

## **I SISTEMI DI SVILUPPO DELLE COMPETENZE DEI LAVORATORI IN FRANCIA, SPAGNA E INGHILTERRA: UN CONFRONTO CON IL SISTEMA ITALIANO DI FORMAZIONE CONTINUA**

*di Silvia Vaccaro, Pierluigi Richini<sup>1</sup>*

### **Premessa**

Le riflessioni contenute in questo articolo sono il risultato di un programma di visite di studio realizzato allo scopo di analizzare i sistemi di formazione continua in Francia, Spagna e Gran Bretagna e di individuare in essi aspetti che potessero offrire elementi utili alle parti sociali per operare in modo più efficace nel sistema italiano di formazione dei lavoratori, ancora in fase di consolidamento.

Le visite di studio sono state inserite all'interno di un progetto di formazione e informazione rivolto a dirigenti e operatori delle parti sociali per promuovere la cultura della formazione continua e per sviluppare nei rappresentanti delle associazioni sindacali le competenze necessarie a promuovere, negoziare e realizzare piani formativi individuali, aziendali, settoriali, territoriali rivolti ai lavoratori delle imprese private<sup>2</sup>. Il progetto, a carattere nazionale, è stato finanziato dal Ministero del lavoro e promosso dall'Isfol, con la collaborazione delle parti sociali, di quattro Università e di una società di consulenza. Ai percorsi formativi e alle successive visite di studio hanno partecipato complessivamente più di 300 tra dirigenti e operatori delle parti sociali impegnati, a vario titolo, a potenziare la formazione continua in Italia.

Il presente contributo dopo avere descritto in sintesi le caratteristiche generali dei sistemi di formazione continua in Francia, Inghilterra, Italia e Spagna, esamina più approfonditamente alcuni aspetti relativi al funzionamento di questi sistemi e, in particolare, le modalità di finanziamento; l'evoluzione del ruolo degli attori della formazione continua e i meccanismi di certificazione delle competenze. Si tratta di questioni molto attuali, alle quali i Paesi

---

<sup>1</sup> Isfol, Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua.

<sup>2</sup> "Attività di formazione-intervento a supporto delle parti sociali" (2003-2004).

esaminati stanno fornendo delle risposte attraverso la sperimentazione di strategie, metodi e strumenti più o meno innovativi. L'analisi di questi aspetti può contribuire a fornire spunti di riflessione sulle strade da seguire per favorire lo sviluppo del sistema italiano di formazione continua, migliorandone l'efficacia e la capacità di coinvolgere numeri sempre crescenti di imprese e di lavoratori.

### **1. Caratteristiche generali dei sistemi di formazione continua**

Esiste oggi un'ampia letteratura, sia in Italia che nell'Unione europea, che consente una dettagliata descrizione dei sistemi di sviluppo delle competenze dei lavoratori nei Paesi considerati<sup>3</sup>. In questo paragrafo si intende fornire un rapido richiamo agli elementi essenziali dei sistemi di formazione continua che possono consentire una più rapida comprensione dei contenuti affrontati nelle restanti parti del contributo.

Il sistema francese di formazione continua è frutto di una maturazione di lungo periodo, che trae origine dal primo accordo interprofessionale del 1970 e dalla legge del 1971 su “*la formazione professionale continua nel quadro dell'educazione permanente*”. Con essi furono introdotti: a) l'obbligo per le imprese di versare una contribuzione finalizzata alla formazione continua; b) gli organismi bilaterali (OPCA – *Organismes Paritaires Collecteurs Agréés*), incaricati della raccolta delle risorse provenienti dai contributi delle imprese e del finanziamento di piani formativi concordati tra le parti; c) il diritto dei lavoratori ad usufruire di attività formative attraverso il *Congedo Individuale di Formazione* (CIF).

L'attuale sistema è conseguente alla legge di riforma 2004-391 del 4 maggio 2004<sup>4</sup>, integrata nel Codice del Lavoro, con la quale vengono riconosciuti i risultati ottenuti dalle parti sociali con la negoziazione collettiva nel facilitare l'accesso dei lavoratori alla

---

<sup>3</sup> A tal proposito si rimanda, per l'approfondimento, ai siti dell'ISFOL ([www.isfol.it](http://www.isfol.it); [www.eformazionecontinua.it](http://www.eformazionecontinua.it)), che contiene rimandi a siti specifici di organismi attivi nel campo della formazione continua nei singoli Paesi dell'UE) e del Cedefop ([www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int); [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)).

<sup>4</sup> Legge 2004-391 del 4 maggio 2004 “*relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*”.

formazione nel corso dell'intera vita professionale. La legge conferma i dispositivi già esistenti per l'accesso alla formazione dei lavoratori, ovvero:

- il *Piano di formazione*, su iniziativa del datore di lavoro, che può essere autonomamente programmato dall'impresa o elaborato con il supporto di un OPCA,
- il *Congedo di Formazione* (CIF) che, su richiesta del lavoratore, offre la possibilità di beneficiare di azioni di accompagnamento e di orientamento per la costruzione e realizzazione di un progetto individuale di professionalizzazione.

Accanto a questi dispositivi la legge di riforma del 2004 aggiunge altri due strumenti:

- il *Diritto Individuale di Formazione* (DIF), che consiste nel diritto generale del lavoratore di disporre di venti ore l'anno per la propria professionalizzazione, con la possibilità di cumulare le ore su un arco di sei anni. Il diritto può essere fruito su iniziativa del lavoratore e con l'accordo del datore di lavoro.
- i *Dispositivi di professionalizzazione*, consistenti in a) *Periodi di professionalizzazione*, attraverso i quali specifiche categorie di lavoratori dipendenti<sup>5</sup> possono accedere alla formazione per una durata non inferiore alle 150 ore, attraverso l'impiego del DIF o nell'ambito di un Piano di formazione; b) *Contratti di professionalizzazione*, che sostituiscono i precedenti Contratti di inserimento in alternanza per i giovani dai 16 ai 25 anni e per gli adulti in cerca di lavoro. La durata minima del Contratto è compresa tra i 6 e i 12 mesi e prevede come obbligatoria un'azione formativa non inferiore a 150 ore ed estensibile sino al 25% del periodo contrattuale.

Gli attori principali del sistema di formazione continua in Francia sono quindi:

- gli *OPCA* (Organisme Paritaires Collecteurs Agréés), organismi creati dalle parti sociali, di settore o confederali, che raccolgono presso le imprese aderenti i contributi obbligatori o facoltativi da destinare alla formazione e utilizzano queste risorse per il finanziamento delle spese di formazione delle stesse imprese;
- lo *Stato*, che tramite il Ministero del lavoro si occupa delle azioni formative per i soggetti deboli (disoccupati, svantaggiati, precari e discontinui, appartenenti a particolari settori) e promuove le azioni di sistema;
- le *Regioni*, che a seguito del processo di decentramento, completato nel 2004<sup>6</sup>, si sono viste attribuire ampie competenze in materia di formazione continua.

Il sistema spagnolo di formazione continua è stato regolamentato, a partire dal 1992, attraverso Accordi Nazionali (ANFC) sottoscritti dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali più rappresentative e dal Governo. I tre Accordi finora firmati dalle parti (nel dicembre 1992, nel dicembre 1996 e nel dicembre 2000) hanno consentito di dotare il

---

<sup>5</sup> Over 45, portatori di handicap, lavoratori con anzianità superiore ai 20 anni, lavoratrici che rientrano a seguito di congedo di maternità, aspiranti imprenditori.

<sup>6</sup> Legge n. 809 del 13 agosto 2004 (Il testo può essere scaricato all'indirizzo: [http://lexinter.net/lois4/loi\\_du\\_13\\_aout\\_2004\\_relative\\_aux\\_libertes\\_et\\_responsabilites\\_locales.htm](http://lexinter.net/lois4/loi_du_13_aout_2004_relative_aux_libertes_et_responsabilites_locales.htm)).

sistema di risorse finanziarie a disposizione delle imprese e dei lavoratori e di sviluppare un modello di gestione basato sulla concertazione sociale e sullo sviluppo di istituzioni paritarie, settoriali e territoriali.

Il sistema è stato riformato con il recente Regio Decreto 1046 del 2004<sup>7</sup>, entrato in vigore nel gennaio 2006, che prevede:

- la modifica della denominazione della *Fondazione tripartita per la formazione continua* in *Fondazione statale per la formazione al lavoro*, e l'ingresso delle Regioni in questo organismo, di cui fanno parte anche l'Amministrazione centrale e le parti sociali;
- un sistema progressivo di sgravi contributivi modulati secondo la dimensione di impresa (vedi paragrafo 2);
- programmi quadro per la formazione dei lavoratori che permettono di finanziare, attraverso l'emanazione di bandi, piani formativi intersettoriali, o settoriali, nonché piani formativi che riguardano imprese cooperative o lavoratori autonomi;
- azioni complementari e di accompagnamento alla formazione (ricerche e prospezioni sul mercato del lavoro, studi di carattere settoriale e multisettoriale in materia di formazione continua, valorizzazione dei prodotti e degli strumenti didattici innovativi).

Attualmente i principali attori del sistema spagnolo di formazione continua sono:

- la *Fondazione statale per la formazione al lavoro*, che si occupa di promuovere e diffondere la cultura della formazione continua; di coordinare e valutare le politiche di formazione continua; di svolgere compiti di gestione e di assistenza tecnica; di elaborare studi e rapporti sulla formazione continua e partecipare a seminari europei e internazionali;
- le *Imprese*, che versano i contributi di contingenza per la formazione professionale e organizzano interventi di formazione per i propri dipendenti, usufruendo di un credito per la formazione (cfr. tabella 2 al paragrafo 2);
- l'*Amministrazione* centrale (e in particolare l' INEM – Istituto nazionale per l'impiego), che, in accordo con il *Patronato della Fondazione statale*, emana bandi di gara (*Convocatorias*) per finanziare piani formativi, mediante la sottoscrizione di programmi-quadro. I piani devono riguardare un ambito più ampio di quello di una singola regione. L'INEM finanzia, sempre attraverso l'emanazione di bandi, anche le azioni complementari e di accompagnamento alla formazione;
- le *Regioni*, che fanno parte degli organi di governo della Fondazione statale e finanziano, attraverso bandi, interventi di formazione continua di interesse regionale (programmi-quadro e azioni complementari).

---

<sup>7</sup> Decreto Real n. 1046 del 1 agosto 2003 (Il testo può essere scaricato all'indirizzo: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Laboral/rd1046-2003.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd1046-2003.html)).

Il sistema inglese della formazione continua è frutto di un più generale e intenso processo di riforma dell'istruzione e della formazione, che prende avvio nel 1999 con il Libro Bianco "Learning to Succeed", ed integrato dai successivi *Green Paper "Towards Full Employment in a Modern Society"* del 2001, dal Libro Bianco del 2003, fino alla più recente "Five Years Strategy for Children and Learners" del 2004. A seguito di tali documenti e di corrispondenti provvedimenti legislativi<sup>8</sup> sono state ridefinite le politiche dell'istruzione e della formazione, sono stati dismessi gli organismi centrali e locali che operavano sotto il Governo della Thatcher e ne sono stati istituiti altri più aderenti alle nuove necessità di sviluppo e di valorizzazione della formazione. Sono stati adottati nuovi dispositivi e programmi, secondo un'accezione dell'apprendimento come percorso affidato alla responsabilità individuale del lavoratore e dell'impresa.

Nel Regno Unito sono evidenziabili quattro tipologie di offerta formativa rivolta agli adulti, che prevedono differenti attori e politiche, delle quali il *Continuing Vocational Training* corrisponde al nostro concetto di Formazione Continua<sup>9</sup>.

Il sistema inglese<sup>10</sup> della formazione continua è fortemente articolato. In estrema sintesi, i principali attori che lo costituiscono sono:

- il *Department for Education and Skills* (DfES), istituzione centrale deputata all'esecuzione delle deliberazioni parlamentari in materia scolastica e formativa, retta dal Secretary of State for Education and Skills; è responsabile, dell'istruzione scolastica, della further education, del work-based learning, della higher education e dell'educazione degli adulti;
- *Organismi di intermediazione*, attraverso i quali il DfES devolve gli stanziamenti finanziari alle scuole, ai college e alle istituzioni dell'higher education; tra essi si segnalano: a) il Learning and Skills Council (LSC), responsabile in Inghilterra del finanziamento e della pianificazione della formazione post-obbligatoria, ad eccezione dell'higher education; b) gli Higher Education Funding Councils (HEFC), responsabili

---

<sup>8</sup> Si segnalano: *Regulations* (UK) e il *Schools Standards and Framework Act* (Inghilterra e Galles) del 1997, il *Teaching and Higher Education Act* (Inghilterra e Galles), lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act*, il *Northern Ireland Act - Devolution* e l'*Education Order* (Irlanda del Nord) del 1998, il *Learning and Skills Act* del 2000 (Inghilterra e Galles).

<sup>9</sup> Le altre tre tipologie sono 1) la *Adult Education*, corrispondente alla nostra Educazione degli Adulti, per la quale il Regno Unito vanta una grande tradizione, sia nelle forme più tradizionali di erogazione che, in particolare, nelle modalità più innovative della formazione aperta e a distanza; 2) la *Continuing Education*, riferita ancora all'educazione degli adulti che viene svolta in contesti formali di carattere non universitario; 3) la *Further Education*, realizzata attraverso i Further Education Colleges, e che rappresenta una consistente parte del sistema scolastico post-obbligatorio (rivolto anche ad adulti lavoratori), alimentata da fondi nazionali.

<sup>10</sup> Sono esclusi dalla trattazione i sistemi dell'Irlanda, della Scozia e del Galles, che presentano peculiarità diverse.

del finanziamento della ricerca e della didattica universitaria e di altre istituzioni che provvedono all'alta formazione;

- i *Sector Skills Councils* (SSC), networks dei datori di lavoro in specifici settori economici, la cui finalità è fornire più ampie opportunità per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo di competenze delle imprese; di carattere privato, sono supportati e diretti dalla Sector Skills Development Agency e finanziati dal DfES per la realizzazione delle loro attività istituzionali.

## **2. I meccanismi di finanziamento dei sistemi di formazione continua**

Nel confronto tra le modalità di finanziamento del sistema italiano di formazione continua e quelle dell'Inghilterra, della Francia e della Spagna, emergono alcuni aspetti che possono aiutare ad alimentare l'attuale dibattito sull'impostazione e sull'organizzazione dei meccanismi di funzionamento della formazione dei lavoratori in Italia.

Il primo aspetto immediatamente visibile è rappresentato dal volume di risorse finanziarie che i Paesi presi in considerazione destinano alla promozione della formazione continua.

In Gran Bretagna, dove l'investimento delle aziende nelle attività di formazione ha carattere volontario, il costo totale sostenuto dalle imprese per attività di formazione continua è risultato pari al 3,6% del costo totale del lavoro (dati CVTS2)<sup>11</sup>. Le aziende che investono ogni anno risorse per la formazione dei propri lavoratori sono numerose (87%), così come ragguardevole è il numero dei lavoratori che partecipano ad interventi formativi (49% del totale dei lavoratori).

Gli altri tre Paesi prevedono per legge che un certo ammontare di risorse, calcolato sulla massa salariale lorda dei lavoratori dipendenti di ciascuna impresa, sia destinato a sostenere la formazione professionale. Tra questi Paesi l'Italia presenta il più basso livello di contributo (tab. 1).

Infatti, in Francia la legge obbliga le imprese con più di 9 dipendenti a destinare alla formazione l'1,6% della massa salariale, mentre per le aziende con un numero uguale o minore a 9 dipendenti le risorse ammontano allo 0,55% del monte salari. Sino al 2004 tali percentuali erano più basse, rispettivamente dell'1,5% e dello 0,40%. Dai dati dell'indagine

---

<sup>11</sup> Eurostat, 2003.

CVTS2 sulla formazione continua nei Paesi europei, risulta che il 76% delle imprese francesi ha realizzato attività di formazione continua e il 46% del totale dei lavoratori ha partecipato ad interventi di formazione.

In Spagna la legge prevede che imprese e lavoratori finanzino il sistema di formazione con una quota pari allo 0,70% del monte salari (le imprese versano lo 0,6% e i lavoratori lo 0,1%). Per quanto riguarda la partecipazione di imprese e lavoratori, risulta che le imprese spagnole che hanno svolto iniziative di formazione sono state il 36% del totale e il 25% dei lavoratori è stato coinvolto in interventi formativi<sup>12</sup>.

Infine l'Italia che destina alla formazione lo 0,30% del monte salari complessivo dei dipendenti delle imprese private. L'indagine Eurostat fornisce per l'Italia percentuali più basse rispetto a quelle degli altri Paesi esaminati anche per quanto riguarda il numero di imprese formatrici, che sono risultate pari al 24%, mentre i lavoratori che hanno partecipato ad attività formative sono stati il 25,9% del totale.

**Tabella 1 – Risorse destinate alla formazione e numero di imprese formatrici e di lavoratori che partecipano ad attività formative**

Paese	Contributo per la Formazione	Numero imprese formatrici - 1999	Costo sostenuto dalle imprese per la FC - 1999 (% sul costo totale del lavoro)	Numero di lavoratori che partecipano alla formazione (% sul totale dei lavoratori delle imprese)
Italia	0,30% del monte salario complessivo dei dipendenti delle imprese private	24% in media	1,7%	25,9%
Spagna	0,70 del monte salario complessivo dei dipendenti delle imprese private	36% in media	1,5%	25%
Francia	1,6% del monte salario complessivo per le imprese con più di 9 dipendente 0,55% del monte salario complessivo per le micro imprese (sino a 9 dipendenti)	76% in media	2,4%	46%
Gran Bretagna	Il contributo delle imprese è volontario e lasciato alla loro determinazione	87% in media	3,6%	49%

Fonte: Indagine Eurostat CVTS2 1999.

<sup>12</sup> Eurostat 2003.

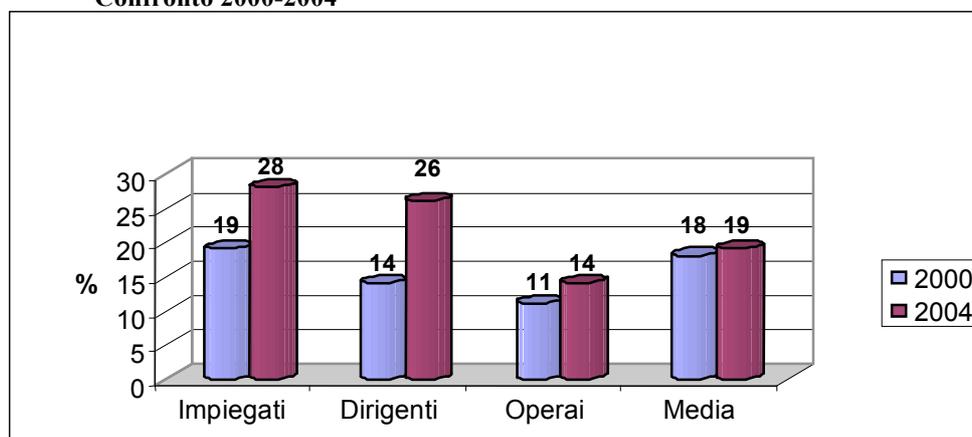
I dati riportati potrebbero fare pensare ad una correlazione tra i livelli di investimento di risorse in formazione e la numerosità dei partecipanti ad attività di formazione. In realtà una interessante indagine, che ha riguardato i Paesi del Nord Europa, ha mostrato che non ci sono nessi causali diretti tra il livello di finanziamento pubblico dell'educazione e della formazione e il tasso di partecipazione alle attività di formazione<sup>13</sup>; ma questo risultato si modifica radicalmente prendendo in considerazione specifiche categorie di lavoratori. Ad esempio, se si esaminano gli occupati scarsamente qualificati, si osserva uno stretto legame tra la disponibilità di finanziamenti pubblici per la formazione e il numero di lavoratori coinvolti in attività formative. Si è osservato che elevato livello di risorse pubbliche determina un innalzamento dei tassi di partecipazione dei lavoratori con basse qualifiche professionali.

Se questa correlazione esiste, potrebbe risultare opportuno un intervento diretto ad aumentare le risorse destinate alla formazione continua in Italia, dove le indagini svolte mostrano che gli interventi attivati hanno un carattere fortemente selettivo, poiché privilegiano i lavoratori con alti livelli di istruzione e con qualifiche professionali medio-alte (grafico 1). A questo proposito è opportuno ricordare che nel 1998, con il *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* si era raggiunto un accordo, mai attuato, tra governo e parti sociali per aumentare le risorse destinate alla formazione dallo 0,30% allo 0,50% del monte salari.

---

<sup>13</sup> Nord, 2001.

**Grafico 1 – Dipendenti formati dalle imprese italiane per posizione nella professione. Confronto 2000-2004**



Fonte: Isfol – Area politiche e offerte per la formazione continua.

Evidentemente il livello della spesa pubblica non è il solo fattore che influisce sui risultati complessivi della formazione. Altre variabili intervengono in modo rilevante sui tassi di partecipazione dei lavoratori alla formazione; fra questi il livello e la qualità dell'investimento in formazione effettuato dalle imprese. I dati dell'indagine CVTS2 mostrano che in tutti i Paesi considerati il livello di investimento in formazione delle piccole imprese è di gran lunga inferiore a quello sostenuto dalle grandi imprese.

In Francia e in Spagna i meccanismi di funzionamento dei sistemi di formazione continua tengono conto delle specifiche problematiche e difficoltà delle piccole imprese a fare formazione e applicano trattamenti differenziati in relazione alle dimensioni aziendali per quanto riguarda i livelli di finanziamento e le modalità di funzionamento della formazione continua.

In particolare, in Francia le imprese con più di 9 dipendenti possono decidere di destinare lo 0,90% dell'1,6%<sup>14</sup> della massa salariale che sono obbligate ad investire in formazione al finanziamento diretto di azioni di formazione, oppure di versare questa somma a un

<sup>14</sup> Il restante 0,70% della massa salariale è destinato, per lo 0,50% a un OPCA di settore o interprofessionale per il finanziamento dei DIF e dei Dispositivi di professionalizzazione e per lo 0,20% a un OPCA per il finanziamento dei CIF.

*Organisme Paritarie Collecteur Agréé – OPCA*, o allo Stato. Invece le aziende con un numero pari o inferiore a 9 dipendenti, il cui contributo è dello 0,55%<sup>15</sup>, non possono in alcun caso utilizzare direttamente i loro contributi, ma devono effettuare obbligatoriamente il versamento presso un OPCA. Questo meccanismo permette alle imprese che hanno una struttura e una organizzazione adeguate, che generalmente coincidono con le aziende di maggiori dimensioni, di gestire autonomamente una parte delle risorse dedicate alla formazione. Invece alle imprese di minori dimensioni che incontrano spesso grandi difficoltà di governo delle attività formative, gli OPCA offrono una serie di servizi personalizzati per accompagnare ciascuna impresa nella gestione globale di un piano formativo, partendo dall'analisi dei fabbisogni formativi, passando per la consulenza e l'informazione sulle diverse fonti di finanziamento, sugli adempimenti amministrativi, ecc. sino ad arrivare all'elaborazione del piano, alla selezione degli organismi di formazione, al monitoraggio e alla valutazione degli interventi.

In Spagna, a seguito della riforma del sistema di formazione continua avviata nel 2004, è stata introdotta una modalità di finanziamento della formazione che prevede la concessione alle imprese, che versano i contributi di contingenza per la formazione professionale, di un credito per la formazione dei propri dipendenti, calcolato annualmente dalla legge finanziaria in base alla dimensione dell'impresa e in modo da favorire le aziende più piccole. Per il 2006 la legge finanziaria ha stabilito le quote di credito, nonché le quote minime di finanziamento della formazione a carico delle imprese; queste ultime possono comprendere anche il costo dei lavoratori in formazione (tabella 2). L'attività formativa può essere svolta dall'impresa direttamente o utilizzando un organismo esterno. Se l'impresa non realizza l'attività formativa dovrà versare allo Stato l'intero 0,70% della massa salariale.

---

<sup>15</sup> Lo 0,55% della massa salariale viene in parte (0,15%) versato a un OPCA per il finanziamento di contratti e di Periodi di professionalizzazione e dei DIF, mentre il restante è attribuito a un OPCA per il sostegno ai Piani di formazione.

**Tabella 2 – Quote di credito e quote di cofinanziamento delle imprese per interventi di formazione continua**

<b>Numero dipendenti</b>	<b>Credito 2006 (% calcolata sullo 0,70% della massa salariale)</b>	<b>Cofinanziamento dell'impresa</b>
1 - 5	420 euro (quota fissa)	0%
6 - 9	100%	5%
10- 49	75%	10%
50- 249	60%	20%
>= 250	50%	40%

La nuova modalità di finanziamento della formazione introdotta in Spagna permette alle imprese di evitare il meccanismo più lento e complicato dei bandi ed inoltre introduce un sistema di calcolo del credito per la formazione che consente anche alle piccolissime imprese di ottenere risorse che permettono di finanziare l'attività formativa per un proprio dipendente.

L'Italia, che, secondo le indagini più recenti, mostra un crescente divario nella propensione a fare formazione tra le grandi e le piccole imprese (nel 2000 le imprese formatrici tra i 10 e i 49 dipendenti erano il 38%, nel 2004 sono scese al 26%; per contro le imprese formatrici con più di 250 addetti erano nel 2000 il 58% e sono aumentate sino a raggiungere nel 2004 il 70%<sup>16</sup>), potrebbe esaminare la possibilità di introdurre meccanismi di finanziamento e modalità di funzionamento della formazione continua diversificati in relazione alla dimensione aziendale. Attualmente, infatti, non sono previsti trattamenti differenziati né per quanto riguarda i contributi da versare che, sia per le grandi che per le piccole imprese, ammontano allo 0,30% del monte salari, né per ciò che concerne i canali di finanziamento, nessuno dei quali prevede sistemi differenziati di accesso alle risorse o agevolazioni mirate per le piccole imprese.

<sup>16</sup> Unioncamere – Ministero del Lavoro e delle PS, 2005.

### **3. L'evoluzione del ruolo degli attori della formazione continua e i problemi di governance dei sistemi**

Nei sistemi nazionali di formazione continua il ruolo di attori principali può essere svolto dai seguenti soggetti: lo Stato e, in particolare l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali; le Organizzazioni sindacali e imprenditoriali; le imprese e gli individui. Il ruolo riconosciuto a ciascuno di questi attori e la rilevanza dei compiti attribuitigli dipendono dalla tradizione e dalla cultura giuridico-amministrativa propria di ciascun Paese.

Da qualche anno le indagini sulla formazione continua condotte a livello europeo e gli orientamenti emersi in ambito comunitario sollecitano le parti sociali a svolgere un ruolo sempre più attivo e propositivo in materia di formazione dei lavoratori e propongono di adottare forme di intervento che prevedano la compartecipazione finanziaria e la collaborazione di tutti i soggetti interessati, pubblici e privati. I Paesi comunitari, che, in forme e modi diversi, hanno adottato questa impostazione si trovano più di altri nella necessità di confrontarsi con le difficoltà di coordinamento tra i poteri pubblici e tra questi e gli altri attori del sistema, nella ricerca di un difficile equilibrio tra centralismo e decentramento, tra interventismo pubblico e autonomia privata, tra azione collettiva e scelta individuale.

Tra i Paesi esaminati, l'Inghilterra sembra essere meno interessata da queste problematiche, avendo adottato un sistema che attribuisce un ruolo centrale alle imprese e agli individui, mentre lo Stato interviene con azioni di sostegno, privilegiando le modalità del prestito, per incoraggiare le aziende e i lavoratori ad investire in formazione.

Tra le iniziative pubbliche di promozione della formazione si può citare il programma *Small Firm Training Loans*, messo a punto nel 1994. Si tratta di un prestito di formazione per le piccole imprese (con meno di 50 dipendenti) che, sulla base di un accordo tra lo Stato e le banche commerciali, è proposto con bassi tassi di interesse per un periodo dai sei ai dodici mesi. Il costo massimo riconosciuto della formazione è di 5.000 sterline per lavoratore; quest'ultimo può scegliere il tipo di formazione che gli è più consono, sempre che questo rientri negli obiettivi del piano operativo presentato dall'azienda.

Tra i programmi pubblici rivolti ai lavoratori vi è lo strumento del *Career Development Loan*, che consente ai lavoratori, occupati e disoccupati, di fruire di un prestito che può variare dalle 300 alle 8.000 sterline, in un arco di tre anni, a copertura dell'80% dei costi corsuali e del 100% del costo del materiale didattico e di altre spese correlate.

Accanto ai programmi che prevedono forme di prestito o di sovvenzione a fondo perduto, lo Stato finanzia anche altri strumenti che mirano ad incoraggiare le imprese a promuovere iniziative formative. Fra questi l'iniziativa *Investors in people* nata nel 2001 sulla base di un accordo tra le parti sociali. Si tratta di un marchio che viene rilasciato alle imprese che dimostrano di promuovere la formazione dei propri dipendenti e di adottare criteri avanzati di gestione delle risorse umane. La valutazione delle imprese viene effettuata sulla base di una serie di dodici indicatori da una società, denominata *Investors in people*, il cui principale azionista è lo Stato.

In Francia, Spagna e Italia i sistemi di formazione continua prevedono una collaborazione tra più soggetti, pubblici e privati, cui è attribuito un ruolo rilevante sia nella definizione delle strategie, sia nella programmazione e nella gestione delle risorse, nonché nel sostegno allo sviluppo dei sistemi stessi. Negli ultimi anni i sistemi di formazione continua in questi tre Paesi hanno visto ampliarsi il numero degli attori coinvolti nella loro implementazione, con il conseguente aumento del grado di complessità dei meccanismi di funzionamento e di governo generale delle politiche.

In particolare, in Francia e in Spagna, la recente legislazione ha assegnato alle Regioni competenze più ampie in materia di formazione professionale, riconoscendo loro una responsabilità generale per quanto riguarda la formazione degli adulti.

In Francia con il completamento del processo di decentramento, si è venuto configurando un sistema a tre attori che, accanto agli OPCA e allo Stato, vede la partecipazione delle Regioni. A queste sono attribuite competenze in materia di *Contratti di professionalizzazione* dei giovani tra i 16 ed i 25 anni. Inoltre, in concertazione con lo Stato e le parti sociali i Consigli regionali coordinano l'insieme delle filiere formative, iniziale e continua, inserite nei piani regionali di sviluppo della formazione professionale. Ciascuna

Regione adotta, nell'ambito del proprio piano, un programma annuale di formazione continua. I Dipartimenti, i Comuni e le associazioni di Comuni possono essere coinvolti, su loro richiesta, nell'elaborazione del programma. Per l'attuazione del programma la Regione stipula delle convenzioni con gli istituti di insegnamento pubblici e gli organismi di formazione.

In Spagna, in seguito al ricorso delle Regioni Galizia e Catalogna, la Corte Costituzionale ha obbligato il governo a coinvolgere le Regioni nella programmazione e nella gestione della formazione continua. Di conseguenza, nella riforma del sistema di formazione continua, attuata a partire dal 2004 (con il già citato Regio decreto n. 1046 dell'agosto 2003) si è deciso l'ingresso delle Regioni nell'organo di governo (il Patronato) della *Fondazione Statale per la formazione al lavoro*. Si è inaugurato così un modello complesso di gestione della formazione continua che si basa sulla concertazione all'interno del Patronato della Fondazione di quattro soggetti: l'Amministrazione centrale, le Regioni, le Associazioni di rappresentanza dei sindacati e le Organizzazioni imprenditoriali. Alle Regioni, inoltre, è attribuito il compito di emanare bandi per il finanziamento di programmi-quadro e azioni di accompagnamento alla formazione che interessano un ambito territoriale esclusivamente regionale.

Infine, in Italia, in seguito all'avvio nel 2004 dei *Fondi paritetici interprofessionali*, la Regione Emilia Romagna ha deciso di adire la Corte Costituzionale, chiedendole di pronunciarsi sulla legittimità delle decisioni di costituire i Fondi a livello nazionale e di non attribuire alle Regioni l'esercizio del potere amministrativo sugli stessi Fondi. La Corte ha riconosciuto la legittimità delle due decisioni, ma nel contempo ha imposto al legislatore statale di articolare la normativa in modo da prevedere strumenti idonei a garantire su questa materia una leale collaborazione tra Stato e Regioni. Dopo la sentenza della Corte costituzionale, le Regioni e le parti sociali hanno avviato un confronto, ancora aperto, diretto a superare i contrasti e a pervenire alla costruzione di un sistema di formazione continua che si basi sull'integrazione, a livello territoriale, della programmazione dei Fondi con quella degli enti regionali. Attualmente il sistema di formazione continua in Italia vede,

dunque, attribuito un ruolo prevalente a due attori: le Regioni e le parti sociali, cui sono attribuiti compiti di programmazione e di gestione delle risorse destinate alla formazione continua, mentre il Ministero del lavoro svolge prevalentemente funzioni di coordinamento e di sostegno allo sviluppo complessivo del sistema.

Se le funzioni attribuite all'Amministrazione pubblica o alle parti sociali in materia di formazione continua sono state potenziate soltanto in alcuni dei Paesi esaminati, ciascuno di essi ha messo in atto iniziative dirette a incoraggiare le aziende ed i lavoratori a investire in formazione. Degli interventi attivati in Inghilterra si è già detto, così come del sistema progressivo di sgravi alle imprese per la formazione adottato in Spagna (paragrafo 2) e dei dispositivi di accesso dei lavoratori alle iniziative formative: *Congedo Individuale di Formazione* – CIF e *Diritto Individuale di Formazione* – DIF, adottati in Francia (paragrafo 1). In Italia, in questi ultimi anni, si è assistito alla diffusione della cosiddetta *formazione continua a domanda individuale* (FCI), uno strumento avviato nel 1998 che viene sempre più utilizzato, come tipologia di finanziamento della formazione continua, dalle Regioni e dalle Province e che di recente anche i Fondi paritetici interprofessionali hanno iniziato a sperimentare. Si tratta di una tipologia di accesso alla formazione in cui la scelta del lavoratore è autonoma dalla strategia dell'impresa e si realizza attraverso la concessione di voucher individuali (buoni formativi), il cui valore può variare dai 500 ai 5.000 euro. I buoni sono, di regola, attribuiti all'ente di formazione che eroga l'attività formativa cui il lavoratore partecipa. Quest'ultimo è generalmente chiamato a contribuire alla copertura dei costi in misura variabile in relazione agli indirizzi regionali e alle fonti di finanziamento. Lo svolgimento delle attività formative avviene principalmente fuori dell'orario di lavoro. Diverse Regioni hanno predisposto dei cataloghi, cartacei o su sito web, che contengono l'elenco dei corsi disponibili presso i diversi enti e organismi di formazione, tra i quali i lavoratori possono scegliere l'attività formativa cui intendono partecipare.

Nonostante gli strumenti e le iniziative messe in campo per promuovere l'investimento in formazione, in tutti i Paesi esaminati permane il problema della partecipazione ineguale dei lavoratori alla formazione. Risulta infatti il permanere di un carattere fortemente selettivo

della formazione, che privilegia i lavoratori giovani, di sesso maschile, con alti livelli di istruzione, con qualifiche professionali medio-alte e che operano soprattutto nel settore dei servizi in imprese di grandi dimensioni, mentre i lavoratori “deboli”, che avrebbero maggiormente bisogno di interventi di qualificazione e aggiornamento non riescono a trarre profitto dalle opportunità offerte dalle imprese e dal settore pubblico. L’inclusione di questi lavoratori tra i beneficiari della formazione è una delle principali sfide che attendono non soltanto i Paesi esaminati, ma, come dimostrano le indagini dell’OCSE<sup>17</sup>, anche molti altri Stati europei ed extraeuropei.

#### **4. Il riconoscimento dell’apprendimento non formale ed informale nei sistemi nazionali di formazione continua**

La possibilità di riconoscere formalmente gli apprendimenti conseguiti in diversi ambiti di esperienza del lavoratore, sia non-formali che informali, è oggetto di vivace quanto impegnativa riflessione nel sistema italiano. Lo sviluppo di procedure di certificazione delle competenze può rappresentare, di per sé, un importante strumento per incentivare i lavoratori alla propria formazione e una modalità per accrescere la consapevolezza dei singoli sulle relazioni esplicite ed implicite tra attività e saperi, secondo un orientamento al life long learning.

Nei Paesi considerati dal presente contributo i sistemi vedono in questo ambito notevoli stati di avanzamento, in ragione della necessità di facilitare ai lavoratori meno qualificati il conseguimento di titoli utili per ottenere un’occupazione prolungata e produttiva e, per i lavoratori già qualificati, la possibilità di una migliore pianificazione dei percorsi di carriera.

La Francia è tra i Paesi europei con più lunga tradizione nel riconoscimento dell’apprendimento non formale. Fin dal 1934, infatti, veniva previsto il riconoscimento del

---

<sup>17</sup> OCSE, 2003.

titolo di ingegnere per i lavoratori con più di 35 anni di età e almeno 5 anni di esperienza professionale nella posizione.

La legislazione degli ultimi venti anni ha innovato le procedure e ha ampliato le opportunità e i contesti di applicazione, a partire dal Decreto del 1985<sup>18</sup>, nato per consentire l'accesso ad un livello di formazione più elevato a coloro che avevano interrotto gli studi da almeno due anni e che potevano vantare un'esperienza professionale. La normativa ha rivestito una particolare rilevanza per avere ufficializzato il riconoscimento e la validazione degli *acquis*<sup>19</sup>, attività la cui realizzazione viene assegnata a centri pubblici di assessment appositamente istituiti, i *Centres interinstitutionnels de bilans de compétences*.

Il diritto individuale del lavoratore a pianificare la propria carriera professionale è ulteriormente definito attraverso la legge del 1991<sup>20</sup>, che istituisce la possibilità di fruire di congedi individuali di 24 ore per poter realizzare il proprio bilancio di competenze per coloro che hanno almeno cinque anni di esperienza lavorativa.

La legge del 1992 sulla *Validation des acquis professionnels* (VAP)<sup>21</sup> e il successivo decreto del 26 marzo 1993<sup>22</sup> introducono un'innovazione di grande rilevanza per i lavoratori con cinque anni di esperienza lavorativa o formativa: la possibilità, attraverso il bilancio di competenze, di vedere riconosciuta una parte significativa del percorso di ottenimento di un diploma del sistema dell'istruzione (al massimo tutte le unità formative meno una).

Il positivo impatto dell'innovazione normativa è spiegabile sotto diversi punti di vista. Innanzitutto la possibilità di superare la logica del "tutto o nulla" dell'esame finale per il

---

<sup>18</sup> Decreto 85/906 del 23 agosto 1985 "*Conditions de validation des études, expériences professionnelles ou acquis personnels en vue de l'accès aux différents niveaux de l'enseignement supérieur*".

<sup>19</sup> Termine con il quale si intende l'insieme di conoscenze, abilità e "saper essere" che un individuo ha maturato in un ambito professionale, sociale o formativo/educativo. La "*validation des acquis*" era già presente in alcune esperienze condotte negli anni '60 nella Lorena, finalizzate al riconoscimento delle competenze dei minatori in vista del rilascio di un diploma, ma è solo con la legge del 1985 che l'uso della terminologia viene ufficializzato a livello nazionale.

<sup>20</sup> Legge 91-1405 del 31 dicembre 1991 "*relative à la formation professionnelle et à l'emploi*".

<sup>21</sup> Legge 92-678 del 20 luglio 1992 "*relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale*".

<sup>22</sup> Decreto 93-538 del 27 marzo 1993 "*relatif à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes nationaux de l'enseignement supérieur*".

conseguimento del titolo, attraverso il riconoscimento di parti del processo formativo. In secondo luogo, la valorizzazione delle competenze conseguite nel luogo di lavoro, evitando al lavoratore l'onere – anche economico – di dover reimparare in un contesto formale di apprendimento ciò che ha altrimenti già appreso. In terzo luogo, una maggiore consapevolezza del lavoratore delle modalità con cui costruisce il proprio percorso di apprendimento e di sviluppo professionale, attraverso la costruzione di un *dossier* individuale.

Ma è con la Legge del 2002 sulla *modernizzazione sociale*<sup>23</sup> che il sistema compie un salto di qualità, estendendo il riconoscimento dell'apprendimento al contesto dell'esperienza (*validation des acquis de l'expérience* – VAE), comunque essa sia avvenuta, e per tutti i diplomi, i titoli e i certificati compresi nel *Répertoire national des certifications professionnelles*.

Il dispositivo consente infatti ad ogni persona che abbia un'esperienza di lavoro di almeno tre anni (anziché cinque, come originariamente previsto), che per almeno quattro anni abbia svolto attività di tipo educativo, sociale, culturale, che abbia esercitato uno o più mandati come membro eletto di un governo locale, o che abbia avuto responsabilità continuative di tipo associativo, di rivolgersi a un giurì per ottenere una certificazione delle competenze acquisite, valida per il rilascio di un titolo o diploma (e non solo parte di esso). I giurì sono specifici rispetto al titolo o diploma che ogni singolo lavoratore prende a riferimento per la validazione delle proprie competenze: possono fare riferimento alle Università, alle istituzioni scolastiche e formative dell'Educazione Nazionale, alle Agenzie per l'impiego del Ministero del Lavoro, agli organismi di formazione; la validazione è indipendente dai processi formativi, in ragione della complessità dei profili professionali: laddove le competenze da validare non appartengano al campo di conoscenze dei componenti il giurì, esperti esterni della formazione e del mondo delle imprese possono essere chiamati ad integrare gli organismi validatori. Ogni organismo dispone di proprie procedure di

---

<sup>23</sup> Legge 2002/73 del 17 gennaio 2002 “*Modernisation sociale*”.

validazione delle competenze, ma i criteri e i meccanismi che assicurano la qualità del processo sono definiti a livello nazionale.

I lavoratori possono usufruire di appositi *congedi VAE* e beneficiare, su loro richiesta, di un accompagnamento proposto dai *dispositivi accademici di validazione (DAVA)*. Si tratta di un aiuto alle persone per permettere loro di costruire il proprio progetto di qualificazione, di orientarsi nel dispositivo VAE, di definire il diploma adatto al proprio percorso e alle proprie esperienze professionali, di preparare correttamente i dossier allegati alla domanda. Particolarmente interessati a queste azioni di accompagnamento sono i soggetti più esposti alla discontinuità professionale e più deboli dal punto di vista culturale.

Le procedure di validazione delle competenze possono essere finanziate con i fondi per la formazione professionale continua, nel quadro del piano formativo dell'impresa o del congedo individuale di formazione. Le azioni VAE sono incluse tra le azioni messe in campo dalle imprese a favore dei lavoratori minacciati di licenziamento. La legge 2004 sulla formazione professionale continua<sup>24</sup> stabilisce l'impegno delle parti sociali a favorire e sviluppare l'accesso dei lavoratori al dispositivo di certificazione delle competenze acquisite per vie non formali.

Le parti sociali, le camere di commercio e gli organismi di formazione sono infatti coinvolti dalla legge, attraverso la partecipazione a commissioni deputate all'implementazione dei dispositivi previsti dalla legge stessa. Ad esempio, la *Commission Nationale de Certification Professionnelle (CNCP)*, responsabile della messa a punto e dell'aggiornamento del *Repertorio Nazionale delle Qualifiche Professionali*<sup>25</sup>, nonché della vigilanza sul sistema della certificazione professionale, è composta da sedici rappresentanti dei ministeri, dieci rappresentanti delle parti sociali, tre rappresentanti delle camere di

---

<sup>24</sup> Legge 2004-391 del 4 maggio 2004 “*relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*”.

<sup>25</sup> Il Repertorio Nazionale delle Qualifiche Professionali, istituito nel quadro del diritto alla validazione delle competenze acquisite attraverso l'esperienza, classifica i diplomi e i titoli di tipo professionale per settore di attività e per livello. I diplomi e i titoli erogati dallo Stato e quelli istituiti dalle istanze che associano le associazioni di impresa e le organizzazioni sindacali dei lavoratori sono incluse di diritto nel repertorio nazionale. I diplomi e i titoli professionali e i certificati di qualificazione di settore produttivo possono esservi inclusi a seguito di parere della Commissione Nazionale della Certificazione professionale.

commercio, tre rappresentanti delle regioni, e dodici esperti di formazione. Il dialogo tra i diversi attori sociali e istituzionali ha creato condizioni di buon funzionamento del sistema, facendo sì, ad esempio, che i diplomi e i titoli professionali rilasciati dallo Stato e creati in base ad accordi con istanze consultive che associano le organizzazioni rappresentative imprenditoriali e sindacali siano registrati di diritto nel Repertorio.

Il ruolo delle parti sociali nel contribuire alla migliore applicazione dei dispositivi di promozione del life long learning è ulteriormente evidente negli emendamenti del 20 luglio 2005<sup>26</sup> all'Accordo Nazionale Interprofessionale (ANI) del 2003<sup>27</sup>. Con l'ANI del 2003 le parti sociali hanno riunito in un testo unico i dispositivi identificati dagli accordi interprofessionali del 3 luglio 1991 e del 20 settembre 2003: la prima parte dell'ANI definisce le condizioni di accesso dei lavoratori occupati alla formazione continua e lungo tutto l'arco della vita e gli emendamenti approfondiscono quanto previsto dall'ANI al Titolo 1, nel merito della VAE.

In Inghilterra il riconoscimento di competenze acquisite in contesti informali e non formali prevede due differenti dispositivi, l'APL – *Assessment of Prior Learning* e l'APEL – *Assessment of Prior Experiential Learning*. La prima forma di accreditamento consente il riconoscimento di competenze acquisite in attività di apprendimento strutturate, formali e non formali, occorse in tempi relativamente lontani; la seconda forma riconosce le competenze acquisite in esperienze di apprendimento informale, ossia nel tempo libero, sul lavoro e nella vita familiare.

L'APL è stato promosso all'inizio degli anni '90, ed è utilizzato come strumento volto a facilitare l'accesso all'higher education e alla formazione universitaria, riducendo il numero di moduli formativi necessari all'ottenimento di una qualifica o un titolo. College e Università sono libere di definire i criteri di valutazione, e una commissione interna è

---

<sup>26</sup> “Avenant n° 1 du 20 Juillet 2005 a l'Accord National Interprofessionnel du 5 Decembre 2003 relatif a l'accès des salariés à la formation tout au long del la vie professionnelle” ([http://www.medef.fr/staging/medias/upload/81582\\_FICHIER.pdf](http://www.medef.fr/staging/medias/upload/81582_FICHIER.pdf)) e “Avenant n° 2 du 20 Juillet 2005 a l'Accord National Interprofessionnel du 5 Decembre 2003 relatif a l'accès des salariés à la formation tout au long del la vie professionnelle” ([http://www.medef.fr/staging/medias/upload/81583\\_FICHIER.pdf](http://www.medef.fr/staging/medias/upload/81583_FICHIER.pdf)).

<sup>27</sup> Accordo Nazionale Interprofessionale del 5 Dicembre 2003 “relativa l'accès des salariés à la formation tout au long del la vie professionnelle” (il testo è scaricabile all'indirizzo <http://centre-inffo.fr/v2/cpnfp/NT327642.phtml>).

deputata alla valutazione del portfolio presentato dal candidato. L'APL è considerato come *la via non-tradizionale all'higher education* ed è tuttora ritenuto nelle politiche del Governo come una forma di validazione di grande rilevanza nel promuovere l'higher education, in particolar modo per le fasce socio-lavorative più svantaggiate.

L'APEL permette di validare l'esperienza acquisita rispetto ad una qualifica o all'accesso ad un percorso di studi. Nel primo caso il lavoratore può dimostrare di avere tutte le competenze per ottenere la qualifica o di possederne una parte, richiedendo la certificazione delle competenze di cui già dispone e la predisposizione di un percorso di apprendimento utile ad acquisire le altre competenze necessarie all'ottenimento della qualifica. Nel secondo caso la valutazione viene effettuata sulle competenze che consentiranno di "scontare" i relativi moduli dal percorso formativo necessario per l'ottenimento della qualifica. Circa 15.000 adulti accedono ogni anno all'higher education in questo modo.

I principali attori nei processi di validazione dell'apprendimento non formale sono la QCA – *Qualification and Curriculum Authority*, gli *Awarding Bodies* e i centri di assessment o *Approved Centres*.

La QCA, istituita con l'Education Act del 1997, è un'organizzazione non governativa promossa dal Department for Education and Skills le cui finalità sono lo sviluppo degli standard occupazionali e il monitoraggio delle qualifiche, e la definizione degli standard per la certificazione e la formazione. In quest'ultimo ambito, in particolare, accredita gli *Awarding Bodies* e stabilisce i livelli di prestazione della loro attività.

Gli *Awarding Bodies* possono essere costituiti da università, istituti dell'istruzione professionale, agenzie formative, aziende, purché soddisfino i criteri stabiliti dalla QCA. Tra i loro compiti si annoverano lo sviluppo di una metodologia dettagliata di assessment, l'autorizzazione agli *Approved Centres* a rilasciare qualifiche in loro nome e il monitoraggio della qualità del loro operato. Le funzioni degli *Awarding Bodies* sono state

delineate per la prima volta nell'*Awarding Bodies Common Accord* del 1993<sup>28</sup>, che contiene – oltre all'esplicitazione dei ruoli e delle relazioni tra i diversi soggetti del sistema – i criteri per l'approvazione dei centri.

I centri di assessment possono essere strutture scolastiche, centri di formazione, ma anche i responsabili della formazione (o i diretti responsabili dei lavoratori) nelle imprese. Conducono le procedure di assessment in base a modelli organizzativi che possono essere diversificati secondo i casi, nel rispetto dei requisiti definiti dagli Awarding Bodies.

Le parti sociali sono comprese nel processo in ambiti limitati e di carattere sperimentale. Ad esempio, il TUC - *Trade Union Congress* è coinvolto con le associazioni imprenditoriali, i Ministeri e le agenzie di sviluppo regionale nel promuovere l'acquisizione, da parte dei rappresentanti sindacali, di competenze di negoziazione della formazione e di promozione, presso i propri membri, degli strumenti dell'assessment.

In Spagna l'introduzione di pratiche di valutazione dell'apprendimento non-formale e informale, è ancora in una fase embrionale. L'attenzione delle autorità pubbliche e degli altri attori istituzionali e sociali coinvolti si è rivolta soprattutto sulla predisposizione degli elementi fondanti il sistema. Infatti, con la *Ley Organica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional* del 19 giugno 2002<sup>29</sup> viene identificata nella creazione di un *Sistema Nazionale delle Qualifiche e della Formazione professionale* la base per l'integrazione delle diverse forme di certificazione delle competenze e delle qualifiche professionali.

Per poter implementare efficacemente le procedure di legge è stato creato un *Catalogo Nazionale delle qualifiche professionali* – che permette di comparare l'apprendimento non formale e informale con standard definiti nel catalogo stesso –, gestito dall'INCUAL (*Instituto Nacional de las Cualificaciones*). L'INCUAL, organo tecnico di supporto del

---

<sup>28</sup> *Awarding Bodies Common Accord*, National Council for Vocational Qualifications, 1993. La revisione più attuale della procedura di regolazione degli Awarding Bodies è contenuta nel documento "*The statutory regulation of external qualifications in England, Wales and Northern Ireland*", del 2004.

<sup>29</sup> Il testo della legge è scaricabile dal sito web dell'INCUAL, sia in lingua spagnola ([http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/files2/Ley\\_Cualificaciones.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/files2/Ley_Cualificaciones.pdf)) che nella traduzione inglese (<http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/files2/locfpingles.pdf>).

Consiglio Nazionale della Formazione professionale, è composto da autorità pubbliche nazionali e regionali, e dalle parti sociali, e ha la funzione – conferitagli dalla stessa *Ley Orgánica* e specificata dal successivo Regio Decreto 1128/2003<sup>30</sup> – di definire, elaborare ed aggiornare il Catalogo Nazionale delle qualifiche, nonché il *Catalogo Modulare della Formazione professionale*, costituito dai moduli di formazione corrispondenti alle competenze di ciascuna qualifica.

Il Catalogo è stato implementato a seguito di due specifici decreti, il Regio Decreto 295/2004<sup>31</sup> e il Regio Decreto 1087/2005, e l'elenco completo delle qualifiche professionali è disponibile nel sito web dell'INCUAL<sup>32</sup>.

Le relazioni tra qualifiche e modalità di riconoscimento delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali ed informali non è ancora sufficientemente esplorato, anche se sono numerosi gli sforzi in tal senso. Si segnala in proposito il progetto pilota ERA<sup>33</sup>, promosso dai Ministeri spagnoli dell'Istruzione e del Lavoro e dalle Comunità autonome nell'ambito del Programma Leonardo da Vinci, finalizzato a progettare, testare e validare procedure per il riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro o in occasioni di apprendimento non formale. Sulla base dei risultati e delle metodologie risultanti dal progetto, le pratiche di validazione sono state temporaneamente elaborate e adottate – in attesa di risoluzioni a livello nazionale - da 6 Regioni: Paesi Baschi, Catalogna, Madrid, Navarra, Castilla la Mancha e la Comunità di Valencia.

Una valutazione conclusiva sullo stato di attuazione dei dispositivi per il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali ed informali, in

---

<sup>30</sup> Real Decreto 1128/2003, del 5 settembre 2003 (il testo può essere scaricato all'indirizzo [http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD1128\\_03CNCP.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD1128_03CNCP.pdf)).

<sup>31</sup> Real Decreto 295/2004 del 20 febbraio 2004 ([http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD\\_295\\_2004Cualificac\\_Profes.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD_295_2004Cualificac_Profes.pdf)) e relativi allegati ([http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/Anexos\\_RD\\_295\\_2004.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/Anexos_RD_295_2004.pdf)); Real Decreto 1087/2005 del 16 settembre 2005 ([http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD\\_%201087\\_2005.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/RD_%201087_2005.pdf)) e relativi allegati ([http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/Anexos\\_BOE\\_1087\\_05.pdf](http://wwwn.mec.es/educa/incual/files/Anexos_BOE_1087_05.pdf)).

<sup>32</sup> L'elenco aggiornato delle qualifiche contenute nel Catalogo Nazionale è contenuto nel sito dell'INCUAL all'indirizzo [www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=1247&area=incual](http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=1247&area=incual)).

<sup>33</sup> Per una scheda informativa sul progetto ERA cfr. <http://www2.trainingvillage.gr/download/Cinfo/Cinfo12004/C14D2EN.html>.

relazione alle possibili ricadute sul dibattito aperto in Italia, deve tenere conto di alcune difficoltà riscontrate.

Per quanto riguarda l'esperienza francese, la ricca pubblicistica sul tema della Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) rileva la distanza – che sembra essere ancora piuttosto consistente – tra la conoscenza dell'opinione pubblica e dei potenziali utilizzatori del principio di fondo cui si ispira il dispositivo e le modalità concrete attraverso cui raggiungere l'obiettivo. In diversi casi il processo di accesso alla VAE viene rappresentato come una vera e propria “corsa ad ostacoli”, molto impegnativa in termini di tempo e anche dal punto di vista delle spese che le persone devono sostenere, e resa complessa anche dalla diversità delle procedure di attuazione messe in campo dai diversi organismi validatori. In particolare, la costruzione dei dossier sulle esperienze da presentare agli organismi validatori può rivelarsi molto complessa e faticosa, soprattutto per i lavoratori con livelli di istruzione formale più deboli e meno familiarizzati con la scrittura.

La disponibilità di servizi di consulenza e accompagnamento migliora solo parzialmente le condizioni di accesso alla procedura. In un rapporto redatto nel 2003 a cura dell'Alto Comitato educazione-economia-impiego – HCEEE<sup>34</sup>, si segnala che il costo di una VAE può variare, secondo il tipo e il livello del diploma richiesto, dai 500 ai 6.000 euro. Nel caso delle università, secondo un'inchiesta condotta nel 2004 dalla Conferenza dei Presidenti di Università<sup>35</sup>, i candidati alla VAE devono pagare il costo dell'iscrizione, come qualsiasi studente (circa 150 euro), e i costi dell'accompagnamento facoltativo oscillano tra i 300 e i 1.200 euro.

Infine, i dispositivi previsti per facilitare l'accesso alla VAE (come la retribuzione relativa al congedo di 24 ore o parte delle spese di accompagnamento) riguardano i lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato, ma non gli inattivi e le persone in cerca di lavoro.

---

<sup>34</sup> HCEEE, 2004.

<sup>35</sup> Lerouge S., 2005.

Come nel caso francese, il sistema inglese di validazione delle competenze richiede una complessa integrazione tra attori molto diversi tra loro. Se, da un lato, il sistema prevede che le procedure di assessment possano essere applicate da organizzazioni con natura e funzioni differenziate (tra cui anche le stesse imprese, o il mondo educativo nel caso dell'APEL), tale diversità ha reso necessaria la predisposizione di un articolato sistema di monitoraggio e di regolazione della qualità. Si tratta di un modello che – nell'alveo culturale di tipo "liberale", in cui lo Stato assolve a funzioni di orientamento e promozione della qualità, più che di controllo – presuppone un rapporto negoziale e fluido tra Stato e rappresentanze di interessi. L'aver spostato l'attenzione dai profili professionali alle unità di competenza da certificare ha consentito nel tempo sia una maggiore e più duttile rispondenza alle esigenze del lavoro e delle imprese, così come una migliore propensione all'introduzione di criteri e procedure oggettive di analisi.

Più in generale, il sistema inglese prevede e si orienta verso una forte responsabilizzazione dei singoli. Il sostegno pubblico, nel confronto con gli altri Paesi considerati, è limitato, ed è forte il rischio di esclusione di quei lavoratori con minori strumenti culturali, economici e professionali.

### **Bibliografia**

Clark Anthony, "Who trains? Employers' commitment to workforce development", Adult Learning and Skills Division, Department for Education and Skills, London, 2002 (disponibile all'indirizzo [http://www.statistics.gov.uk/articles/labour\\_market\\_trends/training\\_jun2002.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/labour_market_trends/training_jun2002.pdf)).

Clough Bert, "From Spearholders to Stakeholders: The Emerging Role of Unions in the UK Learning and Skills System", Trade Union Congress, London, 2004 (disponibile all'indirizzo <http://www.learningservices.org.uk/national/learning-3811-f0.pdf>).

Colardyn Danielle e Bjørnåvold Jens, *The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning. National policies and practices in*

*validating non-formal and informal learning*, Cedefop Panorama Series, Luxembourg, 2005 (disponibile all'indirizzo [http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5164\\_en.pdf](http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5164_en.pdf), a seguito di registrazione).

Commission européenne, “Chiffres clés de l'éducation en Europe 2005. Les systèmes éducatifs européens sous toutes leurs facettes”, 2005 (disponibile all'indirizzo [www.eurydice.org/News/Communique/fr/PR052FR.pdf](http://www.eurydice.org/News/Communique/fr/PR052FR.pdf)).

Dennerly Marc, *Réforme de la formation professionnelle*, ESF éditeur, Issy-les-Moulineaux, 2004.

Department for Education and Skills, *Departmental Report 2005*, London, 2005 (disponibile all'indirizzo [www.dfes.gov.uk/publications/deptreport2005/](http://www.dfes.gov.uk/publications/deptreport2005/)).

Department for Education and Skills, *Five Year Strategy for Children and Learners*, London, 2004 (disponibile all'indirizzo <http://www.dfes.gov.uk/publications/5yearstrategy/>).

Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey – CVTS2*, Base dati New Chronos, Bruxelles, 2001.

Farinelli F., Paper sul sistema francese di formazione degli adulti nell'ambito della ricerca ISFOL-Aster, *Ricerca comparativa sulle misure e sulle azioni per favorire la partecipazione all'apprendimento permanente in quattro paesi europei: Francia, Germania, Regno Unito e Svezia* (2006, in progress).

Guisado R. M., *Dialogo sociale e formazione continua in Spagna. L'evoluzione del sistema*, paper, 2004.

HCEEE, *Validation des acquis de l'expérience: construire une professionnalisation durable*, La documentation française, 2004.

ISFOL, *Certificazione delle competenze e life long learning. Scenari e cambiamenti in Italia e in Europa*, FSE-Isfol, Rubbettino Ed., Soveria Mannelli, 2004.

Konrad Joseph, “Accreditation of Prior Experiential Learning in the United Kingdom”, *Education-line*, 2001 (disponibile all'indirizzo <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001831.htm>).

Leney Tom, Cuddy Natalia e Hall Jason, *Financing – Investment in Human Resources for Vocational Training and Education in England and the Devolved Administrations of the UK*, QCA-Cedefop ReferNet, 2004 (disponibile all'indirizzo <http://www.refernet.org.uk/documents/theme10.pdf>).

Lerouge S., *Le guide de la validation des acquis*, L'étudiant, Paris, 2005.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ISFOL, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Rubbettino Ed., Soveria Mannelli, 2005.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ISFOL, *Temi e strumenti per la formazione continua*, Rubbettino Ed., Soveria Mannelli, 2005.

Nord, *Curious minds: Nordic Adult Education Compared*, Copenhagen, 2001.

OCSE, *Au-delà du discours: politiques e pratiques de formation des adultes*, 2003.

Pérez-Díaz Víctor e Rodríguez Juan Carlos, *La educación profesional en España*, Fundación Santillana, Madrid, 2002.

Souto Otero Manuel, McCoshan Andrew e Junge Kerstin (a cura di), *European Inventory on Validation of non-formal and informal learning. A Final Report to DG Education & Culture of the European Commission*, ECOTEC, 2005 (disponibile all'indirizzo [http://www.ecotec.com/europeaninventory/publications/inventory/european\\_inventory\\_2005\\_final\\_report.pdf](http://www.ecotec.com/europeaninventory/publications/inventory/european_inventory_2005_final_report.pdf))

The Learning and Skills Council, “Further education, work-based learning for young people and adult and community learning – Learners numbers in England – October 2004”, *National Statistics* (disponibile all'indirizzo <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/learningdata/statistics/further-education-and-work-based-learning-for-young-people-ilr-sfr08.pdf>).

Unioncamere – Ministero del Lavoro e delle PS, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 2005.