nelle regioni del Sud ad eccezione dei piani annuali e dei piani triennali sulla formazione professionale o dei progetti formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali finanziati con fondi nazionali questo non accade.

3. L'evoluzione degli atteggiamenti e dei comportamenti di imprese e lavoratori

3.1. La formazione dei lavoratori occupati

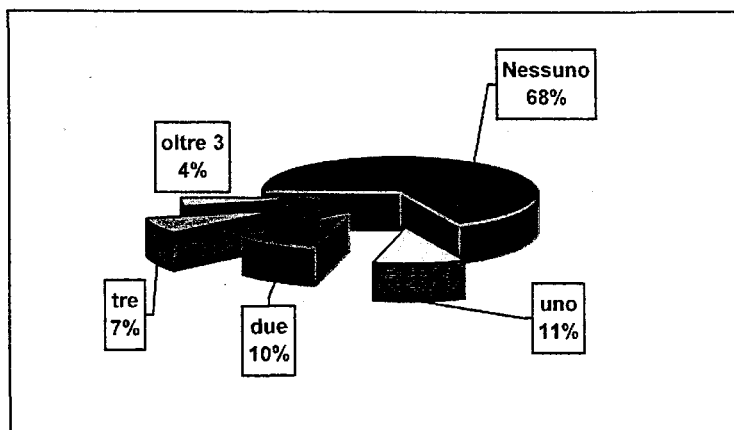
I lavoratori dipendenti delle imprese private in Italia. I risultati dell'indagine Isfol-Abacus 2001

Le politiche pubbliche in favore della formazione dei lavoratori rappresentano oggi una delle priorità dell'intervento pubblico ma la formazione continua, se produce un rafforzamento delle competenze dei lavoratori, obiettivo di carattere sociale, rischia di creare differenziali di rendimento per le imprese che beneficiano della opportunità di operare in un contesto di risorse comparativamente più ricche.

Diventa cruciale comprendere se le esperienze di formazione continua fino ad ora realizzate nelle imprese italiane rappresentano un fattore di riequilibrio o, piuttosto, di incremento dei divari di competenze fra le categorie di lavoratori e, in tal caso, attraverso quali dispositivi la formazione continua promossa dal sistema pubblico intervenire per modificare questo processo e sviluppare un sistema che renda più agevole a tutti i lavoratori l'accesso alla formazione.

Se è vero, come emerge dall'indagine Isfol-Abacus 2001 sugli "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori nei confronti della formazione continua", che il livello di coinvolgimento riguarda un lavoratore su tre (il 32% dei lavoratori di imprese private è stato coinvolto in attività formativa, circa 2.800.000 lavoratori in due anni - Fig. VIII.3), è anche vero che tale forma di partecipazione si differenzia profondamente in relazione a fattori come la posizione in azienda, la dimensione aziendale, il livello di scolarità, il sesso, in parte l'area geografica di residenza. La formazione raggiunge soprattutto le fasce più forti dei lavoratori. In tale contesto la loro partecipazione ai processi formativi può diventare nel tempo uno strumento di discriminazione all'interno delle imprese.

Fig. VIII.3 – Lavoratori dipendenti di imprese private in Italia: N. di azioni di formazione a cui hanno partecipato negli ultimi 2 anni (2000-2001)



Fonte: ISFOL – Indagine Isfol-Abacus 2001

L'indagine denota interessanti tendenze in relazione ad alcune dimensioni analitiche capaci di spiegare la relazione formazione-lavoro: gli atteggiamenti dei lavoratori verso la formazione continua (FC), la conoscenza delle *policy* di FC, il vissuto della formazione continua.²⁸

La grande maggioranza degli intervistati (88%) ritiene che la formazione non deve corrispondere ad uno specifico momento formativo, ma dovrebbe riguardare tutto l'arco della vita lavorativa. Inoltre, i lavoratori intervistati concordano nel definire la formazione professionale come occasione di crescita individuale.

L'identificazione tra formazione professionale e risorsa aziendale viene condivisa da poco più del 16% dei lavoratori di imprese private, tranne nel caso dei quadri intermedi, che definiscono la formazione professionale come risorsa aziendale nel 28,8% dei casi dimostrando probabilmente l'esistenza di una visione più aderente agli obiettivi aziendali da parte dei livelli professionali alti.

I lavoratori considerano la formazione anche come un'occasione di sicurezza occupazionale (15,5%) e di carriera (13,2%), manifestando stati d'animo diversi e per molti aspetti contrastanti, che oscillano tra il timore della perdita del posto di lavoro e la speranza di migliorare la propria posizione lavorativa. Più contenuta è l'individuazione del processo formativo come possibilità di "cambiamento lavorativo" (poco al di sotto del 7%).

²⁸ L'indagine è stata condotta, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulla Formazione Continua, dal Progetto Formazione Continua dell'ISFOL, in collaborazione con Abacus. Si tratta della prima indagine campionaria nazionale orientata a cogliere gli atteggiamenti e i comportamenti dei lavoratori dipendenti di imprese private verso la formazione continua. La rilevazione telefonica è stata effettuata, con la tecnica CATI, su un campione di 5.000 lavoratori rappresentativi di circa 9.800.000 dipendenti di imprese private in Italia. L'indagine campionaria è stata preceduta da una fase qualitativa che ha visto la realizzazione di 4 focus group con lavoratori.

Altro interessante tema riguarda la conoscenza e le aspettative delle politiche di formazione continua. I risultati dell'indagine confermano l'ipotesi di un generale disorientamento sulla conoscenza delle politiche formative. Nel 33% dei casi non saprebbero a chi rivolgersi nel caso in cui si rendessero conto della necessità di dover aggiornare le proprie competenze; disorientamento che sale, soprattutto, tra i lavoratori considerati deboli (con un basso livello di scolarità e una posizione aziendale non elevata), che per lo più non considerano il processo formativo come una possibilità di riscatto della propria condizione professionale. Il 45% dei lavoratori dipendenti intervistati non è in grado di individuare alcun referente. Le istituzioni pubbliche sono maggiormente riconosciute fra gli enti finanziatori: la Regione per il 24%, il Ministero/Governo per il 19% e, di seguito, l'Unione Europea e gli enti locali. Minore peso assume l'impresa, considerata da appena il 9% degli intervistati. Nel complesso, si nota una convergenza nell'evidenziare come il governo del sistema formativo, in termini di finanziamento, sia e debba essere in larga parte a carico della collettività.

Altri aspetti riguardano il livello di conoscenza di iniziative specifiche di formazione, in particolare rivolte al singolo lavoratore, quali ad esempio l'iniziativa dei "voucher" (progetti di formazione a domanda individuale) e i congedi formativi previsti dalla legge 53.

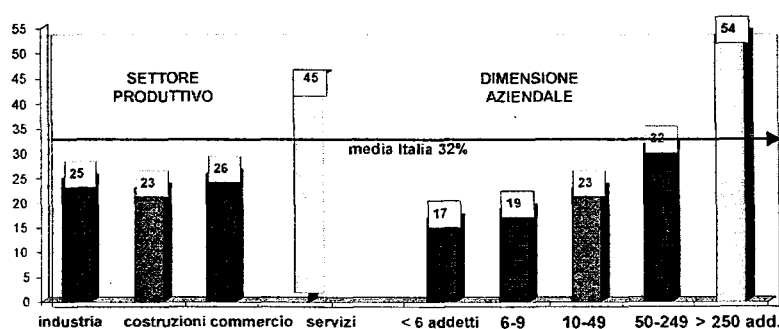
Non vi è una precisa tipologia di persone più o meno informate su questa possibilità. La mancata conoscenza è trasversale (oltre il 98% degli intervistati non conosce entrambe le iniziative di legge), riguardando tutti i livelli di inquadramento professionale e anche coloro che hanno già partecipato a processi di formazione.

Quanto evidenziato in termini di conoscenza non può non avere influito sulle aspettative di politica pubblica. Queste si caricano di significati forti, in cui il riconoscimento e il bisogno di formazione prende forma anche accettando l'idea di partecipazione ai costi (in termini temporali e di denaro) alla formazione. Infatti, l'idea che lo stesso lavoratore possa o debba partecipare finanziariamente al proprio percorso formativo viene accolta dal 62% dei lavoratori, che sostengono di essere disponibili a partecipare ai costi della formazione. Maggiore, seppure non di molto, è la percentuale di persone disposte a investire tempo (65%). Interessante notare che si è riscontrata una quota di poco superiore al 20% circa degli intervistati che si sono dichiarati del tutto disinteressati a investire tempo e denaro. Si tratta di soggetti dal profilo professionale debole, che hanno maturato un livello significativo di sfiducia verso l'idea stessa di aderire ad azioni di formazione.

Centrale nella ricerca è stata l'analisi del vissuto della Formazione Continua. La partecipazione ad azioni di formazione continua è stata misurata nell'arco degli ultimi due anni dal momento dell'intervista. Il livello di coinvolgimento riguarda un lavoratore su tre:

infatti, come già accennato, il 32% dei lavoratori di imprese private è stato coinvolto in attività formative. Il dato che emerge con maggiore evidenza è che la formazione raggiunge soprattutto le fasce più forti dei lavoratori.

Fig. VIII.4 – Tasso percentuale di partecipazione alle azioni di formazione continua per settore produttivo e dimensione aziendale dell'impresa in cui lavora chi ha partecipato ad almeno 1 azione di formazione continua (2000-2001)

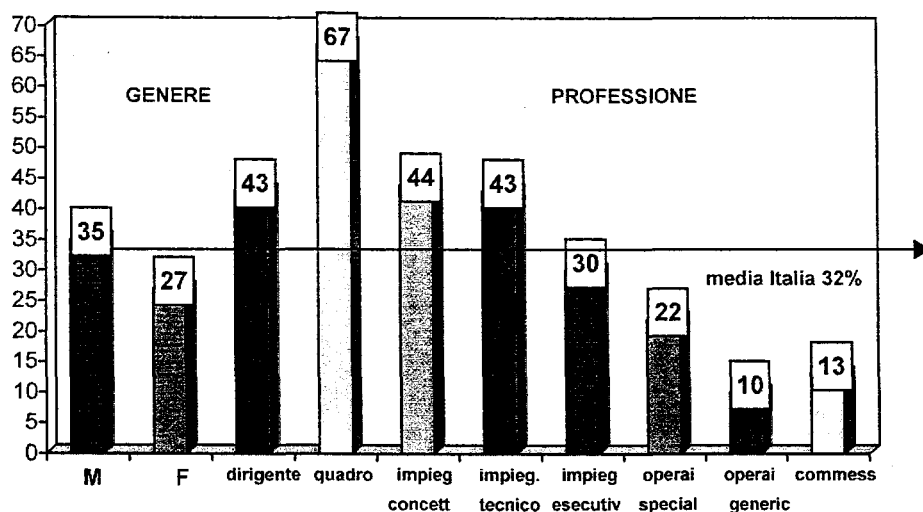


Fonte: ISFOL - Indagine Isfol-Abacus 2001

Il profilo dei partecipanti alle azioni formative è caratterizzato da:

- lavoratori dipendenti di grandi imprese (oltre 249 addetti), che nel 54% dei casi hanno partecipato a iniziative di formazione, rispetto al 17% delle micro-imprese (1-9 addetti);
- lavoratori nel comparto dei servizi (in particolare nel settore finanziario e ICT);
- quadri e tecnici, a scapito delle figure meno professionalizzate (soprattutto operai generici e commessi). I quadri intermedi sono i maggiori destinatari delle azioni formative (ben il 67%) di questi, contro appena il 10% degli operai comuni e il 13% delle commesse;
- uomini (34%) prevalenti su donne (27%);
- laureati (55,1%) rispetto all'11% circa dei lavoratori con scuola dell'obbligo.

Fig. VIII.5 – Tasso di partecipazione ad azioni di formazione continua per genere e inquadramento professionale di chi ha partecipato ad almeno 1 azione di formazione continua (2000-2001)



Fonte: ISFOL – Indagine Isfol-Abacus 2001

Le categorie professionali più formate, rispetto alla media, sono i dirigenti, quadri e gli impiegati, soprattutto se occupati nel terziario e nei trasporti nel caso degli impiegati, tranne che nel commercio.

Gli operai che hanno ricevuto un maggior numero di interventi formativi rispetto alla media sono quelli occupati nei settori energetico, del commercio e in quello immobiliare; meno nelle costruzioni, alberghi e ristorazione. In generale, nel settore manifatturiero si rileva una differenza più lieve tra le categorie di lavoratori (discreti livelli di formazione anche per gli operai) mentre nei servizi si allarga la forbice tra i formati con professionalità medio-alte e i formati con professionalità alte.

Non sembra esserci molta correlazione tra le variabili formazione e ripartizione geografica tranne per i settori costruzioni e alberghi e ristoranti, dove i valori del Nord sono più alti, e i settori energia e trasporti e comunicazione, dove viceversa salgono i valori del Sud.

All'aumentare della dimensione aziendali crescono i formati in tutte le categorie. In coerenza con quanto emerso è il dato sui soggetti organizzatori delle attività formative: l'impresa assume centralità per oltre il 75% degli intervistati.

Tab. VIII.3 - Percentuale di formati per settore e professione

Professione <non sign>	% formati per settore produttivo										
	Manif.	Energia	Costruz	Commercio	Alb. e rist.	Trasp	Intermed	Imm einfo.	Altri	Totale	
Dirigente		36,8	81,6	0,0	42,5	0,0	56,2	61,7	39,4	81,6	42,8
Quadro	50,0	54,3	100,0	85,9	47,4	69,3	75,0	75,3	73,0	76,8	66,9
Impiegato di concetto	45,1	38,6	40,7	33,2	29,2	37,5	52,8	62,2	50,1	17,8	44,1
Impiegato tecnico	0,0	37,3	41,2	30,7	36,5	53,5	61,6	51,6	52,0	49,8	43,3
Impiegato esecutivo	0,0	26,3	100,0	36,2	22,4	38,0	32,2	39,5	36,1	20,3	30,1
Operaio comune	27,5	10,7	23,3	5,7	11,9	9,7	5,9	0,0	21,1	0,0	10,1
Operaio specializzato	9,8	21,7	30,4	19,1	28,8	18,4	22,0	0,0	27,5	6,1	21,5
Commesso		12,7			12,0	8,7		0,0	74,5	0,0	12,4
Apprendista	100,0	7,8		0,0	0,0	0,0					8,6
Altro		24,8	100,0	44,5	27,7	33,7	28,5	71,2	10,5	46,9	33,5
Totale	27,2	24,5	44,7	22,9	26,1	24,6	41,9	57,9	47,1	32,8	31,8

Fonte: ISFOL - Indagine Isfol-Abacus 2001

Riguardo alla titolarità della scelta di partecipare ai corsi di formazione si evidenzia come la capacità di condivisione e di compartecipazione della scelta formativa sia tipica delle funzioni aziendali più elevate. Appena il 33% circa dei lavoratori condivide la scelta formativa; è soprattutto l'impresa che decide i soggetti e le modalità di partecipazione all'azione formativa (nel 40% dei casi).

I lavoratori indipendenti in Italia. Primi risultati dell'Indagine Isfol-Abacus 2002

I lavoratori indipendenti non possono essere considerati un insieme coerente dotato di caratteristiche univoche. Si tratta in realtà di una galassia costituita da molte e diverse componenti. L'indagine Isfol-Abacus 2002²⁹ sugli "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori indipendenti verso la formazione continua" ha provato a realizzare un'analisi sul tema della formazione a partire dalle diverse componenti del fenomeno, e che possiamo riassumere nelle seguenti categorie professionali: imprenditori, professionisti, commercianti, artigiani, soci di cooperative e coadiuvanti.

²⁹ L'indagine Isfol-Abacus 2002 sugli atteggiamenti e i comportamenti lavoratori indipendenti verso la formazione continua è condotta, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulla Formazione Continua, dal Progetto Formazione Continua dell'Isfol, in collaborazione con Abacus. Si riportano nel presente paragrafo i risultati di sei focus group.

Dall'indagine risultano forti differenziazioni tra i diversi gruppi di lavoratori a partire dagli atteggiamenti verso la formazione. Tali differenze sono riconducibili ai percorsi educativi e professionali che i diversi gruppi hanno realizzato nel corso della propria vita. Determinanti risultano, infatti, aspetti come il settore economico in cui viene svolta l'attività, il mercato di riferimento (*new economy*/tradizionale), le dimensioni d'impresa, non ultimo il livello culturale che determina spesso il grado di consapevolezza delle esigenze del mercato del lavoro.

In questo contesto gli atteggiamenti verso la formazione variano lungo un continuum ai cui estremi vi sono, da un lato, gli artigiani più scettici verso processi formativi continui e formalizzati e, dall'altro, i liberi professionisti che individuano proprio nella formazione continua un processo imprescindibile dalle proprie esigenze professionali.

Al contrario le aspettative verso la formazione sembrano uniformarsi; la formazione viene utilizzata sia come una modalità per "fare carriera" (piano soggettivo-individuale) che come meccanismo in grado di migliorare la competitività sul mercato (piano aziendale).

Per quanto concerne il vissuto della formazione, i corsi rappresentano la modalità più conosciuta anche se frequentata solo in parte dai lavoratori: proprio tra gli artigiani vi è una forte identificazione tra corso e formazione. In questa prospettiva tale categoria di lavoratori stenta a riconoscere all'interno dei processi formativi situazioni come l'aggiornamento a cura dei fornitori - di macchine o tecnologie -, la partecipazione a fiere e mostre, l'autoapprendimento e il training on the job, che pure vengono ampiamente praticati.

I lavoratori indipendenti vivono all'interno di sistemi di relazioni complesse, in cui diversi attori (clienti, fornitori, associazioni di categoria e consulenti) si scambiano continuamente e sistematicamente informazioni. In questo contesto di rete le comunicazioni su aggiornamento e formazione seguono la stessa logica di altre informazioni: il passaparola, i bollettini dell'associazione di appartenenza, nonché il ruolo di alcune figure chiave, come i commercialisti, rappresentano le fonti più utilizzate per acquisire informazioni su iniziative di formazione. Questa stessa rete di relazioni sembra lasciare poco spazio ai contatti con il sistema pubblico.

3.2. *La formazione aziendale*

La Continuing Vocational Training Survey (CVTS2 Istat-Eurostat 1999)

Tra il 1993 e il 1999, la percentuale di imprese italiane con 10 e più addetti che hanno svolto una o più attività di formazione nell'arco di un anno è passata dal 15% al 23,9%, pur confermandosi nettamente inferiore a quella rilevata nella maggior parte dei paesi europei, con l'eccezione del Portogallo.³⁰

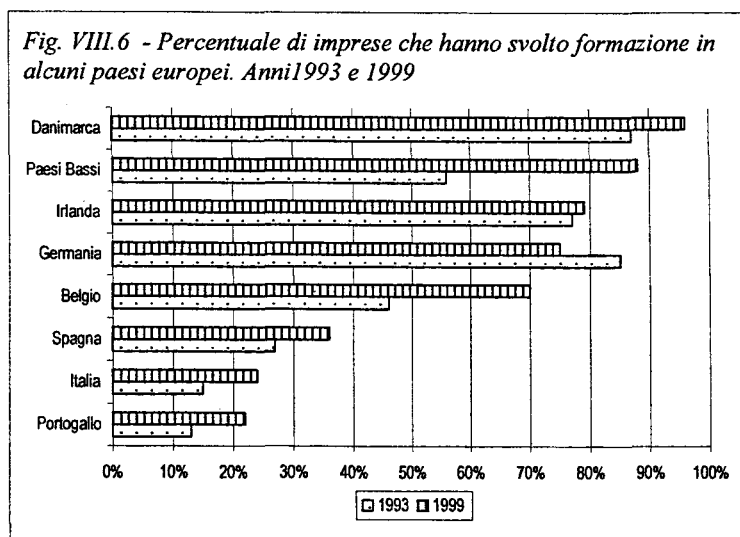
La modesta propensione alla formazione è prevalentemente riconducibile, in Italia, alla prevalenza di piccole imprese. La percentuale di imprese che hanno svolto formazione, pari al 16,3% nella classe con 10-19 addetti, raggiunge l'81,2% in quella con almeno 250 addetti. Tuttavia, anche per queste ultime, la propensione alla formazione è inferiore a quella rilevata in altri paesi europei.

La formazione ha riguardato il 26,6% delle imprese con sede nell'Italia settentrionale, il 22,4% in Italia centrale e il 15,4% delle imprese meridionali.

La modalità di formazione più utilizzata è quella dei corsi 'esterni'. I partecipanti a corsi di formazione nel 1999 sono stati per il 72% uomini e per il 28% donne.

Nel complesso, circa 1.952.000 addetti dell'industria e dei servizi hanno partecipato nel 1999 a corsi di formazione, pari al 47,2% degli addetti totali delle imprese che organizzano corsi di formazione e al 25,9% degli addetti nelle imprese italiane con 10 addetti e oltre. In media, la percentuale di addetti che ha partecipato a corsi di formazione è passata dal 31,1% nel 1993 al 47,2% nel 1999 ma, parallelamente, le ore di corso mediamente frequentate da ciascun partecipante scendono, nello stesso periodo, da 41 a 32. Ogni ora di formazione è costata in media 63,7 Euro. La spesa totale è stata pari al 2,8% del costo del lavoro delle imprese che hanno svolto corsi di formazione.

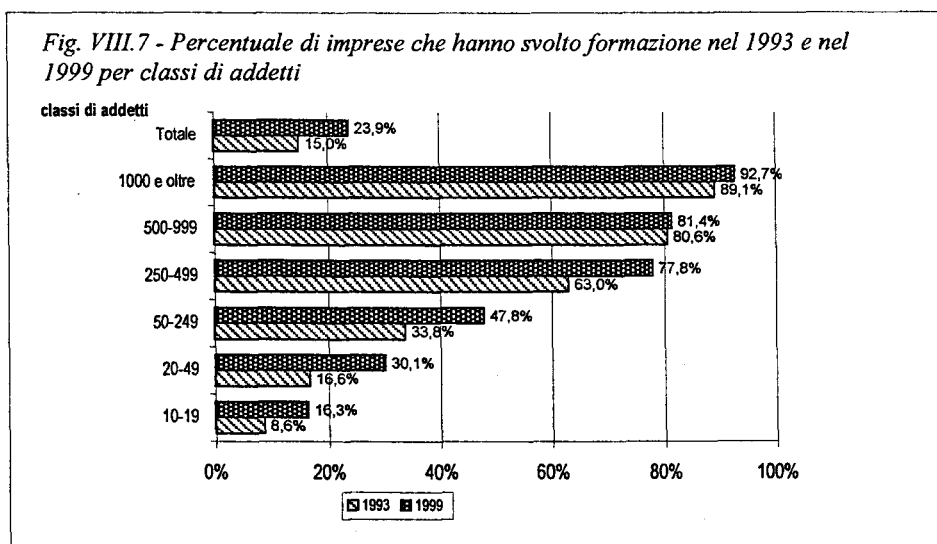
³⁰ La seconda rilevazione sulla formazione del personale nelle imprese, riferita all'anno 1999 (CVTS2), i cui risultati sono confrontabili con quelli relativi al 1993, è stata condotta nei 15 paesi dell'Unione europea. In Italia ha riguardato circa 7.000 imprese, rappresentative dell'universo delle imprese industriali e dei servizi con 10 e più addetti (circa 190.000 imprese). L'indagine è stata condotta per l'Italia dall'Istat anche con il contributo dell'Isfol.



I risultati della rilevazione europea sulla formazione del personale nelle imprese mostrano una quasi generale tendenza alla crescita della percentuale di imprese che hanno svolto formazione tra il 1993 e il 1999 (Fig. VIII.7).

All'interno di questo scenario la posizione relativa dell'Italia rimane stabile ma strutturalmente arretrata.

La percentuale di imprese che hanno offerto formazione è cresciuta, tra il 1993 e il 1999, in modo omogeneo nelle diverse classi dimensionali. Nella classe 10-19 addetti la percentuale di imprese che hanno effettuato attività formativa per il proprio personale (Fig. VIII.7) è del 16,3%, passa al 30,1% in quella 20-49 addetti, raggiunge il 47,8% nel segmento dimensionale 50-249 addetti ed il 77,8% in quello 250-499 addetti, sino ad arrivare ad oltre il 90% tra le imprese con 1000 e più addetti.



Nel 1999, le ore destinate a corsi di formazione sono state oltre 62 milioni, con una media annua per partecipante di 32 ore, che sale a 43,2 ore nelle imprese con 10-19 addetti e scende a 30,3 ore in quelle con oltre 250 addetti.

Riguardo all'oggetto dei corsi, prevale il tema dell'acquisizione di nuove abilità personali, anche finalizzate alla conoscenza del contesto di lavoro (16,3%). Seguono: la gestione aziendale (14%), l'informatica (12,5%), le tecniche di produzione (11,4%), le tematiche relative all'ambiente, alla sicurezza sul lavoro e alla salvaguardia della salute (9,6%).

La formazione nelle grandi imprese e nelle Pmi

I tempi delle imprese, a causa dei cicli produttivi molto rapidi, sono spesso incompatibili con i tempi, i vincoli e gli adempimenti propri dei regimi pubblici di sostegno. Lo scenario dei prossimi anni sarà caratterizzato da una maggiore domanda di formazione espressa dalle imprese e dal singolo lavoratore: ciò comporterà una riorganizzazione della pubblica amministrazione per far fronte ai fabbisogni espressi. E' quanto emerge dalla ricerca su economia e costi della formazione aziendale.³¹

Esiste una sostanziale differenza tra formazione finanziata direttamente dalle imprese e formazione cofinanziata da interventi pubblici: si registra una maggiore durata della formazione quando questa è sovvenzionata e una forte incidenza dei costi indiretti.

³¹ La ricerca è stata realizzata nel 2001 dal Progetto Formazione Continua dell'Isfol in collaborazione con il Politecnico di Torino

La programmazione e l'organizzazione della formazione sono spesso delegate alle società di consulenza, anche se molte grandi imprese presentano strutture interne che programmano e gestiscono la formazione del proprio personale. Un punto di debolezza consiste nella perdita progressiva del controllo, da parte delle imprese, sulla definizione dei costi dei percorsi di formazione.

Distogliere i lavoratori dalla produzione per farli partecipare a percorsi di formazione rappresenta per le imprese, in particolare per le piccole e medie, un problema molto sentito: ciò vale sia per le figure di riferimento nei processi decisionali sia per quelle depositarie di particolari competenze o ancora per profili più bassi nelle aziende, dove la flessibilità è scarsa ed ogni risorsa è critica.

Tra le principali ricadute positive della formazione aziendale vi è il rafforzamento del processo di partecipazione dei dipendenti al miglioramento dell'organizzazione aziendale di appartenenza e la creazione di un clima aziendale di più continua, duratura e proficua relazione.

Per quanto riguarda il contributo della formazione aziendale al rafforzamento ed allo sviluppo delle relazioni tra le parti sociali, è interessante notare come solo in una parte dei casi non ci siano esitazioni nel considerarlo importante.

Nella grande impresa esistono comportamenti più complessi ed un approccio più continuo e più strutturato verso la formazione rispetto alle piccole e medie imprese: la maggior complessità del processo formativo nelle grandi imprese, in termini di modalità adottate, di meccanismi di pianificazione e controllo, di meccanismi di interazione con fornitori di servizi di formazione e con gli allievi giustifica pertanto la scelta di analizzare con sistematicità i comportamenti di tali società in materia di formazione.

Nella ricerca Isfol 2002 sulle Grandi Imprese³² si pone particolare enfasi su tre aspetti:

- il legame tra innovazione tecnologica, politiche di sviluppo organizzativo e formazione;
- l'attenzione alla trasformazione delle competenze presenti all'interno e la difficoltà di esaudire i fabbisogni di *skills* presenti;
- le modalità formative basate sulle tecnologie *web*³³.

³² La ricerca sulle politiche di formazione nelle grandi imprese italiane costituisce l'inizio di un'attività di monitoraggio delle strategie formative nelle grandi imprese. Ad essa si accompagna un'indagine parallela sugli "Atteggiamenti e comportamenti delle PMI nei confronti della formazione continua".

³³ La rilevazione, effettuata su un universo di 2.425 imprese (Mediobanca), è avvenuta sulla base di un questionario costruito a partire da uno studio della letteratura sull'analisi empirica degli effetti della formazione sulle performance aziendali, nonché sui legami tra innovazioni

La formazione nelle Micro-Imprese. Primi risultati di un'indagine-pilota

Le piccole imprese avvertono l'esigenza di aumentare la competitività in un mercato in cui mutano continuamente le aspettative dei clienti e la concorrenza avviene sempre più in una dimensione globalizzata. La formazione, secondo gli imprenditori fiorentini e trevigiani intervistati nel corso dell'Indagine Isfol sulle Micro-Imprese, può essere uno degli strumenti più rilevanti di cui le imprese possono disporre per acquisire le conoscenze necessarie a competere in modo efficace.³⁴

Gli imprenditori concordano sulla necessità di attivare politiche di sinergia tra le piccole imprese che non escluda la possibilità di attivare processi di formazione integrati per costruire e rafforzare competenze e professionalità spesso carenti sul mercato del lavoro. In questa prospettiva gli imprenditori vedono la formazione come un potenziale veicolo di innovazione, in quanto attiverebbe una maggiore predisposizione e capacità ad aprirsi al futuro, a rinnovarsi per adattarsi alle nuove esigenze del mercato.

Alcuni imprenditori considerano la formazione come un semplice costo aziendale, senza considerarne gli aspetti impliciti di investimento e rilancio delle proprie attività imprenditoriali. A questo tipo di visione contribuiscono i costi della formazione, considerati ancora troppo elevati, la necessità di organizzare le azioni di formazione durante l'orario di lavoro e una scarsa capacità dell'offerta di formazione di organizzarsi territorialmente.

Gli imprenditori concordano nell'individuare alcune priorità da non sottovalutare nei processi formativi, sottolineando come la formazione dovrebbe essere tesa a diminuire alcune carenze ed essere finalizzata:

- all'acquisizione di tecniche di marketing e di vendita per valorizzare i propri prodotti e le competenze;
- al potenziamento di competenze nel settore finanziario ed economico;
- a un accrescimento di conoscenza delle lingue straniere;
- a una maggiore sensibilizzazione delle associazioni di categoria all'erogazione di corsi di formazione per i loro associati;

tecnologiche ed organizzative e formazione; tra questi il survey condotto nel 1994 negli Stati Uniti dal National Center on Educational Quality of the Workforce (EQW) e dal Department of Census (lo "EQW National Employers Survey") e l'indagine Istat-Eurostat CVTS '99.

³⁴ L'indagine campionaria sugli "Atteggiamenti e comportamenti delle micro-imprese verso la formazione continua" è stata avviata nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulla Formazione Continua. Si tratta della prima indagine condotta in un segmento di imprese (con 1-9 dipendenti) generalmente poco considerato, per le difficoltà di campionamento e di definizione di un campo di indagine stabile nel tempo. Nel 2002 è stata condotta una fase pilota su due province caratterizzate da un tessuto di micro-imprenditorialità articolato e complesso - Firenze e Treviso - in collaborazione di Centro Studi Unioncamere, Istat e GFK-ASM.

La fase qualitativa ha previsto la conduzione di due focus group - uno per città - con imprenditori locali; la fase quantitativa si realizza attraverso 1.200 interviste telefoniche CATI a imprenditori locali. L'indagine è stata preceduta da una operazione di sensibilizzazione del tessuto imprenditoriale locale condotta con le Camere di Commercio, le Aziende Speciali e le associazioni di categoria.

- a una impostazione più pratica/sperimentale dei corsi di formazione;
- a una particolare attenzione ai temi dalla sicurezza soprattutto nel campo dell'edilizia e dell'impiantistica;
- a rafforzare la formazione continua rendendola non occasionale e sporadica, ma strutturata in modo da accompagnare le imprese e i lavoratori nella crescita professionale.

Sono indicazioni coerenti con le esigenze e le logiche di azione delle imprese, che abbracciano diversi aspetti della formazione, dal contenuto degli interventi alle metodologie che dovrebbero essere utilizzate. Sono anche indicazioni che confermano la necessità di un approccio di sistema nell'osservazione della FC, sia che si guardi ai contesti distrettuali di apprendimento che alle relazioni complesse tra i diversi attori coinvolti nella formazione.

Capitolo 9

L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PERMANENTE NELLA STRATEGIA COMUNITARIA

La formazione lungo tutto il corso della vita riveste sempre più un'importanza cruciale, sia nell'ambito dei singoli Stati membri che a livello comunitario, come di recente ribadito anche nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona.

In Italia, in particolare, in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei, sta focalizzandosi l'attenzione sulle risorse umane quale investimento per la crescita economica e sociale, dando nuova centralità all'apprendimento, ritenuto elemento imprescindibile per lavorare e vivere nella società della conoscenza, attraverso il potenziamento dell'offerta formativa nei confronti della popolazione adulta e azioni rivolte a favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi.

Il dibattito politico-istituzionale in merito allo sviluppo delle politiche di istruzione e formazione lungo il corso della vita ha ricevuto un recente impulso dalla Comunicazione della Commissione europea "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", che sintetizza i Rapporti nazionali sul processo di consultazione relativo al Memorandum europeo sull'istruzione e la formazione permanente, inviati dai Governi degli Stati membri all'Ue quale supporto alla definizione delle strategie comunitarie per lo sviluppo di una strategia globale per il *lifelong learning*.

Come richiesto dalla Commissione europea, anche in Italia sono stati avviati il processo di diffusione del Memorandum e la consultazione in ambito nazionale e territoriale³⁵ di tutti gli attori - istituzionali, sociali e comunque rappresentativi della società civile in materia di *lifelong learning* - nelle rispettive aree di competenza, mediante la costituzione di un Centro nazionale di coordinamento e di monitoraggio, con l'Assistenza Tecnica dell'Isfol.

³⁵ Per un'ampia descrizione degli obiettivi del Memorandum e delle modalità di diffusione in Italia si rinvia al Rapporto Isfol 2001, p. 662 ss.

La Comunicazione, volta a delineare un quadro strategico per lo sviluppo dell'istruzione e della formazione permanente, riprende i principi ispiratori del Memorandum³⁶, tenendo conto di quanto emerso dalle consultazioni nazionali, individua una serie di elementi indispensabili per lo sviluppo e l'implementazione a livello europeo dei sistemi di istruzione e formazione permanente, sulla base di quattro assi portanti: la cittadinanza attiva, l'occupabilità, l'inclusione sociale, l'autorealizzazione.

Il primo elemento chiave per l'elaborazione e l'attuazione della strategia comunitaria sul lifelong learning è rappresentato dalla garanzia di un accesso costante, lungo l'intero corso di vita per tutti, ad un apprendimento di qualità. Il che richiede la promozione di partenariati tra autorità pubbliche, datori di lavoro, sindacati, soggetti erogatori di istruzione e formazione, associazioni di volontariato e gli stessi individui, quali responsabili del proprio apprendimento.

L'altro elemento indispensabile per lo sviluppo della formazione lungo tutto il corso della vita consiste nella creazione di una cultura dell'apprendimento fondata su un'attenta analisi della domanda, al fine di dare effettiva risposta ai bisogni di apprendimento dei cittadini, rendendo al contempo l'istruzione più allettante ed interessante. L'attenzione è quindi posta, anzitutto, sui bisogni di chi apprende, tenendo comunque in considerazione anche i bisogni dei datori di lavoro e, in particolare, delle piccole e medie imprese che danno occupazione ad una quota significativa della forza di lavoro europea senza disporre, spesso, del tempo o delle risorse finanziarie necessarie per assicurare un'adeguata formazione ai propri dipendenti.

Infine la Commissione ritiene necessario, per facilitare l'accesso alle opportunità di apprendimento per tutti, promuovere il coordinamento tra i diversi contesti di apprendimento formale, non formale ed informale, nell'ottica di un ampliamento dell'offerta formativa che risponda effettivamente ai bisogni specifici dell'utenza; nonché garantire esperienze e processi di apprendimento, oltre che servizi ad essi correlati di qualità, attraverso il monitoraggio costante e la valutazione della azioni formative ed orientative.

Nella Comunicazione vengono individuate diverse priorità d'azione, indispensabili per dare concreta ed efficace realizzazione alle strategie finora delineate, priorità che richiamano i sei messaggi chiave del Memorandum riorganizzati secondo un nuovo ordine sulla base dei contributi pervenuti alla Commissione dai diversi Stati membri. Inoltre, in un documento di

³⁶ Principi ispiratori sintetizzabili nella necessità di promuovere lo sviluppo di un'economia e una società basate sulla conoscenza, volto a ritrovare le condizioni di piena occupazione per tutti, attraverso l'adozione di misure concertate per rendere effettivo il diritto di cittadinanza attiva, grazie all'acquisizione e all'aggiornamento delle competenze necessarie.

lavoro della Commissione che affianca ed integra la Comunicazione, vengono fornite, per ciascuna priorità, modalità operative per lo sviluppo degli indicatori esistenti e per la creazione di nuovi indicatori volti a monitorare l'implementazione del sistema di istruzione e formazione permanente.

Quale prima priorità d'azione si ritiene necessario promuovere una "cultura dell'apprendimento" che, riconoscendo il ruolo svolto dai contesti dell'apprendimento non formale ed informale e ponendo particolare attenzione al trasferimento e al mutuo riconoscimento di certificati, diplomi e qualifiche formali, sia volta a valorizzare l'apprendimento nelle sue diverse forme.

Per rendere le opportunità di apprendimento più accessibili e motivare i potenziali discenti, con particolare attenzione a gruppi target a rischio d'esclusione, quali le minoranze etniche, le persone con disabilità e coloro che vivono in zone rurali ed isolate, diviene indispensabile, inoltre, sviluppare i servizi di informazione, orientamento e consulenza esistenti. A tal fine la Commissione europea intende dare un supporto concreto attraverso la realizzazione di un portale internet europeo sull'educazione e l'apprendimento permanente negli Stati membri e nei Paesi candidati, il cui lancio è previsto entro la fine del 2002.

La terza priorità d'azione comunitaria riguarda l'ampliamento dell'investimento in formazione, inteso sia in termini di tempo dedicato, che in termini finanziari, con un'equa ripartizione dell'impegno tra i diversi attori chiave coinvolti a livello comunitario e nazionale. Al riguardo la Commissione europea ha invitato tutti gli Stati membri ad esaminare le attuali modalità di utilizzo del Fondo sociale europeo e dell'iniziativa Equal, nell'ottica di migliorarne l'efficacia per sostenere lo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione permanente ed ha auspicato l'istituzione di incentivi fiscali per tutti i cittadini che desiderino proseguire la propria formazione.

Un ulteriore elemento, indispensabile per il riavvicinamento dei discenti alle opportunità di apprendimento, viene individuato nell'istituzione di centri locali di apprendimento polifunzionali, così come definiti nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000, volti a favorire il bilanciamento tra le opportunità di apprendimento formale, non formale ed informale, attraverso un più efficace supporto alle collettività, alle città e alle Regioni. A tal fine risulta fondamentale favorire lo scambio di esperienze e di buone pratiche, oltre che promuovere lo sviluppo dell'apprendimento sul luogo di lavoro a partire da una migliore conoscenza dei bisogni delle piccole e medie imprese.

Inoltre, per garantire l'accessibilità a tutti i cittadini (con particolare riguardo ai lavoratori poco qualificati o ai lavoratori anziani), in tutte le fasi della loro vita, ad opportunità di

apprendimento, la Commissione europea ritiene necessaria una ridefinizione delle competenze di base finalizzata all'analisi delle esigenze di istruzione e formazione permanente emergenti, per dare concreta risposta ai bisogni di formazione dei singoli individui.

Quanto, infine, alla sesta priorità d'azione, essa si fonda sull'esigenza di spostare l'attenzione e la priorità dalla "conoscenza" alla "competenza" e dall'"insegnamento" all'"apprendimento", per assicurare lo sviluppo di una pedagogia innovativa che attribuisca al discente un ruolo centrale nei processi di insegnamento/apprendimento. Anche a tale riguardo diviene necessario valorizzare l'apprendimento non formale ed informale e lo scambio di buone pratiche sia a livello locale, regionale e nazionale che in ambito comunitario.

La strategia comunitaria, come si evince da quanto sopra, è rivolta verso la modifica degli attuali sistemi nazionali di istruzione e formazione permanente dei diversi Stati membri, ancora troppo poco flessibili, per consentire a tutti i soggetti, lungo l'intero corso della propria vita, di accedere ad opportunità di apprendimento. Un ruolo prioritario, pertanto, assumono la formazione continua dei docenti, il riconoscimento delle pari opportunità - intese in termini sia di parità tra uomini e donne che di accesso all'apprendimento per tutti - le competenze del discente, la qualità delle opportunità di apprendimento e la valorizzazione ed il riconoscimento dell'apprendimento non formale ed informale.

Questa impostazione, che si fonda sul riconoscimento di come la responsabilità per la piena attuazione del lifelong learning non spetti a nessun sistema formativo in particolare - in quanto risultato dell'azione congiunta dei soggetti, delle famiglie, delle imprese, dell'insieme dell'offerta formativa e culturale nelle sue articolazioni - era stata già condivisa dal Rapporto nazionale italiano, che ha sottolineato la necessità di facilitare l'ingresso in formazione a nuovi strati di pubblico, di diversificare l'offerta formativa - per corrispondere alla domanda di un'utenza fortemente differenziata per condizioni e bisogni -, nonché di considerare la formazione non più soltanto connessa all'età giovanile ed alle necessità di adeguamento ed aggiornamento delle conoscenze e delle competenze.

La Comunicazione della Commissione sulla creazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente ha inoltre ripreso e valorizzato anche altri aspetti ritenuti dall'Italia fondamentali ai fini della definizione di strategie coerenti in materia di istruzione e formazione lungo tutto in corso della vita, sui quali il Rapporto nazionale relativo al Memorandum aveva focalizzato l'attenzione, in merito all'impostazione e ai singoli messaggi chiave del documento europeo.

Innanzitutto per quanto attiene alla qualità della formazione, riferita nel Memorandum principalmente alla qualità dell'orientamento, e viceversa intesa nell'impostazione del rapporto italiano anche e soprattutto come qualità del processo formativo e non solo degli aspetti legati al prodotto (i diplomi, gli attestati, le qualifiche), ma anche con riguardo alle politiche comunitarie e nazionali per le pari opportunità in ambito formativo e nel mondo del lavoro.

Così come, sul versante della domanda, è stata accolta la sollecitazione del nostro Rapporto nazionale ad incentivare la motivazione e la responsabilizzazione degli stessi soggetti beneficiari nella partecipazione ad attività di istruzione e formazione e a modificare il rapporto tra l'istruzione e la percezione che ciascuno ha dei processi di apprendimento.

E' interessante rilevare come la comunicazione Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente sia stata accolta con favore nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, in cui è stato rivolto l'invito al Consiglio dei ministri ad adottare nei mesi a venire una risoluzione in materia di apprendimento permanente che tenga conto della strategia europea per l'occupazione. Nella stessa ottica si pone l'obiettivo dello stesso Consiglio europeo di Barcellona di rendere, entro il 2010, i sistemi di istruzione e formazione permanente dell'U.E. un punto di riferimento di qualità a livello mondiale sulla base di due principi portanti:

- il miglioramento della qualità dei processi di apprendimento e dei sistemi all'interno dei quali essi si realizzano;
- l'agevolazione dell'accesso universale per tutti i cittadini all'apprendimento, anche al di fuori dell'Unione europea.

Il che richiede la promozione di forme di disseminazione e condivisione di informazioni, programmi, esperienze e buone pratiche, al fine di sostenere i singoli Stati membri e i Paesi candidati che, più di altri, necessitano di maggiori risorse conoscitive, oltre che finanziarie, per avviarsi verso la flessibilizzazione dei sistemi e l'accrescimento della motivazione dei potenziali discenti.

SEZIONE III

**LO SVILUPPO DELLA QUALITA' DELL'OFFERTA
FORMATIVA**

Capitolo 10

L'ACCREDITAMENTO DELLE STRUTTURE DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

1. Il quadro normativo a livello nazionale: dal D.M. 166/2001 all'Accordo Stato-Regioni del 1 agosto 2002

1.1. Struttura contenuti e connotazioni del D.M. 166/2001

La struttura

Il D.M. si compone di un *Regolamento* e 3 *Allegati tecnici*.

Il *Regolamento* definisce: l'ambito, i destinatari, i soggetti responsabili, le tipologie, la struttura, la durata, le procedure dell'accREDITAMENTO, nonché il rapporto accREDITAMENTO - certificazione ISO 9001

I 3 *allegati tecnici* contengono:

- le connotazioni del modello proposto;
- la descrizione del modello operativo da sperimentare, comprendente: a) una nota tecnica che specifica la struttura di sede formativa ed orientativa assunte a riferimento; b) la definizione del sistema di indicatori/parametri ed indici richiesti a ciascuna sede formativa e sede orientativa, in relazione a 3 macrotipologie formative (obbligo formativo, formazione superiore, formazione continua) e ai 5 criteri definiti dall'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio; c) la definizione del quadro delle competenze necessarie per la realizzazione delle funzioni previste nell'Accordo.
- L'elenco delle procedure che le sedi certificate sistema qualità ISO 9001 devono sottoporre a controllo per l'accREDITAMENTO.

I contenuti normativi

Sotto un profilo contenutistico le principali previsioni sono così sintetizzabili:

a) Sono tenute all'accreditamento tutte le *sedi operative* di organismi, pubblici e privati, che organizzano ed attuano attività di orientamento e formazione professionale, finanziate con risorse pubbliche.

La sede formativa viene definita come “sede operativa che opera per lo sviluppo delle risorse umane erogando *servizi formativi*, direttamente o avvalendosi di una sede accreditata per l'orientamento, *servizi orientativi*, direttamente o avvalendosi di una struttura *specialistica di servizi connessi all'inserimento lavorativo*”

La sede orientativa è una “sede operativa che eroga servizi *informativi, formativi e consulenziali* finalizzati a promuovere l'auto-orientamento e a supportare la definizione di progetti personali di formazione e lavoro”.

Non sono soggetti all'accreditamento: i datori di lavoro, pubblici e privati, che svolgono attività formative per il proprio personale e le strutture che prestano servizi configurabili prevalentemente come azioni di assistenza tecnica.

Nel caso d'iniziativa formative promosse da un'associazione di soggetti devono risultare accreditate tutte le sedi operative che attuano tali iniziative.

b) Responsabili delle procedure di accreditamento sono le Regioni e le Province Autonome relativamente all'offerta formativa programmata sul proprio territorio. Per realizzare tali procedure (l'istruttoria, l'auditing in loco e i relativi controlli), Regioni e Province autonome possono ricorrere anche a risorse esterne, purché siano garantiti l'indipendenza o “terzietà” rispetto agli organismi da accreditare e le procedure di trasparenza e di libera concorrenza.

c) L'accreditamento viene rilasciato in relazione alle tre macrotipologie formative sopramenzionate. All'interno di ogni macrotipologia sono individuati anche requisiti necessari per l'adozione di alcune metodologie specifiche (ad esempio formazione a distanza) e per alcune tipologie specifiche d'utenza (l'area dello svantaggio).

Per essere accreditate, in una o più macrotipologie, le sedi operative devono disporre di requisiti relativi ai cinque macrocriteri per i quali sono stati individuati indicatori, parametri ed indici.

Gli indicatori definiscono il set di fenomeni che sono sottoposti a rilevazione-misurazione (fenomeni quantitativi) o verifica (fenomeni qualitativi).

I parametri, all'interno degli indicatori, specificano la misura e le caratteristiche dei fenomeni quantitativi o gli attributi specifici di verifica dei fenomeni qualitativi. Gli indici, all'interno dei parametri, definiscono i valori di soglia dei parametri quantitativi o specificano i requisiti e le condizioni per parametri qualitativi. Gli indici possono variare rispetto alle tre macrotipologie.

d) Le sedi in possesso della certificazione sistema qualità ISO 9001 devono dimostrare il possesso di una serie di procedure predefinite che non sono esplicitamente tenute sotto controllo dalle ISO 9001.

e) L'accREDITAMENTO costituisce un requisito obbligatorio per poter proporre e realizzare interventi di formazione e orientamento alla data dal 1 luglio (data concordata con la UE nei POR). Prima di allora il modello viene applicato per *step*: entro il 30 giugno 2002 le sedi che già hanno operato dovranno essere accreditate relativamente ai seguenti criteri: capacità logistiche, situazione economica, livelli di efficacia ed efficienza, relazioni con il sistema territoriale di riferimento; entro il 30 giugno 2003 dovranno essere accreditate relativamente ai criteri di capacità gestionali e competenze professionali.

Questa differenza è dovuta tra l'altro alla non disponibilità di standard di competenze con cui procedere alla certificazione degli operatori, standard da emanarsi entro il 31 dicembre del 2002 da parte del Ministero del Lavoro, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regione (art. 10).

Il periodo che va dall'emanazione del D.M. al 1 marzo del 2003 viene considerato di sperimentazione per valutare sia l'adeguatezza del modello sia le esperienze regionali.

Le connotazioni generali

L' Allegato 1 precisa quali siano le connotazioni del modello proposto, connotazioni che toccano gli aspetti istituzionali Stato-Regioni, il modello strutturale e funzionale di sede operativa, i rapporti accreditamento-certificazione ISO 9001.

a) L'insieme di indicatori, parametri ed indici rappresenta il quadro dei requisiti che le sedi formative e orientative devono possedere per essere accreditate.

Costituisce, cioè, la soglia minima del sistema di accreditamento; soglia che non può essere né disattesa né modificata ma solo incrementata. Regioni e Province autonome hanno, cioè, la possibilità di introdurre requisiti aggiuntivi e di alzare i valori dei parametri quantitativi e prevedere ulteriori condizioni per quelli qualitativi; hanno, inoltre, la piena autonomia nell'organizzare le modalità dei controlli.

Quello elaborato dal D.M. non si configura pertanto come un sistema di accreditamento nazionale distinto, autonomo e parallelo a quelli regionali, ma il nucleo comune a tutti i sistemi di accreditamento delle Regioni e Province autonome. Non esistono due livelli di accreditamento: uno nazionale, l'altro regionale, ma un solo sistema di accreditamento, quello delle Regioni, che ha, al suo interno, il quadro di requisiti previsti dal D.M.

b) Il modello di sede formativa assunto sotto il profilo dello spettro operativo è quello denominato nella letteratura del settore "agenzia plurifunzionale".

La locuzione servizi formativi comprende sia l'intervento "*corsuale*", ma anche la *formazione individualizzata* e a *distanza* sia la funzione della *erogazione del servizio*, ma anche le funzioni che precedono (analisi del fabbisogno, progettazione), accompagnano (monitoraggio), eseguono (valutazione) la gestione dell'intervento. La *erogazione del servizio*, nella sua articolazione più complessa (ad es. nelle tipologie di formazione al lavoro), si articola in tre momenti: accoglienza (azioni informative, di rimotivazione, di bilancio di competenze, ecc.), formazione (aula laboratorio e stage), formazione per l'inserimento (azioni formative finalizzate all'acquisizione di competenze metodologiche per attivare strategie di entrata nel mondo del lavoro o come lavoratore dipendente o come lavoratore autonomo).

Sotto il profilo delle modalità operative il modello di sede proposto si connota come un *modello funzionale* in quanto viene definito soprattutto in relazione alle risorse umane, alle interazioni e al sistema di controllo dei risultati

La sede operativa è, infatti, eminentemente un *momento organizzativo* in cui si erogano servizi di qualità, in quanto:

- dispone di competenze professionali certificate sulla base di standard nazionali per tutte le funzioni di governo, di processo e di prodotto;
- può contare su consistenti relazioni con il sistema socioeconomico territoriale;
- è provvisto di un sistema di feedback organico e sistematico.

Se si considera, inoltre, che le competenze professionali delle risorse umane che, come detto, rappresentano la struttura portante del modello, possono essere acquisite anche per vie informali, cumulate nella stessa persona, utilizzate da più sedi formative, impegnate con tipologie di rapporti di lavoro diverse e con prestazioni anche part time, si può concludere che è un modello flessibile e adeguato alle più diverse scelte organizzative. Consente, infatti, un range di soluzioni ampio e diversificato, che copre le esigenze e le opzioni gestionali più diverse: da quella di una sede operativa di dimensioni rilevanti e con forti livelli di strutturazione interna (che può fare la scelta di proprio personale a tempo indeterminato con connotazioni fortemente specialistiche e con utilizzazioni esclusive nelle diverse funzioni l'analista, il progettista, il valutatore, il docente, ecc.), a quella di una sede operativa di dimensione contenute o che comunque opta per soluzioni organizzative meno strutturate e per la possibilità, in tal caso, di utilizzare personale della struttura di appartenenza, a prestazione professionale, a tempo parziale, e per una pluralità di funzioni (il progettista-formatore, l'analista-progettista, ecc.).

Si consideri, infine, che la sede operativa non rappresenta un fenomeno operativo autarchico, definita solo dal rapporto con il territorio di riferimento, ma va considerata nella sua relazione con la "struttura di appartenenza" (cfr. Allegato dell'Accordo Stato-Regioni, lett. c), di cui può utilizzare consolidati culturali e professionali.

c) L'allegato A dell'Accordo Stato-Regioni sembra stabilire una certa "equivalenza" tra accreditamento e certificazione ISO 9001 quando prevede che le sedi operative certificate ISO 9001, al fine di ottenere l'accreditamento, devono dimostrare il possesso dei requisiti relativi *solo* ai "livelli di efficacia ed efficienza" e alle "interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo territoriale" e *non* quelli relativi alle

"capacità gestionali e logistiche", alla "situazione economica", alla "disponibilità di competenze professionali".

Una impostazione del genere rischia di vanificare la ratio stessa di un sistema di accreditamento, favorendo una situazione di assoluta discrezionalità. Si consideri, infatti, che è il soggetto da certificare che stabilisce l'ambito e lo spettro di procedure sui quali il soggetto certificatore esprimerà la sua valutazione.

La posizione del D.M., prescrivendo ai soggetti che intendono utilizzare le ISO "l'obbligo di farsi certificare" tutto ciò che viene richiesto dal sistema di accreditamento regionale, non controllato dalle ISO stesse, elimina il rischio che l'ambito della certificazione sia diverso e più ridotto rispetto a quello della verifica regionale.

A queste tre caratteristiche, intrinseche al modello, ne vanno aggiunte altre due:

- una relativa alla sua applicazione, la sperimentabilità; prima della messa a regime dei sistemi regionali occorre validare le scelte fatte, monitorandone e valutandone gli impatti per procedere ad eventuali modifiche;
- l'altra, relativa al suo completamento: l'art. 10 del D.M., come già detto, stabilisce che il Ministero del Lavoro, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni definisca entro il 31.12.2001 gli standard minimi di competenza, partendo dal "quadro delle competenze necessarie" definito nell'All. 2.c.

1.2. L'Accordo Stato-Regioni del 1 Agosto 2002

Come per l'elaborazione del Regolamento e degli Allegati anche per questo ulteriore e definitivo compito il Ministero del Lavoro si è avvalso della collaborazione della Commissione mista Stato-Regioni.

Per la redazione degli standard è stata assunta la struttura prevista dall'art. 3 del D.M. n. 174/2001: "definizione del contenuto professionale e dei criteri per la valutazione del possesso dei requisiti stessi, individuazione della soglia minima".

Il primo dei tre elementi, il "contenuto professionale" era stato già definito nell'Allegato 2.c e pertanto la commissione ha proceduto alla individuazione dei criteri e delle soglie minime.

In dicembre, quando la redazione degli standard era ad uno stadio abbastanza definito, i lavori della commissione si sono interrotti. Su questa interruzione hanno pesato considerazioni di ordine diverso, a carattere funzionale e di natura istituzionale.

Il problema della certificazione delle competenze degli operatori rappresenta un notevole problema:

- sia per la complessità delle modellistica e della strumentazione operativa e per il loro collegamento con quelli da utilizzare per tutti i lavoratori;
- sia per la laboriosità delle operazioni di verifica ed attestazione, soprattutto se rapportate alle dimensioni del fenomeno (si tratta, infatti, di verificare e documentare le competenze di almeno 80.000 operatori – dato stimato - elaborata sulle previsioni di sedi che verranno accreditate).

E' evidente che un'operazione del genere non può essere realizzata e seriamente conclusa entro il 1 luglio del 2003.

D'altra parte questa data è stata assunta con la Commissione Europea e, soprattutto, occorre non svilire il processo di accreditamento, privandolo del requisito più caratterizzante e di maggior peso.

La soluzione elaborata e fatta propria dall'Accordo si fa carico di queste istanze: senza spostare l'obiettivo finale, che verrà però realizzato in tempi medio-lunghi, prevedere un "significativo" step intermedio, da realizzarsi entro il 30 giugno del 2003.

L'Accordo, cioè, porta avanti una strategia articolata in due fasi:

- quella finale, che ha come obiettivo la certificazione "individuale" di tutti gli operatori sulla base di standard elaborati con il percorso previsto dal D.M. 174/2001;
- quella intermedia, che si propone il controllo dei processi e/o verifica delle competenze solo di chi ha responsabilità dei singoli processi/funzioni, cioè degli operatori "in possesso di credenziali professionali necessarie a governare i processi". Ogni Regione e Provincia Autonoma stabilisce con quale modalità sono tenuti sotto controllo i processi e/o sono verificate con modalità trasparenti ed evidenze oggettive le credenziali.

Per la fase finale occorre contare su un compiuto sistema di riconoscimento/certificazione delle competenze, da realizzarsi secondo questo iter:

- attuazione di specifici momenti di confronto, anche raccordati a livello nazionale e concordati con le parti sociali, sullo sviluppo del sistema di riconoscimento /certificazione delle competenze degli operatori della formazione professionale;
- definizione dei sistemi regionali di riconoscimento/certificazione delle competenze a partire e in analogia con le elaborazioni fatte all'interno dei comitati di settore e sui

diversi tavoli tecnici nazionali (quali ad esempio quelli relativi all'apprendistato e all'IFTS);

- attivazione di un processo di armonizzazione dei sistemi regionali, tenendo conto di quanto elaborato ai diversi livelli e nei diversi contesti, avvalendosi anche dell'apporto dell'ISFOL e di Tecnostruttura.

Il problema della certificazione delle competenze degli operatori, però, ha una valenza particolare all'interno del discorso accreditamento.

Non solo perché è il requisito più qualificante, come già detto, ma soprattutto perché la sua soluzione ha ricadute che vanno al di là dei singoli sistemi regionali.

Esiste, quindi, un problema di riconoscibilità delle competenze che interessa tutte le Regioni. Non è pensabile, infatti, che la certificazione rilasciata da una di esse non abbia alcun valore nelle altre, che un progettista ad esempio "certificato" come tale da una Regione per poter operare in un'altra debba essere sottoposto ad un nuovo sistema di certificazione.

Per assicurare la "riconoscibilità" occorre evitare nella fase intermedia che le modalità di verifica dei processi e la struttura delle credenziali e i relativi accertamenti siano stabiliti autonomamente da ciascuna Regione, al di là di ogni riferimento comune con le altre Regioni.

Uguali avvertenze dovrebbero essere utilizzate nel percorso di definizione dei sistemi di riconoscimento/certificazione per la fase finale.

Infatti pervenire a soluzioni unitarie partendo da impostazioni che non abbiano dei predefiniti orientamenti condivisi è normalmente un percorso che presenta scarsi risultati. Armonizzare, cioè, a posteriori impostazioni che nascono da modelli concettuali ed operativi anche molto diversi rischia di portare ad individuare pochi e/o poco significativi denominatori comuni.

E per quanto riguarda la fase finale, fermo restando il processo previsto nell'Accordo del primo agosto, occorrerà trovare il giusto equilibrio tra le competenze esclusive delle Regioni in materia di formazione e le competenze esclusive dello Stato "nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; le une e le altre previste dall'art. 3 della Legge di riforma costituzionale n. 3/2001.

2. L'avanzamento del sistema di accreditamento delle regioni e province autonome

Prima di passare ad una breve illustrazione dei singoli sistemi regionali di accreditamento, è utile schematizzarne alcune delle loro principali caratteristiche, in modo da rendere possibile un confronto sia rispetto al diverso stato di definizione, sia relativamente alle specificità proprie a ciascuna sperimentazione in corso.

1. Per stabilire il percorso maturato da ciascuna Regione è stato articolato il processo dell'accREDITamento in 6 fasi (Cfr. tab. X.1)

Quasi tutte le Regioni si sono attivate per la elaborazione di un proprio modello di accreditamento, ma solo 11 lo hanno formalmente approvato e pubblicizzato.

Tutte queste Regioni hanno predisposto servizi di consulenza ed informazione per i soggetti accreditandi, anche se hanno adottato strategie diverse e 7 di loro hanno già attivato le operazioni di verifica documentale (7) e mediante audit (4).

- 2 Molto dissimile l'andamento tra le Regioni dei due Obiettivi:

- nel Nord solo la Valle d'Aosta non è entrata nella fase "elaborativa". Mentre Emilia, Liguria, Lazio ed Umbria sono vicine all'approvazione formale, la maggior parte delle altre Regioni sono in fase di verifica;
- nel Meridione, invece, solo due Regioni hanno già un proprio modello formalmente definito dopo l'emanazione del D.M. mentre Basilicata e Campania sono già nella fase di verifica.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab.X.1 - Il processo per l'implementazione di un sistema di accreditamento

Regioni	Ricerca preliminare e Definizione del sistema	Definizione del Modello		Pubblicizzazione	Consulenza e Informazione ai soggetti accreditandi	Verifica dei Requisiti		Revisione del Modello
		Elaborazione	Approvazione			Documentale	Audit	
Valle d'Aosta	X	X						
Piemonte		X	X	X	X	X	X	
Liguria		X			X			
Lombardia		X	X	X	X	X	X	
Friuli V. Giulia		X						
P.A. Trento		X	X	X	X	X		
P.A. Bolzano		X	X	X	X	X	X	
Veneto		X	X	X	X	X	X	
Emilia Romagna		X						
Toscana		X	X					
Marche		X	X	X	X	X		
Umbria		X						
Abruzzo		X	X	X	X	X		
Lazio								
Sardegna		X						
Campania		X	X	X	X	X	X	
Molise	X	X						
Puglia		X						
Basilicata		X	X	X	X			
Calabria		X						
Sicilia		X						

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab.X.2 - Il sistema di accreditamento nelle Regioni e Province Autonome

Regione	Stato di Definizione del modello	Servizi interessati	Enti accreditabili	Peculiarita' del modello
Valle D'Aosta	Modello in fase di definizione	Formazione Orientamento		Ampia apertura ai soggetti
Piemonte	<p>Delibera n. 77-4477 del 12/11/2001</p> <p>Successivamente alla concertazione il decreto è stato approvato come D.G.R. n. 29-5168 del 28/01/2002.</p> <p>I manuali operativi sono stati approvati nel mese di Dicembre con Determinazione n. 1199 del 10/12/2001.</p> <p>A febbraio 2002 è stata approvata la modulistica per l'accREDITAMENTO</p> <p>E' in fase di elaborazione un manuale per il mantenimento del sistema</p>	Solo accreditamento per la formazione ma è in fase di approvazione il modello di accreditamento per l'orientamento.	L'accREDITAMENTO degli organismi opera nell'ambito di quanto disciplinato dalle leggi di settore vigenti, pertanto sono escluse le scuole e le Università.	Il modello è fortemente connotato da un approccio di gestione della qualità dei servizi, in ottica ISO 9000
Liguria	<p>Con la D.G.R. n.326 del 16/03/2001 è stato approvato il "Piano Qualità del Sistema Formativo Ligure"</p> <p>Con l'emanazione del D.M. 166 il suddetto piano non è stato applicato ma è servito come riferimento per la realizzazione del modello di accREDITAMENTO della Regione Liguria, la cui pubblicazione dovrebbe avvenire a breve termine</p>	Servizi di formazione	Scuole di ogni ordine e grado, Università, Istituti privati ed agenzie impegnate in servizi di formazione.	Particolare attenzione verso l'area dello svantaggio, che costituisce un'area specifica per l'accREDITAMENTO.
Lombardia	<p>Delibera di Giunta del 1 ottobre 2001 relativa all' "Approvazione dei criteri per l'accREDITAMENTO"</p> <p>Bando aperto pubblicato in data 29/01/02</p>	Attività di formazione e orientamento Attività di inserimento lavorativo	Tutti gli enti che svolgendo le attività oggetto di accREDITAMENTO ne facciano richiesta	La Regione Lombardia di fatto equipara la certificazione di qualità all'accREDITAMENTO. Alla scadenza del 1 luglio 2003 gli enti devono infatti acquisire la certificazione di

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

				qualità secondo le norme della serie UNI EN ISO 9001:2000
FRIULI GIULIA	VENEZIA	Stesura in bozza del modello risalente al mese di aprile 2002	Esclude, tra le tipologie formative, l'apprendistato e l'orientamento	Anche Istituzioni scolastiche e Università
P.A.Trento		Delibera n. 3576 del 28/12/2001 relativa all'approvazione del modello Il principale strumento predisposto dalla PAT consiste in un Vademecum a cui è collegato un glossario	E' contemplato l'orientamento solo quale parte integrante dell'attività di formazione	Tutti gli enti pubblici e privati, comprese le amministrazioni provinciali che non prendono parte alla programmazione degli interventi formativi
P.A.Bolzano		Guida per l'accreditamento degli enti approvata con delibera di Giunta n. 2309 del 2 luglio 2002 Aperti i termini per la presentazione delle domande	Formazione Inserimento al lavoro	Soli "fornitori" del servizio FSE
Veneto		Con D.G. 2140 del 24 agosto 2001 iniziano i termini per la presentazione delle domande di accreditamento		Introduzione di due classi di requisiti. "base" ed "avanzate", Presenza di un modello quantitativo di valutazione per effettuare un'autovalutazione preliminare. Esclusione dell'istituto dell'accREDITAMENTO provvisorio con l'obbligo di svolgere attività propedeutiche all'accREDITAMENTO in partenariato con soggetti già accREDITATI Assenza della fase transitoria del giugno 2002
Emilia Romagna		La Regione Emilia Romagna con determinazione 9027 del 15/09/1998 approvava il proprio modello di AccredITAMENTO In seguito alla pubblicazione del D.M. 166 sta revisionando il	Formazione Orientamento	Uso di "sedi occasionali" che non necessitano di accREDITAMENTO purchè rispondano ai requisiti di adeguatezza dei locali. Sono inoltre richiesti requisiti aggiuntivi per l'accREDITAMENTO negli ambiti speciali

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	proprio modello.			quali: utenze speciali, apprendistato, formazione a distanza, sedi occasionali e attività riconosciute ma non finanziate
Toscana	Delibera della Giunta regionale n. 198 del 25 febbraio 2002 con la quale si approvano la direttiva regionale e il dispositivo operativo in materia di accreditamento.	Servizi di orientamento e inserimento lavorativo Servizi di formazione.	Università, istituzioni scolastiche, Istituti scolastici superiori, Centri territoriali permanenti.	
Marche	Delibera di approvazione della giunta regionale n. 62 del 17/01/01	Servizi di formazione Servizi di orientamento	L'accREDITAMENTO riguarda i soggetti che gestiscono l'attività formativa in regime di concessione, ivi comprese le scuole, quando esse si candidano per acquisire la co-titolarietà diretta dei progetti.	Informazione capillare sul territorio
Umbria	In data 23/05/02, in sede di CTR, sono state presentate le linee guida per la realizzazione del modello Pubblicazione dell'Avviso per la presentazione delle domande di AccredITamento entro Novembre 2002 (bando chiuso)	Escluso l'orientamento		
Abruzzo	Delibera G.R. 1277 del 27/12/01 approvazione del bando	Sono esclusi coloro che gestiscono orientamento solo per gli utenti delle proprie sedi operative.	Possono accreditarsi anche le scuole purchè, per l'attività di f.p., utilizzino personale con CCNL della Formazione Professionale.	
Lazio				
Sardegna	Modello in fase avanzata di elaborazione con processi di verifica sul campo, e concertazione in corso Prevista approvazione per	Sedi formative	Anche sedi di nuova costituzione ed autofinanziati	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	metà settembre 2002			
Campania	DGR 2471 del 5/06/2001 sono state approvate le norme di attuazione per il processo di accreditamento delle sedi formative 1° fase sperimentale, pubblicato sul BUR il 25 giugno 2001. Delibera di agosto 2002 inizio 2° fase sperimentale	2° fase sperimentale anche orientamento	Alla 2° fase sperimentale possono partecipare Università, Scuole, Centri per l'impiego, Enti autofinanziati, Enti con fini di lucro a patto che vengano reinvestiti totalmente gli utili derivanti da attività di Formazione Professionale e Orientamento.	Accreditamento a carattere progressivo
Molise	Modello in fase di elaborazione	Formazione e Orientamento. Sono previsti degli ambiti speciali per: attività rivolte ad utenze speciali ed attività di formazione a distanza e <i>Open Learning</i> .	Anche scuole ed università	Importanza del criterio relativo alle interrelazioni con il territorio
Puglia	Modello in fase di elaborazione, la regione sta procedendo alla assegnazione dei fondi per la ristrutturazione degli enti.			
Basilicata	Approvato il regolamento che definisce il modello regionale di accreditamento in data 25 marzo 2002 bollettino n. 493, pubblicato sul BUR del 2 Aprile 2002 n. 22).	Servizi di formazione Servizi di orientamento	Imprese di formazione, Consorzi di formazione	Anche in presenza di certificazione del Sistema di qualità in conformità alla norma ISO 9001/94 e successive versioni, il processo di accreditamento segue le stesse modalità e gli stessi tempi previsti per le sedi operative degli Organismi non certificati. Rispetto al D.M. ministeriale vi è l'introduzione di un ulteriore requisito generale, quello delle <i>procedure formalizzate</i> .
Calabria	Modello in fase di avanzata elaborazione Esiste una delibera	Formazione e Orientamento		

	della giunta regionale del 23 gennaio 2001 per l'accreditamento provvisorio. Bando pubblicato nel BURC n. 19 del 27/01/01 con lo scopo di inserire gli enti nell'elenco regionale (<i>short list</i>)			
Sicilia	Modello in fase di elaborazione Accreditazione provvisorio seguito del D.A. 179 del 26/04/2001 con riapertura dei termini di cui al DDG 82/02 del 02/05/02).			I criteri relativi alle capacità logistica, capacità gestionale, situazione economica, competenze professionali vengono lasciati alla certificazione ISO 9001, i criteri relativi ai livelli di efficacia ed efficienza e relazioni con il territorio al modello della regione Sicilia.

Per quanto attiene invece, il contenuto dei modelli di accreditamento proposti a livello regionale e delle province autonome (tab. X.2), è possibile sostenere che, nonostante il nuovo scenario normativo preveda la completa autonomia delle amministrazioni nella scelta dei criteri, c'è stato un sostanziale e generalizzato allineamento al contenuto del D.M.

Molto diversificate, invece, si presentano le scelte relative all'ampiezza del modello di accreditamento. Nella maggior parte dei contesti territoriali il raggio di azione del sistema è stato circoscritto ai soli servizi di formazione, questo almeno per quanto riguarda la fase iniziale. Tale scelta probabilmente è dovuta al fatto che prima della primavera del 2002, non esistevano indicazioni di carattere generale sull'accreditamento dei servizi di orientamento.

Una situazione simile è riscontrabile anche per quanto riguarda la natura dei soggetti accreditabili - enti di formazione, scuole, università, consorzi ecc. - dove ciascuna amministrazione si è orientata in modo autonomo, in relazione alle caratteristiche del proprio sistema di formazione professionale.

Infine, una considerazione di carattere generale è valida per ciascun contesto territoriale che ha utilizzato l'accreditamento come occasione per effettuare una

ricognizione sullo stato del sistema dell'offerta formativa. A ciò, in modo alternativo si è associata la scelta di consolidare le componenti del sistema già esistenti oppure l'apertura verso nuovi soggetti finalizzata ad uno sviluppo dello stesso.

Regione Valle D'Aosta

La realtà del sistema dell'offerta formativa della Regione Valle d'Aosta presenta alcune peculiarità che influiscono notevolmente sul processo decisionale ed operativo relativo alla costruzione del modello di "Accreditamento delle strutture" della Val d'Aosta.

Un primo elemento di specificità è costituito dalla gestione del POR da parte dei singoli Assessorati regionali, che si pongono quindi come interlocutori principali del Dipartimento delle Politiche del Lavoro. Essi, infatti, si attivano per definire politiche attive del lavoro di Formazione, ognuno per il proprio ambito di competenza.

Un secondo elemento è rappresentato da un sistema dell'offerta formativa per lo più gestito da Agenzie formative (circa 18) e in particolare da un Struttura Consortile dedicata alla formazione professionale a totale partecipazione pubblica.

Il terzo ed ultimo elemento è relativo all'importante ruolo rivestito dalle Istituzioni Scolastiche alle quali è affidata la grande parte della gestione della formazione continua.

Per queste caratteristiche la Regione ha ritenuto opportuno, prima dell'elaborazione di un proprio modello di accreditamento, procedere:

- con un'indagine sulle strutture formative, al fine di ricostruire gli aspetti logistici, organizzativi e manageriali delle Agenzie Formative (comprese le istituzioni scolastiche);
- con uno studio ed un'analisi d'impatto del sistema di accreditamento sulla struttura dell'offerta formativa valdostana.

L'elaborazione del modello è ancora in fase embrionale.

La filosofia con cui viene elaborato risponde all'esigenza di trovare un'equilibrio tra istanze contrapposte, da una parte, contare su un ampio panel di soggetti attuatori (qualificando quelli esistenti e consentendo l'ingresso ai nuovi), dall'altra, impedire un eccesso di offerta formativa esterna alla Regione a fronte di una utenza ridotta e volta piuttosto alla formazione continua che alle altre tipologie di formazione. Il dispositivo,

comunque si attesterà sui requisiti minimi previsti dal D.M. 166/2001 e comprenderà sia le attività formative che di orientamento.

Regione Piemonte

Con delibera n. 77-4477 del 12/11/2001, la Regione Piemonte ha approvato le “Regole per l’accreditamento delle strutture di formazione e orientamento”, che rappresenta il prodotto finale di elaborazione, sintetizzazione e condivisione con le parti interessate (Settore Standard Formativi, Settore Monitoraggio, Comitato Guida per la Qualità, Segretariato Tecnico) di un documento già elaborato nel 1997 e relativo alla definizione di criteri e requisiti di ordine strutturale e processuale per poter autorizzare gli enti di formazione ad essere presenti sul mercato della formazione professionale in quanto fornitori di un “servizio di qualità”.

La Regione Piemonte ha mostrato una forte sensibilità alla diffusione della conoscenza del sistema di accreditamento sul proprio territorio. Al seminario informativo su “Disposizioni e procedure per l’accreditamento” svoltosi a Torino nel mese di Dicembre 2001 si è affiancata una attività di formazione ad hoc per i referenti per l’accreditamento delle strutture. Sono stati svolti 5 corsi per gli operatori delle Agenzie di formazione professionale, 5 corsi per gli operatori dei consorzi della formazione professionale e 5 corsi per gli operatori scolastici, per un totale di circa 300 partecipanti.

Da un punto di vista contenutistico, il regolamento accoglie il modello del D.M. 166/2001, ma dall’analisi del modello di accreditamento proposto dalla Regione Piemonte e della documentazione relativa emerge immediatamente un aspetto che lo differenzia in modo sostanziale dall’approccio adottato dal modello nazionale. Tale diversità non risiede nell’impianto generale dell’accreditamento, ma riguarda piuttosto l’inserimento di un elemento che connota fortemente il modello verso un approccio di gestione della qualità dei servizi di formazione professionale e/o di orientamento in ottica ISO 9000. L’elemento cui si fa riferimento è rappresentato dalle evidenze richieste agli Organismi di Formazione e di orientamento al fine di dimostrare un efficace presidio dei processi. Questa scelta ha quindi portato la Regione Piemonte alla definizione di un modello fondato sulle procedure e sul controllo dell’applicazione delle stesse attraverso la verifica.

Il dispositivo presenta una ampia apertura ai soggetti accreditandi nel rispetto della L.R. n. 63/95 nella quale si escludono gli Istituti scolastici ad essere titolari nell'erogazione di attività di formazione, che viene loro concessa solo se in ATS (Associazione temporanea di scopo) con soggetti idonei. Esso presenta, inoltre, un ampliamento delle tipologie indicate dal D.M, infatti vengono individuate altre tipologie di tipo trasversale quali: apprendistato, formazione continua a domanda individuale, svantaggio, handicap e formazione a distanza.

Il sistema di accreditamento prevede alcune forme di snellimento di ordine processuale, infatti in considerazione delle analogie tra accreditamento e certificazione ISO, gli organismi in possesso di quest'ultima potranno essere accreditati con un iter abbreviato che non preveda la verifica delle procedure già controllate in sede di certificazione ISO 9001; inoltre non vengono richiesti ai soggetti i dati di efficacia ed efficienza poiché già in possesso della Regione attraverso il proprio sistema informativo, gli stessi quindi saranno assunti e controllati direttamente dall'amministrazione competente.

Con Determinazione n. 1199 del 10/12/2001 la Regione Piemonte ha approvato i manuali operativi ad uso degli utenti, suddivisi per tipologia formativa e per requisiti (obbligatori e volontari) a cui si affianca un glossario dei termini maggiormente ricorrenti nella procedura di accreditamento. Nei manuali vengono indicati i parametri, le evidenze, il loro riferimento all'organismo e/o alla sede e le eventuali note prescrittive che indicano il riferimento dei requisiti collegati a tipologie specifiche.

E' doveroso sottolineare che il Regolamento fa riferimento sia alle sedi formative che a quelle di orientamento, ma l'approvazione del Manuale per le sedi di orientamento è prevista nel mese di Settembre 2002.

L'attività di valutazione delle richieste è stata affidata ad un gruppo di valutatori, selezionati tramite un Bando indetto dalla Regione e successivamente formati, provenienti da organismi di certificazione dei Sistemi di Qualità accreditati nell'area dei servizi formativi da SINCERT o da altri organismi equivalenti firmatari del MLA in ambito EA. I valutatori sono tenuti al rispetto di un insieme di prescrizioni inderogabili riferite alla correttezza e trasparenza del processo di valutazione finalizzato all'accREDITAMENTO degli Organismi di Formazione, le modalità di conduzione delle verifiche ispettive di accreditamento sono quelle tipiche degli audit di Sistema Qualità. Al termine della verifica ispettiva tutta la documentazione necessaria viene consegnata al Settore Standard Formativi - Qualità ed Orientamento professionale che congiuntamente

ai dati di efficacia ed efficienza consegna il fascicolo completo ai Nuclei di valutazione regionali che si pronunceranno sull'esito positivo o negativo della procedura di accreditamento.

Nel mese di Agosto risultano essere 15 gli Enti accreditati, non è, invece, possibile quantificare il numero di richieste di accreditamento presentate.

Regione Liguria

In data antecedente all'emanazione del D.M. 166 (delibera di Giunta n. 326 del 16 marzo 2001) è stato approvato il "Piano di Qualità del Sistema Ligure" nel quale si prevedeva un sistema di accreditamento periodico per macrosettori, basato sul principio dei crediti.

L'emanazione del D.M. 166 ha di fatto bloccato tale piano rendendo necessario l'avvio di una revisione per l'assunzione delle linee poste dal D.M. nei vari ambiti formativi ed orientativi.

La Regione si è avvalsa dell'aiuto di una società di consulenza di Torino per la stesura del modello di accreditamento ligure. Gli elaborati prodotti (non ancora pubblicati) tengono conto in modo piuttosto scrupoloso di quanto previsto e contenuto nel D.M.

Da una analisi della bozza il sistema formativo ligure presenta una specificità operativa. Le sue linee più significative si riassumono nei seguenti punti:

- gli indici si suddividono in due tipi: *logico e quantitativo*. Nel caso del valore "logico" la soddisfazione del requisito sarà "si/no"; per il "quantitativo" la valutazione avverrà attraverso l'identificazione di "punteggi soglia" al di sopra dei quali dovrà posizionarsi il valore rilevato;
- il modello indica quali destinatari dell'accREDITAMENTO esplicitamente le scuole di ogni ordine e grado, le Università, gli Istituti privati e tutte quelle agenzie che si configurano come enti rivolti alla formazione, e a tutte le sedi attuative;
- l'ingresso dei nuovi soggetti nell'ambito della formazione avverrà attraverso il ricorso al partenariato, vale a dire che le attività di formazione e orientamento potranno essere realizzate in partenship con soggetti già accreditati. La Regione darà la possibilità di realizzare progetti in partenariato in ogni ambito, specificandolo nei bandi di concorso, ed approntando una modulistica ove ogni partner possa

- specificare, ai fini delle successive valutazioni, il proprio ruolo, le attività svolte ed i risultati attesi;
- la formulazione del giudizio potrà avere i seguenti esiti: a) *positivo*: ottenimento dell'accREDITAMENTO; b) *interlocutorio*: l'accREDITAMENTO rilasciato nonostante alcune carenze non invalidanti, da colmare in un arco di tempo prestabilito; c) *negativo*: l'accREDITAMENTO non viene rilasciato. Alla sede operativa vengono comunicati i requisiti giudicati non conformi e le azioni che possono consentire il raggiungimento dell'idoneità;
 - le strutture che hanno ottenuto una Certificazione ISO potranno presentare nell'istruttoria documentale, ai fini dell'accREDITAMENTO, la documentazione interna prodotta ma saranno comunque valutate secondo le modalità previste dalla regione e subiranno verifiche a campione in loco come gli antri Enti non certificati;
 - l'avviso pubblico è previsto per settembre/ottobre 2002 e le domande potranno essere inviate in forma cartacea oppure on-line sul sito ufficiale della Regione.

Regione Lombardia

Nella Regione Lombardia l'accREDITAMENTO è stato adottato con D.G.R. del 1 ottobre 2001.

Il modello approvato risistemizza ed integra i requisiti minimi definiti a livello nazionale, prevedendo il raggiungimento delle soglie di due tipologie di requisiti:

- requisiti relativi alla prestazioni e ai processi di erogazione;
- requisiti relativi ai soggetti erogatori.

Al primo gruppo sono riferibili i risultati dell'erogazione dei servizi valutati in termini di efficienza e di efficacia; al secondo gruppo appartengono i requisiti di carattere organizzativo, strutturale ed economico-finanziario. I requisiti sono riferiti alle diverse tipologie di servizi erogati dalle sedi operative, in quanto il modello lombardo comprende sia i servizi di formazione che i servizi orientativi e servizi orientativi connessi all'inserimento lavorativo. Il requisito A1, appartenente al primo gruppo, relativo alle "Linee guida per la gestione dei processi" è attualmente in via di definizione.

Ciascun requisito, sia esso riferito ai soggetti o alle prestazioni e ai processi, è articolato in sotto requisiti a cui corrisponde un indicatore qualitativo ed uno quantitativo.

Il governo del processo di accreditamento è affidato alla Struttura di Qualificazione dei Sistemi che organizzativamente è posta all'interno della Direzione Generale F.I.L. (Formazione, Istruzione, Lavoro).

In data 29 gennaio 2002 è stato pubblicato un bando aperto per la presentazione delle domande da parte degli enti, che prevedeva l'autocertificazione e l'utilizzazione di un formulario da compilare *on-line*. Le domande presentate sono state circa 1500 relative a circa 1200 sedi operative.

Una delle peculiarità del modello lombardo risulta essere l'obbligo, a partire dal 1 luglio 2002, per gli enti che partecipano ai bandi pubblici, di autocertificare il possesso delle soglie minime relative ai requisiti di efficacia, efficienza, dotazioni logistiche, relazioni con il territorio e situazione economico-finanziaria.

Alla scadenza del 1 luglio 2003, invece, per essere accreditati, gli enti devono aver acquisito la Certificazione di qualità, secondo le norme disposte dalla serie UNI EN ISO 9001:2000 sulla base degli standard di gestione dei processi definiti dal requisito A1 "Linee guida per la gestione dei processi".

La centralità assunta dalla Certificazione di Qualità di fatto rappresenta la principale caratteristica del modello lombardo, che sovrappone il concetto di accreditamento a quello della certificazione di qualità.

Friuli Venezia Giulia

Con Delibera n. 2255 del 28/06/2002 e D.P.R. n. 207 del 9/7/2002 e con D.G.R. n. 2351 del 5/7/2002 sono stati approvati rispettivamente il Regolamento recante "Disposizioni per l'accreditamento delle sedi operative" e l'Avviso per la presentazione delle domande di accreditamento delle sedi operative. Gli elaborati sono frutto di una attività che ha coinvolto, con la Regione Friuli Venezia Giulia, la Commissione regionale per la formazione professionale e l'Organismo di concertazione dell'asse C del POR ob. 3 FVG 2000/06.

La peculiarità principale del modello friulano risiede nella sua limitatezza rispetto al D.M. 166/2001:

- viene considerato un numero ristretto di indicatori riferiti ai requisiti, senza considerarlo vincolante ai fini della proposizione e del finanziamento dei progetti formativi;
- viene escluso tra le tipologie formative l'apprendistato e tra gli ambiti l'orientamento;
- il Regolamento prevede che i destinatari dell'accREDITAMENTO sono le sedi operative degli enti, pubblici non territoriali e privati, che gestiscono nel territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia interventi di formazione professionale finanziabili con risorse pubbliche; ne sono escluse le Istituzioni scolastiche e le Università;
- contempla il criterio c) relativamente alla dotazione minima delle risorse umane minime indispensabili per esercitare in modo qualificato e continuativo le funzioni strategiche;
- ultima particolarità del modello friulano è relativo all'assenza di un peso significativo per gli enti in possesso di certificazione ISO, che comunque devono segnalarne il possesso all'atto della richiesta di accREDITAMENTO.

Le domande di accREDITAMENTO devono essere presentate presso l'Amministrazione competente sia in forma cartacea sia su supporto informatico entro il 16/09/2002, la valutazione delle richieste si concluderà nei sette mesi successivi la data di scadenza.

Provincia Autonoma di Trento

La Provincia Autonoma di Trento ha in qualche modo anticipato la normativa nazionale in materia di accREDITAMENTO, infatti il Regolamento "Coordinamento e attuazione degli interventi della Provincia cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo" approvato con D.P.G.P. n. 33-51/Leg. 27/12/2000 al CAPO I, sezione I "Affidamento in gestione a soggetti accREDITATI", stabilisce criteri in merito a: i soggetti accREDITATI, i requisiti per l'accREDITAMENTO e la richiesta di accREDITAMENTO per le sedi operative. Nello stesso documento, comunque, si rinvia a successiva deliberazione della Giunta la specificazione dei requisiti per l'accesso all'accREDITAMENTO.

Con Delibera n. 3576 del 28/12/2001 è stato approvato il sistema di AccREDITAMENTO per la attivazione di azioni a cofinanziamento FSE – Specificazione requisiti.

Il modello trentino ha assunto integralmente i requisiti minimi nazionali adattando gli indici alla realtà territoriale.

Il sistema infatti presenta elementi di ampliamento rispetto al D.M. quali:

- l'integrazione di requisiti di ordine organizzativo: il modello prevede la richiesta di presentazione da parte dei soggetti accreditandi di procedure scritte relative alla gestione dei principali processi (progettazione, erogazione del servizio, monitoraggio dei processi interni, relazioni con il contesto, rapporto con i beneficiari, valutazione della soddisfazione e degli esiti dei servizi formativi svolti, definizione di politiche e piani di sviluppo delle professionali, sistema informativo di gestione dei processi e delle risorse formative);
- l'Apprendistato e la Formazione rivolta alle fasce deboli rappresentano tipologie formative a sé stanti che si aggiungono alle tre macrotipologie già previste nel modello nazionale.

Il sistema presenta, inoltre, elementi di apertura in quanto:

- può avanzare richiesta qualsiasi soggetto giuridico, indipendentemente dalla propria natura (società di persone, di capitali, associazioni con o senza personalità giuridica, consorzi, istituzioni scolastiche ed Università);
- ha assunto in pieno i principi di semplificazione amministrativa riducendo notevolmente la quantità di documentazione da presentare all'amministrazione, facendo ampio ricorso a dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, certificazioni etc.
- si prevede, inoltre, che per i soggetti già in possesso di certificazione ISO 9001 viene verificata la presenza dei requisiti richiesti, correlati con la norma ISO, sulla base della documentazione relativa al S.Q. consegnata all'Amministrazione (Manuale S.Q., procedure etc.), attraverso esame di conformità delle procedure rispetto agli standard minimi della P.A.T.;
- è stato sviluppato un applicativo su piattaforma Internet per la richiesta di accreditamento, in questo modo è stato possibile fornire informazioni essenziali necessarie alla produzione in automatico della modulistica personalizzata (stampe parametriche) evitando involontarie interpretazioni errate della norma, acquisire in via telematica dati essenziali per la gestione, nel tempo, della procedura di accreditamento, gestire le procedure di semplificazione del procedimento;
- i dati di efficacia ed efficienza vengono richiesti ai soggetti solo a partire dalla programmazione del 2002, già avviata.

Al fine di permettere una facile ed efficace diffusione del sistema di accreditamento, la PAT ha predisposto un Vademecum, quale agile e completo strumento per accompagnare gli Enti nella comprensione del dispositivo. In esso, infatti, vengono forniti i criteri di

interpretazione di requisiti, indicatori ed indici che compongono il modello, sono inoltre presenti check list che illustrano gli elementi minimi per essere conformi ai requisiti richiesti e le modalità di auto valutazione da parte del soggetto accreditando. A completamento di ciò si aggiungono le specificazioni delle relazioni tra il modello di accreditamento della PAT e la UNI EN ISO 9001 per ogni requisito. Al Vademecum si accompagna un Glossario con le definizioni dei termini principali contenuti nel dispositivo di accreditamento.

Per poter accedere all'affidamento in gestione degli interventi formativi programmati per l'anno 2002 è stata fissata al 15 Aprile 2002 la prima ed unica data di scadenza (il bando infatti è aperto) per la presentazione delle richieste di accreditamento. Sono pervenute presso l'Amministrazione 153 domande, l'elenco dei 119 enti (121 sedi operative) accreditati è stato approvato con determinazione n. 104 del 16/06/2002 e Determinazione n. 108 del 19/06/2002.

Le tipologie di accreditamento sono di seguito sintetizzate:

<i>Tipologie formative</i>	<i>Accreditamento ordinario</i>	<i>Accreditamento provvisorio</i>
Obbligo formativo	16	31
Apprendistato	4	10
Formazione superiore integrata	19	69
Formazione continua e permanente	38	71
Formazione rivolta fasce deboli	15	19
<i>Totale</i>	<i>95</i>	<i>2000</i>

Provincia Autonoma di Bolzano

Il modello di accreditamento della P.A. di Bolzano fa esclusivo riferimento alle esigenze del Servizio del FSE come ente finanziatore e non riguarda l'intero sistema di formazione provinciale se non per le ricadute indirette che su di esso potranno esserci. Tale scelta deriva dalla stato del sistema di formazione professionale della P.A. di Bolzano caratterizzato dalla gestione diretta di gran parte della formazione per conto della Provincia stessa. Bisogna inoltre precisare che il modello assume come "oggetto" di accreditamento l'insieme dei servizi finalizzati allo sviluppo delle risorse umane in senso professionale e cioè i servizi di formazione e quelli per l'inserimento al lavoro, non quelli relativi all'orientamento che verranno specificati in seguito. Le sedi operative in possesso di certificazione di qualità devono ugualmente dimostrare il rispetto di tutti i requisiti previsti nel modello. Il modello della P.A. di Bolzano è illustrato nella "Guida per l'accreditamento delle sedi formative" e risulta essere strutturato nelle 5 macro-aree contenute nel D.M.: capacità gestionali e

logistiche; situazione economica; competenze professionali; livelli di efficacia ed efficienza delle attività precedentemente realizzate; interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio.

Nella fase di ideazione del modello di accreditamento sono stati individuati 23 criteri rilevanti. Tali criteri sono stati raggruppati in dimensioni omogenee: 8 sono stati imputati alla dimensione di input; 12 afferiscono alla dimensione di processo; 2 riguardano l'output e soltanto uno la dimensione di outcome.

In sintesi le peculiarità del modello provinciale rispetto alle indicazioni fornite a livello nazionale, riguardano essenzialmente:

- il circoscritto ambito di riferimento dell'accREDITamento (rivolto ai soli "fornitori" del servizio FSE);
- l'adozione di un sistema che privilegia la dimensione di "processo" rispetto alle altre (input, output, outcome);
- l'anticipazione alla fase sperimentale anche della valutazione del criterio A1 (capacità gestionali) e l'introduzione differita dell'accREDITamento relativo all'orientamento.

Regione Veneto

Il modello di accREDITamento della Regione Veneto è stato approvato, unitamente al "fac-simile della domanda" (all.B), al "dossier dei documenti da presentare" (all.C), all'"avviso pubblico" (all.D), con deliberazione di Giunta n. 2140 del 3 agosto 2001. L'avviso pubblico stabilisce la data per la presentazione, entro il 22 novembre 2001, per la richiesta di iscrizione nell'istituendo elenco degli organismi di formazione accREDITati.

Nel termine prescritto hanno presentato domanda 443 organismi di formazione di cui: 156 per l'obbligo formativo; 297 per la formazione superiore; 317 per la formazione continua; 160 sono state le richieste specifiche per l'orientamento.

A seguito di un'ulteriore analisi delle domande è emerso che 167 istanze richiedono l'accREDITamento per un unico ambito formativo; 128 per due ambiti formativi; 83 lo richiedono per tre ambiti e 65 per tutti gli ambiti formativi.

L'elaborazione del modello è stata curata da un'équipe di esperti coordinata dal Segretario regionale Formazione e Lavoro e composta da personale tecnico specialistico della Regione e da due consulenti ISFOL.

Il modello veneto si basa sul concetto di miglioramento del sistema formativo. La sua architettura è di tipo strutturale ma evidenzia anche un'attenzione all'analisi delle procedure.

Nelle sue caratteristiche peculiari, pur rispecchiando nelle sue linee di impostazione gli standard del D.M. 166/2001 presenta la seguente configurazione:

- sono previste due classi di requisiti: a) relativi alla struttura di produzione/erogazione del servizio e alla sua organizzazione e gestione (strutturali e logistici, economico-finanziari, organizzazione e management, risorse umane e competenze professionali); b) relativi ai risultati qualitativi conseguiti dalla struttura (soddisfazione dei clienti esterni, impatto sulla società e relazioni con l'esterno, qualità dei prodotti e dei servizi formativi, efficienza del servizio);
- il modello è di tipo quantitativo, nel senso che è basato sull'attribuzione, a ciascuna richiesta, di un punteggio (da 0 a 100) con peso uguale (50) per le due classi di requisiti previste e differenziato per ciascun requisito all'interno delle classi. L'accreditamento avrà luogo alla soddisfazione di tutti i requisiti richiesti;
- i suindicati requisiti sono stati articolati, in "requisiti specifici", a loro volta distinti in due "classi": 1) *requisiti di base*, sui quali avviare e portare a regime il processo di accreditamento; 2) *requisiti avanzati*, non indispensabili ai fini dell'accreditamento ma utili a stimolare la qualificazione dell'offerta;
- la Regione ha escluso l'adozione dell'istituto dell'accreditamento provvisorio ritenendo comunque non accreditabile un organismo di formazione che non abbia operato nel settore formativo e prodotto risultati. Ciò nonostante, per non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti, per favorire l'innovazione ed evitare la formazione di monopoli, la Regione prevede che gli organismi di formazione di recente costituzione possano maturare l'esperienza necessaria per poter successivamente richiedere l'accreditamento operando in partenariato con organismi già accreditati. Detta possibilità sarà favorita mediante richiesta nei bandi di realizzare, per ogni ambito, progetti in partenariato.

Per quanto attiene le modalità di verifica anch'esse rispecchiano le linee del D.M.

Regione Emilia Romagna

L'Emilia Romagna è la regione che per prima ha elaborato un sistema di accreditamento tanto da costituire un riferimento forte per il Regolamento dell'art. 17 L.196/97.

Dopo un lungo periodo di concertazione tra le parti sociali, enti di formazione e membri interni della Regione, il 15 settembre 1998 con determinazione del responsabile del servizio sviluppo sistemi formativi, n. 9027, sono stati emessi i documenti relativi all' "Approvazione modulistica e norme specifiche in attuazione della procedura di accreditamento". Successivamente l'8 agosto 2000 (n.118 "Approvazione della modulistica aggiornata e di norme specifiche di attuazione delle procedure di accreditamento e del suo mantenimento nel periodo di validità") viene pubblicata la versione aggiornata ed integrata della modulistica necessaria per presentare domanda di accreditamento da parte degli Organismi di Formazione.

Il modello presenta soglie minime qualitative e quantitative che definiscono la presenza nelle sedi di erogazione delle necessarie competenze e risorse strumentali.

Gli ambiti dell'accREDITAMENTO riguardano la formazione iniziale, la formazione superiore e la formazione continua/permanente.

La certificazione ISO esonera le agenzie dalla verifica dei requisiti eccetto che per quello relativo all'idoneità delle strutture.

Il 12 gennaio 2000 è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale n. 3 il primo elenco degli organismi attuatori di iniziative formative e di servizi di orientamento accreditati.

Le sedi accreditate sono state 187, afferenti a 131 Enti, delle quali 29 hanno ottenuto l'accREDITAMENTO provvisorio.

A seguito dell'emanazione del D.M., la Regione ha avviato l'adeguamento dell'esistente sistema regionale.

La responsabilità è affidata all'Unità di AccredITAMENTO all'interno dell'Assessorato alla Scuola, Formazione professionale, Università, Lavoro e Pari Opportunità e alla Task Force ISFOL. La definizione della nuova bozza del modello di accREDITAMENTO è avvenuta a seguito di test di sperimentazione su enti certificati e non.

Non essendo stato a tutt'oggi pubblicato l'avviso, ci limiteremo a illustrarne le parti più significative:

Per richiedere l'accREDITAMENTO delle sedi operative, agli organismi formativi verranno richieste tre tipologie di requisiti:

- *requisiti generali* di ammissibilità che l'organismo e la sede devono possedere indipendentemente dall'ambito generale (ed eventualmente speciale);
- requisiti da possedere per l'accREDITAMENTO delle sedi operative in ciascun *ambito generale*;

- requisiti aggiuntivi richiesti per l'accreditamento delle sedi operative negli *ambiti speciali*.

Come già enunciato nella descrizione del modello attualmente in vigore per i soggetti certificati ISO, la Regione non aveva applicato una normativa specifica di correlazione e controllo, mentre, seguendo le indicazioni previste nel D.M. 166 nel nuovo sistema è previsto che:

- la certificazione del sistema qualità di un organismo di formazione ed orientamento non è condizione sufficiente per determinare l'idoneità ai principi di accreditamento. Il modello regionale prevede un allegato tecnico per gli organismi certificati, che fornisce le indicazioni operative specificando e fornendo per ogni requisito: a) la correlazione con i punti della norma di riferimento; b) possibili esempi di evidenza oggettiva del rispetto di tali requisiti; c) una lista di controllo per l'esecuzione degli audit presso gli enti certificati;

La pubblicazione del nuovo avviso è prevista per settembre/ottobre 2002, si tratterà ovviamente di un bando di "riaccredimento delle strutture formative ed orientative".

Regione Toscana

Il modello toscano di accreditamento (regolamento, dispositivo operativo e sistema di valutazione), elaborato in prima ipotesi alla fine del 2001 (D.G.R. n.1337 del 10/12), presentato in un seminario a tutti i potenziali soggetti attuatori interessati (1.2.2002) è stato definitivamente approvato in febbraio (D.G.R. n. 198 del 25/02/2002) e pubblicizzato nel marzo del 2002. (D. dirigenziale n.1114 del 14/03).

L'avviso pubblico stabiliva il 31 maggio come data di scadenza per la presentazione delle domande, termine successivamente prorogato al 15 giugno (Decreto dirigenziale 2358 del 21/05)

La messa a punto del modello è stata affidata alla *funzione organizzativa* "Strumenti attuativi di normative ed atti di programmazione, accreditamento delle sedi operative formative/orientative" del Servizio "FSE, Sistema della formazione professionale", con il supporto dell'ISFOL.

Gli uffici hanno prevalentemente contribuito alla modellizzazione generale, mentre i consulenti hanno provveduto anche alla sua ingegnerizzazione e all'elaborazione di tutti i

documenti tecnico-regolamentari. Da registrare, comunque, la forte sintonia tra momento funzionale e supporto consulenziale.

Le operazioni di istruttoria, valutazione, verifica, audit, monitoraggio e le attività relative al sistema informativo di gestione sono state affidate ad un soggetto terzo individuato con procedura di evidenza pubblica (D.G.R. n. 6329 del 12.11.2001).

Il modello toscano, che assume la struttura del D.M. anche se con contestualizzazioni e specificazioni originali, si caratterizza per l'ampiezza della impostazione, per la visione processuale e per l'adozione di una strategia di ottimizzazione progressiva.

L'accreditamento infatti coinvolge:

- sia la formazione che l'orientamento. Da notare la particolare declinazione dell'orientamento, all'interno della quale vengono risistemati tutti gli interventi e le prassi orientative: attività di I° livello (accoglienza e informazione), 2° livello (colloquio orientativo, counselling e bilancio di competenze), interventi integrati ad azioni di politica attiva del lavoro/inserimento lavorativo;
- sia le attività finanziate con risorse pubbliche e quelle riconosciute dalla Regione;
- sia organismi di formazione che d'istruzione (Centri territoriali permanenti, Istituti scolastici superiori, le Università, in tale caso i corsi di studio). I dati relativi alle sedi che hanno richiesto l'accreditamento attestano questa apertura a tutte le tipologie di soggetti formativi: n. 1.079 sedi (di cui 143 Istituti scolastici e 265 corsi di studi delle Università) e di queste 464 interessate all'obbligo formativo, 971 alla formazione post età dell'obbligo e formazione superiore, 882 alla formazione continua e 305 all'orientamento.

Dalla considerazione che la sede formativa è un soggetto di erogazione di servizi il modello distribuisce i macrocriteri del D.M. e alcuni aggiunti all'interno della struttura generale input, processi, output, outcome.

Tra i dati di input sono compresi quelli identificativi della sede e delle risorse da essa impiegate per la produzione del servizio (assetto giuridico ed organizzativo, assetto patrimoniale e finanziario, sistema di connessioni con il territorio di riferimento); per dati di processo si intendono i flussi di processo che si realizzano all'interno della sede per la produzione e l'erogazione dei servizi; i dati di output sono quelli relativi alla gestione efficiente delle attività ed all'efficacia immediata dei servizi erogati; infine i dati di outcome riguardano quelli relativi all'impatto dei servizi erogati sul sistema locale di riferimento, cioè all'efficacia a medio termine degli stessi.

Una strategia di ottimizzazione progressiva è dimostrata:

- dall'istituto dell'*accreditamento condizionato*, rilasciato a sedi esistenti che, a fronte di requisiti carenti rilevati in istruttoria, devono attivare e realizzare Piani di miglioramento:
- dalla *richiesta del possesso di requisiti in fasi successive*. Gli indicatori, infatti, sono suddivisi in *indicatori di I livello e di II livello* (gestione della qualità, costo allievo occupato, livello di soddisfazione, efficacia a medio termine). Alla prima scadenza, giugno 2002, soltanto gli indicatori di primo livello concorrono alla somma delle valutazioni per il rilascio dell'accreditamento; mentre quelli di secondo livello costituiranno informazioni utili al completamento del profilo della sede ed alla individuazione del relativo piano di miglioramento. Alla successiva scadenza (marzo 2003), le sedi verranno verificate su tutti gli indicatori, compresi quelli di secondo livello;
- dalle *misure finalizzate a sostenere ed accompagnare* i soggetti formativi nel percorso di accreditamento: moduli formativi, anche a distanza, sulle tematiche della qualità della formazione, contributi finanziari per la consulenza e l'implementazione della gestione della qualità e per acquisizione di software gestionale.

Per quanto riguarda i sistemi qualità la Toscana prevede anche accreditamenti/certificazioni diversi da quelli della norma UNI EN ISO 9001, purché il soggetto che li ha adottati presenti un documento di comparazione tra i requisiti del modello regionale e quelli soddisfatti dal sistema di qualità in suo possesso. Sulla base di tale comparazione e della valutazione che di esso darà il soggetto terzo, la Regione stabilirà i requisiti su cui effettuare la verifica.

Regione Marche

Il documento base in materia di accreditamento è rappresentato dal D.G.R. n. 2164 del 18.9.2001 che approva le procedure operative previste dal D.M. 166 e quelle stabilite nel regolamento istitutivo del *Dispositivo di accreditamento delle strutture formative della Regione Marche (DAFORM)* approvato con D.G.R. n. 62 del 17.1.2001.

Il connubio tra queste due linee regolamentari rappresenta una felice sintesi tra istanze di sistema a carattere nazionale ed esigenze di carattere regionale. Si consideri, peraltro, che il DAFORM pur essendo stato approvato prima del D.M. poteva fare riferimento a versioni del modello nazionale fortemente definite.

Da un punto di vista formale il modello marchigiano adotta l'architettura del DAFORM, articolata in cinque fasi, corrispondenti ad altrettante procedure, all'interno delle quali sono contenute anche le previsioni del D.M.

Tali fasi sono:

- 1.- procedura di sussistenza dei requisiti giuridici e degli impegni formali;
- 2.- procedura di verifica di sussistenza dei requisiti minimi di accreditamento;
- 3.- accreditamento ed iscrizione ad albo pubblico;
- 4.- procedura di verifica annuale del mantenimento dei requisiti;
- 5.- comunicazione di non conformità.

Le prime due fasi contengono l'insieme dei requisiti che rappresentano il corpus normativo dell'accREDITAMENTO.

Nella prima i requisiti sono: riferibilità della fattispecie "attività di formazione professionale" alle finalità del soggetto, attestazione dei poteri di rappresentanza legale del soggetto, impegno ad accettare il controllo della Regione, impegno a garantire la copertura dei rischi di infortuni e responsabilità civili, rispetto dei contratti di lavoro, obbligo di presentazione del bilancio annuale:

Nella seconda procedura i 31 requisiti richiesti alla sede formativa e/o orientativa sono sistematizzati all'interno di 3 categorie: requisiti di processo, di risorse e di risultato.

Per ciascun requisito viene previsto: a) il livello di soglia minima comune alle macro tipologie formative; b) il livello di soglia minimo specifico per singola macro tipologia formativa; c) tipologia di evidenze e prove; d) rapporti con l'eventuale possesso di certificazione ISO 9001:2000; d) check list delle evidenze e prove; e) contesto di valutazione della verifica di sussistenza; f) note operative sulla conduzione della valutazione.

Una struttura così dettagliata (supportata da dossier modulistica standard e esemplificazioni), non solo rende chiaramente accessibile l'insieme delle informazioni necessarie per ottenere l'accREDITAMENTO, ma consente al soggetto accREDITANDO un'autodiagnosi e quindi la rilevazione dell'eventuale gap tra requisiti richiesti e quelli posseduti.

Da segnalare l'esteso ricorso all'autocertificazione, secondo il principio della responsabilizzazione del soggetto richiedente.

Dal punto di vista dei contenuti le scelte più importanti riguardano:

- la tipologia di soggetto accREDITANDO, che deve poter contare su un consolidato di attività. Viene richiesta, infatti, la presenza, in regime di continuità minima triennale, di almeno una sede operativa ad uso specificamente formativo sul territorio regionale, alla quale

facciano capo in modo continuativo e verificabile tutti i processi di cui ai requisiti di processo;

- la promozione di meccanismi di regolazione e controllo basati sulle relazioni Committenti-beneficiari/ soggetto erogatore. A tale proposito viene prevista, accanto alla customer satisfaction e alla rilevazione sistematica dei fabbisogni, la Carta della qualità con la quale il soggetto erogatore deve garantire che ogni committente/beneficiario sia posto nelle condizioni di conoscere gli impegni per la qualità assunti ed i diritti garantiti relativamente al servizio reso;
- la promozione di meccanismi.

Dal punto di vista procedurale vanno infine segnalati i livelli di partecipazione all'elaborazione del modello e la sua capillare diffusione. La delibera citata in apertura, la 2164/2001 rappresenta, infatti, il punto di arrivo di un processo iniziato nel 1999 (D.G.R. n. 3151 del 28.12.99) dove si dava avvio ad un progetto, Athena, inteso come laboratorio sperimentale in cui soggetti ad attori della formazione (Regione, Province, Università, Mondo della scuola, Parti sociali) erano chiamati a costruire un quadro condiviso di regole. Il documento prodotto in tema di accreditamento veniva assunto successivamente con D.G.R. n. 2193 del 24/10/2000 come testo base della Regione su cui avviare le procedure di consultazione-concertazione con le OO.SS. e con i soggetti sottoscrittori del Patto per lo Sviluppo. Il generale consenso riscosso dal Documento ha consentito la predisposizione del regolamento istitutivo del citato DAFORM.

Per quanto invece attiene la diffusione del modello è stata scelta la strategia dell'informazione diffusa mediante seminari a piccoli gruppi di potenziali soggetti interessati: oltre ad un servizio di consulenza individualizzata presso la Regione, sono stati realizzati circa 40 seminari su tutto il territorio regionale.

Regione Umbria

La Regione Umbria con D.G.R. n. 308 del 30 marzo 2001 relativa all'Approvazione direttive attuative del POR Ob. 3 per il periodo 2000-2001 ha definito le modalità ed i tempi per il pre-accreditamento. La Delibera prevede l'entrata in vigore dell'accreditamento per fasi successive delle quali il pre-accreditamento rappresenta la prima. In questa fase iniziale è stata contemplata una ricognizione dei fabbisogni degli enti, basata sulla verifica dei livelli

di: dotazione strutturale, efficacia ed efficienza gestionale, relazioni con il territorio. Tale rilevazione è stata effettuata attraverso specifici formulari allegati ai bandi pubblici.

Il modello di accreditamento è attualmente in fase di concertazione in quanto il Regolamento di accreditamento è stato presentato alla CTR (Commissione Regionale Tripartita), in data 26 luglio 2002. Si prevede la presentazione del contenuto della sperimentazione per ottobre del 2002.

Circa l'ampiezza del modello umbro è possibile sostenere che questa dovrebbe interessare soltanto le attività di formazione. Potrebbero essere previsti, nell'ambito delle azioni di supporto, studi e ricerche sullo stato del sistema regionale di orientamento, propedeutiche alla definizione di tale ambito.

Per quanto attiene le tipologie sono le stesse previste dal D.M. 166. All'interno di ogni macrotipologia saranno individuati nel Dispositivo di Accredimento eventuali requisiti specifici per particolari metodologie e tipologie d'utenza. Anche i requisiti richiesti per l'accREDITamento coincidono con i 5 criteri contenuti nel D.M.

Le sedi operative già in possesso di sistema qualità certificato in conformità alla norma UNI EN ISO 9001 potranno essere accreditate con procedura semplificata.

Le operazioni di inoltro del formulario previste nel bando dovranno avvenire in via elettronica attraverso il rilascio da parte della regione della password di accesso al formulario on-line. Tale procedura consentirà di effettuare, in modo automatico, una prima verifica del possesso dei requisiti che darà luogo alla ammissibilità o inammissibilità alla fase di audit in loco. Gli enti avranno comunicazione, entro 20 giorni dalla scadenza del bando, circa l'ammissibilità della propria richiesta.

Gli audit verranno effettuati su tutte le sedi operative dichiarate ammissibili, da parte di un Organismo di Valutazione individuato dalla Regione.

L'Agenzia Umbria Lavoro (di seguito AUL) è stata ufficialmente incaricata dalla Regione Umbria, di fungere da soggetto coordinatore della attività di realizzazione del processo di accreditamento delle strutture.

All'AUL è affidato un ruolo di tipo progettuale, di assistenza tecnica e monitoraggio. In particolare l'Agenzia, ha il compito di assicurare le condizioni di concertazione del modello. Ciò attraverso un comitato di pilotaggio, coordinato dall'AUL e composto dai rappresentanti della Regione, delle Province, della task-force dell'ISFOL e del soggetto gestore dell'A.T. Asse F del POR, a cui spetta il compito di ritrarre il modello e le strategie di sperimentazione nonché l'individuazione di standard operativi ai problemi procedurali rilevati.

Per quanto attiene la tempistica relativa al processo di implementazione del modello si prevede di:

- effettuare il bando per l'individuazione dell'Organismo di valutazione a settembre 2002;
- pubblicare l'avviso di presentazione delle domande a novembre 2002;
- iniziare le attività di audit a febbraio del 2003;
- definire l'elenco delle sedi accreditate entro il 30 giugno del 2003.

Regione Abruzzo

Con delibera della Giunta Regionale n.1277 del 27 dicembre 2001 la Regione Abruzzo avvia il processo di accreditamento approvando il modello, lo schema per l'istanza di accreditamento e il sistema informativo per la raccolta dati informatizzato e fissando i termini della presentazione della domanda stessa: 1 febbraio - 31 marzo 2002. Sul sito regionale on-line "AFORA" viene pubblicato l'avviso e in contemporanea la regione organizza un seminario informativo agli Organismi di Formazione. A febbraio viene aperto uno sportello informativo-consulenziale di assistenza tecnica alla compilazione della domanda. In aprile prende avvio la fase istruttoria formale che si chiuderà il 30 dello stesso mese. Le procedure di verifica documentale, cominciate in maggio, sono eseguite dall'ente strumentale "Abruzzo Lavoro".

L'ufficio regionale responsabile dell'ingegnerizzazione e modellazione del sistema di accreditamento è il "Servizio Sviluppo dei Sistemi Formativi" appartenente alla Direzione Regionale delle Politiche attive del Lavoro, della Formazione e della Istruzione.

Il modello regionale nella sua struttura si muove in forte sintonia con quello nazionale.

Alla chiusura dell'istruttoria formale, sono pervenute alla Regione circa 280 domande di richiesta accreditamento di cui: 58 relative all'obbligo formativo; 138 per la formazione superiore e 154 riguardavano la formazione continua. Tra queste 75 richiedevano l'accREDITAMENTO anche per l'orientamento e 67 per l'area dello svantaggio.

Sono state effettuate tutte le verifiche documentali.

La Regione, nel mese di settembre pubblicherà un bando di gara per l'affidamento delle verifiche audit ad una società esterna.

A seguito dell'esperienza maturata in questo periodo la Regione ha deciso di rivedere alcuni punti del modello di accreditamento ponendo una particolare attenzione alle Istituzioni

Scolastiche, che nell'attuale sistema non erano state prese in considerazione. Alla fine del periodo di revisione, presumibilmente nel mese di Dicembre 2002, la Regione emanerà un nuovo avviso che questa volta non porrà un termine per la presentazione delle istanze di accreditamento.

Regione Lazio

La Regione Lazio ha predisposto la documentazione riguardante l'accREDITAMENTO dei soggetti che erogano attività di formazione e orientamento. Tale documentazione è stata condivisa con le parti sociali e con gli enti di formazione professionale e l'attuale formulazione tiene conto delle indicazioni emerse nel corso sia di riunioni bilaterali specifiche che durante i lavori della Commissione di concertazione.

La Regione ha previsto di approvare con Delibera di giunta la Direttiva e gli allegati tecnici nel mese di settembre. In questa sede quindi si metteranno in evidenza solo le caratteristiche principali del modello laziale, dal momento che non risulta ancora formalmente pubblicato dall'organo competente.

L'accREDITAMENTO viene rilasciato per le attività di orientamento e di formazione in relazione alle macrotipologie previste dall'art. 5 del D.M. 166/2001. Per le attività di formazione le sedi operative sono accreditate per una o più macrotipologie e per una o più tipologie in relazione ai sub comparti economici della classificazione ISFOL-ORFEO.

Il modello laziale accoglie sostanzialmente i requisiti minimi previsti dal D.M. 166/2001, contemplando i 5 criteri in esso previsti, ma rimandando la definizione delle competenze del personale in relazione all'emanazione del provvedimento previsto dall'art. 10 del su citato D.M. 166/2001. Il modello stabilisce un ulteriore requisito per l'accREDITAMENTO, relativo alle disponibilità logistiche, dotazione e competenze del personale.

Il sistema prevede un accREDITAMENTO con punteggio (espresso in sessantesimi, con una soglia minima di 36 punti) al duplice fine di consentire agli enti la verifica della correttezza dell'iter seguito dalla Regione nella valutazione, nonché di stabilire una soglia di riferimento per i controlli successivi sulla permanenza dei requisiti.

Ciascuna sede operativa può essere accreditata per il numero di ore annue che è in grado di produrre e garantire, calcolato secondo criteri che tengono conto delle risorse umane e strumentali disponibili.

La procedura di accreditamento prevede unicamente un iter telematico, accompagnato da un'autocertificazione che confermi i dati comunicati per via informatica. I soggetti interessati riceveranno una password con la quale accedere al formulario per la compilazione on line della domanda e dei moduli informatici presenti su un sito appositamente attivato dalla Regione. Il modulo informatico sarà trattato automaticamente, e al termine della sua compilazione il soggetto potrà conoscere l'esito circa la sussistenza dei requisiti e quindi sulla richiesta di accreditamento; in seguito la Regione invierà una comunicazione formale circa l'accREDITAMENTO o il mancato accREDITAMENTO e rilascerà un "Certificato di accREDITAMENTO" con la specifica della macrotipologia, della tipologia, del comparto economico, delle qualifiche secondo la classificazione del Ministero del Lavoro, delle ore erogabili annualmente.

Il modello prevede infine dei controlli a campione sulla veridicità degli elementi auto certificati dai soggetti che fanno richiesta di accREDITAMENTO.

Per garantire una selezione dinamica a priori dei soggetti che intendono gestire attività di formazione e orientamento, senza precludere la possibilità di ingresso nel sistema a nuovi soggetti validi, la Regione pubblicherà annualmente un avviso per la presentazione delle richieste di accREDITAMENTO.

Regione Sardegna

Il modello sperimentale di accREDITAMENTO è in fase avanzata di elaborazione con processi di verifica sul campo, per consentire la predisposizione di un sistema rispondente alla differente tipologia di soggetti che erogano attività di formazione professionale sul territorio regionale, la concertazione è già in corso. E' prevista l'approvazione per metà settembre 2002.

Il sistema ipotizzato coinvolge attualmente le sedi che organizzano ed erogano servizi formativi.

Rispetto ai soggetti, pubblici o privati, che possono presentare domanda il modello prevede quanto segue:

- la natura dei soggetti che presentano istanza di accREDITAMENTO deve essere *non profit* in ottemperanza della norma regionale;

- alle sedi formative che intendono candidarsi non è richiesto di dimostrare di aver maturato *un'esperienza* nel settore della formazione, possono, pertanto, richiedere l'accREDITAMENTO anche le sedi di nuova costituzione;
- possono presentare istanza anche gli enti *autofinanziati*, soggetti che erogano formazione e che rilasciano un certificato riconosciuto dalla Regione.

Per la richiesta di accREDITAMENTO deve essere dimostrabile, da parte degli enti, la continuità didattica formativa della sede. Gli organismi che ritengono di erogare formazione utilizzando risorse pubbliche stanziare con il POR dovranno, pertanto, richiedere l'accREDITAMENTO per tutte le sedi operative all'interno delle quali svolgeranno l'attività.

In particolare il modello ipotizzato precisa quanto segue:

- per Sede Operativa si intende una unità organizzativa locale che eroga con "continuità" attività di formazione e di accompagnamento al lavoro;
- l'unità organizzativa deve rappresentare, in virtù delle interrelazioni continuative tenute con il sistema sociale ed economico presente nel territorio, un luogo di raccordo per potenziare i fattori di sviluppo delle risorse umane in senso professionale;
- le sedi operative accREDITATE possono essere autorizzate dalla Regione, per specifici bisogni formativi locali o per insufficienza logistica della stessa sede operativa in rapporto al volume di attività, a sviluppare interventi di formazione professionale - *limitatamente alla loro durata* - in altre sedi staccate ma in contiguità di funzione gestionale e rispondenti a criteri di sicurezza, di igienicità e di adeguatezza delle attrezzature relativamente all'azione formativa stessa. Tali sedi assumono la configurazione di "sedi didattiche temporanee" e pertanto non assoggettate al regime di accREDITAMENTO;
- in strutture complesse alcune funzioni organizzative possono essere assolve da livelli centrali/superiori del soggetto di appartenenza (ovvero presidiate in altra sede); in tal caso, nella domanda di accREDITAMENTO, deve essere comunque garantita la rintracciabilità dei dati relativi alla singola sede operativa;

La certificazione ISO 9000 non sarà ritenuta obbligatoria, nel caso di presenza di certificati di tale natura, che pure potrebbero essere ammessi come dichiarazione della presenza dei requisiti richiesti per l'accREDITAMENTO, l'oggetto della certificazione deve essere lo stesso dell'accREDITAMENTO ovvero osservarne le stesse regole.

Regione Campania

La Regione Campania ha deciso di realizzare il sistema di accreditamento in due fasi affidate tramite convenzioni al FORMEZ (D.G.R. del 12 gennaio 2001 n.97 e D.G.R. del 28/06/2002 n.3147).

L' Approvazione del primo bando sperimentale è avvenuta il 5/06/2001 (D.G.R.n. 2471) il modello definitivo è stato invece approvato il 27 Agosto 2002 (D.G.R.n. 3927).

Nella prima fase potevano presentare domanda per l'accreditamento soltanto i Centri di formazione professionale, e gli enti di formazione pubblici e privati in possesso dei requisiti dell'art.5 L.845/78.

Con la pubblicazione del primo bando sperimentale (25 giugno 2001) parallelamente alla ricezione delle domande per l'accreditamento si apriva anche una attività di sensibilizzazione e informazione presso gli enti interessati.

Veniva creato uno sportello per l'assistenza diretta che ha interessato 350 soggetti, sono stati svolti 6 seminari informativi con una presenza media di 21 persone, è stata attivata una linea telefonica che ha ricevuto complessivamente 800 chiamate.

Alla scadenza del primo bando, 907 sono stati i moduli distribuiti, le domande presentate sono state invece 587, di cui 583 sono state ritenute ammissibili. L'ammissibilità dava la possibilità di presentare progetti alla Regione Campania per l'assegnazione delle risorse previste per le Misure del POR finanziate dal Fondo sociale europeo fino alla data del 30 dicembre 2002.

Successivamente ha avuto inizio la fase di analisi documentale e la verifica sul campo, 246 sono stati gli audit realizzati.

La realizzazione della seconda fase dell'accreditamento si è conclusa con l'approvazione del modello definitivo, che presenta un bando aperto a cui possono partecipare: Università, scuole, centri per l'impiego (orientamento) autofinanziati, società anche con fini lucrativi a patto che reinvestano totalmente gli utili derivanti da attività di formazione e orientamento. Nel definitivo sono richiesti tutti e cinque criteri previsti dal D.M., per quanto riguarda il criterio relativo alle competenze professionali: attraverso la verifica delle funzioni vengono certificate le credenziali delle competenze entro il termine previsto, giugno 2003.

Il regolamento prevede che a partire dalla data di pubblicazione, fino alla data del 30 giugno 2003, potranno presentare domanda ai successivi bandi regionali relativi alle azioni formative finanziate con fondi pubblici, esclusivamente gli organismi che abbiano presentato domanda per l'accreditamento definitivo, e gli affidatari dei finanziamenti pubblici saranno

soltanto quelli in possesso di una dichiarazione regionale relativa all'esito positivo dell'analisi documentale. Viene quindi azzerata la precedente situazione prevista dal primo bando.

Regione Molise

Le ipotesi di elaborazione del modello prevedono che l'accreditamento potrà essere richiesto da organismi sia pubblici che privati, che abbiano tra le proprie finalità la formazione professionale e che intendano organizzare ed erogare attività formative e/o di orientamento finanziate con risorse pubbliche sul territorio regionale, comprese scuole ed università.

Le sedi già in possesso della certificazione di qualità in conformità alla norma ISO 9001/94 e successive versioni potranno essere accreditati con una procedura abbreviata, che prevede comunque la verifica relativa ai criteri legati alla situazione economica, ai livelli di efficacia ed efficienza nelle attività precedentemente realizzate, alle interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente nel territorio, ed il controllo, sui relativi manuali, della presenza degli indicatori nell'allegato A del D.M. 166.

E' da notare che la regione Molise ha incentivato la certificazione di qualità per gli enti di formazione professionale con personale iscritto all'Albo, questo processo ha portato alla certificazione di 11 organismi. Dall'analisi dei manuali di qualità consegnati si è rilevato per alcuni organismi la non completa corrispondenza con quanto definito nella allegata tabella del Decreto Ministeriale.

La soluzione che si intende adottare è quella di un invito agli organismi ad anticipare la visita ispettiva di qualità ed adattare di conseguenza il manuale.

Gli ambiti generali per i quali potrà essere richiesto l'accreditamento sono: a) Orientamento, e b) Formazione: Obbligo formativo, formazione superiore, formazione continua, formazione ed attività collegata ad iniziative di programmazione, animazione, informazione territoriale.

Sono poi previsti degli ambiti speciali per:

- attività rivolte ad utenze speciali;
- attività di formazione a distanza e *Open Learning*;

La formazione a distanza e *open learning* è un ambito specifico trasversale a tutti gli ambiti generali e abilita quindi unicamente alla realizzazione di attività formative erogate con questa metodologia.

Per quanto riguarda la tempistica, si prevedono le seguenti scadenze :

- 16 Settembre-15 Ottobre 2002: Analisi dei dati sulla situazione del consolidato e definizione dei parametri;
- 1 Novembre 2002-30 Novembre 2002: Definizione del modello di Accredimento
- 1 Dicembre 2002-31 Febbraio 2003: Istruttoria tecnica documentale della domanda (analisi documentale, con eventuali richieste integrative di documenti, e audit in loco; valutazione dell'esito finale dell'istruttoria tecnica documentale a cura del nucleo di valutazione; rilascio dell'accrreditamento provvisorio o definitivo con eventuali prescrizioni da sanare entro un tempo determinato o rigetto della domanda).

Regione Puglia

Modello in fase di elaborazione, la regione sta procedendo alla assegnazione dei fondi per la ristrutturazione degli enti.

Regione Basilicata

Il regolamento regionale che definisce il sistema di accredimento è stato approvato il 25 marzo 2002 bollettino n. 493, e pubblicato sul BUR n. 22 il 2 Aprile.

Prima di essere varato il regolamento per la disciplina del sistema di accredimento è stato discusso con le forze sociali. La bozza è stata presentata alle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e agli organismi formativi.

Il Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport è preposto all'accrreditamento delle sedi operative degli organismi pubblici e privati, e ha incaricato l'ufficio di programmazione di seguire tutte le procedure.

Il modello realizzato configura un sistema aperto, e coerente con i principi di concorrenzialità, e coinvolge sia la formazione che l'orientamento. Si caratterizza anche come un *sistema in continua espansione*.

Il processo di accredimento si articola in due fasi:

- Riconoscimento iniziale (la prima scadenza prevista era quello del 1 luglio, gli organismi dovevano presentare documenti come manifestazione di interesse entro il 22 aprile 2002. Dopo la scadenza di presentazione delle domande - ne sono state ricevute 59 - si è avviata la fase istruttoria);
- Riconoscimento definitivo. Nel Regolamento oltre ai cinque criteri previsti dal D.M. viene inserito anche quello relativo all'adozione di un sistema di procedure formalizzate, in cui vengono introdotti gli standard di qualità relativi alle funzioni fondamentali del sistema organizzato per lo sviluppo delle attività di orientamento e formazione professionale. La definizione del criterio F) efficacia ed efficienza delle esperienze pregresse, avverrà successivamente, e sarà oggetto di accertamento non prima del 1 luglio 2003, mentre per quanto riguarda il requisito relativo alle competenze professionali, questo saranno definite a seguito della realizzazione degli standard nazionali, in caso di ritardo la regione procederà autonomamente sia per gli standard che per le modalità e i contenuti di accertamento.

Per quanto riguarda i parametri la Regione Basilicata ha fatto proprie le indicazioni del D.M. sui requisiti generici, mentre ha fatto scelte autonome in relazione:

- ai requisiti specifici;
- agli indicatori di soglia minima di accettabilità;
- alle modalità di verifica.

Il regolamento regionale stabilisce che l'accreditamento può essere richiesto dagli enti di cui all'art. 5 della legge 845/ 78, dalle imprese di formazione e dai consorzi di formazione, sono quindi escluse scuole e Università.

Non è previsto nessun iter abbreviato per gli organismi in possesso di un sistema di qualità, in conformità alla norma ISO 9001/94 e successive versioni.

Regione Calabria

Precedentemente alla realizzazione del D.M. 166, in attesa della attivazione della normativa sull'accreditamento (ex- art. 17 della legge 196/97), secondo i parametri oggettivi che tenevano conto dell'Accordo Stato-Regioni del 18/2/2000, la regione Calabria si era dotata di un accreditamento provvisorio, pubblicizzato nel BURC n.19 del 27/2/2001. Tale accreditamento avrebbe dovuto avere validità fino all'attivazione della disciplina definitiva.

L'obiettivo era quello di produrre una short-list di Agenzie e soggetti di formazione professionale abilitati ad effettuare attività formative cofinanziate dal FSE.

L'accreditamento provvisorio coinvolgeva soggetti operanti in attività di qualificazione, prequalificazione, riqualificazione, specializzazione e aggiornamento professionale, e in attività di carattere orientativo, informativo di sostegno all'inserimento occupazionale.

I requisiti richiesti erano di carattere qualitativo, con specificazioni di tipo logistico, normativo, professionale, economico, funzionale.

Venivano poi esentati dalle procedure di accreditamento provvisorio i soggetti in possesso della certificazione di qualità ISO 9001 o modelli successivi, rilasciati da organismi accreditati SINCERT o altri omologhi operanti in Paesi dell'Unione Europea.

Le domande pervenute sono state 1400.

Attualmente la Regione sta procedendo all'attivazione delle prime interviste presso gli organismi interessati al provvisorio, mediante un nucleo operativo regionale, con compiti di:

- organizzazione ed effettuazione di attività di verifica documentale;
- programmazione e realizzazione di attività di verifica in loco;
- attivazione di una procedura di controllo e verifica dei soggetti accreditati per il mantenimento dei requisiti.

Dopo l'approvazione del D.M. 166, contemporaneamente alla definizione della short list del provvisorio, si è proceduto all'elaborazione di una ipotesi di modello definitivo.

Partendo, infatti, da quanto proposto nel D.M. 166, sono stati introdotti alcuni arricchimenti finalizzati a cogliere le specificità del sistema formativo regionale.

Il modello ipotizzato coinvolge sia le attività formative che orientative.

Vengono garantiti i 5 requisiti previsti dal D.M. 166 e gli ulteriori requisiti regionali specificati nella modulistica.

E' previsto un iter abbreviato per gli enti in possesso della certificazione di un sistema di qualità UNI EN ISO 9001: Vision 2000. Per quanto attiene agli enti che hanno già presentato documentazione in occasione dell'accreditamento provvisorio, è richiesta la produzione dei soli documenti integrativi

La definizione degli standard minimi delle competenze professionali, viene realizzata a partire dal quadro delle competenze necessarie per la realizzazione delle funzioni professionali di cui al punto 3 dell'Allegato 2 del D.M. 166/2001.

Regione Sicilia

La concretizzazione del sistema regionale di accreditamento è affidata alla realizzazione di un progetto denominato "Il sistema di accreditamento in Sicilia: una risorsa per il futuro" curato dall'ATS Ecosfera-Solco.

Tale progetto non è stato ancora avviato, si ritiene, in considerazione della recente pubblicazione delle graduatorie dei progetti FSE sulla GURS del 26/07/02 n.34 e considerando i tempi tecnici strettamente necessari, che l'effettivo avvio non potrà avvenire prima del mese di settembre.

Si è intanto avviata la progettazione di un modello di accreditamento sperimentale, parallelamente all'individuazione, acquisizione, analisi e comparazione dei dati necessari alla creazione dei data base riguardanti i soggetti che espletano o hanno espletato negli ultimi due anni attività di formazione professionale ed orientamento nel territorio regionale, al fine di individuare gli indici e le soglie minime del futuro modello.

Dall'elaborazione di tali dati sono stati redatti tabulati, tabelle e grafici illustrativi relativi ai soggetti ed alle attività formative svolte nell'ambito del POP 1994/1999 e del PROF 2000/2001.

E' stato poi creato un elenco nominativo dei soggetti/sedi operative che hanno presentato domanda di accreditamento provvisorio seguito del D.A. n.179 del 26/04/2001.

Le domande di accreditamento provvisorio pervenute risultano essere n. 3040 (di cui 1685 pervenute alla prima scadenza di cui al D. A. 179 26/04/2001 e n. 1355 alla riapertura dei termini di cui al D.D.G. 82/02 del 02/05/02).

Le prime ipotesi del modello definitivo prevedono che i criteri relativi alle capacità logistica, capacità gestionale, situazione economica, competenze professionali vengano lasciati alla certificazione ISO 9001, i criteri relativi ai livelli di efficacia ed efficienza e relazioni con il territorio al sistema regionale.

Capitolo 11

LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE E GLI STANDARD

In coerenza con gli indirizzi di programmazione previsti dalle azioni di sistema, l'azione normativa di riforma dei sistemi di Istruzione e Formazione professionale compiuta nell'ultima annualità pone la definizione di un sistema di certificazione delle competenze come istanza strategica anche per il raggiungimento di obiettivi di allineamento e confronto con i sistemi dei diversi paesi europei.

Si ricorda come tale istanza è considerata un "prerequisito di sistema" dai principali documenti del dibattito socio-istituzionale dal '96 ad oggi, in funzione della praticabilità di importanti opzioni strategiche: lifelong learning e formazione permanente; riconoscimento e capitalizzabilità delle competenze comunque acquisite; integrazione dei diversi sub-sistemi formativi (scuola, formazione professionale, università) e di questi con il mondo del lavoro; personalizzazione e individualizzazione dell'offerta formativa; trasparenza delle acquisizioni a livello interregionale, intersistema, nazionale, europeo.

Tali opzioni sono oggi confermate e consolidate da atti normativi e/o di indirizzo: sia riferiti alle singole filiere di intervento (IFTS, apprendistato, EDA, formazione iniziale per l'obbligo formativo), sia "trasversali" alle filiere (si pensi al decreto del MLPS 174/2001 relativo alla introduzione nel nostro paese di un sistema di certificazione delle competenze ed al disegno di legge di riforma del MIUR n 1306 /2002 in materia di istruzione e formazione).

In questa direzione sta del resto operando la stessa Unione Europea che, nei più recenti documenti presentati nei vertici politici di questi ultimi anni (Lisbona 2000, Barcellona 2002), ha sottolineato la necessità di una più stretta cooperazione tra i paesi membri a partire da un "framework comune" in tema di competenze, trasferibilità dei crediti, mutuo riconoscimento, enfatizzando nuovi sistemi di riconoscimento delle competenze a livello europeo.

Gli indirizzi di programmazione economico-finanziaria relativi all'utilizzo del FSE hanno poi in questi anni favorito il concreto avvio di sperimentazioni e programmi di intervento che a vari livelli (di filiera; di settore; di target di utenza; di contesto territoriale; etc.) hanno consentito di praticare le opzioni indicate, ed in particolare di definire standard di competenza e standard formativi, se pure ancora validi limitatamente allo specifico livello di azione ed allo specifico contesto nel quale ciascuna iniziativa si situava.

Tali sperimentazioni e programmi hanno trovato nelle elaborazioni dell'ISFOL sui temi delle competenze, degli standard e della certificazione (sulle quali si è in questi anni potuto riscontrare un largo consenso dei soggetti socio-istituzionali e formativi) un riferimento concettuale importante ed una utile metodologia per affrontare la sfida dell'innovazione.

Su questa base, numerosi soggetti (Regioni, province, Organismi di formazione professionale; Istituti scolastici; Università; Enti Bilaterali; etc.) hanno in questi anni sperimentato modelli di competenze, costruito prototipi di standard formativi, realizzato iniziative formative, praticato dispositivi di certificazione e riconoscimento di crediti: ma mancando un riferimento normativo ed istituzionale strutturato e cogente a livello nazionale ciascuna esperienza ha prodotto risultati la cui "validità" si è limitata al proprio livello (di filiera, di settore, di struttura formativa, di territorio) e non è stata invece inscrivibile in un sistema nazionalmente riconoscibile e comparabile.

Tuttavia tali iniziative possono essere considerate una risorsa oggi per l'attuale azione di sistema relativa alla certificazione, per passare dalla fase della "sperimentazione diffusa" alla fase della "costruzione del sistema": un nuovo sistema di regole funziona infatti tanto più quanto più la "cultura" dei soggetti chiamati a adottarle ha contribuito a costruirle, praticandole sul campo.

Nel corso del 2002 il ridisegno di un sistema di certificazione (le cui basi come già ricordato sono poste dal D.M.174/2001) e di un nuovo assetto del sistema di Istruzione e Formazione forniscono l'indirizzo istituzionale-normativo necessario per la definizione articolata e cogente di un sistema di certificazione delle competenze che capitalizzi le esperienze e le sperimentazioni ma che, nello stesso tempo, stabilisca procedure, dispositivi e "formati" omogenei. Il Ministero del Lavoro, coerentemente a quanto previsto dal Decreto 174, ha costituito nel luglio del 2002 la Commissione nazionale composta, oltre che dallo stesso Ministero del Lavoro, da Miur, Regioni e Parti Sociali. La Commissione dovrà comporre l'architettura del sistema di certificazione dotandolo delle regole e degli strumenti necessari per avviarne la corretta diffusione.

A partire da questa breve premessa generale si può ravvisare nel consolidamento del dibattito e nella salda condivisione di una cornice comune di riferimento, da parte di tutti i principali soggetti socio-istituzionali e formativi, il più evidente risultato raggiunto in questo anno anche grazie alle azioni di sistema.

Questioni chiave di questo quadro comune si sono confermate, anche nel 2002, proprio le due tematiche richiamate nella denominazione delle azioni di sistema pertinenti: i dispositivi di certificazione delle competenze e gli standard minimi per la certificazione. Vediamo

brevemente quali sono gli elementi caratterizzanti questo quadro comune, quali sono in altri termini le “tendenze stabili” che possiamo rilevare e che rappresentano ottimi precursori alla effettiva realizzazione del nuovo sistema.

Dispositivi di certificazione

Un primo elemento stabile di quadro è rappresentato dall'accordo sostanziale sulle principali opzioni del sistema di certificazione: in sintesi si conferma la scelta delle competenze quali oggetto di certificazione, competenze che si intendono acquisite in contesti formali ma anche non formali di apprendimento nella logica di sostenere e valorizzare l'individuo (allievo/lavoratore/cittadino). In questa chiave si intende prioritario sostenere il processo di definizione degli standard, la necessità di disporre di una pluralità di dispositivi di certificazione nonché di documentazione delle esperienze individuali (in una logica di lifelong learning), i crediti e le passerelle come prospettiva di integrazione di sistema da perseguire, le Regioni come attori principali del processo di regolazione ed esercizio di questa funzione.

A testimonianza dell'impegno con il quale nel corso di quest'anno si è proceduto a sostenere queste opzioni di fondo così come la centralità del ruolo delle Regioni su questo tema, si segnala l'avvio del “Laboratorio interregionale per la certificazione delle competenze” composto da referenti ed esperti delle diverse realtà regionali e province autonome. L'iniziativa, che proseguirà anche nel prossimo periodo, mira ad attivare momenti di incontro e confronto per condividere lo stato dell'arte dei sistemi regionali di certificazione e impostare un lavoro di armonizzazione nella prospettiva del nuovo sistema di certificazione delle competenze.

Un ulteriore elemento è rappresentato dalla sostanziale definizione delle caratteristiche essenziali della strumentazione tecnica (o dispositivi) di cui il sistema stesso di certificazione deve essere dotato. In particolare il Libretto formativo si riconferma come strumento elettivo in grado di assicurare la documentazione delle esperienze e delle competenze effettivamente maturate lungo tutto l'arco della vita. Molte Regioni hanno già avviato e realizzato consistenti sperimentazioni del Libretto formativo confermando peraltro la necessità di individuare formati e codici comuni in ambito nazionale. E' anche da questa attività, ma non solo, che nasce la consapevolezza di dover affrontare anche il problema di rilevare ed incrementare il

valore sociale delle nuove forme di certificazione e di oggettiva informazione e promozione degli stessi nei confronti degli utenti finali e delle imprese.

Nell'ambito del già citato "Laboratorio interregionale" si è data priorità alla questione di definire e sperimentare i nuovi dispositivi di certificazione, primo tra tutti il Libretto Formativo, a partire dalle esperienze già in campo. Un secondo dispositivo da costruire, a partire da un accordo su finalità e caratteristiche essenziali, è quello di validazione/accreditamento delle competenze (corrispondente a grandi linee al VAP francese). Nell'ambito dell'anno appena trascorso questo tipo di procedura, altamente innovativa per il nostro Paese, è stata formalmente adottata nell'ambito dei percorsi IFTS, allo scopo di riconoscere crediti in accesso ai percorsi, ed è stata messa in cantiere sul piano più generale soprattutto attraverso una analisi dei modelli e delle esperienze pertinenti a livello nazionale e internazionale³⁷.

Un terzo elemento del dibattito riguarda la rilevanza dei processi stessi di definizione dei dispositivi di certificazione e delle procedure per il loro rilascio: risulta chiaro che più tale processo è definito e partecipato da tutti gli attori in gioco più aumenta la riconoscibilità e il valore reale del certificato stesso. In questa chiave diventano protagonisti i sistemi locali, gli operatori delle filiere, i servizi di formazione, orientamento e incontro domanda offerta, poiché è solo attraverso la costruzione di un linguaggio, una cultura e una pratica comune che queste opzioni innovative si possono trasformare in reali servizi per il cittadino.

Standard minimi per la certificazione

In relazione al tema degli standard minimi per la certificazione delle competenze, la normativa collegata alle diverse filiere formative (con riferimento soprattutto ai regolamenti di attuazione) ha effettuato spesso, in questi ultimi quattro anni di riforma, scelte operative in merito all'adozione di specifici modelli concettuali di formulazione e progettazione dell'offerta (in alcuni casi si può parlare di veri e propri standard minimi).

E' possibile affermare che tutte le filiere formative, e soprattutto quelle più profondamente rinnovate o create *ex novo* (come nel caso della Istruzione e Formazione Tecnica Superiore), hanno elaborato proposte innovative sulla metodologia di definizione degli standard minimi

³⁷ A livello internazionale la necessità di promuovere esperienze di accreditamento e validazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali è stata recentemente richiamata nella conferenza organizzata nel 2002 su questo tema dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Educazione norvegese. In questa sede sono stati auspicati scambi e trasferimenti di prassi nazionali così come la composizione di linee guida comuni nei paesi dell'UE.

delle competenze, sulle modalità di progettazione formativa per competenze e sulla loro certificazione. In particolare il Comitato nazionale preposto alla filiera dell'IFTS ha prodotto una procedura per la elaborazione degli standard che assegna un ruolo ai diversi attori coinvolti nel processo (le regioni, il MLPS, il MIUR, le parti sociali, gli istituti e le agenzie tecniche di rilevanza nazionale e regionale). Nella procedura individuata, le Parti sociali hanno il compito di individuare le figure professionali di rilevanza nazionale a partire dagli esiti delle indagini sui fabbisogni.

È possibile dunque rintracciare alcuni elementi che caratterizzano il quadro comune di riferimento che si è andato componendo nell'ultimo anno in relazione alla tematica degli standard minimi, condivisi in diverse sedi nazionali di confronto tra i diversi attori a vario titolo coinvolti nella formazione (Ministeri, Regioni, amministrazioni locali, parti sociali) e su cui si fonda il lavoro in fase di svolgimento nell'ambito dell'azione di sistema.

Il primo di questi elementi è dato dall'assunzione, per alcune competenze, di standard di riferimento internazionali. Sia nell'ambito degli IFTS ad esempio, che nell'ambito dell'apprendistato, alcune competenze di base hanno assunto come parametro di riferimento standard adottati a livello internazionale, come nel caso della literacy, della numeracy, del patentino europeo ECDL di informatica, dei livelli europei di valutazione delle lingue. Gli standard delle competenze, individuati nel sistema degli IFTS, indicano i requisiti minimi per l'accesso al percorso formativo e il risultato minimo conseguibile in esito ad esso, specificato in termini di competenze verificabili e certificabili, che a sé stanti possono essere riconosciute come crediti formativi.

Un secondo elemento è dato dalla convergente adozione da parte delle diverse filiere di offerta formativa come gli IFTS, l'apprendistato e l'educazione permanente degli adulti, di alcune competenze comuni utili alla composizione dell'offerta formativa. Si tratta soprattutto di competenze di base come la sicurezza e la prevenzione, i cui contenuti sono ormai ampiamente codificati, ma anche competenze su cui esiste un ampio accordo come la qualità, l'organizzazione aziendale, il diritto del lavoro o alcune competenze trasversali come comunicare, problem solving, lavorare in gruppo, oltre alle già citate literacy, numeracy, lingue e informatica. A tale proposito si rileva una significativa convergenza con i sistemi di offerta regionale che nella maggior parte dei casi contengono nei loro percorsi formativi lo sviluppo di tali competenze. La stessa Unione Europea inoltre indica queste competenze di base e trasversali come altrettanti obiettivi da perseguire da parte dei sistemi formativi dei paesi membri quali garanzia di occupabilità e di reale esercizio di cittadinanza attiva per i cittadini dell'Unione.

Un terzo elemento che caratterizza il quadro comune di riferimento sulla tematica degli standard minimi è il progressivo affermarsi di un modello di riferimento comune delle competenze agevolato dal parallelo uso di modelli operativi che in modo esplicito o implicito si richiamano ad esso. Il modello delle competenze comune di riferimento è quello a suo tempo proposto dall'Isfol che prevede, come ricordato precedentemente, la tripartizione in competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, adottato ormai diffusamente sia nell'ambito degli IFTS che in moltissimi progetti di formazione iniziale, superiore, continua, e in molte esperienze integrate scuola-formazione. La scelta inoltre, operata dalla maggior parte dei sistemi di offerta, di personalizzare e flessibilizzare i percorsi, in funzione soprattutto di una progressiva capitalizzazione da parte degli individui delle competenze nel tempo maturate, ha orientato i decisori e gli operatori verso forme innovative di progettazione dei percorsi e verso metodologie in molti casi solo apparentemente diverse: i moduli, le unità didattiche, le unità di apprendimento, le unità capitalizzabili.

In sintesi il concetto stesso di standard minimo di competenza per la certificazione è progressivamente interpretato, in particolar modo dalla normativa, come minimo comune denominatore che consente ai diversi sistemi una reciproca leggibilità, e allo stesso tempo, una messa a fattore comune degli elementi più qualificanti già in essere nei diversi sistemi in funzione di un progressivo innalzamento dei livelli qualitativi dell'offerta.

Certificazione e trasparenza per rimuovere gli ostacoli alla mobilità: il dibattito in corso in Europa

I più recenti orientamenti comunitari 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"*.

Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002, seguendo la linea inaugurata dal processo di Bologna³⁸ e dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, si propone di favorire una cooperazione più stretta tra i Paesi europei nel campo dell'istruzione e della formazione per ridurre gli ostacoli derivanti dal mancato riconoscimento delle qualifiche formali e dell'apprendimento non formale.

³⁸ *Lo spazio europeo dell'istruzione superiore*, dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'istruzione superiore intervenuti al Convegno di Bologna il 19 giugno 1999.

Tuttavia, secondo un rapporto della Commissione, la mobilità riguarderebbe solo il 2 per cento della forza lavoro, anche a causa delle difficoltà ancora esistenti riguardo il riconoscimento delle qualifiche.

La strada scelta dall'Unione europea è quella della creazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente³⁹, 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. Dopo diversi tentativi infruttuosi di istituire sistemi di equivalenze fra qualifiche, l'enfasi del dibattito inaugurato dall'Unione europea si è spostato dal problema delle corrispondenze delle qualifiche a quello della trasparenza, di più facile applicazione, basato sulla leggibilità del "sapere" individuale, inteso non più come mera acquisizione di conoscenze, ma soprattutto come sviluppo di competenze.

Per incrementare l'occupabilità degli individui è quindi necessario modificare il paradigma d'intervento: per costruire una società basata sulle conoscenze è necessario porre al centro dell'attenzione non più i sistemi di istruzione e formazione ma gli individui stessi, con il loro patrimonio di competenze acquisite in diversi contesti, formali e non formali. Ma per essere utilizzabile, questo patrimonio deve essere riconoscibile, valutabile e certificabile mediante strumenti adeguati.

In base a tali premesse è stato creato nel 1998 il "Forum sulla Trasparenza delle certificazioni e delle qualificazioni", su iniziativa comune della Commissione europea e del Cedefop, con il compito di formulare strategie per eliminare gli ostacoli alla mobilità e offrire soluzioni pratiche al problema della trasparenza delle qualifiche.

Nel corso degli ultimi due anni, il dibattito europeo sulla trasparenza ha assunto contorni più ampi e ha visto un coinvolgimento attivo degli Stati membri e delle rispettive *Authorities* incaricate di mettere a punto le soluzioni tecniche. Espressione di tale evoluzione è la strategia d'intervento che l'Unione europea ha presentato nel giugno 2002 a Bruxelles, nel corso della conferenza internazionale rivolta agli Stati membri dal titolo "Lo sviluppo della cooperazione europea sulla VET. Riconoscimento, trasparenza e qualità". Le linee guida proposte rilanciano la tematica della trasparenza e del superamento degli ostacoli alla mobilità definendo le basi per una nuova cooperazione in tema di standard e certificazione, sollecitando l'avvio di un approccio europeo per il riconoscimento dei titoli e delle competenze, delle professioni regolamentate e non regolamentate e di un nuovo sistema di

³⁹ Comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", COM (2001) 678 finale.

unità capitalizzabili quali crediti trasferibili e riconoscibili all'interno di un "quadro di riferimento" comune e condiviso tra i paesi membri.

In particolare, le linee guida su cui la Commissione insiste sono:

- *La trasparenza.* Gli Stati membri sono chiamati ad elaborare certificati trasparenti e ad aumentare la visibilità delle competenze acquisite dagli individui utilizzando gli strumenti e i servizi disponibili (supplemento al certificato, Curriculum Vitae europeo, Europass-formazione) e a creare maggiori sinergie tra i diversi servizi e le filiere dell'istruzione e formazione.
- *Il riconoscimento delle qualifiche professionali e delle competenze.* L'Unione europea invita gli Stati membri a sperimentare metodologie e strumenti di comparabilità e compatibilità delle qualifiche e sistemi di unità capitalizzabili trasferibili a livello europeo, definendo norme e procedure per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite in ambito informale e formale. Per quanto riguarda le professioni regolamentate, la Commissione ha già provveduto ad una semplificazione, sostituendo le attuali 15 direttive sul riconoscimento delle qualifiche professionali, contenenti ben 300 articoli, con un testo unico di 60 articoli⁴⁰. In merito alle professioni non regolamentate sarà opportuno favorire gli accordi fra settori e sperimentare un sistema di crediti basato non più sulle qualifiche ma sulla definizione di un di pacchetti di competenze capitalizzabili e riconoscibili a livello europeo. Per quanto riguarda l'apprendimento informale e non formale, l'Unione europea intende favorire lo scambio di conoscenze/esperienze e la definizione di orientamenti metodologici comuni e norme su base volontaria (documentabile attraverso l'apposizione di un marchio) applicabili dagli organismi di certificazione per il rilascio dei certificati.
- *Lo sviluppo delle qualifiche europee e internazionali a livello settoriale.* Gli Stati membri sono invitati a garantire la qualità e la credibilità delle qualifiche messe a punto a livello settoriale attraverso una maggiore cooperazione tra i gruppi d'interesse. A tale riguardo si potranno predisporre accordi interprofessionali per definire procedure di validazione dei profili professionali legati a un sistema di trasferimento di unità capitalizzabili.
- *La qualità dell'insegnamento e della formazione professionale.* La Commissione europea ha dato il via alla creazione del Forum europeo sulla qualità della formazione professionale e invita gli Stati membri ad effettuare un'analisi dei mezzi e dei metodi da utilizzare per il

⁴⁰ Proposta di direttiva COM (2002) 119, adottata il 17 marzo 2002.

controllo dell'offerta di istruzione e formazione e a mettere a punto procedure di certificazione e di valutazione partendo dalle norme internazionali esistenti (CEN, ISO).

Gli strumenti e i servizi predisposti dall'Unione europea per lo sviluppo della trasparenza

Oltre a supportare e verificare le modalità di attuazione delle soluzioni politiche sopra delineate, il Forum Europeo per la trasparenza delle qualifiche continua a lavorare attivamente alla definizione e messa a punto di strumenti volti a eliminare gli ostacoli alla mobilità legati alla mancanza di trasparenza delle qualifiche professionali. In questi anni ha presentato, infatti, alcune proposte che si sono trasformate in strumenti e servizi concreti.

Uno di questi è il formato comune di *Supplemento al Certificato* che si accompagna al certificato nazionale e contiene informazioni dettagliate su di esso nella logica della trasparenza. Il supplemento al certificato, in corso di sperimentazione, sarà rilasciato da un'autorità competente e fornirà informazioni sulle abilità e competenze acquisite, sul tipo di attività professionali cui il titolare del certificato può accedere e sul livello del certificato nell'ambito della classificazione nazionale, ma non sostituisce il certificato originale né garantisce automatismi nel riconoscimento della qualifica.

Un altro importante strumento è il *Curriculum Vitae europeo*, pensato per offrire agli individui un modello standardizzato di informazioni sui percorsi formativi compiuti e sulle esperienze lavorative capitalizzate nel tempo. L'obiettivo è quello di consentire a tutti i cittadini europei di riconoscere e valorizzare le proprie competenze per proporsi o riproporsi sul mercato del lavoro con un curriculum più trasparente e "spendibile", sia nel proprio Paese sia all'estero. La scelta di adottare un formato standard per tutti i Paesi è determinata dalla necessità di eliminare le barriere causate da diversi metodi istituzionali e nazionali di riconoscimento delle competenze, permettendo alle persone di esprimere il proprio profilo in modo comprensibile per tutti.

Le esperienze formative svolte all'estero possono essere attestate dal dispositivo Europass-Formazione che sostiene e promuove i periodi di formazione effettuati al di fuori dello Stato membro di origine.

Capitolo 12

LO SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE PER LA QUALITÀ DEL SISTEMA FORMATIVO

1. I progetti regionali per la formazione dei formatori

I servizi alle persone rappresentano tipicamente il contesto organizzativo entro il quale le risorse umane giocano un ruolo di primaria importanza rispetto alla qualità delle *performances* ed all'interpretazione delle innovazioni sistemiche. I formatori (intesi in senso ampio, pluri-funzionale) costituiscono, pertanto, un tassello ineludibile e strategico per l'attuazione effettiva delle politiche tese a riformare il sistema della FP nell'ottica della qualità, dell'integrazione, della prevenzione/cura di quei fenomeni di esclusione socio-economica che proliferano nelle moderne società complesse.

D'altronde, questa correlazione tra risorse umane, innovazione e innalzamento della qualità dell'offerta formativa si riscontra ampiamente a livello di strategie comunitarie e nazionali. Da parte dell'Unione Europea, la sollecitazione agli Stati Membri di porre un'attenzione specifica agli attori formali della cosiddetta *life long learning* (*in primis* formatori e insegnanti) è andata definendosi in termini sempre più espliciti e concreti⁴¹. Oggi sono disponibili linee di indirizzo in grado di orientare e misurare l'impegno effettivo di ciascun Paese in questo settore⁴². In Italia, si rileva il tentativo di raccogliere la sfida europea e di fornire politiche di indirizzo in grado di orientare le strategie operative nell'ambito di un processo di decentramento sempre più spinto⁴³. Spetta, infatti, alle Regioni e Province Autonome – attraverso gli interventi previsti dai POR⁴⁴ - attivare risorse ed iniziative volte allo sviluppo dei sistemi formativi regionali, specificando anche le azioni di riqualificazione destinate alle risorse umane.

Risulta, pertanto, essenziale poter disporre di un bagaglio informativo adeguato sullo stato del sistema formativo, in grado di supportarne le politiche di sviluppo sul versante delle risorse umane. A questo scopo, nell'ambito del processo di accompagnamento e monitoraggio

⁴¹ Si rimanda soprattutto al *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Commissione delle Comunità Europee, ottobre 2000

⁴² Si veda il recente *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi di istruzione e formazione in Europa*, Commissione delle Comunità Europee, in: "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, serie C", 14-6-2002

⁴³ Per ciò che concerne le linee di indirizzo statali, si veda il *Piano Nazionale per l'Occupazione (NAP)* del 2002, diffuso dal governo nel giugno del 2002. Riguardo ai processi di decentramento di poteri e funzioni dallo Stato alle Regioni, si veda il D.L. 59/98 e la più recente L. cost. 3/2001 ("modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione")

⁴⁴ Si vedano le misure C1 e 3.5 dei POR 2000-2006

del Programma Operativo Nazionale 2000-2006 – Azioni di sistema, è stata avviata una ricognizione dell'offerta regionale in tema di riqualificazione delle risorse umane nel settore della Formazione Professionale⁴⁵. Sulla base dei primi risultati, di seguito forniremo un contributo essenzialmente descrittivo in merito alle principali caratteristiche di un campione di progetti di formazione dei formatori (FF) della formazione professionale (FP) realizzati nelle regioni italiane nella seconda metà degli anni Novanta⁴⁶.

L'assetto gestionale-organizzativo

L'analisi dei dati di base dei progetti di FF attivati nella seconda metà degli anni Novanta conferma il ruolo di primo piano assunto dalle Regioni in materia: circa 1 progetto su 2 fra quelli esaminati vede in questo Ente il soggetto promotore. In questa fase le Province giocano ancora un ruolo di secondo piano, poiché esse promuovono direttamente un numero ridotto di progetti di FF (17,8%). Il fatto che 1 solo progetto fra quelli esaminati veda il Ministero del Lavoro come Ente promotore sembrerebbe confermare, inoltre, il ruolo centrale assunto dagli Enti Locali in materia.

Dal punto di vista gestionale-organizzativo, nel panorama dei progetti di FF esaminati si registra il ricorso a modelli differenziati. L'approccio prevalente è quello dell'affidamento complessivo a soggetti terzi (44,1%); accanto a ciò, si rileva una certa propensione alla gestione diretta delle attività da parte dell'ente promotore (38,9%), mentre la modalità intermedia – ossia l'affidamento di singole parti dei progetti di FF - è relativamente poco frequente (15,7%).

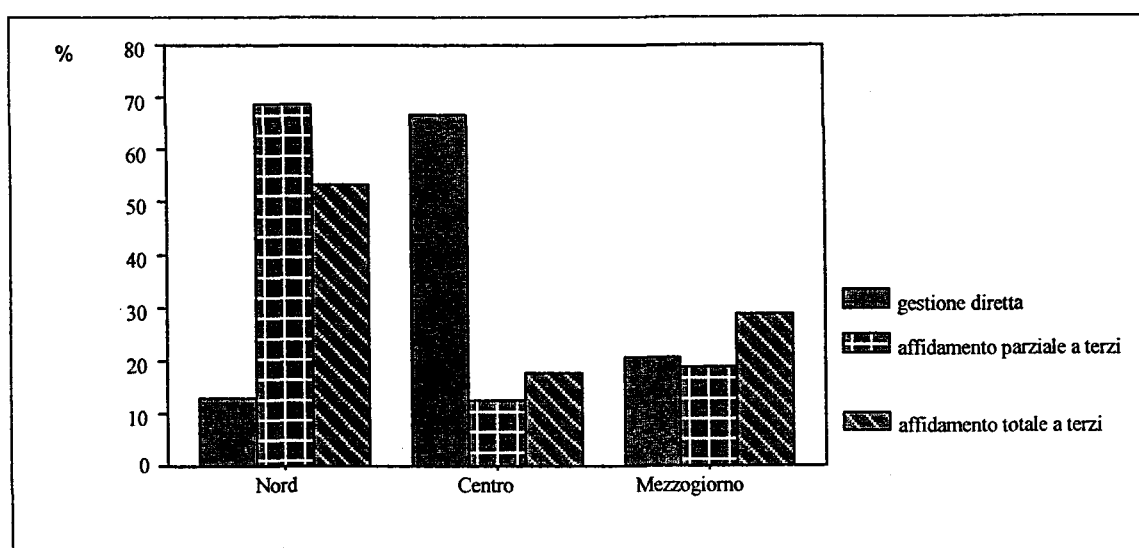
E' interessante osservare, in proposito, come sul piano gestionale emergano modelli differenziati su base geografica (Fig. XII.1); e come questi risultino spesso connessi alle modalità di governo dei medesimi (Fig. XII.2). Nello specifico:

⁴⁵ L'attività si è resa necessaria anche a causa del debole e generalmente datato bagaglio informativo sistematico oggi disponibile in materia. Attualmente, questo filone di ricerca sta approfondendo soprattutto gli aspetti relativi allo stato delle risorse umane del sistema della FP e la relativa domanda di formazione.

⁴⁶ Come accennato, le informazioni relative ai Progetti esaminati in queste pagine sono state rilevate nell'ambito di un programma di ricerca sull'offerta di FF nelle regioni italiane realizzato dall'Area Sperimentazione Formativa dell'ISFOL nel periodo compreso fra luglio 2001 e giugno 2002. Si tratta, nello specifico, di 102 progetti, prevalentemente attivati e realizzati nella seconda fase della precedente programmazione FSE (1997-2000), ed aventi la seguente distribuzione regionale: Piemonte (13); Lombardia (1); Liguria (4); Emilia Romagna (4); Veneto (10); Prov. Aut. Trento (6); Prov. Aut. Bolzano (3); Toscana (22); Marche (11); Umbria (3); Lazio (1); Abruzzo (1); Molise (6); Campania (2); Basilicata (3); Puglia (1); Calabria (1); Sicilia (3); Sardegna (7). I progetti sono stati classificati ricorrendo ad una griglia costruita *ad hoc*. Bisogna sottolineare che il campione preso in esame *potrebbe non essere statisticamente rappresentativo*, in quanto: a) a tutt'oggi non è stato possibile ricostruire con esattezza il numero dei progetti attivati nel periodo di riferimento (che, comunque, non dovrebbe superare le 400 unità); b) in molti casi, la selezione è stata effettuata direttamente dai referenti delle singole regioni piuttosto che dai ricercatori (campionamento passivo).

- nelle regioni settentrionali sembra prevalere il modello dell'*affidamento parziale a terzi*. In genere, ciò comporta l'esternalizzazione di parti di attività in fase esecutiva, mentre l'Ente promotore avoca a se un controllo diretto sul piano programmatico e procedurale. Non a caso in questo gruppo di progetti viene attivato un organismo di governo interno; ovvero, al più, questo è rappresentato da un partenariato con altri soggetti del territorio;

Fig. XII.1- Tipo di gestione dei progetti secondo la ripartizione geografica



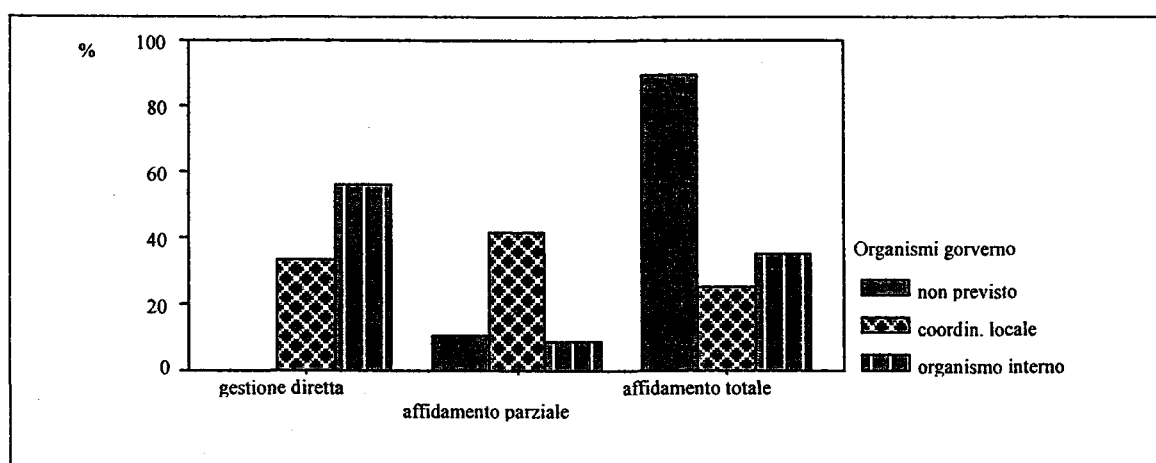
Fonte: ISFOL

- nelle regioni centrali prevale il modello della *gestione diretta* di tutta o di gran parte delle attività previste dai progetti di FF: è emblematico il caso della regione Toscana, dove il 100% dei progetti viene gestito con questa soluzione. In questo caso, il governo dei progetti è normalmente garantito da un partenariato locale;
- nelle regioni del Mezzogiorno si registra una propensione significativa alla *delega totale* dei progetti ad enti terzi. Questo modello ha caratterizzato l'impegno nel campo della FF nella seconda metà degli anni Novanta soprattutto di Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Di converso, in quel periodo la regione Basilicata evidenzia una propensione – anomala nel panorama meridionale – alla gestione diretta dei progetti in questione. Si noti, infine, che nel gruppo dei progetti relativi al Mezzogiorno raramente si fa esplicita menzione al soggetto/modello di governo dell'iniziativa.

La maggior parte dei progetti esaminati non prevedevano – comunque, non esplicitamente – l'esistenza di partnership con soggetti esterni (52,7%). Purtuttavia, in oltre 1 caso su 3 (37,4%) la presenza di un modello forte di partenariato viene sancito con la creazione di una

personalità giuridica (ATI o altro). Anche in questo caso, la presenza di un processo di integrazione effettivo - di cui la costituzione di una partnership formale è senz'altro un indicatore - è particolarmente significativa in quei progetti che vengono gestiti direttamente dall'Ente promotore. Di converso, quando la regia del promotore è debole o del tutto assente anche la dimensione reticolare appare debole. Si osservi come un andamento analogo si riscontra incrociando quest'ultima variabile con il modello di governo dell'iniziativa.

Fig. XII.2- Tipo di gestione dei progetti secondo il modello di governo



Fonte: ISFOL

Sintetizzando queste prime considerazioni, sembrerebbero delinearsi due tipologie di progetti di FF, fra quelli esaminati, che presentano caratteristiche peculiari sul piano gestionale ed organizzativo:

- da un lato, si rileva una categoria di progetti caratterizzati da un modello gestionale-organizzativo *fortemente strutturato*, in cui l'ente pubblico assume un protagonismo esplicito ed importante, cui si associa un grado di integrazione sistemica significativo. Questa tipologia di progetti è prevalente nelle regioni del centro-nord, mentre nel Mezzogiorno è un'eccezione (il caso della Basilicata);
- all'opposto, si segnala una tipologia di progetti di FF caratterizzati da un modello gestionale-organizzativo *tendenzialmente debole*, in cui emerge sia una significativa tendenza alla delega da parte dell'ente pubblico che un'articolazione reticolare più evanescente e meno definita. Si tratta della tipologia che caratterizza principalmente il quadro delle aree meridionali del paese.

Questo dualismo sembra riflettersi anche sui livelli di efficienza relativi ai tempi di attivazione dei progetti. Benché (a parte alcune eccezioni) le iniziative in esame siano state finanziate nel periodo 1997-2000⁴⁷, se ne rileva una certa tendenza allo slittamento dei tempi di esecuzione (Tab. XII.1). In media, i progetti di cui si dispone il dato vengono attivati dopo circa 8,6 mesi dalla data di finanziamento, e conclusi dopo circa 1 anno e mezzo. Inoltre, soltanto il 55% circa dei medesimi viene avviato nel corso dell'anno cui si riferisce il finanziamento, mentre in alcuni casi i ritardi sono talmente macroscopici (fino a 4 anni) da evidenziare limiti prevedibili in termini di efficacia delle azioni. E' infatti plausibile ipotizzare che in un arco di tempo così ampio i fattori di contesto che legittimano e danno senso all'azione progettuale possano essersi evoluti in maniera anche significativa. Ciò, ovviamente, vale soprattutto per quei progetti (20% circa) che si concludono dopo 3 anni e più dalla data di finanziamento.

Tab. XII.1- La dinamica temporale dei progetti di FF: periodo intercorso fra anno di finanziamento, di avvio e di conclusione

Periodo dal finanziamento	Avvio (a)		Conclusione (b)	
	n	%	n	%
Entro il primo anno	33	55,0	16	30,8
1 anno dopo	17	28,3	13	25,0
2 anni dopo	6	10,0	12	23,1
3 anni dopo	2	3,3	6	11,5
oltre 3 anni dopo	2	3,3	5	9,6
TOTALE	60	100,0	52	100,0

(a) 42 casi non rilevati

(b) 50 casi non rilevati

Fonte: ISFOL

Sotto questo aspetto, nelle regioni settentrionali il sistema segnala particolari livelli di efficienza: qui i progetti esaminati - in media e con poco scarto fra l'uno e l'altro - vengono avviati entro il mese successivo alla data di finanziamento e conclusi entro l'anno. Di converso, lo slittamento dei tempi di avvio delle attività progettuali è notevole soprattutto nel Mezzogiorno (16 mesi), ed è un sintomo ulteriore di una certa debolezza dell'offerta di FF sul piano gestionale ed organizzativo.

⁴⁷ Più nel dettaglio: 2 progetti nel 1996 (2%); 8 nel 1997 (8,2%); 12 nel 1998 (12,2%); 27 nel 1999 (27,6%); 40 nel 2000 (40,8%); 9 nel 2001 (9,2%). In 5 casi il dato non è disponibile

Finalità rispetto al sistema ed ai destinatari

Entrando più nel merito dei contenuti dei progetti di FF esaminati, si rileva una finalizzazione esplicita di sistema secondo le seguenti coordinate:

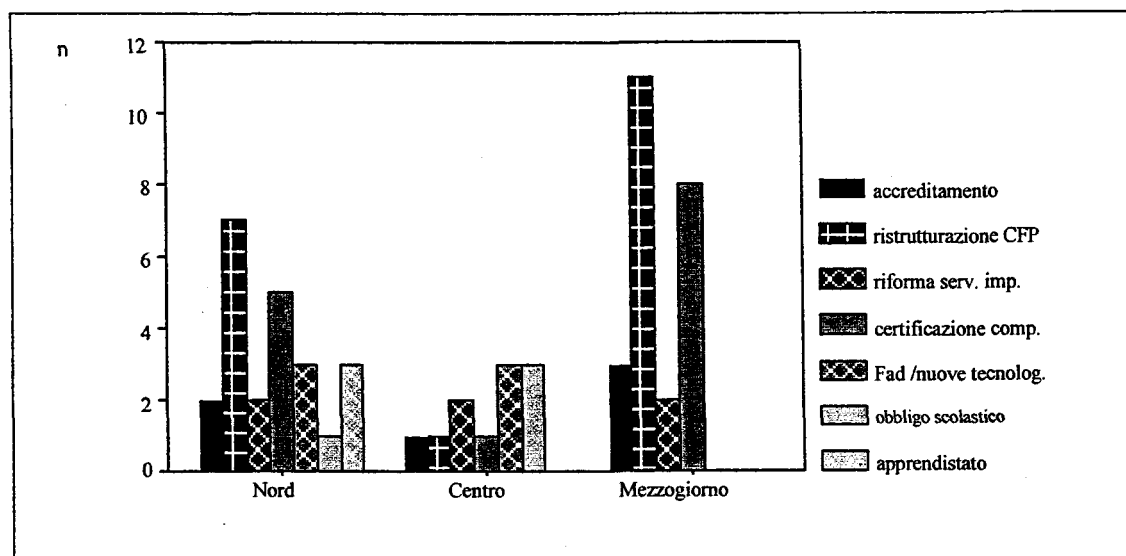
- ristrutturazione organizzativa dei CFP (20,4%);
- certificazione delle competenze degli operatori (15,1%);
- accreditamento delle sedi formative; riforma dei servizi per l'impiego;
- nuove tecnologie per l'apprendimento (FaD) (6,5%).

Accanto a questi obiettivi *macro*, si riscontra un ventaglio di finalità meno frequenti e più articolate, presumibilmente connesse alle peculiarità locali dei singoli territori in cui si inseriscono i progetti. Sul piano generale, comunque, si riscontra una sostanziale finalizzazione dei progetti di FF alle principali dinamiche di riqualificazione del sistema di FP proprie del periodo storico in esame.

Anche a questo livello, tuttavia, si rilevano differenze importanti in corrispondenza delle diverse ripartizioni geografiche. Nel centro Italia le iniziative di FF esaminate presentano un'articolazione degli obiettivi superiore alla media (mediamente 9 per ciascun progetto, a fronte di una media di 6,32), mentre nel Mezzogiorno si riscontra un livello di complessità inferiore (2,63). Quelli afferenti alle regioni del nord Italia – che sono anche la componente più numerosa del campione (40,2% a fronte del 36,5% del Centro e del 23,5% del Mezzogiorno) – si strutturano in media intorno ai 6 obiettivi per ciascun progetto.

Al di là di questo dato - comunque prognostico di specifici livelli di articolazione e di complessità - è interessante osservare il modo con cui le finalità di sistema dei progetti esaminati tendano ad articolarsi sul piano contenutistico (Fig. XII.3):

Fig. XII.3 - La distribuzione degli obiettivi espliciti di sistema per ripartizione geografica



Fonte: ISFOL

- nelle regioni settentrionali si punta soprattutto ad accompagnare la ristrutturazione dei CFP e la certificazione delle competenze degli operatori. In questo caso, inoltre, si rileva una peculiarità assoluta nel panorama dei progetti esaminati, che riguarda la finalizzazione di un certo numero di progetti di FF all'apprendistato. Accanto a ciò, si riscontra un'attenzione specifica allo sviluppo delle nuove tecnologie ed all'innalzamento dell'obbligo scolastico, comune anche alle aree centrali del paese;
- nel Mezzogiorno, di converso, le finalità di sistema tendono a concentrarsi pressoché esclusivamente intorno alle esigenze poste dall'evoluzione della normativa in tema di FP: è emblematico il fatto che circa un progetto di FF su due relativo a quest'area del paese sia finalizzato alla ristrutturazione organizzativa delle sedi formative. Qui le iniziative, in sostanza, sembrano volte soprattutto a garantire le condizioni minime previste per legge per la permanenza sul mercato della formazione.

A nostro avviso, tali specificità sono spiegabili – tra le altre cose - in rapporto ai divari di sviluppo del mercato del lavoro che caratterizzano le diverse aree del paese: dove sussiste una domanda di lavoro significativa, la riqualificazione dei formatori è concepita sia come strumento diretto di “prevenzione” dell'inoccupazione che come risposta diretta al fabbisogno di manodopera delle imprese locali. In un mercato del lavoro come quello meridionale, fortemente squilibrato sul piano dell'offerta, questa finalizzazione del fare formazione si fa evanescente e – in casi estremi – tende a perdere di significato. Ciò, ovviamente, ha anche

implicazioni strategiche sul piano dell'integrazione della FP con i complementari sistemi del lavoro e dell'istruzione: mentre nel centro-nord (soprattutto nel settentrione) il mercato del lavoro sembra spingere verso un'effettiva integrazione, le persistenti arretratezze del meridione tenderebbero a cristallizzare logiche auto-referenziali nella FP.

Con riferimento specifico ai destinatari del processo formativo, nell'offerta di FF in esame si rileva la seguente gerarchia di obiettivi:

- aggiornamento (54%);
- riqualificazione/riconversione (13%);
- specializzazione (6%);
- creazione di nuovi profili professionali (2%).

Tale distribuzione non varia significativamente nelle diverse aree del paese, benché si riscontrino (Fig. XII.4):

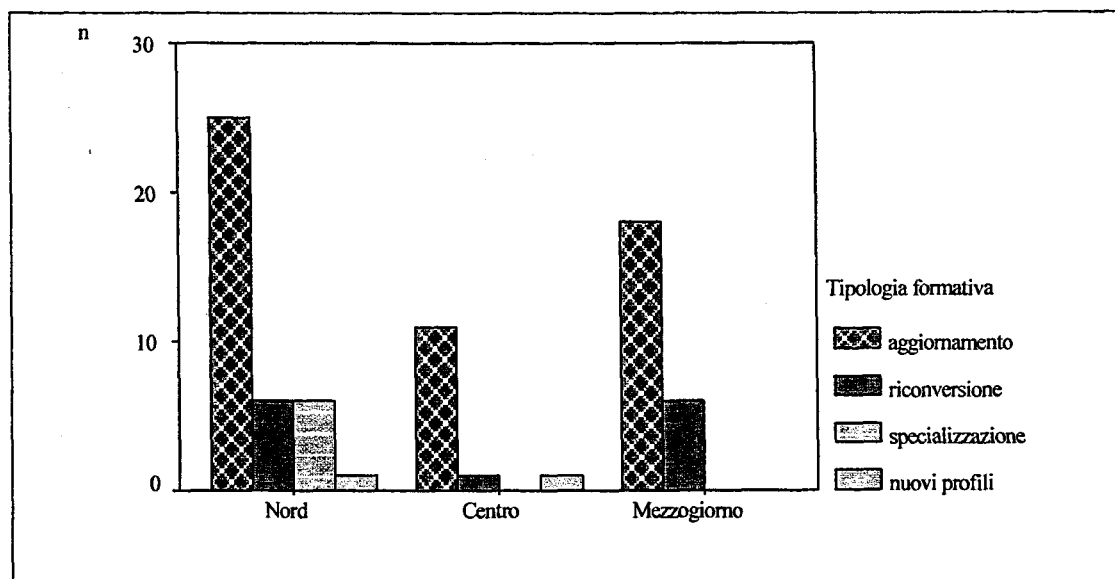
- una certa concentrazione di progetti volti alla specializzazione nelle regioni settentrionali;
- la particolare limitazione di questa categoria di obiettivi nelle regioni del Mezzogiorno: qui sia la creazione di nuovi profili che la specializzazione delle competenze sembrano essere del tutto assenti dalle strategie di riqualificazione dei formatori relative al periodo in esame.

I destinatari: entità, appartenenza organizzativa e profilo funzionale

I progetti esaminati intendevano coinvolgere complessivamente 7.832 destinatari⁴⁸, con una media di 76 unità per progetto ma con 15 partecipanti come dimensione più frequente (moda). Lo scopo era di formare 3068 formatori nelle regioni settentrionali (mediamente 75 formatori per ciascun progetto), 763 al Centro (21 di media), 4001 nel Mezzogiorno (167).

⁴⁸ Naturalmente - in quanto ciascun formatore poteva fruire di più percorsi formativi - il dato contiene un numero di doppioni non definibile in quanto fornito in forma aggregata e non nominale. Pertanto, risulta impossibile quantificare con esattezza il numero di operatori (potenzialmente) interessati dai progetti di formazione in esame. Inoltre, poiché ai fini dell'indagine la rilevazione è stata condotta sugli elaborati progettuali e non sulla loro effettiva attuazione, le informazioni disponibili non consentono di valutare lo scarto fra quanto dichiarato *ex-ante* e quanto concretamente realizzato in termini di beneficiari. Pertanto, il testo che segue va esaminato tenendo costantemente presente tale avvertenza.

Fig.XII.4 - Distribuzione degli obiettivi rivolti ai destinatari secondo la ripartizione geografica



Fonte: ISFOL

Sul piano dell'impatto perseguito, si rileva che la platea più consistente di beneficiari è stato coinvolto in azioni di "aggiornamento" (4986) o "riconversione" (2036) delle competenze. Solo un numero ridotto di formatori è stato "specializzato" rispetto a nuove competenze (225) o interessato dalla "creazione di nuovi profili" (32).

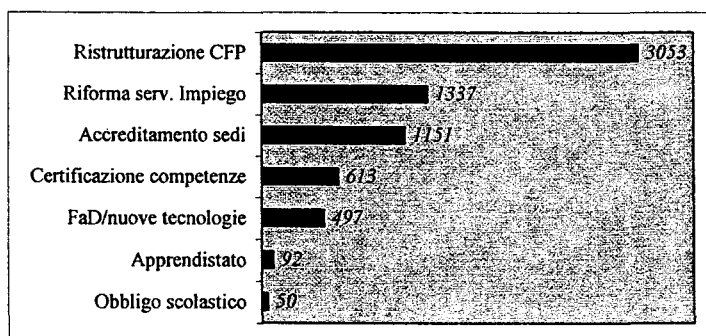
La provenienza organizzativa dei destinatari delle attività formative prese in esame è piuttosto eterogenea. Tuttavia, la rappresentanza di gran lunga più folta proviene da strutture private convenzionate (59,5%), *in primis* di derivazione sindacale o sociale. Il 18,5% dei fruitori dei progetti in esame proviene da CFP pubblici. Minoritari sono i soggetti appartenenti ad altre realtà, quali la scuola, i servizi per l'impiego, l'università, ecc. Addirittura residuale è la provenienza diretta dal mondo dell'impresa.

Ovviamente, questa articolazione muta sensibilmente in relazione alla ripartizione geografica: per quanto maggioritari, l'appartenenza organizzativa dei soggetti formati nel Mezzogiorno è più omogenea, e si limita esclusivamente alle strutture di FP (83,3%), soprattutto pubbliche (40%). Al contrario, nelle regioni settentrionali e centrali i destinatari delle attività in oggetto hanno una provenienza diversificata, con articolazioni importanti nel mondo del lavoro e della scuola. Tra le altre cose, questo dato sembra ribadire che i processi di integrazione della FP al Sud sono notevolmente più lenti della media nazionale. Al centro-

nord, invece, le connessioni reticolari con i complementari sistemi dell'istruzione e del lavoro sono state perseguite nel recente passato anche con strategie dal basso, attraverso la promozione di esperienze formative congiunte fra gli addetti.

Attraverso i progetti esaminati, il maggior numero di operatori è stato formato allo scopo di "ristrutturare l'organizzazione dei CFP" (Fig. XII.5), di implementare "la riforma dei servizi per l'impiego", l' "accreditamento delle strutture formative", la "certificazione delle competenze", le "nuove tecnologie". Piuttosto contenuto - e limitato esclusivamente al centro-nord - il numero di formatori che ha usufruito di programmi orientati all' "apprendistato" o all' "innalzamento dell'obbligo scolastico".

Fig. XII.5 - I destinatari dei progetti secondo gli obiettivi di sistema (a)



(a) 295 casi non rilevati

Fonte: ISFOL

Per quanto concerne i requisiti d'ingresso richiesti ai formatori, si rileva:

- un'attenzione piuttosto limitata al livello socio-culturale di base: soltanto un progetto su quattro fa esplicito riferimento al titolo di studio, con una frequenza superiore di titoli medio-alti (diploma o laurea). Tale requisito viene richiesto più di frequente nelle aree meridionali del paese (1 progetto su 2). Il dato è difficilmente interpretabile in maniera univoca, ma sembra suggerire l'ipotesi che in un contesto economicamente depresso l'accesso al sistema della formazione professionale possa rappresentare anche una strategia di limitazione della disoccupazione intellettuale;
- a fronte di ciò, è piuttosto frequente la richiesta di altri requisiti di tipo specifico (74% circa dei progetti), che riguardano soprattutto le esperienze preesistenti nel campo della FP (55,3%) o lavorative più in generale (21%). In questo caso, il rapporto fra ripartizioni geografiche riscontrato rispetto al titolo di studio si inverte, nel senso che le richieste di qualificazione nel campo specifico della FP sono esplicite nella maggioranza dei progetti

delle aree del nord (75% circa), riducendosi via via nel centro (53,8%) e soprattutto nel mezzogiorno (26,1%). Questo dato sembra avvalorare ulteriormente l'ipotesi formulata sopra, in quanto la sostanziale a-specificità delle competenze richieste ai formatori del Sud come requisito d'ingresso ai processi formativi implica oggettivamente una finalizzazione ridotta del processo formativo in termini di impatto perseguito sui livelli di qualità ed efficacia del sistema.

Le figure professionali interessate dall'attività formativa sono, nell'ordine: docenti (42,2%); figure amministrative (16,7%); progettisti (16,7%); direttori (15,7%); orientatori (15,7%). Scarsamente rappresentati, se non del tutto assenti, sono gli esperti di marketing (0%), i tutor fad (1%), i rendicontatori (1%). Nelle aree del Mezzogiorno si rileva una notevole polarizzazione dei profili professionali in entrata nei percorsi formativi intorno alle figure più tradizionali del sistema di FP (docenti, amministrativi, direttori). Nel centro Italia si riscontra una maggiore articolazione delle figure medesime: qui assumono una certa consistenza figure innovative a volte del tutto assenti nel Mezzogiorno. In questo quadro, le regioni settentrionali sembrerebbero collocarsi ad una posizione intermedia, più prossima alle medie nazionali. Tutto ciò appare come un ulteriore segnale di livelli di sviluppo differenziato del sistema, laddove il Mezzogiorno sembra ribadire, anche a questo livello, una maggiore problematicità rispetto al resto del Paese in termini di sviluppo delle risorse umane della FP.

Se si osserva il saldo relativo fra profili in entrata ed in uscita dai percorsi formativi (Tab. XII.2) si possono ottenere alcune indicazioni circa il grado di investimento sulle diverse figure professionali; nonché, in maniera indiretta, sulle più recenti strategie di sviluppo della FP rispetto alle risorse umane. I dati ribadiscono come quella del progettista sia la figura emergente all'interno del sistema, la professionalità su cui si è investito maggiormente nelle iniziative di FF esaminate. Questo dato, particolarmente evidente al nord Italia, segnala andamenti generalizzati al resto del paese. Sebbene in misura visibilmente più contenuta, la medesima osservazione vale per i *tutor* esperti in nuove tecnologie. Di converso, per le figure apicali delle organizzazioni, per i docenti, per i *tutor* d'aula, i dati sembrano prefigurare l'avvio di un processo di riconversione funzionale, per certi versi più accentuato al sud, presumibilmente in quanto qui si sconta un livello di arretratezza strutturale del sistema formativo più accentuato.

Tab. XII.2 - Saldo delle figure professionali in entrata ed uscita per ripartizioni geografiche (%)

Figure	Ripartizione geografica			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Direttori	2,5	-2,7	-8,4	-2
Coordinatori	-4,8	-2,7	-4,1	-3,9
Amministrativi	4,9	0	-4,2	0,9
Progettisti	26,9	2,7	8,3	13,7
Docenti	-2,4	0	-8,3	-3
Orientatori	2,5	0	-4,2	0
Tutor	-9,8	0	8,3	-1,9
Tutor fad	9,8	0	4,2	4,9
Tutor serv. Impiego	0	0	0	0
Esperti marketing	2,4	0	0	1
Valutatori	2,5	-2,7	0	0,9
Rendicontatori	0	0	0	0
Altra figura	2,6	-2,7	4,2	1,1

Fonte: ISFOL

Le metodologie, la durata, l'attività di valutazione

L'offerta formativa dei progetti in esame si è strutturata prevalentemente intorno alle tradizionali attività di formazione in presenza (seminari e lezioni: 34,5%; analisi di casi: 14,8%; laboratosi, workshop e simulazioni: 16,7%). Accanto a ciò si segnala un certo ricorso ad altre metodologie, sia di formazione sul campo (visite guidate: 5,9%; project work: 9,4%; stage/tirocinii: 7,4%) che a distanza (autoapprendimento multimediale: 5,4%; FaD in rete: 3,4%; servizi di supporto e tutoring: 2,5%), particolarmente accentuato nelle regioni del Centro-nord.

Tab. XII.3- Parametri di durata dei progetti per ripartizione geografica

Ripartizioni geografiche	Durata progetto (mesi)	Durata attività corsale (ore)	Durata stage/tirocinio (ore)
Nord	11,8	5108,5	4470,0
Centro	7,2	134,7	122,7
Mezzogiorno	6,0	17111,8	261,2
Totale	9,2	6579,9	1641,1

Fonte: ISFOL

Le iniziative esaminate si sono protratte mediamente per 9 mesi circa (Tab.XII.3). In genere, quelle afferenti alle regioni meridionali tendono a concentrarsi in un arco di tempo inferiore (6 mesi). Ciò, malgrado le ore di formazione erogate per ciascuna iniziativa siano di circa 3 volte superiore alla media.

Quest'ultimo dato dipende certamente dal fatto che i progetti di FF realizzati al sud si rivolgono – come visto in precedenza – ad una platea più ampia di destinatari. Tuttavia, la concentrazione dei progetti in un arco temporale così ristretto potrebbe risentire anche della necessità di recuperare il tempo perduto in fase di attivazione dei medesimi (cfr. sopra). Se così fosse, però, ne potrebbero derivare ripercussioni problematiche a più livelli:

- anzitutto, sulla qualità stessa dell'attività di FF oltre sugli apprendimenti, laddove è plausibile ritenere che il processo e gli esiti di un'attività formativa dipendano anche da una struttura equilibrata dei suoi tempi di erogazione;
- in secondo luogo, se l'attività di FF viene realizzata in maniera così intensiva come lasciano supporre questi dati, sorge il dubbio che tutto ciò possa rallentare significativamente anche l'attività delle organizzazioni di provenienza dei fruitori, con ripercussioni problematiche sui servizi formativi erogati dalle organizzazioni nei confronti dei destinatari finali. In altri termini, viene da chiedersi come una modalità così intensiva (quasi frenetica) di FF possa conciliarsi senza danni con l'attività di FP delle organizzazioni di appartenenza dei formatori.

Sotto questo aspetto, nelle regioni centro-settentrionali si segnala un quadro notevolmente diverso. Qui le attività di FF si protraggono per un arco di tempo maggiore, e durano normalmente un numero di ore più ridotto. E' emblematico il fatto che i corsi di FF inferiori alle 100 ore – praticamente inesistenti al Sud – al centro-nord sono la norma (oltre il 50%).

Tab. XII.4 - Tassi di durata delle attività di FF per ripartizione geografica

Ripartizione geografica	ore di corso per destinatario	ore di stage per destinatario	incidenza dello stage sul corso (%)
Nord	195,2	9,7	4,9
Centro	5,5	4,1	74,5
Mezzogiorno	102,6	0,9	0,8
Totale	76,5	4,7	6,1

Fonte: ISFOL

Nelle regioni del Centro-nord, inoltre, i progetti di FF sembrano essere improntati su un approccio molto pragmatico, vista la significativa incidenza della formazione sul campo sul complesso delle attività (Tab. XII.4). Anzi, nelle regioni centrali il percorso formativo si incentra soprattutto su questo tipo di metodologia. La proiezione operativa, al contrario, è molto debole nel Mezzogiorno, e ciò potrebbe essere ulteriormente sintomatico di una scarsa

finalizzazione della FF, presumibilmente anche come portato della debolezza del contesto socio-economico in cui essa si inserisce.

In definitiva, tutti i parametri temporali relativi ai progetti esaminati – ivi compresi quelli inerenti i tempi di attivazione su cui ci si è soffermati in apertura – potrebbero segnalare in maniera più o meno implicita livelli di efficienza e di efficacia dell’offerta di FF diversificata su base territoriale. In questo ambito, se il modello tipico del Mezzogiorno apparirebbe ancora una volta più debole, quello relativo alle regioni centrali tenderebbe a caratterizzarsi per livelli elevati di flessibilità e di finalizzazione.

Prima di chiudere, riteniamo utile effettuare alcune considerazioni circa le attività di valutazione previste dai progetti in questione. I dati confermano come questo tipo di attività sia stata piuttosto debole nei progetti di FF fino alla fine degli anni Novanta: laddove contemplata, infatti, l’attività valutativa è di tipo interno, ossia gestita direttamente dal soggetto attuatore (60% circa dei casi); in molti altri casi, poi, essa non viene affatto prevista. Soltanto in un numero ristretto di progetti si ipotizzano modalità organizzative idonee all’attivazione di un processo di valutazione potenzialmente efficace, giacché si prevede l’intervento di un soggetto esterno. Bisogna dire che, rispetto a questo modello generale, non si riscontrano variazioni significative su base geografica. Infine, laddove è prevista, l’attività di valutazione verte su una serie di dimensioni diversificate dell’offerta, *in primis* sugli apprendimenti (33%), sul gradimento da parte dei destinatari (24%), sull’impatto dell’attività rispetto ai percorsi professionali dei formatori (23%), sul processo organizzativo (18%). Piuttosto marginale l’attività valutativa riferita agli aspetti strettamente amministrativi (2%).

Alcune considerazioni di sintesi

Mentre le attese nei confronti dei sistemi educativi nel nostro Paese aumentano rapidamente ed in maniera significativa, in concomitanza con le profonde e repentine trasformazioni nella società e nell’economia messe in luce anche dalla Commissione Europea in apertura del nuovo millennio, a ciò pare corrispondere un’evoluzione spesso inadeguata – per intensità e qualità – dei mutamenti del sistema in vaste aree del territorio nazionale. In particolare - osservato dal punto di vista della qualificazione delle risorse umane - il sistema formativo del Mezzogiorno sembra denunciare peculiari sintomi di arretratezza che vanno ad associarsi ai noti *gap* di sviluppo socio-economico.

In un contesto nazionale caratterizzato da tali criticità e turbolenze – cui, però, si associano fenomeni di vitalità e buone pratiche – risulta strategico mettere a punto modi e forme idonee al supporto ed all’accompagnamento dei processi in atto. E’ necessario investire nel supporto ai sistemi ed ai singoli attori ad evolversi coerentemente con le sollecitazioni esogene (macro-sistemiche), tenendo in debito conto le specificità locali in termini di vincoli e risorse. In questa prospettiva, appare essenziale rafforzare le attività di studio-monitoraggio-valutazione dei programmi e delle attività di FF, concependole come strumento di supporto delle iniziative piuttosto che in termini (sostanzialmente) burocratico-amministrativi. Appare, inoltre, essenziale rafforzare i processi di comunicazione intra-sistemica allo scopo di veicolare capillarmente informazioni utilizzabili in chiave operativa, relative a soluzioni di problemi tipici, modelli di riferimento, sperimentazioni di eccellenza e buone pratiche.

Il formatore è un agente di cambiamento e di sviluppo prezioso ed essenziale, ed il processo di ottimizzazione del sistema formativo non può che passare attraverso programmi di valorizzazione delle sue funzioni, pensati sempre in rapporto alle peculiarità del contesto in cui opera.

2. Nuove tecnologie per la formazione dei formatori

La diffusione costante di tecnologie avanzate e la parallela esigenza di sviluppare conoscenze e competenze, sia sul piano individuale che organizzativo, porta ad un ridisegno dei modi e delle metodologie per progettare la formazione oggi.

Lo sviluppo delle Risorse Umane (HR) è sempre più correlato agli sviluppi e agli utilizzi delle Nuove Tecnologie (NT).

La formazione, come fonte di investimento umano ed economico, veicolo per la creazione di competenze e lo sviluppo di conoscenze, trova nelle NT il motore concreto per agire su questi piani. Gran parte della *nuova economia della conoscenza, dell’informazione e della tecnologia* (ICT) trova fondamenta in questi paradigmi. La rapida e crescente domanda di formazione, e soprattutto l’incremento di richieste di formazione a distanza costituiscono elementi cruciali di riflessione per lo sviluppo dell’ICT nella cosiddetta “Società della conoscenza”. Tale domanda è sempre più consapevole e indirizzata verso lo sviluppo delle HR, la gestione delle competenze, il rispetto di criteri di qualità come efficienza ed efficacia, formativa, economica ed organizzativa. Da queste precisazioni trova avvio il lavoro dei

progettisti della formazione, per lo sviluppo di reti di formazione e progetti tesi all'utilizzo adeguato delle moderne NT per la formazione degli adulti e quindi delle HR.

Le problematiche dell'Informazione sono presenti a vario titolo, nella maggior parte dei documenti europei. I provvedimenti e le azioni della Comunità Europea in materia di conoscenza e formazione, a partire dal Libro Bianco⁴⁹ dei primi anni novanta fino al "Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, Commissione "Istruzione", febbraio 2002"⁵⁰, mettono al centro l'importanza dello sviluppo di strategie che adottino nuovi sistemi e impianti tecnologici, per agevolare lo sviluppo di una "società della conoscenza competitiva". Il perseguimento di tale obiettivo trova nel caso Italia, attuazione attraverso il Programma Operativo Nazionale⁵¹ FSE ob.3 e il riscontro nel NAP 2002. Tra gli obiettivi strategici del Governo, per l'avanzamento del sistema educativo e formativo, mantengono priorità lo sviluppo di un maggior utilizzo delle tecnologie multimediali e il processo di *alfabetizzazione informatica* del maggior numero di docenti-formatori e studenti-allievi.

Il nostro Paese, perseguendo e anticipando gli obiettivi europei in materia di formazione, tesi a "sfruttare meglio le tecniche innovative di insegnamento e di apprendimento basate sulle TIC"⁵², ha implementato e sperimentato su scala nazionale la rete telematica FaDol, per la formazione continua e a distanza dei formatori.

Il Progetto FaDol per la formazione formatori

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a supporto delle strategie regionali, con l'assistenza tecnica dell'Isfol, nel '99 ha avviato il Progetto FaDol come intervento a carattere nazionale, cofinanziato dal FSE, di riqualificazione del personale della FP.

Il Progetto FaDol può essere interpretato come una chiara risposta alle direttive europee sull'innovazione tecnologica a consolidamento di reti di apprendimento di formazione a distanza distribuite su scala nazionale. Il successivo sviluppo della FaD, nell'ambito della formazione formatori, implica un'analisi retroattiva dei risultati conseguiti e delle criticità affrontate. A tal fine FaDol si è dotato di un sistema di Monitoraggio che traccia in modo

⁴⁹ *Crescita, competitività, occupazione*, Libro Bianco della Commissione Europea, 1993

⁵⁰ *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, Commissione "Istruzione", febbraio 2002, Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* serie C del 14-6-2002

⁵¹ Cfr. PON 200-2006: "volti a sostenere, con una serie di interventi gestiti a livello nazionale, i principali processi di riforma e di innovazione nel campo delle politiche del lavoro e della formazione professionale garantendo ad esse una diffusione omogenea sul territorio nazionale, il necessario monitoraggio e l'interconnessione tra i diversi dispositivi"

⁵² Cfr. in - I temi chiave - *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, Commissione "Istruzione", febbraio 2002, Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* serie C del 14-6-2002.

significativo le dinamiche e i risultati del progetto stesso. Il monitoraggio si è sviluppato su tre livelli:

- il monitoraggio di progetto per verificare la corrispondenza del dispositivo alle specifiche contrattuali e alla pianificazione;
- il monitoraggio formativo finalizzato a verificare l'adeguatezza del dispositivo formativo alle esigenze dell'utente e alle caratteristiche del contesto;
- il monitoraggio strategico mirato a valutare le ricadute di medio-lungo periodo sui sistemi regionali di FP.

I dati del Monitoraggio Formativo FaDol realizzato dall'ISFOL indicano, tra le le altre cose, che FaDol nel giugno 2002 ha raggiunto con i suoi 13.000 utenti iscritti⁵³, la maggior parte (76%) della popolazione target stimata (17.000).

Un'analisi più approfondita delle percezioni degli *stakeholder*, letta insieme alla soddisfazione dell'utenza, conferma l'esistenza di una reale domanda di FaD, soprattutto in quelle Regioni e in quei segmenti della popolazione senza accesso, o con pochi accessi, a canali alternativi di riqualificazione professionale. Si spiega in questo modo la distribuzione di utilizzo del sistema, accentuata nelle Regioni del sud e nelle isole. Considerato l'elevato livello di copertura del target raggiunto ed i limiti propri dell'attuale infrastruttura (rete intranet, esclusiva e dedicata) tecnologica di rete, la priorità attuale, in termini di gestione del servizio, si focalizza sulla fidelizzazione dell'utenza, più che su un improbabile aumento degli utenti.

Le principali caratteristiche socio-professionali dell'utente FaDol indicano che la maggior parte dei formatori iscritti (78%) ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tra l'utenza vi è un equilibrio nella distribuzione per età (il 54% fra i 25 ed i 44 anni, il 45% sopra i 45 anni) e un'omogeneità in relazione all'anzianità di lavoro. I dati rilevano che tra gli utenti FaDol vi è una minore proporzione di laureati e dunque si è in presenza di una popolazione con fabbisogni formativi più estesi. Il computer viene utilizzato dall'utente soprattutto per le sue funzionalità di videoscrittura e per i fogli di calcolo (63%); questo dato conferma la riuscita di FaDol quale sistema di alfabetizzazione informatica dei formatori. Si osserva, inoltre, una tendenza all'aumento della componente femminile e meridionale della popolazione. La proporzione degli utenti provenienti dal sud e dalle isole registra, infatti, un crescente aumento (dal 57% nell'ottobre 2001 al 62% nel marzo 2002)

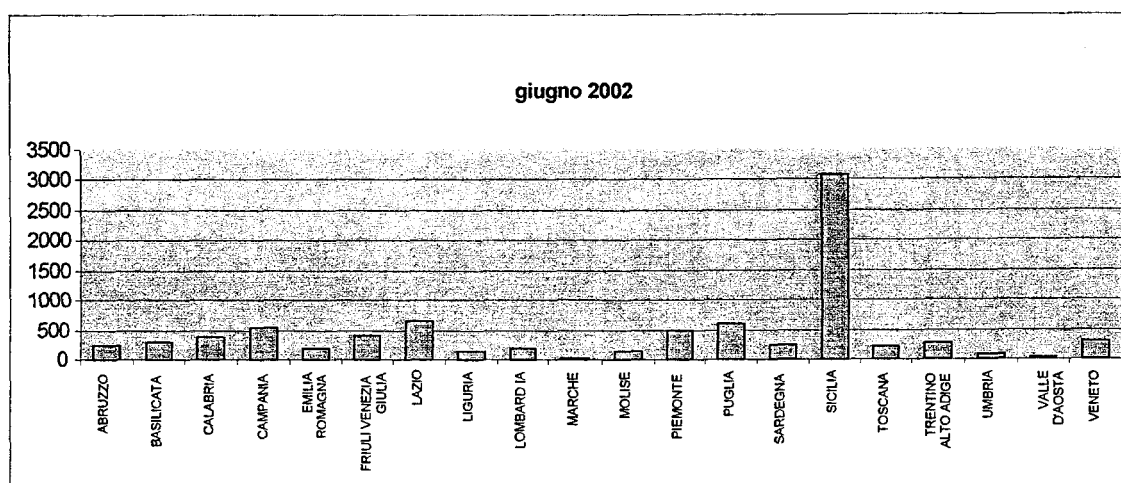
⁵³ Utenti iscritti: sono gli utenti abilitati all'esplorazione del sistema e ai servizi di orientamento, previo inserimento dei propri dati nella "scheda anagrafica" e l'assegnazione di nome utente ed una password di accesso.

Il quadro dei dati, appena presentato, evidenzia il buon impatto di FaDol in quegli ambiti di lavoro che più rischiano di rimanere ai margini di un processo di innovazione ormai in atto. In coerenza con le preoccupazioni della Unione Europea verso gli *older workers*, FaDol si presenta come strumento per la formazione dei formatori che operano in situazioni di disagio sia in senso anagrafico che territoriale. A partire dal 1990 (*Observatory on Ageing and Older People*) l'Europa ha identificato il rapporto tra l'età e l'impiego al lavoro come una delle quattro aree politiche maggiormente da presidiare e monitorare. Successivamente il Consiglio Europeo di Cardiff del 1998, ha evidenziato l'esigenza di considerare prioritarie quelle azioni per l'occupazione che ponessero al centro il sostegno e l'accesso all'acquisizione di competenze da parte di lavoratori in età matura.

Dal confronto tra il profilo socio-professionale dell'utenza FaDol rispetto a quello della popolazione target non si rilevano differenze significative nella distribuzione di età delle due popolazioni. Si conferma la presenza di un maggior numero di utenti del Sud e delle Isole e un minore numero di utenti del Centro-Nord, una proporzione di laureati poco inferiore alla media target, una percentuale minore di formatori "recenti" e una percentuale maggiore con elevata anzianità. La maggior parte degli utenti ha un rapporto di lavoro dipendente (a tempo indeterminato oppure determinato) mentre una minore proporzione della popolazione intrattiene altre forme di contratto di lavoro.

Per ciò che concerne la distribuzione geografica di FaDol, come già in precedenza affermato, si evidenzia una concentrazione di utenza verso le Isole e il Sud (fig. XII.6) e una crescente polarizzazione di presenze in Sicilia (dal 21% nell'ottobre 2001 al 36% nel giugno 2002).

Fig. XII.6 - Distribuzione Regionale utenti FaDol

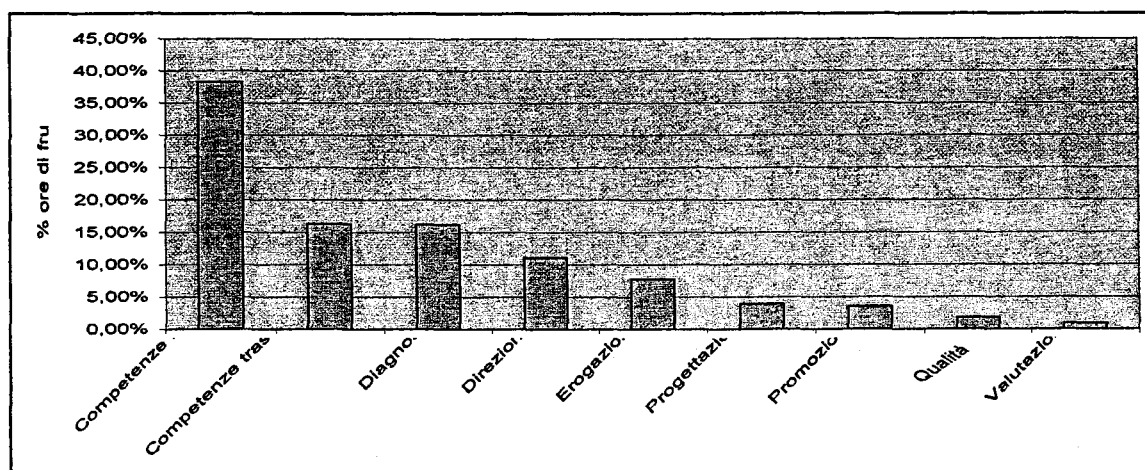


Fonte: Monitoraggio Formativo FaDol - Isfol

L'analisi dei corsi e dei percorsi didattici FaDol evidenzia un significativo aumento delle ore complessive di fruizione, infatti, a marzo 2002 gli utenti FaDol hanno fruito dei courseware per un totale di 100.000 ore mentre nell'ottobre 2001 le stesse erano 39.000. L'utente che inizia ad utilizzare un courseware lo utilizza per più ore 14,4 ore (ottobre 2001: 12,4 ore); questo dato è positivo poiché conferma sia l'interesse suscitato dai programmi che la qualità dell'interazione, e della comunicazione didattica assicurata dal sistema nella fidelizzazione degli utenti.

Tale analisi inoltre ci permette di capire gli orientamenti formativi prevalenti e i modelli d'uso dei corsi; infatti più della metà delle ore di fruizione si concentra nei courseware relativi alle competenze di base e alle competenze trasversali (fig. XII.7), aree di attività queste che più di altre rispondono ai fabbisogni di aggiornamento dei formatori.

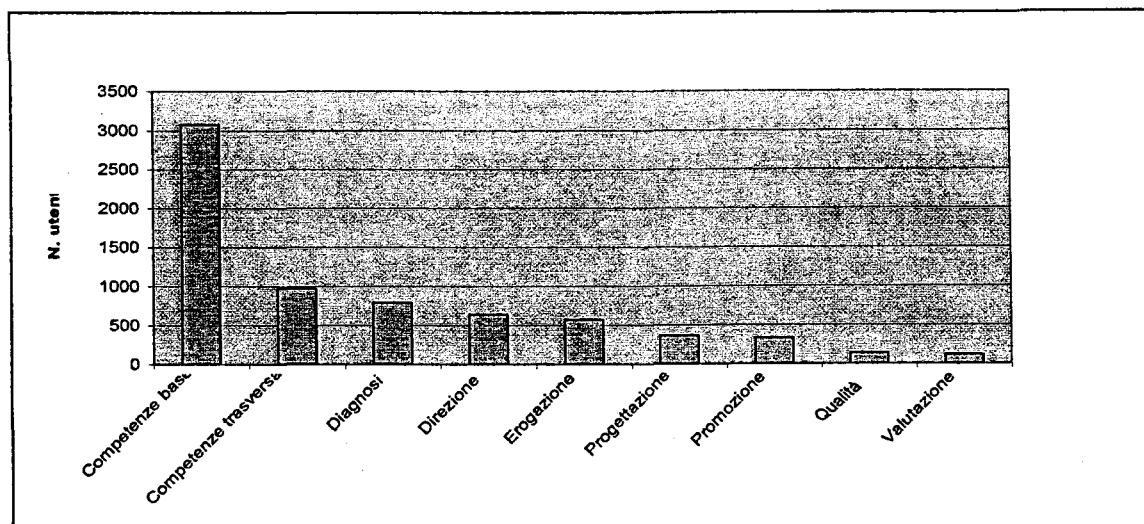
Fig. XII.7 - Ore di fruizione per tipologia di courseware



Fonte: Monitoraggio Formativo FaDol - Isfol

Come si può dedurre, di converso, i courseware attinenti le competenze tecnico-professionali specifiche (esclusi quelli relativi alle competenze trasversali) sono stati utilizzati da un numero esiguo di utenti (fig. XII.8)

Fig XII.8 - Numero di utenti per tipologia di courseware



Fonte: Monitoraggio Formativo FaDol - Isfol

A conferma di quanto affermato nel paragrafo precedente i quattro courseware più utilizzati e che ricoprono circa la metà delle ore complessive di fruizione sono: Office Automation per l'operatore della FP, Comunicazione interpersonale, Posta Elettronica come sistema di comunicazione e Formazione per l'integrazione e l'inserimento delle categorie svantaggiate.

I dati relativi alla fruizione dei moduli (tab.XII.5) rendono ancora più evidente l'orientamento degli utenti. Gli utenti FaDol mostrano un forte interesse alle problematiche di comunicazione interpersonale e a quelle informatiche. I dati rispecchiano un modello d'uso "modulare" che fa riferimento agli specifici interessi dei singoli utenti.

Tab. XII.5 - I dieci moduli formativi più utilizzati

Courseware	Modulo	Titolo	Numero Utenti	Ore di Fruizione	Ore/utente	% Fruizione
17	1	Teorie E Modelli Della Comunicazione	408	8.598	21,1	77,4
20	1	Microsoft Access 2000	774	7.084	9,2	62,6
20	5	Microsoft Word 2000	840	5.564	6,6	69,9
20	4	Microsoft Windows 98	983	4.175	4,2	76,2
20	2	Microsoft Excel 2000	744	3.572	4,8	69,1
16	0	Gestione delle Risorse Umane - Modulo Introduttivo	137	2.916	21,3	89,6
21	1	Usare L'e-Mail	660	2.768	4,2	73,6
21	2	Comunicare Efficacemente Con L'e-Mail	476	2.178	4,6	73,1
8	2	La Progettazione Di Interventi Formativi	183	1.973	10,8	78,7
23	1	Introducing The Organization	332	1.880	5,7	38,7

Fonte: Monitoraggio Formativo FaDol - Isfol

Per quanto riguarda la soddisfazione degli utenti occorre sottolineare che i giudizi espressi a conclusione dell'esperienza formativa (valutazione finale) sono estremamente positivi:

- la quasi totalità degli utenti parteciperebbe nuovamente ad altre attività di FaD;
- gli utenti che hanno concluso il proprio percorso formativo con FaDol esprimono un elevato grado di soddisfazione rispetto all'esperienza formativa.

Prospettive future

FaDol si inserisce a pieno titolo negli interventi tesi a ridurre il gap sulle conoscenze tecnologiche. Il sistema FaDol, infatti, rappresenta sul piano nazionale, e in particolare nelle aree del sud e delle isole, un efficace strumento per la *alfabetizzazione informatica* e per l'aggiornamento delle competenze delle Risorse Umane che operano nella FP. Una futura rete nazionale dovrebbe catalizzare nuove forme di cooperazione fra le diverse figure coinvolte e creare le condizioni perché avvenga il vero passaggio da un e-learning di prima generazione (autoformazione assistita tramite corsi da catalogo) a un e-learning di seconda generazione (apprendimento collaborativo in rete). Su questa linea si basa la riprogettazione della rete FaDol per renderla fruibile a tutti gli operatori della formazione e integrarla con rete locali similari. A partire anche dalle figure professionali da certificare, definite nell'ambito del Decreto (D.M. 166/2001) sull'accREDITAMENTO delle strutture formative, si andranno a coinvolgere tutti gli operatori della formazione attraverso una rete telematica aperta (Internet) con i dovuti mezzi di sicurezza e privacy, pienamente interattiva.

Su questi paradigmi la qualità delle HR nella Formazione Professionale iniziale e continua, risulta vincolo e fattore critico per il riordino dei diversi sottosistemi di riferimento. Nel nostro paese le diverse esperienze territoriali sulla FaD, insieme agli interventi nazionali (FaDol) costituiscono un processo in divenire di buone pratiche nella formazione a distanza. L'utilizzo delle NT per lo sviluppo delle HR è un problema aperto, sia sul piano teorico, sia su quello pratico. Un nuovo modo di concepire l'apprendimento, di progettare e gestire i sistemi di formazione, indirizza gli operatori e i progettisti FaD a reiterare e rinnovare continuamente i parametri e le metodologie adottate.

Capitolo 13

LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE

Il FSE 2000-2006, nel rafforzare il ruolo delle attività di valutazione di Programma rispetto al passato, ha costituito un'occasione molto importante per avviare in Italia un sistema nazionale di valutazione in grado di supportare in modo continuativo le scelte dei policy-makers nazionali e regionali dotandoli di uno strumento analitico per il disegno, la programmazione-riprogrammazione e la gestione delle politiche e degli interventi cofinanziati.

Si tratta certamente di un processo in larga misura stimolato e, per così dire, "eterodiretto" dalla Commissione europea e dai regolamenti comunitari che disciplinano le modalità di accesso e gestione di Fondi strutturali da parte degli Stati membri, nel cui ambito, tuttavia, può essere letta chiaramente la strategia adottata dal nostro Paese già in sede di negoziato a Bruxelles. Tale strategia, come risulta anche dai documenti di programmazione (Quadri comunitari di sostegno, Programmi operativi nazionali e regionali e relativi complementi di programmazione) del FSE (obiettivi 1 e 3), è infatti volta a costruire un sistema nazionale di valutazione in grado di produrre, in modo sistematico e ricorrente, un patrimonio di conoscenze significative sull'andamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane (formazione, istruzione, politiche sociali e del lavoro) poste in essere dalle amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi operativi (PO) di FSE, dandone una lettura omogenea sul territorio per ricostruirne lo stato di attuazione e gli effetti prodotti a livello nazionale e locale.

Il disegno complessivo di questo sistema, influenzato anche dalle regole comunitarie cui prima si accennava, e le prime analisi del suo stato di attuazione evidenziano alcuni tratti distintivi e le innovazioni più significative introdotte nell'attuale periodo di programmazione del FSE per rafforzare il ruolo delle attività di valutazione di programma. Va a tal fine sottolineato che:

- la funzione della valutazione non è più identificata dai policy-makers unicamente con le attività ispettive e di controllo amministrativo e finanziario finalizzate a verificare la regolarità degli interventi cofinanziati, ma diviene sempre più parte integrante del *policy cycle management del FSE* quale momento successivo alla programmazione ed attuazione

degli interventi, volto a ricostruirne i risultati secondo criteri di efficienza e di efficacia anche al fine di migliorare l'impostazione futura sia dei singoli progetti che dei programmi che li sostengono;

- divenendo sempre più parte integrante del *policy cycle management*, la valutazione interviene in diverse fasi di attuazione della programmazione 2000-2006 (valutazioni in progress, intermedia, finale ed ex post) anche al fine esplicito di supportare – come nel caso della valutazione intermedia - la riprogrammazione in itinere delle risorse finanziarie attribuite alle amministrazioni titolari dei PO;
- la valutazione non riguarda più soltanto le politiche formative ma, per effetto della riforma del FSE che ne ha ampliato le finalità, si estende anche alle altre politiche attive del lavoro, all'istruzione ed alle politiche di inclusione sociale. Essa, inoltre, tiene conto dei molteplici obiettivi (globali e specifici) ipotizzati in sede di programmazione, dei vari policy-field e delle specifiche linee di intervento a questi riconducibili (assi, misure, tipologie di azione e principali tipologie di intervento), al fine di fornire informazioni più dettagliate in merito a ciascuno di questi aspetti e diversificate circa gli effetti da queste prodotti (in termini, ad esempio, di realizzazioni, risultati ed impatti);
- il sistema di valutazione è articolato ad un duplice livello, nazionale e di singolo PO, in modo da poter ricostruire gli effetti più rilevanti prodotti dalle politiche cofinanziate sull'intero sistema Paese sulla base delle informazioni fornite dalle varie amministrazioni titolari del FSE;
- questa valorizzazione della *dimensione locale* della valutazione – oltre a rappresentare una delle novità più rilevanti introdotta dal FSE 2000-2006 - appare coerente, da un lato, con i processi di *devolution* avviati in Italia in relazione all'insieme delle politiche di sviluppo delle risorse umane, sulle quali ogni amministrazione può effettuare ulteriori *affondi* valutativi a seconda dei propri interessi e bisogni di conoscenza; dall'altro con l'esigenza valutativa più generale di favorire una maggiore efficienza nella raccolta delle informazioni (il dato viene rilevato nei singoli contesti in cui si produce) ed una maggiore efficacia nel loro utilizzo (la valutazione è mirata anche sul singolo PO);
- il coordinamento e la gestione delle attività di valutazione è affidato a diversi organismi (Comitati di sorveglianza, gruppi tecnici di valutazione) ed attori (Commissione europea, amministrazioni centrali, regionali e provinciali, parti sociali, Struttura nazionale di valutazione del FSE istituita presso l'ISFOL e valutatori indipendenti dei PO) che

interagiscono fra loro, anche raccordando il livello nazionale con quello locale, nel rispetto del principio di partenariato.

Molti dei tratti distintivi e delle innovazioni ora descritte in relazione al sistema nazionale di valutazione previsto dalla programmazione 2000-2006 del FSE hanno trovato conferma, a livello operativo, nel primo triennio di attuazione degli obiettivi 1 e 3.

Limitando l'analisi al contributo fornito per la costruzione di questo sistema dal solo obiettivo 3 del FSE, va infatti evidenziato che esso, in generale, è operativo sia a livello centrale (la Struttura nazionale di valutazione dell'Isfol è operativa fin dal 1995) che locale (ad esempio, tutti i valutatori indipendenti dei PO sono stati individuati), è basato sul partenariato, ossia sul coinvolgimento sistematico nelle varie fasi del processo di valutazione di tutti gli attori in gioco (referenti comunitari e delle amministrazioni centrali e regionali, valutatori dei PO e del Qcs, parti sociali, ecc), può contare su specifiche azioni di supporto scientifico e metodologico utili a raccordare le valutazioni svolte a livello di Quadro comunitario di sostegno (QCS) e di singoli PO, rispecchia la complessità delle tematiche e degli ambiti di analisi che caratterizzano la programmazione 2000-2006 del FSE ed è strutturato in modo tale da assicurare un processo costante di scambio di informazioni e di feed-back tra tutti gli attori coinvolti nelle attività di valutazione.⁵⁴

Anche ai fini della sua operatività e pervasività tra i vari attori citati giova inoltre evidenziare come tale sistema possa, tra l'altro, avvalersi:

- della condivisione, tra tutte le amministrazioni dell'obiettivo 3, di un set comune di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto a supporto del monitoraggio e della valutazione del QCS e dei PO;
- della progressiva entrata a regime di un sistema centrale di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale (Monit 2000, gestito dal Ministero dell'Economia) che interagisce con i sistemi di monitoraggio locali per la raccolta delle informazioni necessarie alla costruzione degli indicatori di realizzazione;
- della impostazione metodologica e sperimentazione di modelli, metodi e strumenti di valutazione più sofisticati rispetto al passato, rivolti non più prevalentemente a verificare l'efficienza finanziaria e l'attuazione fisica degli interventi di FSE, ma anche a misurarne l'efficacia assoluta e relativa (in termini, ad esempio, di impatti netti prodotti dagli interventi rivolti alle persone ai fini della loro occupabilità);

⁵⁴ Cfr. Isfol- Struttura nazionale di valutazione "Rapporto sulle condizioni di valutabilità del Qcs Obiettivo 3 FSE 2000-2006", Maggio 2002 (Bozza)

- sotto il profilo organizzativo, di ruoli e procedure codificate per integrare le valutazioni dei PO con quelle del Qcs.

In conclusione, il FSE sta contribuendo alla costruzione di un sistema di valutazione delle politiche coerente con il rafforzamento che tali attività hanno ricevuto nella programmazione 2000-2006 quale strumento di supporto ai *policy-makers*, articolato rispetto ai vari attori coinvolti a livello nazionale e locale, complesso per l'insieme delle finalità perseguite e delle attività strumentali alla loro realizzazione e pervasivo in riferimento alle sue potenzialità di utilizzo. Fermo restando, infatti, che la *funzionalità* di tale sistema dovrà essere verificata pienamente in vista della valutazione intermedia del 2003, va comunque sottolineato che, fin da oggi, esso può costituire un punto di riferimento importante – anche se certamente non esclusivo - per la diffusione di modelli e prassi valutative applicate non solo alle politiche cofinanziate ma anche a quelle nazionali e regionali finalizzate allo sviluppo del capitale umano ed al lavoro.

Ciò anche in considerazione del fatto che il FSE è ormai divenuto uno snodo cruciale tra queste politiche, oggetto degli impegni assunti dal nostro Paese nei Piani nazionali per l'occupazione ed in quello per l'inclusione sociale, e la strategia europea per l'occupazione che entrambi (FSE e politiche nazionali e regionali citate) contribuiscono a realizzare.

SEZIONE IV

L'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE COMUNITARIE

Capitolo 14

IL FONDO SOCIALE EUROPEO IN ITALIA

1. Il quadro d'insieme

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è, come noto, lo strumento finanziario appartenente ai Fondi Strutturali dell'Unione Europea che dal 1957 sostiene l'investimento nelle risorse umane. Attualmente è in fase di attuazione la programmazione 2000-2006 la quale presenta delle significative innovazioni e discontinuità rispetto alle precedenti. Infatti, secondo quanto previsto dai due nuovi Regolamenti di riferimento del FSE (il Reg.1260/1999, *Disposizioni generali sui Fondi strutturali* e il Reg.1784/1999, specifico per il FSE), esso è concepito innanzitutto come uno strumento che promuove e sostiene a livello nazionale la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e in particolare i Piani di Azione per l'Occupazione (NAP) che annualmente vengono elaborati dagli Stati membri. Com'è noto, i NAP contengono il complesso delle politiche pubbliche del lavoro e delle risorse umane (e quindi non solo quelle sostenute dal FSE) strutturate secondo i cosiddetti *pilastri* della SEO e le relative *linee-guida* annuali: questa è la ragione per la quale i documenti di programmazione FSE (ma anche la loro attuazione) si misureranno e si confronteranno in maniera *formale* fino al 2006 con i contenuti e le priorità annuali della SEO. Oltre a contribuire alle azioni intraprese nell'ambito della SEO, il FSE rimane comunque - in continuità con la programmazione 1994-1999 - strumento di *coesione economica e sociale* nonché di promozione dell'occupazione e della parità tra uomo e donne. Il complesso di queste finalità viene perseguito dal FSE 2000-2006 attraverso una gamma di attività ammissibili decisamente più ampia di quella che aveva caratterizzato la programmazione 1994-1999⁵⁵.

Nel suo insieme, il FSE 2000-2006 presenta per l'Italia il seguente profilo generale:

- una disponibilità finanziaria totale ingente pari a 15.847.777.606 Euro (composta da risorse comunitarie per 8.374.225.100 Euro alle quali si sommano quelle nazionali ed il contributo dei privati): di essi, 6.338.793.552 Euro sono allocati nelle aree cosiddette Obiettivo 1⁵⁶,

⁵⁵ Cfr. Gagliardi F. (a cura di), *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo*, Il Mulino-Provincia Autonoma di Trento-Unione Europea, Bologna, 2001

⁵⁶ Per l'Italia le aree Ob.1 comprendono le seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia

8.720.184.054 nelle aree Obiettivo 3⁵⁷ e 788.800.000 nell'Iniziativa Comunitaria (IC) Equal. Nelle aree Ob.1, il 75% delle risorse finanziarie complessive è gestito dalle Regioni (il restante essendo a titolarità di Amministrazioni centrali dello Stato) mentre nelle aree Ob.3 questa percentuale sale al 95%;

- una programmazione molto articolata sotto il profilo dei *prodotti* e consistente in: un documento *nazionale* di programmazione (*Documento Unico di Programmazione, Docup*) relativo all'IC Equal; un documento di programmazione del solo FSE per le aree Ob.3 (*Quadro Comunitario di Sostegno*) a sua volta articolato in 14 *Programmi Operativi Regionali*⁵⁸ e un *Programma Operativo Nazionale* a titolarità del Ministero del Lavoro⁵⁹; un documento di programmazione di tutti i Fondi Strutturali (e quindi non solo del FSE) per le aree Ob.1 (*Quadro Comunitario di Sostegno*) a sua volta articolato in 7 *Programmi Operativi Regionali plurifondo*⁶⁰ e 5 *Programmi Operativi plurifondo* a titolarità di Amministrazioni centrali dello Stato (e quindi definiti *nazionali* - ma sarebbe più corretto chiamarli *sovraregionali*⁶¹). A ciascun *Programma Operativo* appartenente alle aree Ob.1 e 3 è inoltre agganciato un ulteriore documento programmatico denominato *Complemento di programmazione*⁶²;
- il riferimento ad un sistema di *priorità di intervento* (ovvero di obiettivi *generali e specifici*) sostanzialmente identico, quanto al FSE, per i due *Quadri Comunitari di Sostegno* (QCS) il quale, coerente con i *campi di applicazione* del FSE definiti all'art.2 del Reg.1784/99, è stato declinato e contestualizzato territorialmente nei documenti di programmazione regionali o sovraregionali (*Programmi operativi* e relativi *Complementi di programmazione*) e nelle relative *Misure*⁶³. Sensibilmente differente risulta invece il sistema delle priorità intorno al quale si struttura il *Docup Equal* il quale fa riferimento diretto, con due aggiunte *originali*, ai quattro *pilastri* della *Strategia Europea per l'Occupazione* (SEO).

Tre elementi emergono sopra tutti dal profilo del FSE appena tracciato:

- la consistenza delle risorse pubbliche di FSE (comunitarie e nazionali) disponibili le quali, concentrate soprattutto nella programmazione realizzata attraverso i due QCS, ammontano

⁵⁷ Comprendono il territorio nazionale non compreso nell'Obiettivo 1

⁵⁸ Sono i seguenti: PO Regione Autonoma Valle d'Aosta, PO Piemonte, PO Lombardia, PO Provincia Autonoma di Trento, PO Provincia Autonoma di Bolzano, PO Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, PO Veneto, PO Liguria, PO Emilia-Romagna, PO Toscana, PO Umbria, PO Marche, PO Lazio, PO Abruzzo

⁵⁹ In realtà il Programma non è "nazionale" ma relativo alle aree Ob.3

⁶⁰ Sono i seguenti: PO Basilicata, PO Calabria, PO Campania, PO Molise, PO Puglia, PO Sardegna, PO Sicilia

⁶¹ Sono i seguenti: PO "Una scuola per lo sviluppo", PO Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, PO Sviluppo Imprenditoriale Locale, PO "Ricerca Scientifica, Sviluppo e Alta formazione", PO "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"

⁶² Nel complesso vi sono quindi 29 *Complementi di programmazione*

⁶³ La Misura è, nel linguaggio del FSE, un insieme di azioni di tipo differente orientate verso il perseguimento di un identico *Obiettivo specifico* (si veda anche oltre)

ad una quantità significativamente superiore a quella del FSE 1994-99. Questa situazione, inequivocabilmente favorevole in termini assoluti, va considerata nel contesto di una situazione - quella italiana - nella quale le politiche regionali in materia di formazione e lavoro registrano un elevato tasso di dipendenza dal FSE (ovvero circa il 70% delle risorse finanziarie che annualmente le sostengono sono riconducibili alla programmazione del FSE). La disponibilità di un rilevante ammontare di risorse FSE per il periodo 2000-2006 consente di mantenere e rinforzare questo modello ma al tempo stesso rischia di aggravare - soprattutto in prospettiva - questa dipendenza;

- l'articolazione e la complessità del disegno programmatico complessivo il quale asseconda e sostiene i processi di decentramento e *devoluzione* che hanno interessato nell'ultimo quinquennio le politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo locale. In questo senso vanno letti: a) il rapporto e la concatenazione logica e di contenuti esistenti tra i QCS (ed il Docup per l'IC Equal) - i quali sono documenti strategici di *cornice* di livello sovraregionale -, i documenti regionali di programmazione (generale e di dettaglio) - i quali declinano localmente la *cornice* nazionale -, i documenti operativi sovraregionali - i quali, il riferimento è soprattutto ai due a titolarità del Ministero del Lavoro, agiscono come strumenti di coordinamento e di sostegno alle politiche locali che declinano la *cornice* nazionale contenuta nei QCS/Docup;
- la collocazione del FSE 2000-2006 in un *punto di snodo* e di *connessione* tra le SEO e le politiche nazionali (statali ma soprattutto regionali) in materia di formazione, istruzione, lavoro e sviluppo locale ovvero in una posizione che, anche alla luce dei contenuti dei Regolamenti comunitari di riferimento, ne problematizza l'impiego ed ha richiesto - a partire dalla sua programmazione - un approccio ed uno sforzo in discontinuità con quanto avvenuto nel FSE 1994-1999.

E' proprio da questo ultimo richiamo alla *posizione* del FSE 2000-2006 che è necessario partire per coglierne con chiarezza i tratti qualificanti.

1.1. Il FSE 2000-2006 e la Strategia Europea per l'Occupazione

La connessione tra FSE e SEO (per il tramite dei NAP nazionali annuali) è elemento centrale per la programmazione 2000-2006 tant'è che essa è anche oggetto di valutazione periodica in sede di attuazione di quest'ultima. I dati di programmazione finanziaria - si veda

oltre per un dettaglio - mostrano la seguente suddivisione percentuale delle risorse FSE Italia tra i quattro *pilastr*i della SEO⁶⁴:

- il pilastro *Occupabilità* riceve il 68% delle risorse totali del periodo 2000-2006;
- il pilastro *Imprenditorialità* riceve il 7% della spesa prevista;
- il pilastro *Adattabilità* riceve il 15% delle risorse totali;
- il pilastro *Pari Opportunità* è destinatario del 10% della spesa totale⁶⁵.

Il FSE italiano 2000-2006 risulta con assoluta chiarezza collegato prioritariamente al pilastro *Occupabilità*, come peraltro nella maggioranza dei Paesi membri dell'Unione Europea⁶⁶, e ciò è in evidente coerenza con la situazione di contesto socio-economico esistente in Italia al momento della programmazione. Questo orientamento è comune alle aree Ob.1 e Ob.3 le quali invece si differenziano in relazione ai pilastri *Imprenditorialità* (al quale il QCS Ob.1 assegna il 10% della spesa contro il 6% del QCS Ob.3) e *Adattabilità* (ove la situazione è opposta, con il QCS Ob.3 che vi alloca il 16% della spesa a fronte del 10% del QCS Ob.1). Inoltre, nella programmazione italiana - giova ribadirlo - il riferimento alla *Occupabilità* (ed alla SEO in generale) non è disgiunto da una volontà di utilizzo del FSE a supporto della *coesione economica e sociale*⁶⁷ per cui tra le Misure che sostengono lo specifico pilastro ve ne sono alcune, ad esempio la Misura B1⁶⁸ o la A3⁶⁹, evidentemente rivolte al mantenimento della coesione appena richiamata.

Il rapporto tra FSE e SEO (essenziale perché la SEO ed i NAP sono strumenti che non hanno dotazioni finanziarie di sostegno proprie) è leggibile non solo attraverso la logica dei *pilastr*i ma anche utilizzando le *Linee-guida annuali* con l'avvertenza però che la programmazione 2000-2006 (costruita nell'annualità 1999-2000) ha fatto - ovviamente - riferimento a quelle vigenti all'epoca ovvero alle *Linee-guida* per l'elaborazione dei NAP 1999. Il confronto tra le *Linee-guida 1999* ed i contenuti della programmazione FSE a livello di Misura⁷⁰ mostra il deciso orientamento delle Misure FSE verso il pilastro dell'*Occupabilità* (con quasi tutte le *Linee-guida* previste interessate dal FSE): i rimanenti tre pilastri invece appaiono, ad una lettura non solo di tipo finanziario, collegati in maniera decisamente meno

⁶⁴ Il totale delle risorse finanziarie considerate non comprende l'Asse F del QCS Ob.3 e il FSE Ob.1 allocato sugli Assi diversi dall'Asse III Risorse Umane (pari al 25% circa delle risorse totali FSE Ob.1). Conteggiando anche il Docup Equal le percentuali indicate non variano in maniera sostanziale

⁶⁵ La divisione delle risorse FSE sui 4 pilastri della SEO è stata fatta secondo il seguente schema: a) Occupabilità; Assi A, B e C; b) Imprenditorialità; Misure D3, D4 e D5 (quest'ultima solo in Ob.1); c) Adattabilità; Misure D1 e D2; d) Pari Opportunità; Asse E

⁶⁶ Nonostante una Comunicazione della Commissione Europea del 16.1.01 contenga, per l'Italia, una ricostruzione del tutto differente ma chiaramente sbagliata

⁶⁷ Cfr. art.1 del Reg.1784/99

⁶⁸ Relativa all'inserimento sociale e lavorativo dei gruppi svantaggiati

⁶⁹ Relativa all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di disoccupati di lunga durata

⁷⁰ Considerando anche l'IC Equal

rilevante al FSE ma risultano comunque tra loro qualitativamente equivalenti in termini di contributo.

Anche il confronto tra FSE e NAP 2002 (versione del 6/2002) conferma, con riferimento alle *Linee-guida* indicate per il 2002, il contributo significativo del FSE alla SEO così come declinata nel NAP Italia. Nello specifico, il FSE viene indicato come centrale rispetto alle *Linee-guida* relative ai servizi per l'impiego (LG 1), alle azioni formative e di politica attiva del lavoro (LG 2), al miglioramento della qualità dei sistemi di educazione e formazione (LG 4), allo sviluppo dell'*e-learning* (LG 5), alla lotta all'esclusione sociale (LG 7⁷¹), allo sfruttamento delle *potenzialità occupazionali* del settore dei servizi (GL 10) e della dimensione *locale* dello sviluppo (LG 11⁷²), all'apprendimento *lungo tutto l'arco della vita* (LG 15), alla riduzione delle differenze e delle discriminazioni di *genere* (LG 16 e 17).

Nel complesso pertanto il FSE appare, rispetto alla SEO nelle due *versioni* considerate, come il principale canale di sostegno finanziario di alcune componenti centrali e qualificanti la SEO stessa così come declinata in Italia ovvero: le politiche formative intese in senso ampio; una quota delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego; le politiche di rafforzamento e sviluppo delle strutture e dei *sistemi* di istruzione, formazione e lavoro.

2. La strategia generale ed il disegno programmatico del FSE 2000-2006

La strategia generale del FSE 2000-2006⁷³ è quella, molto ambiziosa, di “contribuire ad accrescere l'occupabilità della popolazione in età lavorativa e la qualificazione delle risorse umane anche attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, delle *pari opportunità* tra uomini e donne⁷⁴”. In coerenza con questa strategia generale, il FSE intende inoltre “favorire i processi di ammodernamento e innovazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro”. Di questa strategia *nazionale*, assata sulle parole-chiave della SEO in maniera perfino troppo fedele (occupabilità, adattabilità, imprenditorialità, pari opportunità), i due QCS danno ciascuno una prima importante specificazione legata alle caratteristiche dei rispettivi territori e dei sistemi socio-economici di riferimento:

⁷¹ Con particolare attenzione all'IC Equal

⁷² Il riferimento prioritario è qui al QCS Ob.1 la cui strategia complessiva assume lo *sviluppo* come principio ispiratore

⁷³ Da qui in poi, salvo quanto diversamente indicato, il riferimento è esclusivamente al FSE allocato sui QCS Ob.1 e 3 nonché sui relativi Programmi Operativi e Complementi di Programmazione

⁷⁴ Ministero del Lavoro e delle P.S., *Quadro di riferimento per sviluppare le risorse umane, aumentare e migliorare l'occupazione*, settembre 1999, p.18 e segg.. Per le aree Ob.1 era stato elaborato precedentemente anche un documento strategico generale denominato *Piano di Sviluppo del Mezzogiorno* riferito al complesso dei Fondi Strutturali

- il QCS Ob.3 identifica tre *ambiti di intervento* prioritari per il FSE: a) i percorsi di apprendimento e di inserimento lavorativo di differenti gruppi e *target* di popolazione; b) la risposta ai fabbisogni manifestati dal mercato sul versante della domanda di lavoro; c) gli strumenti ed i servizi finalizzati a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e ad innalzare la qualificazione della forza-lavoro⁷⁵;
- il QCS Ob.1 invece assegna al FSE (o, meglio, all'Asse *Risorse Umane*⁷⁶) l'obiettivo di "indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane; fare crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno e valorizzare i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale; ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali, valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e del benessere sociale e ridurre la marginalità sociale"⁷⁷.

La strategia appena esposta è articolata, dal *Quadro di riferimento* e dai QCS a seguire negli altri documenti di programmazione, in 5 *obiettivi globali* corrispondenti (di nuovo, in maniera molto fedele) ai 5 *campi di applicazione* del FSE indicati nel Reg.1784/99⁷⁸:

- al primo *obiettivo globale* (Contribuire all'occupabilità dei soggetti in cerca di lavoro) le aree Ob.1 assegnano il 29,4% della spesa totale e le aree Ob.3 il 32%;
- al secondo *obiettivo globale* (Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale) le aree Ob.1 assegnano il 4,8% della spesa totale e le aree Ob.3 il 5,5%;
- al terzo *obiettivo globale* (Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro) le aree Ob.1 assegnano il 37,3% della spesa e le aree Ob.3 il 29%;
 - al quarto *obiettivo globale* (Sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività. Favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità) le aree Ob.1 assegnano il 18,6% della spesa e le aree Ob.3 il 21%;

⁷⁵ QCS Ob.3, p.13

⁷⁶ E' necessario ricordare qui che la programmazione FSE nelle aree Ob.3 e Ob.1 per quanto analoga nel suo insieme e nella sua logica complessiva presenta però delle differenze legate essenzialmente al fatto che nelle aree Ob.3 il QCS (ed i Programmi Operativi) sono *monofondo* mentre nelle aree Ob.1 sono *plurifondo*. Pertanto, nei documenti programmatori delle aree Ob.3 la programmazione del FSE si articola in obiettivi globali (Assi) e obiettivi specifici (a ciascuno dei quali corrisponde una o più Misure) mentre nelle aree Ob.1 il FSE sostiene direttamente uno solo degli Assi nei quali si articola la programmazione (*Risorse Umane*, III) ed è presente in quantità modesta negli altri Assi prevalentemente *non-FSE* che compongono i documenti di programmazione

⁷⁷ QCS Ob.1, p.82

⁷⁸ Questi *obiettivi globali* si traducono in altrettanti *Assi di intervento* nei documenti relativi alle aree Ob.3 e in altrettanti *policy field* nella programmazione FSE delle aree Ob.1: la differenza tra Assi (Ob.3) e *policy fields* (Asse Risorse Umane del QCS Ob.1) è solo nominale

- infine, al quinto *obiettivo globale* (Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro) le aree Ob.1 e Ob.3 assegnano una identica quota di spesa pari al 10% del totale.

Attraverso una lunga catena di intervento, la quale prevede - si veda oltre per un maggiore dettaglio - che ad ogni obiettivo *globale* siano agganciati degli *obiettivi specifici* i quali si realizzano a loro volta attraverso Misure alle quali fanno riferimento le tipologie di azione che coinvolgono i destinatari finali, il perseguimento dei 5 *obiettivi globali* nelle aree Ob.3 e 1 dovrebbe portare - in forma graduale e progressiva nel tempo - alla produzione di complessi e diversificati effetti generali⁷⁹ i quali a loro volta traducono - da un altro punto di vista - la strategia che il FSE intende perseguire ai suoi diversi livelli di programmazione e attuazione. La lista è molto dettagliata in quanto - idealmente - a ciascun *obiettivo specifico* sono collegati uno o più effetti di tipo quantitativo (ovvero *numericamente* rappresentabili) oppure qualitativo (ovvero descritti, almeno nei documenti di programmazione, in termini *narrativi*). Quelli indicati in sede di programmazione, nell'ambito dei quali gli effetti quantitativi sono i più immediatamente rappresentabili, sono peraltro abbastanza eterogenei sotto il profilo sostanziale e prevedono:

- effetti (di complessa misurazione ma soprattutto valutazione dal punto di vista tecnico) che riguardano specifiche aree territoriali: è il caso, ad esempio, della riduzione del tasso di disoccupazione oppure dell'aumento del tasso di attività o di occupazione; della diminuzione del tasso di abbandono o di uscita precoce dal sistema educativo; dell'aumento dei livelli di qualificazione posseduti dalla popolazione;
- effetti riferiti a specifiche popolazioni-target (ad esempio: adulti, giovani, non occupati, occupati, donne, persone a rischio di marginalità sociale): in larga parte sono effetti analoghi a quelli indicati al punto precedente con la differenza che essi riguardano un *bersaglio* definito in termini di popolazione o gruppo e non un territorio. Ritroviamo pertanto effetti descritti come *riduzione* (ad esempio del numero delle persone in condizione di marginalità sociale) oppure *aumento* (del tasso di occupazione femminile, delle abilità di base e tecnico-professionali, dei livelli di qualificazione formale posseduti, del tasso di partecipazione ad attività di formazione/istruzione);
- effetti relativi alla funzionalità o al funzionamento di sistemi o istituzioni. Si tratta di effetti descritti nei documenti di programmazione prevalentemente in maniera narrativa (talvolta generica) come ad esempio: messa a regime delle riforme in materia di servizi per

⁷⁹ Ulteriormente dettagliati e specificati nei singoli Programmi Operativi

l'impiego, formazione, educazione e orientamento; aumento dell'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego; aumento delle capacità di governo delle Pubbliche Amministrazioni; miglioramento del grado di integrazione istituzionale tra sistemi ed organismi pubblici operanti nelle aree della formazione e del lavoro; implementazione di dispositivi finalizzati a favorire l'accesso e la fruizione dei servizi sostenuti dal FSE;

- effetti che riguardano le dotazioni strumentali ed i profili metodologici di intervento: è una famiglia di effetti un po' spuria e di livello intermedio che si identifica essenzialmente con la sperimentazione ed il consolidamento di modelli e dispositivi di intervento mirati a specifiche popolazioni-target e/o questioni.

In coerenza con la strategia del FSE già esposta nei suoi termini generali, la ripartizione delle risorse finanziarie tra i 5 *obiettivi globali* e la gamma degli effetti attesi mostrano la assoluta priorità di due obiettivi sopra tutti: l'utilizzo del FSE per contribuire all'*occupabilità* dei soggetti in cerca di lavoro (un obiettivo che, giustamente, riceve una quantità di risorse proporzionalmente maggiore nelle aree Ob.1); il ricorso al FSE per costruire - anche attraverso importanti azioni *di secondo livello* non direttamente rivolte a persone - un sistema di formazione e di istruzione che realizzi il principio dell'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita*. Sono, questi, i due ambiti di intervento del FSE già indicati in precedenza come nuovi rispetto alla esperienza italiana e merita di essere sottolineato che il FSE 2000-2006 interviene su di essi sia in quanto parti della SEO - ovvero di un dispositivo che periodicamente viene aggiornato nei suoi contenuti, monitorato e valutato - sia attraverso una gamma di *leve* molto più ampia e articolata rispetto alla precedente programmazione FSE tra le quali la formazione tradizionalmente intesa è (dovrebbe essere) la meno rilevante.

Va anche evidenziato, sembra un elemento ovvio e meramente formale ma è in realtà un dato sostanziale, come questa *cornice strategica* generale accolga le principali caratteristiche del FSE così come definite nel Regolamento 1784/99 ovvero:

- il FSE (art.1) ha il compito di fornire il proprio "sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale. In particolare, il Fondo contribuisce alle azioni intraprese nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione e degli orientamenti annuali sull'occupazione";
- i possibili *campi di applicazione* del FSE sono i seguenti (art.2): a) sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione; b) promozione di parti opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro con particolare

attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale; c) promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e della consulenza nell'ambito di una politica di apprendimento *nell'intero arco della vita*; d) promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia; e) misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nell'intervento nell'ambito di questi *campi* il FSE (art.3) "tiene conto": a) della promozione di *iniziative locali* per promuovere l'occupazione; b) della dimensione sociale e del potenziale occupazionale della *società dell'informazione*; c) della promozione della "parità tra uomini e donne nel senso dell'integrazione delle politiche in materia di pari opportunità";

- le *attività ammissibili* al finanziamento del FSE sono (art.3) "essenzialmente" aiuti alle persone (istruzione e formazione professionale, aiuti all'occupazione ed al lavoro autonomo, formazione specifica nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, sostegno all'occupazione in forma autonoma e *imprenditoriale*). Il FSE può però finanziare anche azioni di *assistenza a strutture e sistemi* (sviluppo e miglioramento dei sistemi della formazione professionale e dell'istruzione, ammodernamento dei servizi di collocamento, sviluppo dei legami tra *mondo del lavoro* e istituti di istruzione, formazione e ricerca, sviluppo dei sistemi di previsione delle tendenze del mercato del lavoro e delle esigenze di qualificazione) e *misure di accompagnamento* (servizi e strutture per favorire la fruizione delle azioni offerte, misure di carattere sociopedagogico, sensibilizzazione, informazione e pubblicità);
- l'individuazione specifica delle *attività da finanziare* e dei *campi di applicazione* da privilegiare deve essere realizzata (art.4): a) tenendo conto delle priorità nazionali definite nei *Piani di azione nazionali per l'occupazione*; b) concentrando le risorse su un numero limitato di *campi* (o temi) "mirati alle esigenze più importanti ed alle azioni più efficaci"; c) adottando "la formula del *partenariato*".

2.1. Dalla strategia generale agli interventi attuativi

Ripercorrere, anche se per sommi capi, il lungo sentiero che dalla *cornice strategica* del FSE porta alla individuazione delle linee operative di intervento (le Misure) è assolutamente necessario perché consente di capire come la programmazione 2000-2006 ha cercato di conciliare il riferimento ad una strategia generale di riferimento di livello sovranazionale (la SEO) ed la sua declinazione nazionale (attraverso il NAP) con una titolarità programmatica ed attuativa del FSE prevalentemente di livello regionale.

Il macrodisegno di programmazione rappresentato dagli *obiettivi globali* - comuni alle aree Ob.1 e 3 - riceve una prima specificazione (essenzialmente sotto il profilo dei contenuti) dalla individuazione nei QCS di *obiettivi specifici* (tab. XIV.1) i quali rappresentano una prima declinazione operativa - ma sempre in un quadro territoriale sovraregionale - degli obiettivi *globali*.

Tab. XIV.1 - La struttura complessiva della programmazione FSE in Italia (QCS e PO)

Obiettivo globale	Assi/Policy fields	Obiettivi specifici
Contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa	A) Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a uomini e donne la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere il reinserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro	Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti
		Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata
Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale	B) Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro con particolare attenzione alle persone che rischiano l'esclusione sociale	Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento di soggetti a rischio di esclusione sociale
Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro	C) Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione, dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale	Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione
		Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore e universitaria

		Promuovere l'istruzione e la formazione permanente
Sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività. Favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità	D) Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia	Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sviluppare la formazione continua con priorità alle PMI ed alla Pubblica Amm.ne Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei <i>nuovi bacini di impiego</i> (QCS Ob.3) /Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei <i>nuovi bacini di impiego</i> e l'emersione del lavoro nn regolare (QCS Ob.1) Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico
Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro	E) Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro compreso lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e alle attività imprenditoriali, a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso nel mercato del lavoro	Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro
Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione e informazione (solo QCS Ob.3)	F) Accompagnamento del QCS e dei Programmi Operativi	Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo (solo QCS Ob.3)

Al di sotto ed oltre il livello rappresentato dagli *obiettivi specifici* il quadro programmatico del FSE mantiene una sua unitarietà sotto il profilo logico e terminologico (agli *Obiettivi specifici* infatti sono collegate una o più Misure dentro le quali stanno *insieme* diversificati di tipologie di azione) si differenzia dal punto di vista dei *contenuti* tra i *Programmi operativi* (PO) regionali e quelli *sovraregionali* (PON). I primi infatti si strutturano in Misure (14 per le aree Ob.1⁸⁰ e 15 per le aree Ob.3) le quali - con qualche eccezione - sono identiche nell'Ob.1 e 3 pur presentando alcune diversità nei *Programmi Operativi* (PO) i quali raccolgono e incorporano le specificità e le priorità locali di *policy*. I PO *sovraregionali* invece contengono Misure che solo in pochi casi (ad esempio il PON *Azioni di sistema* Ob.3) sono riconducibili direttamente a quelle contenute nei PO regionali e che comunque sono estremamente differenti nei diversi documenti di programmazione essendo legate più alla loro appartenenza

⁸⁰ Ad esse vanno aggiunte le Misure FSE posizionate negli Assi prevalentemente non-FSE dei documenti di programmazione

ad un dispositivo programmatico tematico e plurifondo che alla loro caratterizzazione come Misure sostenute dal FSE inserite nel QCS Ob.1.

La tabella sotto proposta (tab. XIV.2) riassume il quadro degli *obiettivi globali*, degli *Assi (Ob.3)/policy fields (Ob.1)*, degli *obiettivi specifici* e delle Misure per la programmazione Ob. 1 e Ob.3 relativa ai PO a titolarità delle Regioni/Province Autonome mostrando la complessa strutturazione d'insieme del disegno di *policy* sotteso all'attuazione del FSE in Italia.

Tab. XIV.2 - La struttura complessiva della programmazione FSE di competenza regionale in Italia

Obiettivo globale	Assi/Policy fields	Obiettivi specifici	Misure
Contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa	A) Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a uomini e donne la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere il reinserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro	Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti	A1/A11 ⁸¹ , Organizzazione dei servizi per l'impiego A2/A12, Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo
		Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata	A3/A21, Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata
Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale	B) Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro con particolare attenzione alle persone che rischiano l'esclusione sociale	Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento di soggetti a rischio di esclusione sociale	B1/B11, Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati
Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro	C) Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione, dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale	Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione	C1/C11, Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione C2/C12, Prevenzione della dispersione scolastica e formativa
		Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore e universitaria	C3/C21, Formazione superiore (e universitaria ⁸²)

⁸¹ La prima sigla è quella della Misura nell'ambito delle aree Ob.3 mentre la seconda è quella assunta nelle aree Ob.1

⁸² Solo per le aree Ob.1

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		Promuovere l'istruzione e la formazione permanente	C4/C31, Formazione permanente ⁸³ (Istruzione e formazione permanente ⁸⁴)
Sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività. Favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità	D) Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia	Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sviluppare la formazione continua con priorità alle PMI ed alla Pubblica Amm.ne	D1/D11, Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI ⁸⁵ (Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI ⁸⁶) D2/D12, Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione
		Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei nuovi bacini di impiego (Ob.3) /Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei nuovi bacini di impiego e l'emersione del lavoro nn regolare (Ob.1)	D3/D21, Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego D22 ⁸⁷ , Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari
		Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico	D4/D31, Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca & Sviluppo tecnologico
Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro	E) Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro compreso lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e alle attività imprenditoriali, a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso nel mercato del lavoro	Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro	E1/E11, Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro
Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione e informazione (Ob.3)	F) Accompagnamento del QCS e dei Programmi Operativi	Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo (Ob.3)	F1, Spese di gestione, esecuzione, monitoraggio e controllo F2, Altre spese di assistenza tecnica

⁸³ Aree Ob.3⁸⁴ Aree Ob.1⁸⁵ Aree Ob.3⁸⁶ Aree Ob.1⁸⁷ Solo nelle aree Ob.1

La lettura della programmazione FSE per Misure consente, utilizzando i dati finanziari, di cogliere la configurazione del FSE 2000-2006 ad un livello di dettaglio maggiore di quello rappresentato dagli Assi/*policy field*. La tabella XIV.3 seguente contiene elementi di estremo interesse a tale proposito.

Essa mostra infatti come nella programmazione Ob.3 quattro Misure (A2, C3, D1, E1) assorbano da sole il 57% della spesa totale prevista disegnando così una strategia imperniata su: a) l'intervento *preventivo* nei confronti della disoccupazione (A2); b) il sostegno alla formazione *superiore* ovvero dei quadri tecnici medio-alti (C3); c) l'intervento sugli occupati e sulla competitività delle organizzazioni pubbliche e private di dimensioni medio-piccole (D1); d) il sostegno al superamento delle discriminazioni e delle segregazioni di genere (E1).

L'Ob.1 regionale e sovraregionale⁸⁸ adotta invece una strategia nell'ambito della quale sono prevalenti: a) le azioni di contrasto alla disoccupazione di lunga durata (A3); b) le azioni di rafforzamento dei sistemi della formazione professionale e dell'istruzione (C1); c) le azioni di formazione superiore (C3); d) l'intervento preventivo nei confronti della disoccupazione (A2). Questi ultimi due tratti della strategia del FSE sono comuni alle aree Ob.1 e 3. Volendo rapportare questo quadro alla SEO ed ai suoi *pilastri*, si nota che - giustamente - le Misure prevalenti nell'ambito della programmazione Ob.1 contribuiscono tutte al pilastro *occupabilità* mentre quelle dominanti nelle aree Ob.3 risultano più articolate in quanto due (A2 e C3) contribuiscono all'*occupabilità*, una al pilastro *adattabilità* (D1) e una alle *pari opportunità* (E1).

⁸⁸ Nel calcolo le Misure dei PO sovraregionali (nazionali) sono state forzatamente ricondotte a quelle dei PO regionali: la percentuale è stata comunque calcolata sulle sole Misure appartenenti all'Asse III (Risorse Umane) ovvero per il 75% delle risorse FSE totale delle aree Ob.1

Tab. XIV.3 - Peso percentuale delle Misure FSE nella programmazione Ob.1 e Ob.3 (importi da Complemento di programmazione)

Misura	Denominazione	Peso finanziario percentuale sul totale FSE: Ob.1	Peso finanziario percentuale sul totale FSE: Ob.3
A1/A11 ⁸⁹	Organizzazione dei servizi per l'impiego	6,0	6,2
A2/A12	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo	11,0	18,3
A3/A21	Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata	12,0	7,6
B1/B11	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	4,7	5,6
C1/C11	Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione	10,5	6,3
C2/C12	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa	7,2	3,2
C3/C21	Formazione superiore (e universitaria ⁹⁰)	12,4	15,6
C4/C31	Formazione permanente ⁹¹ (Istruzione e formazione permanente ⁹²)	4,3	3,7
D1/D11	Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI ⁹³ (Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI ⁹⁴)	8,4	13,0
D2/D12	Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione	1,7	2,2
D3/D21	Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego	4,0	4,0
D22 ⁹⁵	Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	0,8	N.R.
D4/D31	Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca & Sviluppo tecnologico	5,3	1,6
E1/E11	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	9,6	9,9
F1	Spese di gestione, esecuzione, monitoraggio e controllo	N.R.	1,9
F2	Altre spese di assistenza tecnica	N.R.	1,0
Totale		100	100

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati dei CdP

In ragione del suo legame con la SEO e con le politiche nazionali (per quanto prevalentemente agite a livello regionale e locale), la programmazione regionale FSE Ob.1 e Ob.3 risulta, come più volte evidenziato, significativamente omogenea nei suoi tratti essenziali e nella sua strutturazione *a cascata*: tuttavia, le priorità locali sono leggibili con chiarezza attraverso le quantità finanziarie che i diversi titolari di Programmi Operativi hanno allocato sui singoli *obiettivi globali* e sulle Misure. Le due tavole seguenti mostrano, con riferimento ad alcuni PO regionali, degli esempi di allocazioni finanziarie sui diversi *Assi/policy fields* le quali sono un primo indicatore delle differenti priorità e strategie perseguite dalle singole Autorità di gestione. Nel complesso, i PO delle Regioni Ob.1

⁸⁹ La prima sigla è quella della Misura nell'ambito del QCS Ob.3 mentre la seconda è quella assunta nel QCS Ob.1⁹⁰ Solo per aree Ob.1⁹¹ Aree Ob.3⁹² Aree Ob.1⁹³ Aree Ob.3⁹⁴ Aree Ob.1⁹⁵ Solo in aree Ob.1

mostrano una maggiore omogeneità interna rispetto a quelli delle aree Ob.3: a proposito di questi ultimi, le differenze non sono soltanto tra la programmazione di una realtà istituzionale assolutamente peculiare quale la Provincia Autonoma di Trento e le altre Regioni ma anche nell'ambito delle stesse Regioni a statuto ordinario (si veda, ad esempio, l'Asse A ma soprattutto l'Asse C).

Tab. XIV.4a - Ripartizione percentuale degli stanziamenti FSE per Asse in alcuni PO regionali appartenenti al QCS Ob.3

Assi	Emilia-Romagna	Toscana	Piemonte	Trento	Lombardia
A	37	31,5	40,9	19,5	28,3
B	8,5	5	6,6	11	4,9
C	26,2	29	15,8	40	31,8
D	15,1	21,2	23,4	16,2	21,7
E	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
F	3	3	3	3	3

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monit 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

Tab. XIV.4b - Ripartizione percentuale degli stanziamenti FSE per policy field in alcuni PO regionali appartenenti al QCS Ob.1

Policy field	Campania	Sardegna	Sicilia	Puglia	Calabria
A	42	40	35,5	41,4	39,1
B	6	7	6,5	6,7	7,6
C	25	21	22,3	23,3	21,7
D	17	22	25,7	18,6	21,7
E	10	10	10	10	9,7

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monit 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

Pur nel quadro delle differenze e specificità richiamate in precedenza, l'analisi delle Misure programmate e delle relative tipologie di azione esplicitate nei PO e nei *Complementi di programmazione*⁹⁶ regionali e sovraregionali (nazionali) mostra la presenza di alcuni tratti comuni che contribuiscono decisamente a delineare l'identità del FSE 2000-2006:

- la diversificazione e l'ampiezza dei *target* di destinatari: anche se il FSE italiano dedica una attenzione prioritaria ai soggetti in condizione di maggiore debolezza sul mercato del lavoro (disoccupati, svantaggiati, donne), la presa in carico del principio dell'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita* porta ad includere tra i destinatari del FSE anche i diplomati ed i laureati, gli occupati nelle organizzazioni private, nelle Pubbliche Amministrazioni e nel Terzo Settore, i piccoli imprenditori e in generale la popolazione in età attiva indipendentemente dalla loro condizione sul mercato del lavoro;

⁹⁶ Questa seconda, in particolare, è stata condotta dalla Struttura nazionale di valutazione attiva presso l'Isfol

- la varietà dei *tipi* di interventi realizzabili: anche nella programmazione 2000-2006 rimangono prevalenti le politiche formative ma da un lato esse si articolano sotto il profilo delle modalità di erogazione/fruizione, delle architetture degli interventi⁹⁷ nonché del *livello* di riferimento⁹⁸ e dall'altro si affiancano ad esse sia politiche di natura infrastrutturale (in relazione ad esempio allo sviluppo ed al rafforzamento dei servizi per l'impiego) sia interventi di incentivazione ed aiuto finanziario alle persone ed alle imprese (in particolare alle imprese *sociali*);
- la rilevanza delle azioni *di sistema* e di *accompagnamento*: la programmazione 2000-2006 dedica una attenzione prioritaria al sostegno della costruzione delle condizioni *di contesto* necessarie per l'efficacia del complesso delle politiche finanziate dal FSE. Queste condizioni sono realizzate attraverso specifiche azioni le quali, allocate prevalentemente su alcune Misure⁹⁹, hanno come obiettivo la messa a disposizione di risorse umane qualificate negli organismi responsabili delle politiche, la produzione di conoscenze adeguate per il *policy making*, la costruzione di sistemi informativi, la implementazione di dispositivi per il monitoraggio e la valutazione delle attività, la creazione di adeguate infrastrutture per l'erogazione e/o la fruizione dei servizi.

3. I primi dati di attuazione della programmazione 2000-2006

La programmazione FSE 2000-2006 ha iniziato ad essere *tradotta in pratica* da Regioni, Province Autonome e Ministeri/Amministrazioni a partire dagli ultimi mesi del 2000 e quindi si trova nelle fasi di *prima attuazione*. Questa situazione, unitamente alla operatività ancora parziale dei sistemi informativi che dovrebbero consentire - come evidenziato in precedenza - di monitorare l'avanzamento realizzativo della programmazione¹⁰⁰, permette alla data attuale di formulare solo considerazioni molto provvisorie circa la rispondenza dell'attuazione effettiva del FSE alle strategie definite nei QCS e nei PO.

Nel complesso, facendo riferimento ai dati più recenti disponibili per l'Ob.1 e 3 (31.3.2002), l'avanzamento della spesa è modesto soprattutto se si considera il dato relativo ai *pagamenti ai beneficiari finali* (ovvero quello rilevante rispetto ai meccanismi di *disimpegno*

⁹⁷ Con il tendenziale superamento del "corso di formazione" come modalità-tipo di realizzazione delle politiche formative

⁹⁸ Il FSE sostiene infatti dalla formazione realizzata nell'ambito dell'obbligo formativo (L.144/99) alla formazione post-universitaria e/o di alta specializzazione

⁹⁹ Sono le Misure A1 (Ob.3)/A11 (Ob.1), C1/C11, E1/E11, D1/D11

automatico e di *riserva di efficacia* che caratterizzano il FSE 2000-2006¹⁰¹): infatti, il rapporto spesa pagata/spesa programmata è pari al 7,17% per la il QCS Ob.3 e al 3,29 per l'Ob.1. Sensibilmente superiore risulta invece per entrambi gli Obiettivi - ma soprattutto per l'Ob.3 - il rapporto spesa impegnata/spesa programmata il quale è rispettivamente pari al 24,70% (Ob.3) e al 12,56% (Ob.1).

Una analisi di maggiore dettaglio deve essere condotta separatamente per i due Obiettivi.

Per quanto riguarda la programmazione Ob.1 (si vedano le tabb. XIV.6 e XIV.7), i dati finanziari aggregati mostrano innanzitutto - confrontando il dato medio di spesa più recente (marzo 2002) con quello dei trimestri precedenti - "una sostanziale stazionarietà (attorno al 65%) della capacità di tiraggio del FSE rispetto ai valori programmati" (Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Stato di attuazione del QCS 2000-2006-Ob.1*, C.d.S del 17-18 luglio 2002, p.6). Questa situazione ed il modesto avanzamento della spesa richiamato in precedenza sono riconducibili, secondo il Ministero dell'Economia, ad alcuni fattori che hanno caratterizzato le annualità 2000 e 2001 ma che dovrebbero essere meno rilevanti nel corso del 2002 ovvero:

- il forte impegno delle Amministrazioni nella predisposizione e nel negoziato degli strumenti di programmazione (PO e relativi *Complementi*);
- l'adeguamento, da parte delle Amministrazioni, delle proprie strutture e procedure alle nuove regole in materia di gestione finanziaria e controllo introdotte dai Regolamenti del Consiglio e della Commissione;
- la chiusura della programmazione 1994-1999.

Entrando nel dettaglio attuativo delle singole Misure, la Misura C3 (Formazione superiore) è quella che registra di gran lunga il rapporto più elevato tra spesa pagata e spesa programmata (13,70%) seguita dalle Misure A1 (Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego: 5,74%) e C1 (Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione: 6,37%)¹⁰². Non sorprende pertanto che gli Assi C e A siano quelli con le migliori prestazioni dal punto di vista dei pagamenti mentre decisamente in ritardo (anche con riferimento agli impegni) è l'attuazione degli Assi B, D ed E.

¹⁰⁰ Sono infatti disponibili esclusivamente dati di natura finanziaria

¹⁰¹ Il *disimpegno automatico* è previsto dall'art.31 del Reg.1260/1999 nel quale si afferma che "la quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile (...) alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno (...) è disimpegnata automaticamente dalla Commissione". La *riserva di efficacia e di efficienza* è invece definita dall'art.44 dello stesso Regolamento il quale prevede che la quota fissata all'art.7 dello stesso Regolamento (ovvero il 4% degli "stanziamenti di impegni previsti") sia assegnata per ogni Obiettivo dalla Commissione entro e non oltre il 31.3.2004 ed in "stretta concertazione con lo Stato membro interessato" ai Programmi Operativi che si siano dimostrati maggiormente efficaci ed efficienti secondo un insieme di indicatori contenuti - per l'Italia - nei QCS Ob.1 e 3.

¹⁰² I dati sono relativi alle Misure dei PO regionali e sovraregionali (nazionali) rese confrontabili e riguardano circa il 75% dell'ammontare complessivo di spesa FSE prevista

I dati di QCS nascondono però delle rilevanti differenze tra le prestazioni delle singole Amministrazioni.

Confrontando innanzitutto la spesa *ottimale teorica* (da PO) con quella effettiva (Ministero dell'Economia, cit., p.10 e segg.), le Amministrazioni titolari di PO si dividono nettamente in due gruppi: il primo comprende i PON Scuola e Ricerca nonché il POR Basilicata e presenta una spesa reale nettamente superiore a quella *ottimale teorica*; il secondo gruppo comprende invece tutti gli altri PO per i quali la spesa reale è al massimo la metà di quella *ottimale teorica*. La ragione di questa situazione risiede per i due PON nella "presenza di una consolidata struttura organizzativa e nella tipologia degli interventi (i quali sono) supportati da una buona base progettuale" mentre per il PO Basilicata nella "capacità storica mostrata dalla Regione nell'utilizzo del FSE e legata sia al riassetto organizzativo realizzato sia alla adozione di nuove e più snelle procedure di selezione dei progetti nonché al tempestivo avvio di gran parte delle Misure" (Ministero dell'Economia, ibid.).

Il confronto tra Amministrazioni basato sugli indici di avanzamento della spesa conferma sostanzialmente il quadro appena esposto (tab. XIV.6). Il rapporto tra spesa programmata totale e spesa pagata è infatti nettamente sopra la media del QCS (3,20%) per i PO Ricerca (12,07%), Basilicata (10,38%) e Scuola (7,88%): la distanza tra questi tre PO ed i restanti è molto rilevante essendo i secondi - con la parziale eccezione del PO Sardegna - attestati su percentuali di spesa effettiva di poco superiori o addirittura inferiori all'1%. La situazione complessiva è migliore se si considera la percentuale di risorse impegnate su quelle programmate totali: in questo caso spicca sopra tutti il PO Ricerca (con il 48% delle risorse totali già impegnate) seguito dal PO Scuola (33%) e dal PO Assistenza Tecnica (20%) mentre i PO a titolarità regionale sono posizionati su valori nettamente inferiori con due casi (PO Puglia e Calabria) particolarmente in ritardo. Emerge pertanto, soprattutto con riferimento alla spesa pagata, un avanzamento attuativo decisamente migliore per i PO sovraregionali (anche se i PO Sicurezza e Sviluppo Locale presentano una situazione critica) il quale si riflette inevitabilmente anche sull'avanzamento generale delle singole Misure soprattutto in ragione del fatto che la spesa del QCS tende per ciascuna Misura a concentrarsi su uno/due o al massimo tre PO: il caso più eclatante è quello della Misura C3 dove la quasi totalità dei pagamenti fa riferimento al PON "Ricerca scientifica, sviluppo e alta formazione" ma anche nella Misura A1, su 17.790.611 Euro pagati ben 17.231.237 appartengono al PO Sicilia.

Questo quadro attuativo complessivo fa affermare agli analisti più attenti (Ministero dell'Economia, cit., p.30) che "il disimpegno automatico relativo alla prima annualità (ovvero alle risorse riguardanti l'anno 2000: n.d.a.) può essere evitato da tutte le Amministrazioni con

un forte impegno di spesa nei prossimi mesi” anche se ciò richiede in ogni caso “una forte accelerazione e impegno di coerenza strategica nella valutazione delle domande di pagamento da parte della Commissione”: rimane comunque la necessità di dedicare una “attenzione particolare” ad alcuni dei Programmi. Sempre la stessa fonte evidenzia però, e non si può che concordare, che “assai diversa e ben più impegnativa è la scadenza del dicembre 2003 quando le Amministrazioni dovranno avere *smaltito* la ben più sostanziosa quota di fondi dell’anno 2001”.

Passando ora ad analizzare il quadro attuativo della programmazione FSE Ob.3 (tabb. XIV.8 e XIV.9), i dati finanziari aggregati a livello di Asse mostrano come - nel rapporto tra spesa pagata e programmata - siano gli Assi A (Promozione di politiche attive del lavoro: 10,06%) e B (Promozione di pari opportunità per tutti nell’accesso al mercato del lavoro: 12,01%) a registrare l’avanzamento attuativo più soddisfacente. Entrambi gli Assi si posizionano su valori percentuali superiori alla media del QCS (7,17%) mentre i rimanenti Assi sono tutti attestati su valori inferiori con l’Asse D (Promozione di una forza-lavoro competente, qualificata, adattabile: 3,88%) a presentare il dato di avanzamento più basso. Considerando gli impegni di spesa, la posizione relativa dei singoli Assi viene parzialmente modificata: l’Asse B risulta ancora quello con il maggiore impegno di risorse finanziarie (al 31.3.02 ne sono impegnate il 30,56% del totale) ma è seguito dall’Asse D (25,52%), dall’Asse A (25,34%) e dall’Asse E (Misure per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro: 24,97%). Nel complesso, comunque la situazione emergente a livello di impegni è soddisfacente anche se permane, soprattutto per alcuni Assi, una significativa distanza tra capacità di impegno e capacità di spesa.

Una lettura dei dati a livello di Misura - necessaria in quanto i dati di Asse nascondono profonde differenze interne - evidenzia con immediatezza (tab. XIV.8) la situazione di eccellenza che caratterizza alcune Misure sul fronte dei pagamenti erogati: è il caso delle Misure B1 (corrispondente all’analogo Asse, dove il rapporto tra spesa pagata e programmata è pari al 12%), A2 (11,98%), A3 (10,29%) e C3 (7,17%). Si tratta di Misure che - pur nella diversità dei rispettivi pesi finanziari sul QCS - realizzano i principi dell’approccio preventivo (A2) e curativo (A2) nonché la finalità dell’equità sociale (B1) e della competitività sul lato dell’offerta di lavoro qualificata (C3). Il resto delle Misure si posiziona invece su percentuali di spesa pagata inferiori alla media del QCS: se si considerano congiuntamente anche i dati relativi agli impegni finanziari, alcune di esse - ad esempio le Misure A1, C1, C2, D3 e D4 - presentano un avanzamento attuativo che mostra qualche criticità.

Il *Rapporto di esecuzione del QCS* relativo all'annualità 2001 contiene importanti elementi di spiegazione di questo stato di attuazione della programmazione il più rilevante dei quali è probabilmente rappresentato dal fatto che "il 2001 è stato il primo anno dell'entrata a regime della programmazione attuativa regionale e provinciale" (Ibid., p.1): questo fattore, unitamente alla *novità* rappresentata dal contenuto e/o dalla caratterizzazione strutturale di talune Misure (ad esempio: A1, C1, C2, C4, D3, D4), è l'elemento che dà conto di un quadro attuativo che, pur innestatosi su Amministrazioni dotate mediamente di buona capacità di governo, presenta ancora in maniera evidente una sensazione di *rodaggio*. Sempre lo stesso *Rapporto di esecuzione* conferma a livello di realizzazioni *fisiche* il quadro finanziario delle singole Misure e in particolare:

- il carattere largamente sperimentale (in quanto *novità*) delle azioni allocate sulla Misura A1;
- la rilevanza quantitativa degli interventi appostati sulla Misura A2 (preventiva), la quale risulta - nell'Asse A - quella con il maggior numero di azioni (oltre ad essere quella dotata nel periodo 2000-2006 del più elevato ammontare di risorse finanziarie);
- la significatività (anche quantitativa) delle azioni collocate sulla Misura A3 (curativa);
- il rilevante interesse mostrato da parte delle Amministrazioni del Centro-nord per la Misura B1 per la quale, in alcuni PO, sono state adottate strategie di *overbooking* "per rispondere alle numerose richieste e proposte progettuali";
- la presenza sulla Misura C1 di un numero limitato di progetti (ma talvolta di dimensioni ragguardevoli) concentrati soprattutto sulla tematica dell'accreditamento delle sedi formative;
- la consistenza delle azioni realizzate sulle Misure C3 e C4 con la seconda - una novità per la programmazione FSE italiana - che comprende un numero rilevante di azioni preparatorie alla messa a punto di una offerta strutturata e continuativa;
- la presenza sulla Misura D1 del 47% degli interventi approvati sull'intero QCS ovvero del numero maggiore in assoluto (si spiega così l'elevata percentuale di risorse finanziarie impegnate rispetto a quelle programmate);
- la difficoltà di avvio attuativo della Misura D4 per la quale, anche a causa del "carattere di assoluta novità per il FSE", sono stati approvati pochi progetti;
- la rilevanza, sull'Asse E/Misura E1, delle azioni cosiddette *di sistema* oppure di supporto e sostegno sia alla fruizione dei servizi da parte dei destinatari sia alla diffusione della dimensione di genere.

I dati complessivi di QCS nascondono, come per l'Ob.1, situazioni attuative profondamente differenti non solo per i diversi Assi e Misure ma anche per le diverse Amministrazioni titolari (tab. XIV.9).

Concentrando l'attenzione sul rapporto tra importi pagati e spesa programmata, sono quattro le Amministrazioni che spiccano sopra tutte per l'eccellente avanzamento nella spesa: le due Province Autonome di Bolzano (14,63%) e Trento (10,56%), l'Emilia-Romagna (13,51%) e il Piemonte (10,22%). Su un livello di spesa sensibilmente inferiore ma comunque buono si colloca invece la Toscana (8,40%). Se si considera che Emilia-Romagna e Piemonte sono, dopo la Lombardia, le due Amministrazioni con il PO finanziariamente più consistente, la loro prestazione è ancora più significativa. Il resto delle Amministrazioni è invece posizionato su valori inferiori - in alcuni casi *nettamente* inferiori - alla media complessiva del PO, compresi tra l'1,95% della Valle d'Aosta ed il 5,85% del Friuli-Venezia Giulia.

Anche i valori percentuali relativi al rapporto tra impegni e spesa programmata, per quanto attestati per tutte le Amministrazioni su livelli più che accettabili (si ricordi che la media del QCS è del 24,70%), mostrano rilevanti differenze tra i diversi PO: qui, ad un estremo vi è il caso della Provincia Autonoma di Bolzano (la quale, con una percentuale di impegni pari al 44,18%, in poco più di due anni e mezzo di attuazione ha già allocato quasi la metà delle risorse complessive del PO) mentre all'altro estremo vi è la Lombardia con una percentuale di impegni pari solamente all'11,23% (ed il valore è tanto più preoccupante quanto più la Lombardia è - come già ricordato - l'Amministrazione con il PO finanziariamente più consistente). Peraltro, anche Piemonte, Emilia-Romagna e Provincia Autonoma di Trento si confermano a livello di impegni su percentuali assolutamente in linea con il sentiero di spesa ottimale.

Da questi dati relativi all'Ob.1 e 3 - lo ripetiamo: molto parziali ed assolutamente indicativi e comunque riferiti alla fase di avvio e rodaggio dell'attuazione dei due QCS - emerge in primo luogo come l'avanzamento attuativo del QCS Ob.3 sia nettamente migliore di quello del QCS Ob.1 sia a livello di pagamenti sia per quanto riguarda gli impegni. In entrambi i casi gli indici del QCS Ob.3 sono posizionati su valori più che doppi rispetto all'Ob.1 in ragione sia di una minore complessità - anche di avvio realizzativo - della programmazione Ob.3 (monofondo, mentre quella Ob.1 è plurifondo) sia però anche di una complessivamente - ma non senza eccezioni nelle due aree - superiore capacità di azione delle Amministrazioni operanti nelle aree Ob.3.

E' anche possibile affermare che la programmazione Ob.1 e quella Ob.3 sembra abbiano sinora seguito *sentieri attuativi* sensibilmente diversi: infatti, nelle aree Ob.3 paiono

prevalenti le azioni (e le strategie) che perseguono l'approccio *preventivo* alla disoccupazione (anche in termini di *alta qualificazione*), l'attenzione per le fasce a rischio di marginalità o comunque deboli sul mercato del lavoro (svantaggiati, donne) e il sostegno alla formazione *continua*; nelle aree Ob.1 l'attuazione si configura invece molto *a macchie di leopardo* rispetto alle Misure programmate anche se con una attenzione prioritaria alla formazione superiore (C21) ed alle azioni strutturali *di sistema* (Misure A11 e C11).

3.1. L'attuazione FSE 2000-2002 e la SEO

E' infine opportuno fare riferimento ai dati reali di attuazione del FSE per verificare il rapporto effettivo esistente tra l'attuazione della programmazione 2000-2006 e la SEO nel periodo 2000-2002.

I dati disponibili (considerando quelli di impegnato i quali appaiono più adeguati per questo esercizio) mostrano una configurazione profondamente differente tra QCS Ob.1 e Ob.3: pur essendo infatti l'attuazione di entrambi - e non potrebbe essere diversamente - prevalentemente centrata sul pilastro *Occupabilità*, questo pilastro assorbe il 93% delle risorse impegnate sul QCS Ob.1 mentre ne assorbe il 68% di quelle relative al QCS Ob.3. La prima attuazione del QCS Ob.1 risulta quindi molto più orientata al pilastro *Occupabilità* di quanto previsto a livello di programmazione mentre l'attuazione del QCS Ob.3 è più coerente la ripartizione ipotizzata anche se il pilastro *Imprenditorialità* e *Adattabilità* sono stati finora alimentati, rispettivamente, in misura inferiore e superiore a quanto programmato.

La tabella sotto proposta ricostruisce con maggiore dettaglio il quadro - sempre basato sui dati finanziari al 31.3.2002 - dell'avanzamento attuativo della programmazione FSE in rapporto ai 4 pilastri della SEO. Essa conferma, ma leggendola da una prospettiva diversa, la situazione sopra esposta. Infatti, per quanto riguarda il QCS Ob.1 il pilastro *Occupabilità* emerge come quello con il migliore avanzamento attuativo anche in ragione della concentrazione su di esso di una quota di risorse finanziarie superiore a quella prevista in sede di programmazione: altrettanto evidente è il ritardo attuativo degli altri pilastri. Viceversa, il QCS Ob.3 sembra puntare ai pilastri della SEO in maniera più equilibrata per quanto il pilastro *Imprenditorialità* confermi di avere più difficoltà degli altri ad essere perseguito in maniera coerente con le intenzioni programmatiche.

Tab. XIV.5 - Avanzamento finanziario della programmazione FSE 2000-2006 con riferimento ai pilastri della SEO (QCS Ob.1 e 3)

Pilastro	Misure ¹⁰³	% pagato/ programmato Ob.1	% impegnato/ programmato Ob.1	% pagato/ programmato Ob.3	% impegnato/ programmato Ob.3
Occupabilità	Assi/p.f. A, B, C	5,7	20	8,4	24,6
Imprenditorialità	Misure D3/D21, D4/D31, D22 (Ob.1)	0,3	1	3,3	14,9
Adattabilità	Misure D1/D11, D2/D12	0,7	3	4,1	29,4
Pari Opportunità	Asse/p.f. E	1,5	5,8	5,6	25

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monitoraggio 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

Sia il documento sullo *Stato di attuazione del QCS 2000-2006 Ob.1* (cit., p.16) sia, ben più diffusamente, il *Rapporto di esecuzione 2001 del QCS Ob.3* (cit., par.5.1) affrontano sotto il profilo qualitativo il tema dell'attuazione della SEO attraverso il FSE. Per le aree Ob.1 si evidenzia esclusivamente "il forte impegno delle Regioni [...] nell'attuazione del *policy field A* - relativo alla promozione delle politiche attive del lavoro - che contribuisce agli obiettivi della SEO". Il *Rapporto* relativo al QCS Ob.3 invece distingue l'apporto alla SEO fornito fino ad ora dal PO a titolarità del Ministero del Lavoro da quello dato dai PO regionali. Questi ultimi in particolare hanno perseguito la SEO prevalentemente attraverso l'investimento su cinque tematiche-chiave: la riforma ed il rilancio dei servizi per l'impiego (Misura A1); l'offerta di servizi di sostegno alla occupabilità delle persone in una logica di tipo preventivo (Misura A2); l'implementazione dell'obbligo formativo fino a 18 anni di età; il sostegno allo sviluppo della componente formativa dell'apprendistato; la costruzione di una offerta di formazione *lungo tutto l'arco della vita* (Misura C4).

¹⁰³ Sono escluse dal conteggio le Misure dell'Asse F dell'Ob.3 e le Misure FSE dell'Ob.1 allocate in Assi prevalentemente non-FSE

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. XIV.6 - Attuazione finanziaria QCS Ob.1 al 31.3.2002

Codice Asse	MISURE OB3 ¹⁰⁴	Costo Totale	Impegni	Pagamenti	Imp/CT	Pag/CT	Pag/IMP
1	1RN	131.072.429,00	2.200,00		0,00	-	-
2	2RC	172.325.857,00			-	-	#DIV/0!
3	A1	309.822.300,00	25.169.693,65	17.790.611,47	8,12	5,74	70,68
	A2	526.397.889,00	51.346.396,04	17.859.277,68	9,75	3,39	34,78
	A3	582.793.746,00	61.058.041,75	23.039.087,50	10,48	3,95	37,73
	A	1.419.013.935,00	137.574.131,44	58.688.976,65	9,70	4,14	42,66
	B1	231.781.974,00	8.362.145,01	965.582,97	3,61	0,42	11,55
	C1	515.349.001,00	145.157.783,75	32.837.390,57	28,17	6,37	22,62
	C2	350.607.715,00	43.089.411,63	10.364.650,13	12,29	2,96	24,05
	C3	608.882.115,00	315.887.619,17	83.423.057,22	51,88	13,70	26,41
	C4	211.857.425,00	17.888.002,58	3.769.524,45	8,44	1,78	21,07
	C	1.686.696.256,00	522.022.817,13	130.394.622,37	30,95	7,73	24,98
	D1	436.089.364,00	14.585.193,07	3.617.367,39	3,34	0,83	24,80
	D2	88.018.099,00	338.165,65	113.529,62	0,38	0,13	33,57
	D3	196.872.888,00	1.558.513,80	1.334.301,79	0,79	0,68	85,61
	D4	258.166.112,00	3.566.668,40	255.237,13	1,38	0,10	7,16
	D5	41.190.857,00			-	-	#DIV/0!
	D	1.020.337.320,00	20.048.540,92	5.320.435,93	1,96	0,52	26,54
	E1	471.340.948,00	27.429.475,49	7.135.051,88	5,82	1,51	26,01
Basilicata	T1	29.309.414,00	4.855.976,03	2.907.395,24	16,57	9,92	59,87
Calabria	X	51.286.000,00			-	-	#DIV/0!
Molise	Y	5.779.501,00			-	-	#DIV/0!
	Totale 3	4.915.545.348,00	720.293.086,02	205.412.065,04	14,65	4,18	28,52
4	4SLS	426.228.429,00			-	-	#DIV/0!
5	5C	140.325.571,00			-	-	#DIV/0!
6	6RNS	324.239.714,00	28.460.057,89	187.899,41	8,78	0,06	0,66
7	7AT	252.546.000,00	50.075.977,81	3.697.035,46	19,83	1,46	7,38
	Totale complessivo	6.362.283.348,00	798.831.321,72	209.296.999,91	12,56	3,29	26,20

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monitoraggio 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

¹⁰⁴ Ovvero: Misure Ob.1 ricondotte a quelle Ob.3

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. XIV.7 - Attuazione finanziaria Ob. 1 per Amministrazione titolare al 31.03.2002

Codice e Descrizione Intervento	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Imp/CT	Pag/CT	Pag/IMP
1999IT051PO013 P.O.N. Scuola per lo Sviluppo	566.774.000,00	187.712.695,43	44.639.139,95	33,12	7,88	23,78
1999IT161PO001 P.O.N. Assistenza tecnica e azioni di sistema	240.643.000,00	48.641.694,36	3.591.050,44	20,21	1,49	7,38
1999IT161PO002 P.O.N. Sviluppo Imprenditoriale Locale	96.429.000,00	-	-	-	-	-
1999IT161PO003 PON Ricerca scientifica, sviluppo e alta formazione	684.431.438,00	329.980.980,63	82.588.191,97	48,21	12,07	25,03
1999IT161PO004 P.O.N. Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	71.428.571,00	4.213.404,83	187.899,41	5,90	0,26	4,46
1999IT161PO006 P.O.R. Calabria	613.434.000,00	10.098.247,90	7.298.436,63	1,65	1,19	72,27
1999IT161PO007 P.O.R. Campania	902.628.000,00	75.331.718,78	201.646,00	8,35	0,02	0,27
1999IT161PO008 P.O.R. Molise	65.592.999,00	7.326.963,80	2.233,00	11,17	0,00	0,03
1999IT161PO009 P.O.R. Puglia	921.801.000,00	6.199.682,80	2.724.813,21	0,67	0,30	43,95
1999IT161PO010 P.O.R. Sardegna	714.428.000,00	49.644.810,62	21.558.503,26	6,95	3,02	43,43
1999IT161PO011 P.O.R. Sicilia	1.202.759.797,00	38.424.772,00	17.231.237,00	3,19	1,43	44,84
1999IT161PO012 P.O.R. Basilicata	281.933.543,00	41.256.350,57	29.273.849,04	14,63	10,38	70,96
Totale complessivo	6.362.283.348,00	798.831.321,72	209.296.999,91	12,56	3,29	26,20

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monitoraggio 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. XIV.8 - Attuazione finanziaria QCS Ob.3 al 31.3.2002

Asse	Misure	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Imp/CT	Pag/CT	Pag/Imp	
	A1	539.689,96	110.661,03	22.211,17	20,50	4,12	20,07	
	A2	1.593.078,74	435.484,12	190.869,76	27,34	11,98	43,83	
	A3	659.136,49	161.226,86	67.816,49	24,46	10,29	42,06	
Totale asse A		2.791.905,20	707.372,01	280.924,42	25,34	10,06	39,71	
Totale asse B		B1	487.056,63	148.826,04	58.490,40	30,56	12,01	39,30
	C1	542.116,59	103.879,91	18.053,03	19,16	3,33	17,38	
	C2	281.620,60	50.557,22	15.034,82	17,95	5,34	29,74	
	C3	1.359.151,75	351.492,74	97.462,22	25,86	7,17	27,73	
	C4	324.286,09	61.293,84	19.496,71	18,90	6,01	31,81	
Totale asse C		2.507.175,03	567.223,72	150.046,79	22,62	5,98	26,45	
	D1	1.132.325,43	343.245,36	49.191,82	30,31	4,34	14,33	
	D2	191.181,78	46.113,09	4.755,09	24,12	2,49	10,31	
	D3	344.987,55	56.862,41	13.201,95	16,48	3,83	23,22	
	D4	142.422,51	15.854,36	3.123,26	11,13	2,19	19,70	
Totale asse D		1.810.917,27	462.075,22	70.272,11	25,52	3,88	15,21	
Totale asse E		E1	863.911,55	215.742,93	48.772,01	24,97	5,65	22,61
	F1	168.567,37	31.469,15	10.487,21	18,67	6,22	33,33	
	F2	90.651,00	20.801,61	5.927,22	22,95	6,54	28,49	
Totale asse F		259.218,37	52.270,76	16.414,43	20,16	6,33	31,40	
Totale Qcs		8.720.184,05	2.153.510,68	624.920,16	24,70	7,17	29,02	

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monitoraggio 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

Tab. XIV.9 - Attuazione finanziaria Ob.3 per Amministrazione titolare al 31.03.2002

Interventi	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Imp/CT	Pag/CT	Pag/Imp
Azioni di sistema	431.903,23	112.189,55	16.427,65	25,98	3,80	14,64
<i>Totale PON</i>	431.903,23	112.189,55	16.427,65	25,98	3,80	14,64
Marche	284.935,58	42.318,66	10.839,85	14,85	3,80	25,61
Piemonte	1.003.951,26	318.711,41	102.618,88	31,75	10,22	32,20
Emilia Romagna	1.246.319,32	436.779,56	168.381,26	35,05	13,51	38,55
Toscana	663.448,46	172.393,43	55.721,26	25,98	8,40	32,32
P.A. Bolzano	195.374,11	86.306,89	28.586,33	44,18	14,63	33,12
P.A. Trento	224.927,08	63.605,80	23.756,92	28,28	10,56	37,35
Valle d'Aosta	92.177,92	24.897,82	1.797,95	27,01	1,95	7,22
Lombardia	1.490.260,00	167.326,91	68.031,16	11,23	4,57	40,66
Umbria	227.097,31	48.705,25	8.905,09	21,45	3,92	18,28
Abruzzo	396.784,84	97.974,20	19.430,09	24,69	4,90	19,83
Liguria	363.542,26	70.674,73	16.926,37	19,44	4,66	23,95
Veneto	852.554,18	249.092,39	31.973,84	29,22	3,75	12,84
Friuli Venezia Giulia	362.146,43	74.695,47	19.745,61	20,63	5,45	26,43
Lazio	884.762,07	187.838,61	51.777,91	21,23	5,85	27,57
<i>Totale POR</i>	8.288.280,82	2.041.321,14	608.492,52	24,63	7,34	29,81
<i>Totale QCS</i>	8.720.184,05	2.153.510,68	624.920,17	24,70	7,17	29,02

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati di monitoraggio 2000 IGRUE - Ministero dell'Economia

