Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia

RAPPORTO SUL FUTURO DELLA FORMAZIONE IN ITALIA

Roma, 10 novembre 2009

La Commissione, istituita con Decreto del Ministro del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali del 2 aprile 2009, è composta da:

- Prof. Giuseppe De Rita (Presidente)
- Prof. Michele Tiraboschi
- Cons. Francesco Verbaro
- Dr.ssa Matilde Mancini
- Dr. Paolo Pennesi
- Dr. Sergio Trevisanato
- Dr. Natale Forlani
- Dr. Giuseppe Tripoli
- Prof. Luca Antonini
- Prof. Paolo Feltrin
- Dr. Alberto Mingardi
- Dr.ssa Silvana Amadori

Indice

Prefazione 1

Premessa 3

1. Scenari di riferimento: il contesto europeo e la crisi 4
   1.1. Dall'Europa: nuove competenze per nuovi lavori e indirizzi per l'adeguamento dei sistemi formativi anche alla luce delle prospettive di cambiamento del sistema economico-produttivo 4
   1.2. La crisi e la valorizzazione del capitale umano 8

2. Il contesto nazionale: evoluzione storica 10
   2.1. L'istruzione tecnico-professionale in Italia: i fenomeni di lunga durata 10
   2.2. Due decenni di «formazione professionale» regionale tra cicli del FSE ed una stagione di innovazioni legislative 12
      2.2.1. Il periodo 1989-1993, gli accordi tra governo e parti sociali e la legge 236/93 12
      2.2.2. Il FSE nel periodo 1994-1999 e la legge 196/97 14
      2.2.3. La programmazione 2000-2006, la riforma del Titolo V e la nuova stagione di riforme 14
      2.2.4. La programmazione 2007-2013 16

3. Le criticità attuali 18
   3.1. Le multiformi filiere della formazione professionale 18
      3.1.1. I giovani 18
      3.1.2. Gli adulti 19
   3.2. Gli attori della formazione e l'egemonia dell'offerta 20
      3.2.1. Gli organismi formativi 20
      3.2.2. Le difficoltà della domanda di formazione 21
      3.2.3. Il doppio ruolo dell'impresa 22
   3.3. Il sistema *random* dei finanziamenti 25
   3.4. Il FSE e il controllo procedurale 28
   3.5. Il *mismatch* tra domanda e offerta di formazione 29
   3.6. I divari territoriali ci allontanano dall'Europa: l'Italia è indietro e il Sud arranca 30
   3.7. Paradossi e fallimenti del sistema 33

4. Un sistema senza centratura 39
   4.1. a livello centrale e locale 39
   4.2. La necessità di una nuova centratura 41

5. Linee strategiche e proposte per la discussione 44
   5.1. Un nuovo paradigma: la centralità del lavoro dai corsi alle competenze 44
      5.1.1. Un impegno programmatico e progettuale per l'evoluzione e la qualità del sistema 44
      5.1.2. Il protagonismo della persona 46
      5.1.3. La formazione come leva attiva delle politiche di sviluppo della persona 47

5.1.4. La formazione come leva attiva dell'innovazione, dello sviluppo e della competitività 48
5.1.5. L'impresa crocevia della domanda e dell'offerta di formazione 49
5.2. Una nuova *governance* 52
5.2.1. Il ruolo delle istituzioni e delle Parti Sociali, in un quadro di rinnovata governance del sistema 52
5.2.2. Istruzione e formazione professionale: un settore da ripensare nella prospettiva del federalismo 54
5.2.3. Il governo della formazione nel territorio 58
5.2.4. Dal controllo burocratico alla valutazione dei risultati 60
5.2.5. Competenza e finanziamento della formazione professionale nel federalismo fiscale 64
5.3. La programmazione 2007-2013 e le misure anticrisi: un nuovo impulso per la formazione 66
Conclusioni 68

PREFAZIONE

In un welfare moderno – un welfare delle opportunità e delle responsabilità come quello disegnato nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale – l'effettivo accesso all'apprendimento assume una rilevanza strategica per il pieno sviluppo e l'autosufficienza della persona.

Il continuo aggiornamento, in tutti gli stadi della vita, è indispensabile non solo per rimanere al passo con i mutamenti della economia, in un mercato del lavoro ove la natura delle occupazioni cambia velocemente. Ancor più decisiva è, infatti, quella dimensione dell'apprendimento che consente di alimentare una positiva tensione, propria di ogni uomo e di ogni donna, verso il futuro, verso una vita migliore per sé e per gli altri.

Ciò è ancor più vero nell'ambito di una concezione del lavoro che vede nelle attività che ciascuno è chiamato a svolgere una sfida innanzitutto a sé, a superare i propri limiti e i propri egoismi, e anche una possibilità di intraprendere, di imparare, di migliorarsi. Di partecipare in modo attivo alla società e al suo sviluppo, quale che sia il lavoro o il mestiere che si fa. Perché ogni lavoro e ogni mestiere – lo diciamo a quei giovani italiani che rifiutano sistematicamente certe occupazioni perché considerate poco appealing – ha la sua importanza e la sua dignità e può offrire l'occasione per iniziare quella «cura» per la formazione e per l'elevazione professionale anche personale oltre che istituzionale di cui parla la nostra Carta costituzionale.

Rispetto a questo scenario ideale sono ben consapevole della persistenza di barriere nell'accesso a un lavoro regolare e di qualità soprattutto per i giovani, le donne, gli anziani, gli immigrati e i disabili. Così come sono consapevole della assenza, nel mondo del lavoro, di condizioni di effettiva parità di opportunità tra gli uomini e le donne e della profonda spaccatura tra il Nord e il Sud del Paese.

È mia personale convinzione che il superamento di tutte queste criticità del mercato del lavoro – vere e proprie ingiustizie sociali per il valore che attribuisco al lavoro come sede di sviluppo della persona – non possa più essere affidato a una concezione formalistica e burocratica dei rapporti di lavoro che alimenta un imponente contenzioso e un sistema conflittuale di relazioni industriali che frena lo sviluppo della persona, la crescita economica e la coesione sociale e istituzionale.

Un moderno quadro regolatorio delle relazioni di lavoro, attento alla centralità della persona, deve porsi quali obiettivi sostanziali i tre fondamentali diritti che dovranno essere garantiti a ogni persona che lavora, indipendentemente da formalismi e qualificazioni giuridiche.

Il diritto ad ambienti di lavoro sicuri, innanzitutto. E anche il diritto a un compenso equo non solo in quanto idoneo a garantire una esistenza libera e dignitosa ma anche perché proporzionato ai risultati dell'impresa. A ciò si dovrà aggiungere un diritto di nuova generazione, ancora poco effettivo nel nostro Paese: quello all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale, di espressione delle proprie potenzialità e di elevazione delle proprie condizioni professionali.

In questa prospettiva si comprende l'importanza di un rilancio e di una profonda rivisitazione della formazione in Italia quale fondamentale leva per l'occupabilità e

l'adattabilità delle persone, la mobilità sociale, il sostegno alla crescita e alla competitività del nostro Paese.

Affinché migliori radicalmente il rapporto tra la spesa e la resa, in termini di effettiva capacità di incremento delle competenze e incremento del capitale umano del nostro Paese, ritengo opportuno promuovere, anche alla luce degli inequivocabili risultati a cui giunge il Rapporto curato dalla Commissione presieduta dal professor De Rita, tre linee di riforma del tradizionale sistema educativo di istruzione e formazione.

In primo luogo il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di crescita della persona. In secondo luogo l'impresa, l'ambiente produttivo, devono essere riconosciuti come il contesto più idoneo per lo sviluppo e l'elevazione delle professionalità. La certificazione formale, infine, deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati che possono al più costituire mezzo e non prova per l'acquisizione di esse.

Alle Regioni e alle parti sociali proporrò già nei prossimi giorni un patto per il rilancio della formazione in modo da cambiare paradigma e consentire di spostare l'attenzione dalle procedure ai risultati e, prima ancora, al destinatario. Piuttosto che concentrarsi sui fattori formali e burocratici dei percorsi formativi (durata, procedure, istituzioni, contenuti e metodologie codificate che portano a una qualifica), l'attenzione deve essere diretta alle conoscenze, abilità e competenze che la persona ha acquisito in situazioni di apprendimento non solo formali, ma anche non formali e informali, che è in grado di dimostrare e che ha il diritto di vedere certificate.

I sistemi di istruzione e formazione devono adattarsi ai bisogni individuali, rafforzare l'integrazione con il mercato del lavoro, rendere trasparenti e mobili le qualifiche, migliorare il riconoscimento dell'apprendimento non–formale e informale, consentire la formazione delle persone anche in considerazione di quelli che saranno i fabbisogni professionali dei prossimi anni.

L'accento sulla formazione, in questa nuova ampia accezione, sollecita la consapevolezza che, al cuore delle politiche per la occupabilità sia necessario sviluppare ampi sistemi integrati di qualifiche, che non comprendano solo quelle legate ai percorsi formali e ai titoli di studio, ma siano anzi sempre più in sintonia con i sistemi di inquadramento professionale, le mansioni contemplate dai contratti collettivi, i cambiamenti nei modelli di produzione e organizzazione del lavoro.

Centrale, in questa visione, è la valenza educativa e culturale del lavoro – di tutte le esperienze di lavoro – che si esalta attraverso una integrazione sostanziale e dinamica tra i sistemi di istruzione e formazione e il mercato del lavoro valorizzando – come proposto nel Piano di azione per l'occupabilità dei giovani che ho promosso con la collega Mariastella Gelmini – modelli di apprendimento in assetto lavorativo (come il contratto di apprendistato) che possono consentire non soltanto la professionalizzazione (l'apprendimento di un mestiere), ma anche la acquisizione di titoli di studio di livello secondario o terziario compresi i dottorati di ricerca.

Solo un convinto e robusto rilancio della formazione ci consentirà di competere nella nuova economia e costruire un nuovo sistema di sicurezze per le persone nella società che verrà dopo la crisi.

Maurizio Sacconi

PREMESSA

Il presente *Rapporto sul futuro della formazione in Italia* è il risultato dei lavori della Commissione istituita dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con l'obiettivo di individuare nuove *policies di promozione della formazione come vettore di sostegno all'accesso all'impiego, alla mobilità dei lavoratori anche in presenza di emergenze occupazionali*[1].

Il principale riferimento, in questo senso, è il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale: la vita buona nella società attiva*" che nel declinare principi ed indirizzi per un nuovo modello di welfare, propone una visione della formazione indissolubilmente legata al lavoro.

La Commissione, in particolare, si è impegnata su alcune aree tematiche di analisi e proposta indicate dal Ministro che hanno riguardato:

- la qualità dei sistemi formativi, con riferimento all'occupabilità del capitale umano,

- l'individuazione dei beneficiari e delle finalità degli interventi formativi in presenza di disequilibri tra domanda ed offerta di lavoro,

- l'efficacia della valutazione dei processi formativi in termini di risultati e di impatto misurabile,

- i sistemi di controllo in essere della spesa e dei processi organizzativi e gestionali dell'offerta.

Il rapporto si propone, quindi, di indicare, relativamente alle tematiche descritte, una serie di possibili linee di indirizzo e sviluppo per le politiche della formazione quale strumento chiave per il conseguimento degli obiettivi di occupabilità delle persone e di adattabilità dei lavoratori e delle imprese alle continue trasformazioni economiche e sociali.

Nella visione offerta dal Libro Bianco la formazione è una leva decisiva per l'inclusione sociale e la crescita a patto, però, che sia possibile non solo ridare valenza educativa e formativa al lavoro, ma anche immaginare l'impresa come il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. In questa prospettiva la Commissione ha voluto sviluppare le proprie riflessioni, nel rispetto degli indirizzi assunti dal Ministero e nel contesto delle attuali competenze istituzionali.

---

[1] La Commissione si è avvalsa del contributo di un Gruppo di Lavoro composto da: Giuseppe Bertagna, Maria Pia Camusi, Valentina Curzi, Tiziana Lang, Filippo Mazzotti, Lisa Rustico, Andrea Simoncini, Maurizio Sorcioni, Andrea Toma, Olga Turrini, Chiara Valentini, Sergio Vistarini.

1. SCENARI DI RIFERIMENTO: IL CONTESTO EUROPEO E LA CRISI

1.1. Dall'Europa: nuove competenze per nuovi lavori e indirizzi per l'adeguamento dei sistemi formativi anche alla luce delle prospettive di cambiamento del sistema economico-produttivo

La crisi economica rappresenta un'opportunità per uscire dalla recessione più forti e competitivi, grazie a risorse umane colte e competenti e a imprese capaci di anticipare i propri fabbisogni professionali e di valorizzare il talento dei lavoratori.

Nel delineare, quindi, indicazioni di *policy* in materia di formazione professionale, bisogna tener conto di due fattori:

- i *benchmark* definiti nell'ambito della strategia di Lisbona, che consentono di rilevare il posizionamento del nostro Paese in relazione alla media europea e agli altri Stati membri;

- gli scenari sul futuro dell'occupazione e delle competenze richieste e offerte che si stanno delineando a livello europeo.

Con riferimento al primo aspetto recenti misurazioni effettuate indicano come l'Italia si trovi ben al di sotto della media europea e lontana dagli Stati membri più grandi per la maggior parte dei *benchmark* da raggiungere entro il 2010. Ciò è particolarmente evidente per, la *partecipazione ad attività di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita*, nel quale l'Italia registra una partecipazione pari al 6,2% a fronte di una media europea del 9,6% e di Stati membri "grandi" con punte dal 26,6% (Regno Unito), al 10,4% (Spagna), al 7,5% (Germania e Francia) e in rapporto a un obiettivo europeo al 2010 pari al 12,5%. Altro benchmark interessante da analizzare è quello relativo ai *drop-out*, nel quale, anche in questo caso, l'Italia registra una quota di drop-out pari al 19,3% a fronte di una media europea al 14,8% e degli Stati membri "grandi" con situazioni sicuramente migliori della nostra (Germania Francia e Regno Unito intorno al 13%) e in rapporto a un obiettivo europeo al 2010 pari al 10%. Il nuovo quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, identifica quattro obiettivi strategici e i nuovi target per il periodo 2010-2020, riutilizzando gli stessi benchmark e innalzandone tuttavia, in alcuni casi, i parametri.

I quattro obiettivi strategici sono:

- Fare in modo che l'istruzione e la formazione lungo l'arco della vita e la mobilità divengano una realtà.

- Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione.

- Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva.

- Incoraggiare la creatività e l'innovazione, ivi compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

I nuovi target affermano che entro il 2020:

- almeno il 15% degli adulti dovrà partecipare ad attività di istruzione e di formazione lungo l'arco della vita;

- la percentuale di quindicenni aventi insufficienti competenze in lettura, matematica e scienze dovrà scendere sotto il livello del 15%;

- la percentuale di persone tra i 30 e i 34 anni diplomate dovrà essere pari almeno al 40%;

- la dispersione scolastica e formativa dovrà essere inferiore al 10%.

Per quanto riguarda il secondo fattore, invece, occorrerà tenere conto della Comunicazione della Commissione Europea "Nuove competenze per nuovi lavori" del 2008 che alla luce delle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e sui fabbisogni di competenze in Europa stimati dal Cedefop fino al 2020, suggerisce agli Stati membri una strategia centrata sulla capacità di riorientare l'offerta di istruzione e formazione alla domanda delle imprese ed ai fabbisogni professionali richiesti dal sistema produttivo. Una visione coerente con i principi e gli indirizzi sostenuti dal Libro Bianco del Ministro del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sul futuro del modello sociale.

Tre sono le principali tendenze della domanda di lavoro al 2020:

1) i due terzi dell'occupazione europea si concentreranno nel settore terziario;

2) quasi tutta l'occupazione aggiuntiva e una forte componente di quella sostitutiva saranno caratterizzate da lavori ad alta intensità di conoscenza e competenze tecniche;

3) cresceranno i livelli di istruzione/formazione e competenze richiesti in tutti i tipi di lavoro, anche nelle occupazioni elementari.

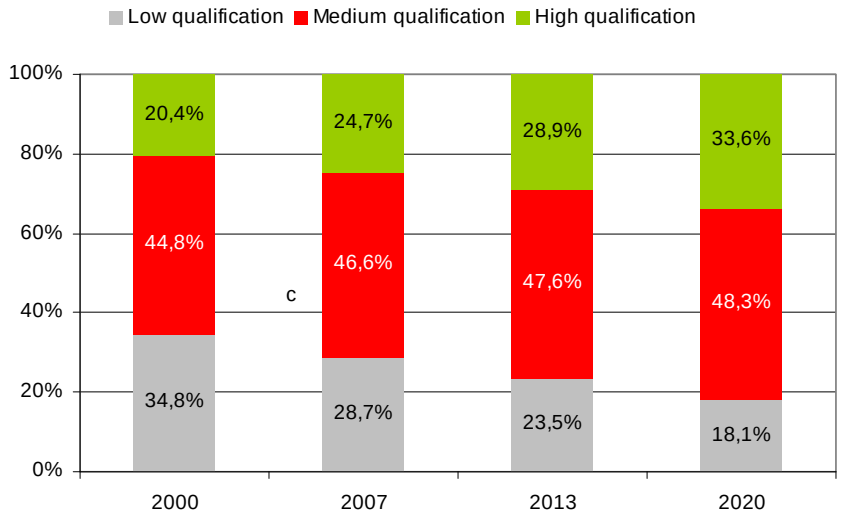
Anche se la maggior parte dell'occupazione aggiuntiva richiederà alta qualificazione, molta di quella sostitutiva si concentrerà sulle qualificazioni intermedie, soprattutto di natura tecnica e professionale. Nel 2020, l'economia europea domanderà il 31,5 % di occupati con alti livelli di istruzione e qualificazione, il 50% con livelli intermedi mentre i posti di lavoro per i soggetti con bassi livelli di qualificazione crolleranno dal 33 % del 1996 al 18,5 %.

In questo scenario generale si osserva il declino dell'occupazione dei lavori di routine, nel settore industriale come in quello terziario. La rivoluzione digitale ha sostituito, infatti, molti di quegli impieghi e influenzato la creazione di nuovi modi di lavorare. Molte produzioni e servizi caratterizzati da routine vengono delocalizzati in Paesi dove il costo del lavoro è minore. Le economie sviluppate enfatizzano e investono in qualità ed innovazione e richiedono competenze forti, ampie e specifiche nello stesso tempo. E ciò avviene persino nelle occupazioni cosiddette elementari (costruzioni, pulizie, vendite al dettaglio, manovalanza agricola...) dove, ad esempio, si richiede alle persone

di saper conoscere i prodotti e le tecniche da utilizzare, saperli comunicare e saper risolvere problemi.

I livelli di qualificazione sono cresciuti e cresceranno, quindi, ulteriormente soprattutto tra le componenti giovanili e femminili della popolazione. Nel 2020 le forze di lavoro europee saranno molto qualificate: il 32% avrà livelli di istruzione terziaria, il 48,5% livelli intermedi e solo il 19,5% bassi livelli di formazione.

Grafico 1 - Cambiamento nella struttura delle qualificazioni nella popolazione in età lavorativa (25-64), in %, EU-25



Fonte: Cedefop, 2009

Mentre le previsioni sulla domanda di lavoro e i fabbisogni di competenze in Italia riflettono la tendenza media Europea, i dati sull'offerta di lavoro e sulla popolazione denotano tendenze allarmanti, se confrontati sia con la media europea sia con i paesi più vicini a noi, anche per dimensione della forza lavoro, come Germania e Francia.

Le proiezioni al 2020 denotano, infatti, che l'Italia:

- sarà il Paese (con il Portogallo) con il peso più alto di lavoratori con bassi livelli di qualificazione (37,1% contro la media UE del 19,5%);

- avrà un relativo allineamento alla media europea sui livelli intermedi (45,4% contro il 48,5% dell'UE);

- avrà una carenza fortissima di forze di lavoro altamente qualificate (17,5% contro il 32% dell'UE).

Se questo è lo scenario, l'Italia potrebbe trovarsi in una situazione di grave deficit professionale, con carenza di profili tecnici e specialistici in molti campi, compromettendo le dinamiche di sviluppo e la propria capacità competitiva.

Tabella 1 - Previsioni CEDEFOP sui livelli di qualificazione della Forza Lavoro (+15): variazioni % sul totale nazionale

Italia	**2000**	**2007**	**2013**	**2020**
Forze di lavoro con più di 15 anni (% sul totale EU)	11.0	11.0	10.8	10.7
Forze di lavoro con più di 15 anni con bassi livelli di qualificazione	50,8	45,2	41,6	37,1
Forze di lavoro con più di 15 anni con medi livelli di qualificazione	40,0	42,0	43,6	45,4
Forze di lavoro con più di 15 anni con alti livelli di qualificazione	9,2	12,8	14,8	17,5
Germania	**2000**	**2007**	**2013**	**2020**
Forze di lavoro con più di 15 anni (% sul totale EU)	19,0	18,6	18,3	17,9
Forze di lavoro con più di 15 anni con bassi livelli di qualificazione	19,2	19,6	19,7	20,0
Forze di lavoro con più di 15 anni con medi livelli di qualificazione	59,7	57,2	54,3	49,9
Forze di lavoro con più di 15 anni con alti livelli di qualificazione	21,1	23,1	26,0	30,1
Francia	**2000**	**2007**	**2013**	**2020**
Forze di lavoro con più di 15 anni (% sul totale EU)	12,4	12,5	12,4	12,3
Forze di lavoro con più di 15 anni con bassi livelli di qualificazione	34,5	30,1	25,5	20,8
Forze di lavoro con più di 15 anni con medi livelli di qualificazione	43,0	43,3	44,2	44,6
Forze di lavoro con più di 15 anni con alti livelli di qualificazione	22,5	26,6	30,3	34,6
Europa-25				
Forze di lavoro con più di 15 anni				
Forze di lavoro con più di 15 anni con bassi livelli di qualificazione	32,6	28,0	23,7	19,5
Forze di lavoro con più di 15 anni con medi livelli di qualificazione	47,5	48,2	48,6	48,5
Forze di lavoro con più di 15 anni con alti livelli di qualificazione	19,9	23,8	27,7	32,0

Fonte: Cedefop 2009

I dati del Cedefop rilevano anche i cambiamenti nella struttura della qualificazione della popolazione e della forza lavoro per genere ed età. Nel 2020 le donne europee con meno di 40 anni saranno più qualificate degli uomini: un vero spreco di talenti e di opportunità di crescita, se non si promuoverà l'occupazione e la partecipazione femminile nel mercato del lavoro. Anche i giovani saranno più istruiti e crescerà il gap con forze di lavoro adulte in possesso di qualificazioni inadeguate. Tali squilibri forniscono chiare sfide per la crescita sostenibile e di lungo termine della nostra economia. Si rende, quindi, necessario ambire a formare le persone per le competenze richieste, anticipando le nuove competenze necessarie per l'innovazione e la crescita. Con ciò riusciremo anche ad aumentare l'occupabilità e a far emergere i talenti individuali. In questo senso è indispensabile investire in formazione di qualità per innalzare il livello di qualificazione medio e alto della popolazione e della forza lavoro. Ciò comporta l'ampliamento della scolarizzazione/qualificazione di base in contrasto alla dispersione scolastica, l'incremento della qualificazione intermedia dei giovani e il conseguimento di alte qualificazioni.

Ma occorre parimenti investire molto nell'innalzamento delle qualificazioni degli adulti, soprattutto nelle fasce di età più giovanili, che in Italia sono ancora troppo poco qualificati.

Questi obiettivi implicano un complesso processo di convergenza di tutte le istituzioni statali, regionali e locali competenti in materia di sviluppo dell'istruzione e della formazione formale e non formale (dalla scuola,all'università al sistema formativo gestito dalle regioni, dalle parti sociali e dalle singole imprese) nella direzione di una corresponsabilità su scelte politiche forti.

1.2. La crisi e la valorizzazione del capitale umano

Sulla scorta del confronto europeo, le considerazioni di scenario futuro valgono a dipingere un quadro nazionale critico, rispetto al quale l'attuale congiuntura economica costituisce sicuramente un potente fattore aggravante, ma che, in ultima analisi, prescinde dalla crisi stessa.

Se, infatti, le linee di sviluppo future del mercato del lavoro e dell'evoluzione dell'attività economica mostrano, in assenza di interventi incisivi, una preoccupante perdita di passo del sistema paese rispetto al più vasto contesto in cui esso è chiamato ad interagire, ciò che non può passare inosservato è che una simile perdita di passo non inizia oggi. L'erosione del capitale umano mina il dinamismo del complesso produttivo italiano e la sua competitività da un'epoca troppo lontana nel tempo da poter essere credibilmente spiegata attraverso fattori di natura congiunturale o attraverso l'episodico succedersi di ravvicinati cicli economici avversi.

A partire dagli anni '90 l'Italia ha infatti segnato valori minimi di crescita della produttività del lavoro, in confronto con l'area euro. A fronte di questo dato strutturale di fondo, le scelte congiunturali e le misure di sviluppo intraprese dalla politica economica italiana, sin dalla crisi del '92/93, si sono concentrate a rispondere alla competizione internazionale attraverso una politica dei redditi di natura prevalentemente quantitativa, incentrata essenzialmente sulla moderazione contrattuale in un quadro concertativo.

Il naturale esito di una simile evoluzione ha comportato la diminuzione dei salari reali che è stata costante per tutti gli anni '90, cui è seguito un riallineamento su valori europei nella prima metà del decennio in corso che ha permesso di non perdere ulteriore terreno, ma non di recuperare quello perduto in precedenza.

Questa impostazione ha rallentato l'innovazione nei settori tradizionali o comunque maturi, ad alta intensità di lavoro e basse prospettive di crescita. Il lavoro è stato trattato come un semplice costo da contenere il più possibile ed il suo potenziale di propulsione dell'innovazione e della crescita è stato diffusamente sottovalutato.

Con ogni probabilità la differenza fra la crisi in corso e quelle precedenti è rappresentata dallo sviluppo di questa consapevolezza. E' opportuno al riguardo richiamare le attività ed i nuovi processi di *governance* messi in campo per contrastare la crisi economica in atto. Il Governo è, infatti, recentemente intervenuto con misure volte direttamente ed indirettamente ad alleviare gli effetti negativi che l'attuale recessione economica provoca sulle famiglie e sulle imprese a partire dalla legge 2/2009, di conversione del decreto legge 185/2008, in base alla quale lo Stato, le Regioni e le Province Autonome hanno stipulato il 12 febbraio 2009 un Accordo finalizzato alla tutela attiva

dell'occupazione attraverso l'attuazione di interventi di politica attiva e di sostegno al reddito, incentrati sugli individui, integrando risorse comunitarie e nazionali. Tale Accordo, che introduce profonde innovazioni in materia di ammortizzatori sociali e formazione, costituisce un esempio virtuoso di quel confronto costruttivo fra istituzioni che è l'unico strumento davvero efficace per conseguire azioni convergenti ed adeguate.

Ma sono anche e soprattutto i contenuti dell'Accordo, con una concorrenza fra politiche passive di sostegno al reddito e misure attive di potenziamento del capitale umano, finora inedita a livello di sistema paese, a rappresentare un forte elemento innovativo. Gli interventi oggetto dell'Accordo, tradotti nel "Programma di interventi di sostegno al reddito e alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica" e concentrati nel biennio 2009-2010, sono, infatti, finalizzati al sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità dei lavoratori in esubero congiunturale e strutturale, attraverso l'erogazione di un insieme integrato di misure di politiche attive e di erogazione di un'indennità a favore del lavoratore, che rappresenta quindi una voce di spesa nell'ambito delle misure attive e non un intervento a sé stante. Si tratta, quindi, di interventi che disegnano sull'individuo interessato percorsi formativi personalizzati per il mantenimento o l'accrescimento delle competenze possedute, in modo da favorirne il rapido rientro nel mercato del lavoro.

2. IL CONTESTO NAZIONALE: EVOLUZIONE STORICA

2.1. L'istruzione tecnico-professionale in Italia: i fenomeni di lunga durata

Storicamente, a partire dal 1861, il nostro Paese ha visto crescere, a fianco dell'istruzione liceale, l'istruzione allora e a lungo unitariamente chiamata tecnico-professionale. Si trattava di un ambito formativo che dagli istituti tecnici in senso stretto si estendeva anche all'arcipelago delle iniziative di varia durata volte all'addestramento e alla formazione professionale dei lavoratori. Tali iniziative erano governate al centro per lo più dal Maic (Ministero dell'agricoltura, industria e commercio), promosse soprattutto dagli enti locali, dalle parti sociali e da imprenditori illuminati e, infine, gestite in larga autonomia dalle scuole.

Progressivamente, lo Stato, attraverso il Ministero della Pubblica Istruzione, si fece carico non solo, come da tradizione, dell'istruzione classica, scientifica e magistrale, ma anche dello sviluppo dell'intero settore dell'istruzione tecnica che così tanto ha inciso sullo sviluppo economico e sociale del paese. Potenziò, inoltre, progressivamente anche i suoi interventi nei campi specifici dell'istruzione e della formazione professionale.

La Costituzione repubblicana del 1948 pose gli articoli 33 e 34 dedicati all'istruzione di competenza statale nella parte intitolata ai *Rapporti etico-sociali* dei cittadini (Parte I, Titolo II), mentre pose l'articolo 35 dedicato alla «tutele del lavoro» e alla «formazione e elevazione professionale dei lavoratori», che avrebbe dovuto coinvolgere iniziative promosse dai territori e dalle parti sociali, nella parte intitolata ai *Rapporti economici.*

L'art. 117, tuttavia, attribuì alle Regioni la competenza sull'«istruzione artigiana e professionale», dove il mantenimento della parola «istruzione» parve prefigurarla non come una realtà alternativa o separata dall'«istruzione» liceale e tecnica statale e non statale governata dalle «norme generali sull'istruzione» dettate dalla Repubblica (art. 33, comma 2), ma, piuttosto, come una realtà ad esse comunque collegata ed integrativa.

Il ritardo nell'attivazione delle Regioni, contemporaneo alla fortissima domanda di «istruzione artigiana e professionale» espressa dallo sviluppo economico e sociale del dopoguerra, portò lo Stato a strutturare le tre filiere che ancora oggi caratterizzano il settore dell'«istruzione» (liceale, tecnica e professionale). Portò, inoltre, la Repubblica a riformulare la competenza regionale sull'«istruzione artigiana e professionale» prima come insieme di "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza di lavoratori involontariamente disoccupati" (Legge n. 264 del 1949) e poi non più solo come qualificazione o riqualificazione lavorativa di adulti, ma anche come qualificazione professionale di giovani, affidata alla formazione prelavorativa (L. n. 456/1951), per il tramite dei fondi e delle strutture dell'addestramento professionale, e alla formazione all'interno del lavoro, mediante l'istituto dell'apprendistato (L. n. 25/1955).

Fu in questi anni, quindi, che nacque la competizione con gli Istituti professionali di Stato e si strutturarono gli enti di formazione professionale, vecchi e nuovi, pubblici

(Inapli, Iniasa, Enalc) e privati, prevalentemente di tradizione religiosa (dai Salesiani ai Piamartini) o di emanazione sindacale. Se accanto a ciò si considera la riforma della Scuola Media Unica del 1962 (con la soppressione delle scuole di avviamento professionale), è possibile rintracciare per la formazione professionale regionale una sorta di fattore storicamente ereditario che, sin dagli anni '60, inclina ad identificarla con l'addestramento professionale o con la formazione iniziale per la qualifica lavorativa, entrambe sganciate dall'istruzione statale e non statale, volta alla promozione della persona nei *Rapporti etico-sociali*. Impostazione, questa, infine confermata con la legge 845/78 che pure segnò un significativo rilancio di questo settore peraltro importante.

Così, anche oggi, in una realtà sociale, tecnologica ed economica del tutto cambiata, nella quale i connotati di qualsiasi lavoro esigono da parte di tutti più conoscenza critica e maggiori competenze tecniche e, soprattutto, educative ed etico-sociali, quando, in Italia, si parla di «formazione professionale», si perpetua lo stereotipo che la condanna ad un ruolo «minore» e «residuale» rispetto a quello dell'istruzione liceale, dell'istruzione tecnica e dell'istruzione professionale.

Questo pregiudizio storico, non permette, fra l'altro: a) di concentrare l'attenzione sulle significative forme di rinnovamento della formazione professionale che sono intervenute sul piano teorico, pratico e istituzionale negli ultimi decenni; b) di cogliere le articolazioni e le filiere che si sono a mano a mano venute in essa sviluppando; c) di considerare la formazione professionale regionale non solo come leva nelle politiche attive di inclusione socio-lavorativa e come mezzo di mobilità e crescita professionale ed individuale, ma anche come occasione per significative maturazioni educative, culturali ed etico-sociali di giovani non orientati agli studi più teorici tipici dei tradizionali percorsi di istruzione, ma non per questo privi di capacità e di eccellenze umane, intellettuali e professionali.

Il pregiudizio in questione, soprattutto, non permette di cogliere il significato innovativo della nuova formulazione dell'intero settore dell'istruzione e della formazione inserita nell'art. 117 della Costituzione (riforma del Titolo V del 2001). Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, se affida l'«istruzione» alla legislazione esclusiva statale per le «norme generali», la assegna, tuttavia, alla legislazione concorrente con le Regioni per quanto riguarda la sua gestione territoriale, fatta salva, dice l'articolo, «l'autonomia delle scuole». Inoltre, riconosce alle Regioni, fatti salvi «i livelli essenziali di prestazione» (Lep) che restano statali, la competenza esclusiva sull'«istruzione e formazione professionale». Endiadi, quest'ultima, inedita e che supera non nel senso di cancellare, ma piuttosto in quello di ottimizzare e integrare le varie fasi e tipologie attraversate dall'intera storia della tradizionale «formazione professionale». E che conferma una consapevolezza ormai diffusa, ovvero che, oggi, non è più possibile immaginare un'istruzione senza formazione, lo studio senza il lavoro, la teoria senza l'esperienza, il sapere senza il fare, e naturalmente il viceversa.

In questo senso, dunque, il costituente ha riconosciuto che le scuole dell'«istruzione e formazione professionale» governate dalle Regioni non dovrebbero più pensarsi soltanto come un diritto-dovere per le politiche attive del lavoro e per «l'elevazione» iniziale e continua dei lavoratori di cui all'art. 35 della Costituzione, bensì anche come un «diritto civile e sociale che deve essere garantito ai giovani su tutto il territorio nazionale» per la loro crescita educativa e culturale. Per questo percorsi formativi di pari dignità con le scuole dell'istruzione statale e, soprattutto, base indispensabile di

quell'istruzione e formazione professionale continua così necessaria per costruire una società aperta, equa, responsabile, innovativa e sempre più economicamente e tecnologicamente avanzata.

2.2. Due decenni di «formazione professionale» regionale tra cicli del FSE ed una stagione di innovazioni legislative

Negli ultimi decenni, la storia della formazione professionale regionale viene di fatto a coincidere, in larga misura, con gli sviluppi del Fondo Sociale Europeo (FSE).

Infatti, il FSE ha svolto, in Italia, un ruolo determinante per lo sviluppo delle politiche e dei sistemi della formazione professionale e del lavoro, in tutte le fasi che ne hanno accompagnato l'evoluzione.

Fino alla riforma del 1988 l'intervento del FSE era caratterizzato fondamentalmente da interventi "a pioggia", di singoli progetti o, al massimo di raggruppamenti di progetti ad opera del Ministero del Lavoro o delle Regioni. Visti nel contesto degli interventi formativi a finanziamento nazionale/regionale, i progetti a cofinanziamento comunitario erano comunque fortemente innovativi, perché potevano adottare procedure, metodologie strumentazioni diverse e migliori. In sostanza, il FSE ha svolto in questa fase una funzione di innovazione sulla progettazione, ossia su contenuti, metodologie, organizzazione delle attività di formazione professionale.

Con la Legge-quadro n. 845/1978 sulla formazione professionale si diede seguito al passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, definendo il rapporto con il sistema scolastico; alla scuola spettava il compito di fornire la preparazione culturale di base, alla formazione professionale quello di avviare al lavoro attraverso l'intervento delle Regioni e dei privati. Le Regioni diventavano l'attore primario nella programmazione e gestione amministrativa dell'ampio ventaglio di iniziative afferenti alla formazione professionale iniziale e continua.

I nuovi compiti attribuiti alla formazione professionale sono di fare da cerniera tra scuola e lavoro per i giovani e di aggiornare nonché riqualificare i lavoratori. Merita richiamare che già allora la formazione viene qualificata quale strumento di servizio delle politiche dell'occupazione, «nel quadro degli obiettivi della programmazione economica». Occorrerebbe chiedersi perché tale obiettivo non sia stato perseguito: quanti DPEF hanno contenuto riferimenti alla formazione?

2.2.1. Il periodo 1989-1993, gli accordi tra governo e parti sociali e la legge 236/93

E' il periodo della prima riforma dei Fondi Strutturali, che introduce un profondo cambiamento nella logica d'intervento del FSE. La riforma del 1989 si incentra sul principio della programmazione: i finanziamenti non sono più "a pioggia" ma passano attraverso un processo di programmazione che coinvolge, a cascata, il livello nazionale e quello regionale. La programmazione avviene sulla base delle priorità d'intervento negoziate a livello nazionale e declinate in base alle specificità di ciascuna realtà regionale.

Agli inizi degli anni ’90, le analisi che si sviluppano in Italia e negli altri paesi dell’Unione europea sui fenomeni di globalizzazione degli scambi e delle tecnologie, riconoscono alla formazione dei lavoratori, intesa come processo continuo, un ruolo sempre più rilevante nei processi di sviluppo industriale e del lavoro. Si afferma, inoltre, la convinzione che, per difendere adeguatamente i livelli occupazionali, occorra garantire l’acquisizione di competenze professionali in linea con le esigenze del mercato. Tale rinnovato interesse per la formazione professionale è di sfondo all’Accordo fra le Parti Sociali e il Governo, del 2 luglio 1993, che rappresenta le premesse dell’esperienza di sostegno effettivo allo sviluppo in Italia di un sistema di formazione continua alla quale si prevede di assegnare le risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese.

Sotto il profilo normativo, il primo tassello per la creazione di un sistema nazionale organico di formazione continua è rappresentato dall’approvazione della legge 19 luglio 1993, n. 236[2]. Tuttavia, la legge non precisava le modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi finanziabili e ciò ha impedito, per lungo tempo, la concreta attuazione delle disposizioni. Soltanto sul finire del 1995 si avviava, su iniziativa del Ministero del Lavoro, il processo di definizione dei provvedimenti d’attuazione che si susseguiranno negli anni attraverso successivi decreti di riparto delle risorse disponibili tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

---

[2] Sul piano finanziario, la legge prevedeva, al comma 5 dell’art. 9, l’istituzione di un unico Fondo per la formazione professionale, che consentiva di riportare ad unità il frammentario complesso di norme che regolavano i flussi finanziari per la formazione, di snellire le procedure di erogazione delle risorse, nonché di rafforzare la concertazione tra Stato, Regioni e parti sociali nella definizione dei criteri di utilizzo dei finanziamenti. Al nuovo Fondo affluivano:

- le risorse in precedenza attribuite al fondo di rotazione, a norma dell’art. 25 della legge n. 845/78: due terzi delle maggiori entrate derivanti dall’aumento di un contributo dovuto per l’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, ovvero due terzi dello 0,30% delle retribuzioni soggette a tale obbligo;
- le risorse destinate a progetti formativi avviati in casi di rilevanti squilibri locali tra domanda e offerta di lavoro, ai sensi dell’art. 26 della legge n. 845/78;
- i fondi previsti dalla legge n. 40/87 e destinati ai centri privati di formazione professionale;
- le risorse afferenti al fondo per la mobilità della manodopera, istituito dall’art. 26 della legge n. 675/77.

La destinazione del Fondo è stabilita dal Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero del Tesoro, per quanto attiene ai due terzi del Fondo stesso. Queste risorse sono finalizzate al cofinanziamento degli interventi formativi per i quali é richiesto il contributo del Fondo sociale europeo”.

La destinazione delle residue disponibilità (un terzo) è decisa “dal Ministero del Lavoro, d’intesa con le Regioni, acquisendo il preventivo parere della Commissione centrale per l’impiego” (comma 7, art. 9).

In tal senso, la legge attribuisce al Ministero del Lavoro, alle Regioni e alle Province Autonome il compito di finanziare attività di formazione continua rivolte ai seguenti soggetti:

- operatori della formazione professionale dipendenti dagli Enti nazionali di cui all’art. 1 della legge 14 febbraio 1987, n. 40;
- lavoratori impiegati in aziende che beneficiano dell’intervento straordinario d’integrazione salariale;
- lavoratori dipendenti da aziende che contribuiscano, in misura non inferiore al 20%, al costo delle attività di formazione;
- lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, per i quali gli interventi formativi sono definiti congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale, o da organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale;
- soggetti privi di occupazione e iscritti nelle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili.

2.2.2. Il FSE nel periodo 1994-1999 e la legge 196/97

Se nella riforma del 1989 l'enfasi era sulla programmazione, con la fase di revisione del 1993 si pone l'accento su altri due aspetti: l'allargamento delle tipologie d'intervento, soprattutto verso la formazione continua, e l'introduzione della cultura del monitoraggio e della valutazione, come funzioni essenziali del processo di programmazione, per la conoscenza dell'efficienza, dell'efficacia e dell'impatto di finanziamenti. Al tempo stesso, la crescente dimensione dei finanziamenti e delle operazioni fa sì che la macchina della gestione amministrativa (rendicontazione, controlli) diventi sempre più complessa e articolata, sia in termini funzionali e organizzativi sia in termini procedurali.

Anche questo periodo è contrassegnato da un importante Accordo per il lavoro, del settembre 1996, tra il Governo e le Parti sociali, finalizzato all'attivazione di un piano straordinario per l'accrescimento dei livelli occupazionali. A questo scopo il Governo s'impegnava a promuovere interventi strutturali, sostenuti da adeguate risorse, finalizzati a perseguire l'efficienza e l'efficacia del sistema d'istruzione e di formazione. Si trattava in particolare di innalzare complessivamente il livello di scolarità e, contemporaneamente, di assicurare continuità d'accesso alla formazione per tutto l'arco della vita.

Sul piano normativo, sul versante delle politiche del lavoro, con la legge 196/97 e i relativi provvedimenti attuativi si dà avvio ad un importante corpo di istituti innovativi: si inizia a liberalizzare il mercato del lavoro; si rilancia la formazione in apprendistato; si introducono i tirocini formativi e di orientamento; si individuano i criteri generali per un riordino della formazione professionale e per promuoverne una maggior integrazione con il sistema scolastico e con il mondo del lavoro; si pongono le premesse per l'avvio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua (sancito dalla legge 388/00 poi rivisto dalla legge 289/02); si introducono i dispositivi di certificazione delle competenze e di semplificazione delle procedure.

Sul versante di confine con le politiche dell'istruzione la legge 144/99 introduce l'obbligo formativo, ossia l'obbligo di partecipare ad uno dei tre percorsi del sistema di istruzione e formazione (istruzione classica, tecnica e professionale statale; apprendistato; formazione professionale regionale) fino al 18° anno di età, e recupera, nell'intenzione di un potenziamento l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore che tanta parte, come formazione post secondaria, aveva avuto nella storia dell'istruzione tecnico-professionale del nostro Paese. Tuttavia tutto questo bagaglio di innovazioni e di riforme non riesce a tradursi in un'azione di riordino generale della formazione professionale per incoerenza con l'assetto istituzionale delle competenze in materia tra Stato e Regioni, che proprio in quegli anni intraprende il processo di trasformazione in senso federalista.

2.2.3. La programmazione 2000-2006, la riforma del Titolo V e la nuova stagione di riforme

Questo periodo costituisce un'evoluzione profonda nell'intervento del FSE, per certi versi analoga, quanto a portata strategica, a quella del 1989. Il cambiamento riguarda ora, sulla scia dei Trattati di Amsterdam e di Nizza, di Agenda 2000 e della strategia di

Lisbona, un nuovo posizionamento del FSE: non più finanziatore di progetti, ma supporto alle politiche di contrasto alla disoccupazione. Ne consegue l'allargamento consequenziale del suo campo d'azione: da Fondo incentrato prevalentemente sulle attività di formazione professionale, il FSE, le cui risorse sono notevolmente cresciute, sostiene la dimensione sociale delle politiche di coesione, promuovendo e sostenendo l'ammodernamento e l'integrazione dei sistemi per l'istruzione, la formazione professionale ed il lavoro.

In questa fase, quindi, il FSE si propone di innovare politiche e sistemi, in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro, visti come i tre campi interconnessi sui quali agire in maniera sinergica per fronteggiare la disoccupazione e qualificare il lavoro. La formazione professionale, a sua volta, si riposiziona, legittimandosi sempre più come politica che deve necessariamente interagire strettamente con le politiche dell'istruzione e con quelle del lavoro, concorrendo alla costruzione dell'emergente prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Un altro importante cambiamento nella programmazione nazionale per il 2000-2006 riguarda il fatto che a livello nazionale, coerentemente con la nuova prospettiva del decentramento di competenze dettato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e fondate sul principio di sussidiarietà, non si svolgono più funzioni gestionali, di competenza delle Regioni, ma si adottano azioni di governo del sistema, volte a sostenere i processi di riforma in atto con azioni quali l'elaborazione di indirizzi, modelli, metodologie e/o sperimentazioni concordate con le Regioni e le parti sociali, volte a promuovere la costruzione di un sistema nazionale, ancorché ancorato nelle sue articolazioni alle peculiarità dei diversi territori[3]. Non si può però dire che le azioni di sistema abbiano dispiegato pienamente le potenzialità attese, soprattutto per la per mancanza di condivisione, tra i diversi livelli e settori di governo, di scelte politiche "forti" e convergenti.

Non vengono comunque meno in questo periodo alcune azioni di riforma che investono anche radicalmente il ruolo e l'identità della formazione professionale regionale.

- La legge n. 53/2000 introduce il diritto del lavoratore a usufruire di congedi formativi per la partecipazione a progetti di formazione presentati dal lavoratore stesso o a titolo individuale o facendo riferimento ad accordi contrattuali.

- La legge 53/2003 di riforma del sistema educativo d'istruzione e formazione introducendo e disciplinando: a) la prospettiva di un sistema nazionale internamente articolato in due sottosistemi integrati e di pari dignità, rispettivamente di «istruzione» statale e di «istruzione e formazione professionale» regionale; b) l'alternanza scuola-lavoro; c) il diritto-dovere di tutti all'istruzione e formazione fino al 18° anni di età o, comunque, fino all'ottenimento di una qualifica professionale, ha posto le premesse (portate a regime grazie all'art. 64, comma 4 bis della legge 6 agosto 2008, n. 133) per l'inserimento organico della «formazione professionale»

[3] Le azioni di sistema nazionali dovevano soprattutto sostenere i processi di riforma in atto con particolare riferimento a: mercato del lavoro e servizi per l'impiego; riforma del sistema di istruzione e formazione; sviluppo di politiche di integrazione tra istruzione, formazione, lavoro; riqualificazione della Pubblica Amministrazione; sistema dei servizi socio-assistenziali; politiche per le pari opportunità ed *mainstreaming* di genere.

iniziale, di competenza regionale, all'interno del sistema nazionale di istruzione e di formazione sulla base del principio della "equivalenza formativa" con i percorsi scolastici.

- Il Decreto legislativo n. 226/2005 definisce i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) relativi al sistema educativo di istruzione e formazione professionale (IeFP) regionale al fine di garantirne la pari dignità e la necessaria integrazione con i percorsi del sistema di istruzione statale.

- L'art.1 comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n.296, istituendo l'obbligo di istruzione fino al sedicesimo anno di età, assegna ai corsi regionali dell'istruzione e formazione professionale rispettosi dei Lep il compito di contrastare la dispersione scolastica e di concorrere all'assolvimento del suddetto obbligo all'interno dei percorsi sperimentali triennali di qualifica professionale, attivati dall'anno 2003 a seguito dell'Intesa Stato-Regioni.

- La legge 40/2007 art. 13, in relazione alla riforma della istruzione tecnica e professionale, introduce nuovi assetti organizzativi sul territorio, quali i poli tecnico professionali. Tali poli, per ottimizzare le risorse, la qualità e l'equivalenza dell'offerta formativa territoriale, possono vedere la compresenza integrata di corsi quinquennali di istruzione tecnica e di istruzione professionale, nonché di corsi triennali o anche quadriennali di istruzione e formazione professionale regionale.

E' dunque in fase conclusiva il riordino del secondo ciclo del sistema di istruzione, con la quinquennalizzazione degli Istituti professionali di Stato e l'entrata a regime dei percorsi triennali regionali di istruzione e formazione professionale, che consentono anche l'assolvimento dell'obbligo di istruzione. E' ancora in fase di definizione, invece, l'assetto della formazione tecnica superiore non accademica, su cui sono intervenuti diversi provvedimenti di riordino, ma che non hanno assunto ancora una veste definitiva e, soprattutto, di sistema. L'apprendistato in tutte le tre le tipologie che lo contraddistinguono (iniziale, professionalizzante e di terzo livello) è stato oggetto di diversi interventi di riforma (d.lgs n. 276/03, legge n.133/08) e aspetta ancora il pieno dispiegamento delle sue per molti aspetti inesplorate potenzialità formative.

2.2.4. La programmazione 2007-2013

La nuova programmazione si innesta su un nuovo quadro europeo, che vede nella revisione della strategia di Lisbona la crescita e l'occupazione, come macro-obiettivi che vanno perseguiti con politiche che si sostengono reciprocamente e fortemente interconnesse. Il tema della nuova agenda europea per quanto riguarda l'occupazione è: nuovi e migliori posti di lavoro, che si declina nel perseguimento di politiche volte ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

Cambia la filosofia complessiva, passando da un approccio programmatorio a un approccio strategico, con regolamenti meno prescrittivi e scelte demandate agli Stati membri. Dove prima c'era un quadro di regole concordate dentro un assetto istituzionale che vedeva una Commissione europea più forte e con più poteri, uno Stato con più competenze, ora c'è una Commissione che "si ritira" e uno Stato che deve tener conto dei cambiamenti introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Gli obiettivi delle politiche di coesione si riducono e sono perseguiti con il contributo dei due Fondi Strutturali (FESR e FSE): ciascun obiettivo, sia che si tratti di promuovere la convergenza, sia che si tratti di accrescere competitività territoriale e occupazione, si riconduce al territorio e al suo sviluppo. E' un approccio allo sviluppo che declina le scelte da compiere per promuovere conoscenza e innovazione a favore della crescita e per creare nuovi e migliori posti di lavoro, utilizzando le risorse FESR o FSE, a seconda delle priorità che si andranno a definire e delle tipologie di azioni che si individueranno e delle regole di ammissibilità proprie di ciascun Fondo.

Ci si muove ora in un quadro diverso e nuovo di regole e relazioni interistituzionali a livello nazionale e regionale. Questo quadro costituisce una scelta nazionale, coerente con la filosofia europea e condivisa tra Stato e Regioni. C'è stato un percorso e un negoziato sia interno (Stato-Regioni), sia con la Commissione, con un metodo e delle tappe precise, definite con delibere CIPE, previo accordo in Conferenza Stato Regioni. Sono cambiati rispetto al passato i soggetti e gli interlocutori di questo negoziato. Prima c'era un rapporto diretto tra la Commissione (DG Occupazione), il Ministero del Lavoro e gli Assessorati regionali competenti per il FSE. Oggi il coordinamento generale è della DG Regionale e del Ministero dello Sviluppo Economico che è anche capofila del FESR, mentre il Ministero del Lavoro è coinvolto in qualità di autorità capofila del FSE.

3. LE CRITICITÀ ATTUALI

Dal quadro evolutivo sinteticamente delineato emerge come la formazione professionale in Italia abbia assunto negli anni le caratteristiche di un sistema complesso, multiforme, caratterizzato da molteplici tipologie di attività, da canali di finanziamento non raccordati tra loro e soprattutto da una forte dipendenza dalle risorse comunitarie, che, in molti casi, svolgono ancora un ruolo sostitutivo delle risorse ordinarie. In questa sezione si intende fare il punto delle criticità che caratterizzano il quadro attuale.

3.1. Le multiformi filiere della formazione professionale

I sistemi regionali di formazione professionale si articolano in filiere dotate di una fisionomia definita da norme nazionali e in una variegata serie di tipologie di intervento a finanziamento FSE, legate alle peculiari esigenze dei destinatari/utenti del servizio formativo e caratterizzate da grande flessibilità, ma anche da instabilità e mutevolezza legate al fatto che la loro identità viene per lo più definita attraverso i contenuti dei bandi per il finanziamento.

3.1.1. I giovani

La formazione iniziale, dopo il Titolo V e la legge n. 53/03 denominata "istruzione e formazione professionale" (IeFP) finalizzata al conseguimento della qualifica (tre anni) o del diploma (quarto anno), costituisce la filiera in base alla quale le Regioni intervengono nel sistema educativo nazionale dell'istruzione in un ambito che si colloca accanto all'istruzione tecnica e all'istruzione professionale, entrambe quinquennali e di competenza statale e in via di riordino normativo. Essa, quindi, non solo è una delle modalità con cui si adempie all'obbligo di istruzione sino a 16 anni e al diritto-dovere sino a 18, ma costituisce anche, per la sua flessibilità, lo strumento di maggiore efficacia nel contrasto della dispersione scolastica e nel riorientamento educativo, a fronte peraltro di costi netti decisamente più contenuti rispetto al sistema scolastico. Dall'anno scolastico e formativo 2010-2011 i percorsi di IeFP diventeranno ordinamentali e questo richiede che si ponga attenzione ad alcuni aspetti fondamentali.

Disuguaglianze nell'accesso al diritto dovere su tutto il territorio nazionale: l'offerta ha livelli di strutturazione differenti sul territorio con la conseguenza che non esistono condizioni di accesso uguali per tutti. Infatti, la sperimentazione dei percorsi triennali ha dato eccellenti risultati solo in alcune regioni e in prevalenza al Nord. Serve, dunque, uno sforzo quantitativo e qualitativo rilevante per non privare nessun cittadino italiano dell'opportunità di scegliere, tra gli altri, anche questo percorso per il proprio progetto di vita.

Mancanza di garanzia rispetto alle risorse finanziarie: l'IeFP è un diritto che va garantito anche attraverso un'adeguata dotazione di risorse finanziarie ordinarie, (superando la logica dell'affidamento tramite bandi), tema sottovalutato in parte anche a causa della disponibilità offerta dal FSE. Si deve tener presente che nel momento in cui

si passa dalla fase sperimentale a quella ordinamentale sarà impossibile accedere, per queste azioni, alle risorse comunitarie come si è fatto in passato e, in parte, si fa ancora oggi.

Difficile spendibilità delle qualifiche conseguite: le qualifiche attribuite dalla formazione professionale regionale presentano ancora oggi un quadro disomogeneo che ne impedisce la riconoscibilità sul territorio nazionale ed europeo. Ciò crea disparità tra i cittadini e ostacola i processi di mobilità e le transizioni formative e lavorative.

Persistenza del fenomeno dispersione: il contrasto al fenomeno della dispersione, che vede il nostro Paese in posizione arretrata rispetto al *benchmark* europeo, in particolare nelle realtà meridionali, trova nei percorsi di IeFP di qualità uno dei principali strumenti operativi. Ciò non solo perché l'istruzione statale è ormai prevista tutta quinquennale, mentre molti ragazzi e famiglie preferiscono percorsi più brevi, ma perché le metodologie dell'insegnamento e l'organizzazione dell'apprendimento nei percorsi di IeFP che rispettano i Lep si caratterizzano in maniera strutturalmente diversa rispetto ai percorsi scolastici. Per esempio, riconoscono all'esperienza manuale e al lavoro un ruolo pedagogico e didattico che la scuola, più centrata sulla teoria e sullo studio tradizionali, è meno disposta a valorizzare.

Un secondo segmento di grande rilevanza per il nostro Paese e per le sue prospettive di competitività, è rappresentato dal sistema di formazione superiore terziaria, non accademica. Lo scenario delle previsioni tracciate nel primo capitolo evidenzia l'imprescindibile necessità di una formazione professionale superiore "differente ed altra" rispetto ai percorsi di *higher education* incentrati sull'università. Oggi si stanno riorganizzando le tipologie della formazione senza una sufficiente chiarezza tra la natura post secondaria e terziaria non accademica dei percorsi con il canale IFTS e il nascente sistema degli Istituti Tecnici superiori (ITS). Di conseguenza è difficile la contemporanea collocazione degli IFTS, ideati come percorsi di fatto sovrapponibili ai corsi post diploma regionali, e degli ITS, così come prefigurati dalla norma, all'interno del quadro dei livelli EQF. Manca ancora la correlazione tra il sistema dell'offerta di filiera e il sistema delle professioni e dei fabbisogni reali di lavoro (attraverso il sistematico riferimento alla Nomenclatura delle Unità Professionali ISTAT-ISFOL). Nel nostro Paese percorsi di questo tipo hanno ancora una limitata utilità per i lavoratori, che pure esprimono una forte domanda in questa direzione, poiché mancano i dispositivi di validazione, riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite.

Dal punto di vista finanziario, infine, non è ancora chiaramente distinta la "gratuità" della formazione in diritto–dovere dall'onerosità della formazione tecnica superiore, in analogia con la formazione universitaria, né sono coinvolti nella contribuzione dei costi della stessa utenti e imprese, entrambi beneficiari del percorso formativo.

3.1.2. Gli adulti

Sul fronte della formazione per gli adulti, le risorse, pur inferiori a quanto investono altri Paesi (dagli indicatori OCSE emerge una situazione di "sottoinvestimento strutturale"), sono anche disperse in fonti differenziate di finanziamento non integrate tra loro, creando diseconomie. Tutto ciò determina un'oscillazione tra insufficienza quantitativa e inadeguatezza sul piano del rapporto qualità/efficienza/efficacia.

Permane in Italia una distinzione, ormai poco rispondente ai nuovi paradigmi della formazione, tra formazione permanente e continua, che evidenzia come sia necessario anche un salto culturale, e conseguentemente di linguaggio, per adeguare le politiche di formazione per gli adulti ai canoni dell'apprendimento permanente.

Inoltre, si evidenziano gli aspetti critici che assumono un maggiore peso rispetto agli adulti:

- il quadro dell'offerta si presenta debole e frastagliato, anche a causa delle diverse fonti di finanziamento (risorse nazionali, regionali, FSE, fondi interprofessionali)

- la domanda soffre di forti asimmetrie di tipo informativo

- la mancanza di *governance* ai diversi livelli. A livello nazionale, ad esempio, il MIUR gestisce i Centri Territoriali per la formazione permanente, in fase di nuova regolamentazione, mentre il Ministero del Lavoro gestisce la legge 236/93 e la Presidenza del Consiglio gestisce parte della legge 53/00. Sono complessi i raccordi con i Fondi Interprofessionali e con altri Ministeri, mentre a livello regionale spesso sono difficili i raccordi con gli altri assessorati che a vario titolo si occupano di formazione continua (agricoltura, sociale, sanità, ecc.)

- la bassa professionalità di molti con particolare riguardo a giovani, donne ed anziani

- la difficoltà di identificare modalità e contenuti di formazione che garantiscano efficacemente l'occupabilità nell'incertezza di una concreta prospettiva lavorativa.

3.2. Gli attori della formazione e l'egemonia dell'offerta

Vi è ancora oggi una diffusa percezione della formazione professionale come di un settore dominato dalle logiche di un'offerta che vede le sue diverse componenti giocare ruoli diversamente collocati nel settore, con pesi e capacità di incidere sulle *policy* di volta in volta determinanti, a seconda delle "rappresentanze" ad esse connaturate.

3.2.1. Gli organismi formativi

Rispetto agli enti storici, di origine prevalentemente religiosa o sindacale, il panorama si è notevolmente diversificato, soprattutto con riferimento alla formazione per gli adulti: soggetti pubblici (scuole, università, camere di commercio, ecc.), organismi privati, consorzi, reti e partenariati momentanei o permanenti, organismi *no profit*. Molti organismi hanno un riferimento nazionale o operano a livello interregionale, altri hanno una caratterizzazione locale. Inoltre, il panorama degli organismi formativi risulta in questi anni spesso mutevole e in assetto variabile sul territorio: non è un caso che anche a più livelli si faccia ricorso a soggetti multiattore (Campus, Poli formativi, Poli tecnico professionali, Distretti formativi, formule di partenariato, ecc.) quale strumento per compensare e valorizzare le competenze sul territorio. Non vi è dubbio che l'ampliarsi delle risorse del Fondo sociale europeo abbia "drogato" l'offerta formativa, ampliando di conseguenza la platea dei soggetti rispetto a coloro che vedevano nello svolgimento

di attività di formazione professionale una "vocazione primaria e specifica". Non sempre tale ampliamento ha garantito la qualità dei soggetti che hanno beneficiato dei finanziamenti e non tutte le Regioni hanno perfezionato una politica realmente selettiva e basata su criteri di qualità. La difficoltà di introdurre sistemi di accreditamento realmente selettivi e garanti della qualità dei soggetti dimostrano che il problema non è ancora risolto. Benché dallo scorso anno sia in vigore un nuovo sistema maggiormente mirato a criteri di qualità, occorrerà verificarne l'effettiva attuazione nelle diverse realtà regionali, in quanto solo una *governance* ed una programmazione di qualità garantiscono qualità degli organismi formativi, delle regole e aderenza delle attività formative ai reali fabbisogni del territorio. Resta il fatto che continua ad esserci in molte realtà un'autoreferenzialità dell'offerta e una difficoltà ad incrociarla con i reali fabbisogni del sistema economico-produttivo. Sembra quindi sussistere un problema di *capacity building* di chi programma le attività e seleziona i soggetti candidati a gestirle, incapace di interpretare i reali fabbisogni dei contesti produttivi del proprio territorio pur nell'opacità che spesso caratterizza la domanda. La programmazione in questa prospettiva diventa una funzione che richiede competenze elevate e diversificate.

Discorso a parte merita la legge 40/87, modificata nel 2006 (legge 51/2006), che prevede il finanziamento da parte del Ministero del Lavoro di enti privati che svolgono attività rientranti nell'ambito delle competenze statali come definite dall'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Il finanziamento si riferisce alle spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale dei medesimi, non coperte da contributo regionale. La norma andrebbe "attualizzata", precisandone meglio la finalità, rivedendo i criteri identificativi degli enti e ridando loro un ruolo attivo e propulsivo, rendendoli veicolo effettivo di innovazione e di contrasto al rischio di una frammentazione totale che è sempre rilevante. In questa fase di ridefinizione dell'identità della formazione iniziale manca un punto di riferimento nazionale competente (come del resto avviene per la scuola con il Consiglio nazionale della pubblica istruzione) e di coordinamento degli aspetti metodologici e pedagogici per evitare derive scolasticistiche e rafforzare la funzione più tipica della formazione professionale.

3.2.2. Le difficoltà della domanda di formazione

Il lavoro di analisi della domanda formativa e dei suoi cambiamenti, quando operata dalle istituzioni competenti e non dai soggetti dell'offerta, è utile, anzi necessario per fare "buona programmazione", ma non sempre riesce a costituirne il fattore determinante e capace di dettare le giuste coordinate per fare una "buona offerta". Ciò per diverse motivazioni: dalla mancanza di un modello metodologico di riferimento condiviso tra le istituzioni e tra queste e le Parti Sociali capace di orientare, ad esempio, le *policy* di sistema tra una programmazione e l'altra del FSE), al turnover (fisiologico o meno) dei livelli istituzionali apicali, con la conseguente "perdita della memoria storica" da parte dei nuovi subentranti.

E' pur vero che gli anni iniziali del terzo millennio hanno visto un tentativo di cambiamento di approccio nel rapporto offerta-domanda, cercando di spostare l'accento sul versante domanda, ad esempio, con l'esperienza dei voucher. La domanda di formazione si è diversificata negli ultimi anni, anche a seguito di tali politiche. Benché essa, come sempre, venga espressa esplicitamente soprattutto dai target più forti e già

formati, stanno emergendo, anche a seguito dei cambiamenti nei sistemi del lavoro, nuove forme di domanda di adulti-giovani, che desiderano intraprendere non solo percorsi tradizionali di formazione continua, ma anche percorsi più consistenti di consolidamento o acquisizione di competenze maggiormente legate ad elementi trasversali o di livelli più elevati di competenze di base (vedi IFTS) o percorsi formali che portino a titoli (qualifica, diploma, laurea). In ogni caso, il riorientamento delle politiche secondo l'approccio dell'apprendimento permanente, rimette al centro il soggetto che la esprime e il problema della capacità di intercettare la sua domanda e di intrecciarla con quella che proviene dal sistema produttivo. Una maggiore attenzione alla domanda di formazione espressa dalle persone e dalle imprese dovrebbe rappresentare il punto essenziale di riferimento verso cui indirizzare un nuovo sistema formativo e verso cui costruire, coerentemente con la strategia europea, un vero modello di *lifelong learning* integrato con politiche attive del lavoro, alle quali possono/devono partecipare tutti i "luoghi formativi" disponibili, quelli dell'offerta pubblica e privata e quelli delle organizzazioni presenti sul territorio, senza alcuna esclusione, fissando regole chiare di riconoscimento di questi importanti contesti informali di intervento formativo. Tutto ciò non può realizzarsi che in una dimensione territoriale appropriata, che, nel caso della maggior parte delle realtà regionali corrisponde al livello provinciale. E' a questo livello, infatti, che si può avere una reale conoscenza del territorio e dei suoi fabbisogni, che va coniugata con le politiche di sviluppo territoriale.

3.2.3. Il doppio ruolo dell'impresa

L'impresa occupa una posizione cruciale non solo nell'istruzione e formazione professionale continua, ma anche in quella iniziale. Essa, infatti, riveste un doppio ruolo: è soggetto che esprime una domanda di formazione ovviamente molto variabile in funzione di una molteplicità di aspetti (dimensione, settore produttivo, capitale umano, potenziale competitivo, componente innovativa dei processi e dei prodotti, relazioni industriali/commerciali ecc.); è soggetto privilegiato dell'offerta, luogo naturale dell'apprendimento di un patrimonio di saperi taciti ed espliciti, tecnici e relazionali che ne qualificano in senso stretto il valore produttivo e, al contempo, il potenziale formativo.

L'identificazione dei fabbisogni di formazione all'interno dell'impresa non è operazione semplice, soprattutto se si considerano le ridotte dimensioni delle imprese italiane e il differente grado di propensione all'innovazione nonché l'incertezza sulle prospettive di sviluppo. La scarsa presenza di solide reti territoriali tra piccole imprese costituisce, sotto questo profilo, una debolezza del tessuto imprenditoriale italiano che si ripercuote anche sulla capacità di individuare i fabbisogni ed organizzare le risposte formative adeguate.

Per altro verso le imprese, andando al di là del loro semplice ruolo di "consumatori di competenze" (che ricercano ed utilizzano le professionalità già disponibili sul mercato del lavoro, in uscita dalla scuola, dall'università o dalla formazione professionale), contribuiscono attivamente anche alla "produzione di competenze" sia dei propri dipendenti (apprendistato, formazione continua) sia dei potenziali lavoratori (stage, tirocini, praticantati, borse lavoro, borse di studio estive, ecc.).

Dalla lettura dei dati della rilevazione Excelsior 2008 si delinea, per quanto riguarda i comportamenti formativi delle imprese, uno scenario nazionale in ancora troppo lenta

evoluzione, pur con qualche miglioramento rispetto alle ultime annualità, sia per la formazione aziendale, sia per i tirocini formativi. Lo sviluppo crescente dei tirocini, che coinvolge tuttavia solo poco più di 250 mila soggetti ospitati da circa l'11% delle imprese, dimostra che si deve ancora affermare la validità di questo modello ai fini dell'orientamento e dell'inserimento lavorativo.

L'alternanza rappresenta senza dubbio una sfida per l'innovazione della scuola e della formazione, in grado di dare frutti immediatamente visibili e di grande efficacia. Uno dei risultati più importanti è che i sistemi formativi grazie all'attività di alternanza non solo si confrontano con il mondo dell'impresa e del lavoro (cioè con il mondo dei "saperi" applicati ed assimilati nella prassi), ma attraverso l'impresa, si possono aprire al confronto con il territorio, con la società, con i problemi dell'innovazione e della globalizzazione. Allo stesso tempo, l'impresa, soprattutto quella che non riesce a fare ricerca, conoscendo la scuola e lavorando in rete con essa, può contribuire in maniera significativa a trasformarla in una possibile risorsa per i propri processi di innovazione (avvio, monitoraggio e valutazione) e per il potenziamento della propria dotazione di capitale umano. Questo sistematico scambio di azione e di riflessione, di teoria e di esperienza, di apertura e di chiusura istituzionale perché l'impresa e la scuola non rinuncino alla loro reciproca identità consente di pensare la formazione in alternanza come un elemento centrale e caratterizzante di tutti i percorsi formativi, anche se a maggior ragione di quelli professionalizzanti. La piena integrazione tra formazione in aula ed esperienze in ambito lavorativo, a partire da una co-progettazione che veda coinvolti i soggetti del mondo della formazione e della produzione, tutor scolastici e tutor aziendali, diventa dunque uno degli strumenti più efficaci per restituire motivazione, qualità culturale ed efficacia etica e sociale ai processi educativi formali.

E' però vero che il sistema delle imprese si trova, sotto questo profilo, in una situazione molto frastagliata. Il concentrarsi della formazione nelle aree geografiche forti (Centro-Nord) e la persistente difficoltà delle imprese piccole e medie a realizzare iniziative di formazione continua confermano le difficoltà di buona parte del mondo aziendale a sviluppare gli investimenti in questo ambito. A ciò si aggiunga che troppo spesso gli investimenti in formazione vanno a solo vantaggio delle persone più qualificate e stabilmente inserite negli organici aziendali: in tal modo, le persone che avrebbero maggiormente bisogno di apprendere, come ad esempio i lavoratori scarsamente qualificati, i lavoratori con contratto temporaneo, i lavoratori autonomi e i lavoratori anziani, sono coloro che maggiormente risentono del sottoinvestimento in tale ambito. Si rileva quindi un possibile "effetto perverso" della formazione, che paradossalmente può svolgere un ruolo rafforzativo delle segmentazioni del mercato del lavoro già esistenti tra soggetti (sia imprese che lavoratori) "forti" e "deboli". Questi fattori critici, tuttavia, al posto di frenare le prospettive indicate dovrebbero servire come occasioni per costruire le condizioni necessarie per realizzarle, attraverso adeguate politiche nazionali.

Inoltre, allo stato attuale, nella maggior parte dei casi la formazione è contestuale o successiva all'introduzione di un'innovazione e al conseguente emergere di un fabbisogno formativo manifesto, mentre difficilmente riesce a cogliere e a rispondere in anticipo a fabbisogni più latenti, fungendo così da fattore generatore di cambiamento. Porre il sistema dell'istruzione e della formazione in grado di far fronte ai fabbisogni significa pertanto sempre più dotarsi anche di strumenti che anticipino i cambiamenti nelle professioni, che indichino nuove competenze di cui ci sarà bisogno.

Del resto è fuor di dubbio che l'attività formativa rappresenta per le aziende un costo (non solo "economico" ma anche "organizzativo"), dovuto a vari fattori particolarmente critici per le imprese di minori dimensioni e che ne frenano la "propensione formativa": difficoltà di ordine normativo e burocratico-amministrativo riconducibili all'insieme delle procedure da espletare e all'insieme di documenti da predisporre in fase di preparazione e presentazione delle proposte formative, ma anche in fase di gestione, rendicontazione e verifica. Il frequente deficit informativo in merito alle normative di riferimento, alle opportunità di finanziamento disponibili e/o alle relative modalità di accesso ed utilizzo, da un lato; d'altro lato l'eccessiva burocratizzazione dei meccanismi di accesso ed utilizzo dei vari fondi pubblici, visti i tempi lunghi che spesso possono intercorrere tra la presentazione della proposta formativa e le eventuali successive fasi di approvazione, finanziamento e realizzazione, può determinare un notevole divario temporale tra la rilevazione di un fabbisogno professionale e formativo ed il momento in cui può essere fornita la risposta (ossia l'allievo o il lavoratore formato) da parte dei sistemi formativi.

Tutto ciò accresce la distanza tra mondo della formazione e mondo della produzione, limitando fortemente l'interesse delle imprese per i processi formativi sovvenzionati da risorse pubbliche che sono avvertiti come autoreferenziali: la formazione aziendale è, in pratica, quasi completamente autofinanziata e comunque l'accesso ai finanziamenti pubblici è molto limitato, soprattutto per quanto concerne le imprese piccole e piccolissime. Mancano *policy* volte, ad esempio, ad incentivare e stimolare in modo tangibile gli investimenti formativi delle imprese, così come adeguate politiche premiali e servizi di assistenza, informazione e formazione.

Un altro tema cui dedicare un'attenzione specifica sul versante dei rapporti tra formazione e lavoro è quello relativo alle difficoltà dei contratti di inserimento e di apprendistato. Le due riforme che hanno interessato l'istituto dell'apprendistato nell'ultimo decennio hanno dato un forte impulso alla crescita numerica degli occupati – +87% nel periodo 1998-2008 –, crescita accompagnata da un leggero riequilibrio territoriale nella diffusione del contratto nelle macro-aree del Paese e da un'estensione dello strumento ad una più ampia gamma di settori produttivi (credito, trasporti, studi professionali, ecc.).

Tuttavia, le potenzialità dello strumento sembrano ancora largamente inespresse. In primo luogo con riferimento alle nuove tipologie di apprendistato, ovvero quello per l'espletamento del diritto-dovere e quello per il conseguimento di un diploma, che stentano a trovare una regolamentazione normativa ed una implementazione da parte delle Regioni, delle parti sociali e delle imprese. Né è immune da difficoltà l'apprendistato professionalizzante, riconducibili al ritardo con cui si procede alla regolamentazione dello strumento, alla disomogeneità delle regolamentazioni regionali e contrattuali, alla scarsa disponibilità e partecipazione degli apprendisti alla formazione, alla quantità e soprattutto all'inadeguatezza della offerta formativa pubblica, alla mancanza di un sistema di verifica della qualità della formazione impartita.

La valorizzazione del lavoro come dimensione dell'apprendimento pone evidentemente il problema di definire a quali condizioni i contesti aziendali siano realmente formativi, quali tipologie di competenze possano essere efficacemente acquisite nell'impresa e a quali condizioni l'impresa possa svolgere un ruolo formativo utile alla collettività.

3.3. Il sistema *random* dei finanziamenti

Il finanziamento pubblico di istruzione e formazione si attesta in Italia intorno al 4,5% del PIL a fronte di una dato medio europeo oscillante intorno al 6%, in un sistema peraltro marcatamente connotato dalla componente dell'istruzione rispetto a quella della formazione professionale. Questo dato qualifica, in estrema sintesi, il tema della quantità delle risorse che, a più riprese, alimenta il dibattito e la dialettica istituzionale e tecnica.

Ciò nondimeno, nell'attuale contesto di congiuntura economica e sociale, la duplice priorità di concentrazione della spesa pubblica e di innalzamento della qualità dei sistemi e dei servizi, richiama il governo centrale e quelli territoriali alla responsabilità di una più analitica valutazione qualitativa del sistema pubblico di finanziamento della formazione professionale.

L'insieme delle iniziative e dei flussi finanziari che a diverso titolo costituiscono lo stock della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione professionale può infatti essere considerato, sotto diversi aspetti, un riflesso del più complessivo processo di evoluzione della formazione in Italia, che come descritto nei precedenti paragrafi, ha visto nel tempo accrescere e diversificarsi lo spettro delle funzioni, dei target e degli attori di processo e di governo.

In questo senso, il punto di snodo fondamentale dal punto di vista politico e finanziario, è rappresentato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dal processo di regionalizzazione dei sistemi di istruzione e formazione professionale. Tale processo sino ad oggi si è dispiegato nella sua fase di devoluzione di funzioni e risorse (che in molti casi si estende sino alle Province e agli Enti Locali) ma richiede ancora di compiersi in una forma più organica e condivisa in senso federale.

In questo rinnovato quadro, il livello regionale di governo, con i suoi divari socioeconomici e amministrativi, ha al contempo:

- assunto nuovi ruoli di programmazione, a partire tuttavia da un impianto normativo e finanziario nazionale antecedente alla riforma costituzionale;

- concentrato la propria attenzione sul più corposo serbatoio finanziario delle risorse comunitarie, in particolare delle programmazioni FSE.

Certamente ne è derivata una stagione di sperimentazioni che ha consentito di rendere percepibile l'importanza e il potenziale sociale dei territori nella programmazione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo del capitale umano. Questo nuovo fermento di innovazioni ha offerto la possibilità a un'ampia platea di soggetti pubblici e privati di misurarsi con la sfida tutt'altro che scontata di condividere linguaggi e obiettivi e di lavorare insieme a nuove forme di partenariato. Parimenti, tutti questi sforzi di ricomposizione di ruoli, funzioni e relazioni hanno catalizzato il fuoco dell'attenzione sulle strutture rispetto alla centralità dei beneficiari. Questo equilibrio richiede oggi di essere responsabilmente bilanciato con una forte azione di presa in carico delle persone e delle imprese come i protagonisti assoluti della programmazione e della valutazione degli investimenti pubblici sul capitale umano.

A partire dal 2003 il quadro si arricchisce ulteriormente. Al processo di sussidiarietà verticale posto in atto con la riforma del Titolo V si aggiunge un processo di sussidiarietà orizzontale che attribuisce alle parti economiche e sociali un nuovo ruolo attivo. Con l´istituzione dei Fondi Paritetici Interprofessionali, si realizza quanto previsto dalla legge 388/2000 che, al fine di promuovere lo sviluppo della formazione continua in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità delle persone, consente di finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati con le parti sociali. I Fondi interprofessionali vengono alimentati direttamente dal gettito derivante dal contributo integrativo dello 0,30% di cui all'articolo 25 della legge 845/1978, che i datori di lavoro versano all'INPS il quale provvede a trasferirlo al Fondo indicato dal datore di lavoro stesso. Tali somme sono prelevate dallo stesso bacino finanziario (Fondo di Rotazione del MLSPS ex l. 236/1993) del sistema pubblico della formazione continua.

Prende forma, pertanto, una componente finanziaria di notevoli e crescenti proporzioni che, se da una parte incide sulle risorse da destinare al sistema pubblico di formazione, dall'altra attribuisce alla contrattazione collettiva un ruolo di programmazione ed iniziativa che è andato crescendo negli anni e che, di recente, ha avuto ulteriore conferma nella riforma dell'apprendistato professionalizzante ad opera della legge 133/2008.

L'attuale quadro d'insieme della spesa pubblica per la formazione permane sostanzialmente disarticolato, con un sovrapporsi di competenze gestionali, di finanziamento, di programmazione, che rendono ardua la sistematizzazione dei dati di spesa, rilevati da fonti e con metodologie e tempi diversi, ma anche la ricostruzione dei ruoli dei diversi soggetti (MLSPS, MIUR, Regioni, Province, Comuni, Parti economiche e sociali) e dei flussi finanziari che si attivano nell'ambito dei diversi segmenti formativi.

Il carattere frammentato e incerto dei finanziamenti della formazione fissa in qualche modo un'istantanea di questa condizione di incompiutezza dei dispositivi di governo e si annuncia come una delle questioni di maggiore attualità e urgenza dell'agenda politico-istituzionale in coincidenza con la messa a regime dei decreti attuativi del federalismo fiscale che, come noto, sopprimeranno i trasferimenti statali di risorse ordinarie.

In tale prospettiva di riforma, occorrerà mettere in campo, tra tutti i soggetti di governo, una strategia di forte convergenza sia sulla dotazione complessiva delle risorse sia sugli obiettivi che si intendono perseguire e sugli esiti di tali investimenti, tenendo in debito conto le esternalità negative che possono accompagnare l'uso di risorse pubbliche così come sino ad oggi si è realizzato. Queste esternalità e le possibili contromisure si possono sinteticamente riassumere all'interno di tre settori corrispondenti alle rispettive fonti finanziarie:

- **Risorse comunitarie:**

    1) l'ingente ammontare di risorse comunitarie ha sconfinato a più riprese in un ruolo sostitutivo delle risorse nazionali favorendo un certo indebolimento della funzione sperimentale delle risorse europee da un lato e dell'autosufficienza delle risorse nazionali dall'altro: riconoscendo il ruolo fondamentale che il contributo comunitario è chiamato a svolgere nel sostegno ai sistemi dell'offerta, in una fase

di innovazione, occorre individuare politiche e strategie di medio-lungo termine che consentano la messa a regime e, quindi il finanziamento ordinario, dei migliori risultati consolidati con le risorse europee;

2) la necessità di utilizzare nei tempi stabiliti le risorse europee a pena di disimpegno automatico ha messo un forte accento sulla velocità e sulla legittimità formale della spesa, ponendo in secondo piano la valutazione sulla qualità e sui risultati sostanziali dell'investimento effettuato: appare invece necessario, sia per le risorse comunitarie sia per quelle nazionali, correlare in modo sistematico la dotazione e l'accesso ai finanziamenti alla valutazione dei risultati delle attività, ed in particolare all'impatto sull'occupazione individuale e sul mercato del lavoro più in generale, oltre che al livello delle competenze acquisite a seguito delle attività formative.

- **Risorse nazionali:**

1) il corpo regolamentare che disciplina la programmazione, l'attuazione e la rendicontazione degli interventi comunitari (ad es. procedure di accesso, ammissibilità delle spese, sistemi di gestione e controllo ecc.) per il calibro dei finanziamenti che interessa e il consolidato di esperienze e prassi amministrative, viene, in ampia misura, esteso anche nella gestione delle risorse; non sempre, tuttavia, questa scelta risulta appropriata alla specificità degli interventi, all'allineamento temporale della domanda con l'offerta e all'economia complessiva dei sistemi: occorre diversificare le regolamentazioni (dispositivi di autorizzazione, procedure di accesso alle risorse, sistema dei controlli) in coerente accordo alla tipologia delle misure e delle attività finanziate;

2) le fonti di finanziamento nazionali delle differenti filiere, oltre ad essere caratterizzate da una forte frammentazione settoriale, scontano, in taluni casi, i limiti di stanziamento annuale e le relative incidentali intermittenze dettate dalle esigenze di bilancio o comunque i meccanismi rigidi di quantificazione e riparto rispetto ai reali fabbisogni territoriali: il sistema della formazione nelle sue diverse filiere è attualmente connotato da costanti trend di crescita e da interventi importanti di riforma (l'istruzione e la formazione professionale è entrata a pieno titolo nel sistema educativo come proposta pedagogica alternativa, economicamente competitiva e strategica nel contrasto alla dispersione e alla valorizzazione delle diversità; la formazione tecnica superiore rappresenta il segmento di investimento prioritario dei prossimi anni per l'innalzamento della qualificazione tecnico scientifica della forza lavoro, l'apprendistato conserva ampie potenzialità di diffusione come strumento privilegiato per coniugare l'inserimento lavorativo dei giovani e valorizzare la valenza educativa e culturale del lavoro; sulla formazione continua e permanente si concentrano le più ambiziose aspettative di mettere in sinergia le politiche passive e attive del lavoro e promuovere il potenziale competitivo delle imprese); tutte queste potenzialità sollecitano fortemente un ripensamento organico e programmato delle dotazioni finanziarie, in misura commisurata e dinamica ai fabbisogni e ai risultati raggiunti a tutti i livelli di *governance*;

3) la compresenza di molteplici soggetti erogatori di risorse per la formazione professionale non ha consentito finora una riflessione sistemica sui flussi di finanziamento all'istruzione e formazione professionale, su eventuali "sprechi" di

risorse e sul miglioramento della capacità di spesa: andrebbe in questo senso portata a compimento la costruzione di un sistema informativo e statistico nazionale necessario a delineare un quadro conoscitivo che evidenzi la ricchezza e la complessità delle configurazioni delle offerte e che analizzi tutte le diverse componenti dell'investimento effettuato aiutando i decisori politici a monitorarne l'efficacia e a definire eventuali misure correttive o di riforma. Questo favorirebbe l'adozione di una più forte politica di spesa, che tenga sotto controllo, ed indirizzi rispetto ad obiettivi e priorità condivisi, tutti i canali di finanziamento, diretto ed indiretto.

- **Risorse private:**

1) nonostante l'aumento dell'impegno del sistema imprenditoriale italiano, i dati Eurostat relativi al 2005 evidenziano che la spesa delle imprese nella formazione continua è pari all'1,3% del costo del lavoro, contro una media UE27 del 1,6%; per quanto riguarda i segmenti della formazione iniziale, di secondo e di terzo livello, il contributo privato appare del tutto marginale e di difficile quantificazione: la propensione privata a spendere per la formazione va incentivata sia in relazione alla necessità di incrementare la limitata disponibilità di risorse pubbliche disponibili sia allo scopo di individuare modalità di finanziamento che corresponsabilizzino gli individui e le imprese. Va anche ribadito attraverso appositi interventi riformatori che le imprese, soprattutto quelle non strutturate per sostenere adeguate linee di ricerca e sviluppo, devono poter trovare nella rete delle istituzioni di istruzione e formazione professionale il vantaggio di un'interlocuzione efficace ed affidabile in vista dello studio, del monitoraggio e della valutazione dell'innovazione organizzativa e di prodotto.

3.4. Il FSE e il controllo procedurale

Come si è visto nel capitolo 2, il FSE ha svolto e continua a svolgere un ruolo determinante per la formazione in Italia. Se in positivo esso ha garantito significativi processi di innovazione del sistema e un consistente apporto di risorse finanziarie, occorre altresì rilevare che la gestione che ne è stata fatta in Italia ha imposto pesanti procedure di controllo finalizzate sostanzialmente alla verifica di aspetti di tipo formale e amministrativo. Tali procedure sono state poi spesso "esportate" anche nell'attuazione di attività finanziate su fondi non comunitari.

Ciò ha portato alla costituzione di apparati spesso pesanti e costosi atti a rilevare la capacità di impegno o di spesa delle amministrazioni preposte all'attuazione dei programmi operativi e ad acquisire il massimo possibile di garanzie rispetto a possibili abusi. Ne è un esempio l'introduzione dei controlli sul 100% degli interventi finanziati anziché a campione, come consentito dal Regolamento comunitario e come avviene anche in Italia nello stesso FESR.

Il concentrarsi sul solo aspetto procedurale ha mortificato la verifica del risultato dell'intervento del Fondo ai diversi livelli: efficacia degli interventi, qualità della spesa, risultati dell'apprendimento, efficienza degli apparati, ecc..

L'invasività della componente amministrativo-contabile ha finito per incidere sulla stessa progettazione, fino a far prevalere spesso le esigenze di rendicontazione finale sulle considerazioni di contenuto. Si è venuto creando una sorta di vero e proprio *know how* della progettazione/rendicontazione, che ha prodotto la nascita di società e specialisti ad hoc e che è causa di una ripetitività di contenuti e progetti laddove si scorge una linea di minor resistenza nelle verifiche amministrative. Questo atteggiamento ha comportato un indebolimento della progettazione dal punto di vista dei contenuti.

Anche la cultura della valutazione introdotta con la programmazione 2000-2006 si è spesso ridotta a forme burocratizzate e pesanti di intervento che hanno prodotto in molti casi risultati di scarsa utilizzabilità; sarebbe interessante in proposito poter disporre di una valutazione in termini di costi-benefici di tutte le azioni dei valutatori indipendenti realizzate nel corso delle diverse programmazioni. Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla mancanza sostanziale della valutazione d'impatto che, in quanto dilazionata nel tempo, generalmente non si realizza poiché riferita a processi di programmazione conclusi, mentre l'attenzione è ormai concentrata sulle fasi della nuova programmazione.

3.5. Il *mismatch* tra domanda e offerta di formazione

In questa particolare fase del ciclo economico, le imprese italiane (quanto meno quelle di dimensioni medio-grandi) appaiono fortemente impegnate nella riorganizzazione del "fattore lavoro" per affrontare con maggiori possibilità di successo la competizione globale. A ciò si ricollega la crescita della quota della domanda di figure professionali di elevato livello di qualificazione (le figure *high skill* – ossia dirigenti, quadri, impiegati altamente specializzati e tecnici), confermata anche dai primi dati dell'ultima indagine Excelsior sui programmi di assunzione delle imprese per il 2009: tali figure passerebbero dal 17 al 22% delle assunzioni previste, a fronte di una diminuzione degli operai (dal 35 al 31%) e del personale non qualificato.

Se è vero che appaiono in crescita tutt'altro che trascurabile le professioni più qualificate e le assunzioni di laureati, è altrettanto vero che restano nettamente prevalenti gli impieghi di minor livello di qualificazione (più dell'80%) ed istruzione (oltre l'88% senza laurea, tra cui spiccano i diplomati con più del 43%). Inoltre, la crescita di professioni ad elevato livello di qualificazione riguarda quasi esclusivamente una parte più dinamica delle imprese di dimensioni medio-grandi, alle quali si contrappone una componente di imprese (soprattutto piccole e nel Sud) decisamente meno dinamiche e la cui struttura occupazionale è incentrata su mestieri meno qualificati.

Pertanto, seppure in presenza di una maggiore e crescente "qualificazione della domanda di lavoro", con uno spostamento di attenzione verso figure professionali da dedicare alle funzioni più importanti e strategiche per l'innalzamento dei livelli di qualità, innovazione, produttività e competitività delle imprese e dei sistemi produttivi, non è detto che l'incremento dei livelli d'istruzione aumenti di per sé l'"occupabilità" ossia le probabilità d'impiego, anzi, spesso tutt'altro. Si rileva infatti, nel complesso, una difficoltà di valorizzare i titoli di studio, almeno così come sono oggi configurati,

per una diffusa sfiducia degli imprenditori verso la qualità dell'offerta scolastico-formativa ed in particolare di quella universitaria, troppo teorica e lontana dalle concrete esigenze della vita produttiva.

Per quanto riguarda i livelli d'istruzione e formazione, con i titoli di studio più richiesti, d'altra parte, le imprese lamentano da diversi anni la carenza di laureati e di diplomati a livello di alta formazione professionale nei settori in cui si registrano le maggiori opportunità occupazionali quali, ad esempio, quelli dell'economia aziendale, delle varie ingegnerie, dell'applicazione delle scienze fisiche, chimiche, matematiche e informatiche, dei servizi turistici, dei servizi assistenziali e alla persona, dell'artigianato di nicchia.

Soprattutto in Italia è particolarmente accentuato il problema della palese contraddizione che vive l'istruzione tecnica e professionale, molto forte in uscita, in quanto il mercato del lavoro e il sistema produttivo cercano intensamente questi diplomati (istituti tecnici commerciali ed industriali raccolgono insieme quasi un quinto del totale delle assunzioni previste per il 2008), mentre si assiste a un vistoso calo (negli ultimi quindici anni) nel numero di iscrizioni, frutto di una generale sottovalutazione della "cultura tecnico-scientifica" e dei saperi tecnico-operativi. Non a caso i diplomati provenienti dagli istituti tecnici, oltre a costituire la quota più consistente delle assunzioni programmate dalle imprese, sono anche quelli per i quali le aziende lamentano maggiori difficoltà di reperimento.

Ma uno dei limiti fondamentali allo sviluppo del nostro Paese è proprio la mancanza di molti profili tecnici intermedi e superiori, indispensabili per le imprese, senza i quali è difficile sostenere la crescente competizione proveniente da Paesi come Cina e India che, viceversa, ne dispongono in ingente numero. La citata mancanza di un sistema di formazione terziaria non accademica è alla base del problema.

Le motivazioni dell'inadeguata considerazione e valorizzazione della formazione vanno ricercate anche nella scarsa trasparenza (oltre che della domanda di lavoro) del quadro attuale dell'offerta formativa e dei suoi cambiamenti che, non risultando sufficientemente noti e chiari alle imprese (il processo di riforma del nostro sistema scolastico-formativo è ormai in corso da così tanto tempo da dare l'impressione di una sorta di "rivoluzione permanente"), generano anche in queste ultime un senso di forte incertezza e disorientamento. In tale contesto, la stessa presenza, nel sistema vigente, di un grandissimo numero di indirizzi e programmi di studio (specialmente in ambito universitario e sul versante dell'istruzione tecnica e professionale quinquennale), finisce per contribuire non tanto ad un effettivo arricchimento dell'offerta formativa e della sua qualità, quanto piuttosto a generare ulteriore confusione e distacco tra domanda e offerta di formazione.

3.6. I divari territoriali ci allontanano dall'Europa: l'Italia è indietro e il Sud arranca

Le distanze dai *benchmark* europei e molti dei problemi della formazione in Italia assumono dimensioni completamente differenti a seconda delle diverse aree del Paese. Queste stesse differenze costituiscono, infatti, un nodo cruciale nella composizione dei

nostri radicati squilibri territoriali, in quanto causa di diseguaglianze tra cittadini in termini di opportunità offerte, di diritti disattesi e, nella fattispecie, di qualità dei sistemi formativi.

Al di là di quelli purtroppo consolidati di natura economica e strutturale, gli squilibri relativi ai fenomeni e ai sistemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e formazione professionale che qui più interessano sono, in particolare, rintracciabili:

- nel tasso di occupazione, che è sempre lontano dagli obiettivi di Lisbona e di molto inferiore alla media dei paesi Ue: nel 2008, infatti, è pari al 58,7% contro il 65,9%. Questo dato è la sintesi tra il forte ritardo delle regioni meridionali (46,1%) e i tassi superiori alla media europea del Nord, intorno al 67%. L'aumento dell'occupazione, che nel 2000-2008, segna un incremento più debole nel Mezzogiorno (4,2%), rispetto al Nord-Ovest (11,0%) al Nord-Est (10,5%) e al Centro (18,6%);

- nelle indagini PISA che descrivono una realtà differenziata all'interno dell'Italia, nella quale gli studenti meridionali mostrano una preparazione inferiore in tutte le materie oggetto di indagine (capacità di comprensione di un testo, matematica, scienze, *problem solving*). I differenziali Nord-Sud sono più forti nelle scuole tecniche e in quelle professionali, meno nei licei, e tendono a crescere durante il percorso scolastico. A ciò si aggiunge il fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo che costituisce per l'Italia un ulteriore ritardo rispetto al *benchmark* di Lisbona, con una percentuale più che doppia rispetto all'obiettivo europeo del 10% di ragazzi in dispersione scolastica e formativa che si concentrano per oltre il 60% nelle regioni del Mezzogiorno;

- nella bassa partecipazione della popolazione adulta occupata (18-65enni) ad attività di formazione e/o autoformazione che si attesta su valori del 45% per l'Italia Meridionale, a fronte di circa il 60% del Centro Nord.

A tali criticità nell'ambito del mercato del lavoro e della qualità del capitale umano del Mezzogiorno, se ne saldano altre di segno sistemico, principalmente correlate ad una diffusa insufficienza del *Capacity Building* della Pubblica Amministrazione meridionale nel suo complesso anche con riguardo sia alle responsabilità della programmazione dell'offerta formativa e del buon impiego del FSE, sia alle diverse agenzie e servizi pubblici impegnati nelle politiche attive del lavoro e della formazione.

In questo senso, i processi di miglioramento delle performance dei servizi e delle prestazioni della P.A. e dei soggetti intermedi richiedono la mobilitazione di nuove capacità in termini di strategie e *policy*, principalmente orientate a configurare un "clima" favorevole, oltre che alla crescita e al consolidamento dei sistemi territoriali e delle loro specificità (infrastrutturali, logistiche, di innovazione e trasferimento tecnologico, ecc), anche alla costante ed elevata attenzione e cura del capitale umano della PA nel loro complesso.

La lunga stagione di "effervescenza istituzionale", in forza dei tanti dispositivi destinati a promuovere forme innovative di Sviluppo Locale (dai Patti Territoriali ai più recenti Progetti Integrati Territoriali e Patti Formativi Locali) che hanno contribuito a creare nel tempo nuova classe dirigente, istituzionale e non, sembra aver parzialmente perso vivacità, probabilmente sulla scorta di una stagnazione che, per lungo tempo, ha

contrassegnato la situazione economica del Paese, cui si aggiungono le conseguenze recenti della crisi internazionale.

Nonostante la corposità di leggi, aiuti e finanziamenti (ordinari e comunitari) di cui le Regioni meridionali hanno beneficiato negli ultimi anni anche con riguardo agli investimenti in capitale umano, molte delle criticità appaiono purtroppo a tutt'oggi permanere, anche al di là di alcune positive esperienze "a macchia di leopardo" (istituzionale, sociali e produttive), che, tuttavia, stentano a divenire sistema.

Il paragrafo successivo riepiloga per grandi linee le criticità del sistema della formazione sin qui rappresentate. Si tratta di paradossi e di fallimenti difficilmente recuperabili in assenza di un forte intervento riformatore del settore che riporti equilibrio tra le parti in causa e favorisca la lettura trasparente degli esiti delle attività formative realizzate nel nostro Paese.

3.7. Paradossi e fallimenti del sistema

Come si evince dalle pagine precedenti, il disallineamento dell'Italia rispetto al conseguimento degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona e alle prospettive future costituisce il punto di partenza del ragionamento di questo Rapporto.

Nel nostro Paese il tasso di partecipazione alle attività di formazione permanente e il tasso di abbandono scolastico, per considerare solo due degli indicatori di efficacia delle attività formative, rimangono lontani dai benchmark attesi per il 2010, dei quali il primo al 6.2% dell'Italia contro il 12.5% europeo e il secondo al 19.3% contro il 10% . Questa distanza si riscontra anche in altri indicatori e, soprattutto, nelle proiezioni per il 2020 in relazione alla domanda di lavoro e ai fabbisogni di competenze.

Ad un elevato impegno finanziario pubblico nelle politiche formative, infatti, non ha finora fatto riscontro un risultato adeguato in termini di produttività del lavoro e di occupabilità, come testimoniano il tasso di occupazione in Italia, fermo al 57,4% (benchmark di Lisbona 70%), e quello femminile che ha da poco superato il 47%, penultimo in Europa, con un gap di 13 punti percentuali rispetto al target di Lisbona.

A conferma di quanto illustrato nel paragrafo precedente è, innanzitutto, possibile constatare come il Mezzogiorno (area Obiettivo 1) non sia riuscito , anche in occasione dell'ultima programmazione dei fondi strutturali (2000-2006), a colmare il divario esistente con la parte più ricca del Paese e, anzi, abbia visto peggiorare la propria competitività in controtendenza con quanto avvenuto nelle altre zone in ritardo di sviluppo dell'Unione europea (nel 2008 il tasso di crescita medio delle zone Ob.1 è stato pari al 3% circa, contro quello del sud Italia pari allo 0,4%).

Alcune delle criticità rilevate nel presente capitolo sono confermate dalla valutazione del Quadro Comunitario di Sostegno del FSE 2000-2006, effettuata dalla Struttura Nazionale di Valutazione sulla base dei dati Monitweb-Igrue.

Una delle evidenze critiche attiene i tassi di copertura finanziaria del FSE, che risultano più elevati nelle misure di più agevole implementazione, ossia quelle dedicate alla popolazione più facilmente intercettabile: i giovani che hanno appena concluso o che si trovano all'interno di un ciclo scolastico o universitario. All'opposto i tassi di copertura più bassi si registrano nelle misure e nelle azioni più complesse da realizzare perché rivolte a individui adulti e privi di titoli di studio o qualifiche adeguati.

E' come se a fronte di una necessaria programmazione puntuale, che deve prevedere misure rivolte ai soggetti meno forti sul mercato del lavoro, le Amministrazioni interessate non fossero riuscite ad esplicare un'analoga capacità attuativa in grado, da un lato, di indurre gli enti di formazione ad aggiornare l'offerta formativa adattandola ai reali fabbisogni degli individui più svantaggiati (per es. adulti disoccupati con titoli di studio insufficienti e obsoleti) e, dall'altro, di coinvolgere i destinatari interessati portandoli fino ad inserirsi/reinserirsi stabilmente nel mondo del lavoro.

I dati di monitoraggio del FSE elaborati su base nazionale evidenziano, inoltre, la scarsa rilevanza a livello finanziario sia dei progetti di formazione permanente (3,4%) sia di quelli di istruzione e formazione tecnica superiore – Ifts (2,4%) - come pure il limitato contributo dei percorsi di orientamento e delle *work experience* (tirocini, borse lavoro,

piani di inserimento professionale, ecc.) alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro (i primi incidono per il 3,72% e le seconde per l'1,77% sul totale dei pagamenti del FSE in Italia). Eppure, proprio la formazione permanente, gli Ifts e le *work experience* sarebbero state le tipologie di intervento più utili al sistema Paese per uscire dalla situazione di impasse del settore caratterizzata da: qualificazioni basse, carenza di forze di lavoro altamente qualificate, scarso utilizzo della formazione permanente, scarsa mobilità professionale, ecc. Anche i dati provenienti dal Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali confermano l'insufficienza dei livelli di investimento e partecipazione alla formazione continua dovuta a un diffuso disinteresse del sistema produttivo italiano nel promuovere lo sviluppo delle competenze dei propri dipendenti (solo il 40% delle imprese italiane e il 59% dei lavoratori aderisce ai Fondi Paritetici Interprofessionali, questi ultimi provenienti in maggioranza dalle imprese di grandi e medie dimensioni, e al 31 dicembre 2007 solo il 12,3 % dei lavoratori delle imprese aderenti era stato coinvolto in azioni di formazione continua in azienda).

Se si osservano i dati dalla prospettiva della distribuzione dei pagamenti tra le macrotipologie di intervento previste, si può constatare come in Italia ben il 76% (oltre 11 miliardi di euro) delle risorse di FSE a disposizione sia stato investito in azioni rivolte alle persone e di queste il 77% si sia concretizzato in attività formative "tradizionali" (oltre 8 miliardi di euro) in gran parte rivolte a giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo o dalla maturità oppure all'interno dell'obbligo formativo. Scarsissime le risorse erogate per la formazione in apprendistato post-obbligo formativo, poco più di 87 milioni pari all'1% del totale dei fondi disponibili.

Un sistema che ha risposto, tuttavia, ad una programmazione, se si vuole, troppo frammentaria limitandosi al certo e allo sperimentato.

In questo senso, l'elevato numero di misure e tipologie di azione (pur dettate da un condiviso percorso programmatico, tra Autorità di Gestione italiane e la C.E.) che avrebbe dovuto garantire un'aderenza quasi totale ai fabbisogni formativi espressi dai territori e dalle persone, in realtà ha avuto come effetto indiretto l'emanazione di bandi progettati da Autorità di Gestione (centrali o locali) non adeguatamente preparate e poco attente alle necessità del territorio (sono rarissimi i casi in cui gli assessorati alla formazione hanno sviluppato bandi per le attività formative d'intesa con gli assessorati alle attività produttive o al lavoro).

In questo modo sono stati in gran parte vanificati il processo di *governance* sperimentato nella fase di elaborazione dei Programmi Operativi e, cosa ben più grave, le risorse economiche erogate a seguito dei bandi stessi, con un effetto spesso distorsivo sui mercati locali del lavoro che frequentemente non hanno potuto/saputo assorbire i profili professionali in uscita da interventi formativi rispondenti ad esigenze patologiche.

Il monitoraggio fisico e finanziario attuato nel corso della programmazione, per quanto molto utile, consente di valutare solo il risultato amministrativo degli interventi proposti. Infatti, se è possibile misurare con precisione accuratissima la performance attuativa di un'Autorità di Gestione relativamente alla capacità di impegno e di spesa o al numero e tipologia degli interventi e dei destinatari coinvolti, non è altrettanto facile valutare sulla base del mero dato fisico e finanziario l'impatto che le azioni cofinanziate hanno avuto sui beneficiari finali.

Le stesse indagini di placement non sono adeguate e significative essendo condotte su un campione di partecipanti e di azioni selezionati sulla base della finalità dichiarata, ossia l'occupabilità dei beneficiari finali. Non, quindi, sulla totalità dei soggetti coinvolti e delle azioni finanziate (indagine quali-quantitativa). Inoltre, con riferimento alla qualità dei posti di lavoro creati, sebbene la maggioranza sia di tipo dipendente e a tempo indeterminato, oltre il 60% degli stessi risulta scarsamente retribuito (il 27% del totale sono definiti "senza prospettive" sia in termini retributivi che contrattuali) e solo il 9% è ritenuto dagli stessi beneficiari "di qualità".

Tornando brevemente sulla valutazione della performance attuativa della programmazione 2000-2006 è necessario ribadire come la stessa può essere stata falsata da due fattori: l'attribuzione della riserva di premialità di medio periodo e il meccanismo del disimpegno automatico. In quanto connessi entrambi al fattore tempo/spesa e non a quello spesa/qualità (questa ultima dovrebbe essere garantita dall'impianto stesso della programmazione), essi hanno determinato una distribuzione degli impegni e della spesa che ha registrato un picco, pari ad oltre 3 miliardi di euro, nell'annualità 2002 (anno che precedeva l'assegnazione della riserva di premialità e in cui cadeva la tagliola del disimpegno automatico) con un raddoppio degli impegni rispetto all'annualità precedente (dato nazionale) in molte regioni. Solo poche Autorità di Gestione hanno dimostrato capacità attuative strettamente connesse con le programmazioni predisposte, rispettando l'andamento di spesa pluriennale approvato nei Programmi Operativi Regionali, e quasi tutte ricadono nel Centro Nord (obiettivo 3).

In molti territori, inoltre, è stato osservato un effetto di *overloading* del sistema, ossia l'avvio di un numero di azioni superiore all'effettiva disponibilità di beneficiari specifici sul mercato locale. E' il caso, ad esempio, dei progetti della Misura E1 per le pari opportunità di genere, che proprio per le loro peculiarità, ossia, avere a disposizione una riserva finanziaria del 10% ed essere destinati prevalentemente alle donne, spesso non sono riusciti a raggiungere il numero previsto di partecipanti. Infatti, nei contesti dove l'occupazione femminile era già elevata, e i servizi per la conciliazione lavoro-famiglia presenti, gli interventi non sempre sono stati orientati all'aggiornamento/miglioramento delle professionalità esistenti, come sarebbe stato logico attendersi per raggiungere il maggior numero possibile di destinatarie. Viceversa, nei territori dove il tasso di occupazione femminile era scarso (Mezzogiorno), non sono state messe in atto misure di accompagnamento stabili (servizi di conciliazione, incentivi all'assunzione, stage remunerati in azienda) volte ad eliminare gli ostacoli strutturali che impediscono alle donne di partecipare attivamente al mercato del lavoro.

Si è visto che il pieno utilizzo delle risorse comunitarie non è un dato di per sé significativo. A riprova dell'allontanamento dell'Italia dall'Europa può essere citato, pur non essendo strettamente connesso con la formazione ma, sicuramente, con la *governance* delle politiche che insistono sui territori dai quali in definitiva proviene la domanda di formazione, il caso dei "progetti coerenti" dell'Obiettivo 1 cofinanziati prevalentemente dal FESR. Si tratta di progetti che pur avendo una copertura finanziaria su altre risorse nazionali o regionali, rientravano negli obiettivi di tutti gli Assi prioritari di sviluppo del QCS Ob.1 e, pertanto, si è deciso di caricarli sulle risorse comunitarie al fine di aumentare la capacità di spesa delle Autorità di Gestione interessate. Con il risultato che al termine della programmazione il loro peso è stato pari al 44,5% del totale della dotazione finanziaria del QCS 2000-2006, per un importo che supera i 20 miliardi di euro. L'elevato ricorso a questa tipologia di progetti ha pesato negativamente

sulla qualità dei risultati. Infatti, la mancata concentrazione degli interventi su un numero selezionato di ambiti ha comportato la dispersione di risorse comunitarie "aggiuntive", che avrebbero dovuto sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno, in un numero elevato di progetti minori spesso avulsi dalla programmazione e realizzati senza un coordinamento effettivo.

Un'ulteriore criticità più generale riguarda i costi delle attività formative. Il monitoraggio effettuato recentemente dall'ISFOL[4] ha messo a confronto i costi delle attività finanziate con il FSE e quelle finanziate con risorse nazionale fornendoci alcune considerazioni importanti per una valutazione obiettiva dell'efficienza/efficacia del sistema formazione in Italia.

Il costo della formazione del FSE è mediamente di circa 8,00 euro per ora/allievo. Esso risulta più elevato al Sud (9,8 euro) rispetto al Centro nord (7,8 euro). Le varie filiere formative hanno costi molto diversificati tra loro con un minimo per la formazione per l'obbligo formativo e gli Ifts (tra i 5,5 e i 6,9 euro) e un massimo per la formazione permanente e per la creazione di impresa (tra i 10,5 ed i 15 euro ora/allievo). La formazione per occupati ha un costo medio pari a 15 euro (16,28 al Sud e 14,84 al Centro-Nord). Come si può notare il costo della formazione di FSE nelle zone in ritardo di sviluppo è maggiore rispetto al resto del Paese, pur a fronte di una minore efficacia dal punto di vista dell'inserimento successivo nel mercato del lavoro (tassi di occupazione più bassi al Sud).

Il costo della formazione finanziata a livello regionale e con i Fondi Paritetici Interprofessionali varia fortemente dai 14,00 euro ai 180,00 euro. Le notevoli oscillazioni riscontrabili tra un territorio e l'altro dipendono dal grado di competitività e di densità dell'offerta formativa. Incidono sul costo orario: la durata della formazione (inversamente proporzionale al costo), le metodologie prescelte (con costi unitari maggiori per quelle più innovative), la numerosità dei lavoratori coinvolti (costo unitario decresce con il crescere del numero dei partecipanti), l'inquadramento professionale dei partecipanti (costi più elevati per le azioni rivolte ai soli profili elevati – Fondirigenti). A differenza di quanto accade nella formazione finanziata con il FSE, il Mezzogiorno presenta dei parametri di costo mediamente inferiori a quelli del Centro-Nord probabilmente dovuti all'assenza di contesti produttivi locali consolidati.

Se si considerano le iniziative di formazione continua finanziate con risorse esclusivamente interne (legge 236/93) si conferma l'esistenza di un'elevata varianza territoriale dovuta a ritmi di richiesta di fondi molto diversi fra le regioni, una circostanza che pare riconducibile solo in parte ad una domanda di formazione distribuita sul territorio in modo non uniforme. Il "tiraggio" delle risorse da parte delle Regioni, assunto come indicatore dello stato di avanzamento delle iniziative, mostra un evidente ritardo in numerose regioni, non solo meridionali. Se si considerano, ad esempio, le risorse attribuite con il decreto di finanziamento n.107 del 2006 si osservano serie difficoltà di spesa in Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, cui si aggiungono nel centro nord Marche, Friuli, e Val d'Aosta. Analoghe discrasie si registrano anche per le risorse dei decreti di finanziamento successivi e precedenti, a comprovare come si tratti di asimmetrie, in qualche modo, strutturali.

---

4 Il monitoraggio dei costi delle attività formative (cofinanziate FSE, L.236/93, L.53/00, fondi paritetici interprofessionali), nota tecnica del luglio 2009.

Sarebbe, tuttavia, inesatto ricondurre dette difformità alla concomitante attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali, benché i due strumenti siano stati concepiti in un'ottica, per così dire, complementare. I ritmi di spesa dei fondi della legge 236/93 che dovrebbero distribuirsi in senso inverso rispetto alla diffusione dei Fondi Interprofessionali sembrano, invece, con qualche eccezione, ricalcarla. Il tiraggio delle risorse interne (236/93) appare, in altre parole, minore non dove si osserva un'elevata adesione ai Fondi Paritetici Interprofessionali (con una conseguente minore necessità di attingere a progetti regionali), ma dove tale diffusione è più ridotta. Se la media nazionale di dipendenti di aziende aderenti ai fondi sul totale dei dipendenti è del 56,4%, le regioni indicate registrano, invece, per lo più un tasso di adesione inferiore: 36,1% per la Campania, 36,9% per la Calabria, 38,9% per l'Abruzzo, 39,1% per il Molise, 43,3% per la Puglia, 51,1% per la Sicilia, 54,1% per le Marche. Le eccezioni sono rappresentate da Basilicata (64,6%), Friuli (62,3%) e Val d'Aosta (61,1%). Solamente in questi ultimi tre casi si può ipotizzare che l'utilizzo ridotto dei fondi della 236/93 derivi dalla prevalenza dello strumento bilaterale.

Alla radice di quanto descritto sembra esservi una domanda di formazione che si differenzia fortemente a livello territoriale e che coinvolge tanto le risorse regionali quanto quelle dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Una debolezza che rinvia alle citate caratteristiche strutturali dei territori e delle forze economiche che vi sono insediate e, pertanto, non imputabile solo all'opera delle amministrazioni regionali, il cui ruolo, peraltro, non può e non deve limitarsi al recepimento della domanda da parte dell'utenza, ma anche al concreto espletamento di una funzione propulsiva in collaborazione con istituzioni centrali a ciò preposte.

Questa capacità propulsiva è ciò che sembra, in molte zone, mancare tanto, in chiave quantitativa, con riferimento all'impiego delle risorse disponibili, tanto, in chiave qualitativa, nel campo della ricerca anche innovativa di strumenti capaci di soddisfare le esigenze degli operatori oltre che di identificarle e stimolarle. Un'analoga difformità, infatti, si osserva anche nelle scelte delle regioni fra gli strumenti formativi finanziabili, con una prevalenza dei piani formativi concordati a livello aziendale, settoriale o territoriale in molte regioni, cui fa da contraltare una crescente diffusione della formazione a domanda individuale, che rimane però circoscritta ad alcuni contesti, ad esempio in Piemonte, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, e Sardegna.

La medesima inerzia verso un approccio propulsivo al tema della formazione sul territorio si riscontra anche nella modesta integrazione fra le attività propriamente regionali e quelle dei Fondi Paritetici Interprofessionali, in merito alla quale le aspirazioni espresse nell'Accordo tripartito del 2007 rimangono ad oggi, sul piano operativo, sostanzialmente lettera morta. Anche in questo caso, l'iniziativa dovrebbe giungere prevalentemente dal lato delle amministrazioni pubbliche presenti sul territorio in quanto responsabili del suo sviluppo, quantunque alcune responsabilità debbano essere ugualmente ripartite tra tutti i firmatari del suddetto Accordo (Ministero del Lavoro e Parti Sociali, oltre alle stesse Regioni)

Le criticità esposte disegnano il quadro di un sistema viziato da forti paradossi e incongruenze e che non si spinge oltre ad immaginare e sperimentare nuove modalità formative. Un sistema, si è detto, autoreferenziale rispetto ai fabbisogni del mercato del lavoro e privo a volte di coerenti linee programmatiche e di attenzione anche, rispetto ai contesti produttivi locali.

A ciò si aggiunge il moltiplicarsi di episodi di illegalità, come emerge dalla relazione conclusiva dell'indagine svolta dalla Corte dei Conti sulle "Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al Fondo Sociale Europeo" (relazione speciale 1/2009) che mette in luce che, per quanto attiene alla "tipologia delle irregolarità (…)" riscontrate, si manifesta "presso tutte le amministrazioni" prese in esame "una sostanziale uniformità di pratiche" con la prevalenza "fra i casi segnalati, delle ipotesi di frode rispetto alle irregolarità, spesso poste in essere con la falsa attestazione di attività di formazione mai realizzate o con altre modalità truffaldine".

I fondi da recuperare da parte delle Amministrazioni centrali e periferiche per le annualità che vanno dal 2003 al 2007, a seguito di giudizio contabile, ammontano a 718milioni di euro, di cui 118 per il FSE, la cui incidenza percentuale sul costo totale della programmazione FSE 2000-2006 è pari a circa lo 0,75%. I casi di irregolarità sono passati dai 26 del 2003 ai 180 del 2007 (un aumento pari al 535%). Oggetto delle frodi sono stati documenti di spese falsificati, importi di noleggio di attrezzature gonfiate, infrazioni alle norme sugli appalti pubblici, come, ad esempio, nei casi di affidamento diretto in violazione delle procedure di evidenza pubblica. Sempre nella relazione si legge che "i ritardi nelle segnalazioni delle irregolarità, oltre agli evidenti riflessi in ordine alla possibile adozione di tempestive iniziative di contrasto a livello regionale, nazionale e comunitario, hanno compromesso in molti casi le possibilità di effettivo recupero delle somme indebitamente erogate e, per ciò, il corretto utilizzo delle risorse per le finalità di coesione e di sviluppo".

Il profilo dei danni connessi alle situazioni di irregolarità e frode determina rilevanti conseguenze negative: di tipo economico (le risorse sono dirottate per fini diversi e illeciti e non si ottiene l'obiettivo di sviluppo o di sostegno all'economia cui sono diretti i finanziamenti); di tipo sociale (la mancanza di una politica attiva mina la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie); di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato riconoscimento delle somme corrispondenti agli importi frodati.

Lo stesso avvio faticoso della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 mette in luce le insufficienze e la scarsa visione strategica degli investimenti della precedente programmazione, soprattutto di quelli relativi alle capacità istituzionali (in particolare nel Mezzogiorno).

Paradossalmente lo stesso Quadro Strategico Nazionale nel porre il tema della *governance* e della *capacity building* tra le priorità dell'Obiettivo 1, parte dalla constatazione di un fallimento. Ossia, la permanenza di criticità irrisolte in queste aree del Paese: la carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche, il mancato adeguamento organizzativo, l'inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale tra Regioni e la difficoltà di relazione tra Amministrazioni regionali e enti locali. Criticità che avrebbero dovuto essere da tempo superate in considerazione delle ingenti risorse economiche investite.

4. UN SISTEMA SENZA CENTRATURA

Alla luce dell'analisi delle pagine precedenti, l'evoluzione del sistema italiano della formazione appare il frutto di due processi concomitanti:

- da un lato, esso è stato oggetto di importanti cambiamenti in termini di obiettivi, azioni e target, che si sono accompagnati alle riforme del sistema di istruzione, di formazione e del lavoro;

- dall'altro, tali trasformazioni si collocano in un più ampio e profondo processo di valorizzazione delle autonomie e di decentramento istituzionale di competenze statali, culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione, e che prosegue ancora oggi con l'attuazione del "federalismo fiscale".

L'azione congiunta dei due processi di trasformazione, se ha generato un progressivo ammodernamento di modelli ed indirizzi condivisi in ambito europeo, parallelamente, ha indotto una progressiva perdita di centratura del sistema dovuta alla moltiplicazione dei centri decisionali e operativi. Una molteplicità di luoghi decisionali e di competenze concorrenti che, non solo faticano a convergere e ad agire in sinergia, ma che, sottoposte allo "sciame sismico" prodotto dai processi di riforma, hanno finito per allontanarsi, replicando funzioni e spingendo spesso gli attori a "fare da soli" in assenza di un'effettiva *governance* interistituzionale.

Molte delle distorsioni richiamate in questo testo e la gran parte dei nodi da sciogliere sono, quindi, la conseguenza di questa assenza di centrature ed è bene richiamare le competenze dei diversi attori per comprendere non solo la complessa ed articolata mappa delle responsabilità, ma anche e soprattutto per individuare gli spazi istituzionali per un possibile ricentraggio del sistema intorno ad una ipotesi di sviluppo e a regole condivise, dove ciascuno svolga compiutamente il proprio ruolo.

4.1. a livello centrale e locale

L'articolazione delle competenze istituzionali in materia di formazione è estremamente complessa. L'assetto delle responsabilità è composito e cambia in funzione della prospettiva che si assume. A seconda infatti che si consideri la formazione in relazione al sistema di istruzione e formazione o come elemento chiave delle politiche del lavoro (peraltro nella duplice valenza di fattore di coesione sociale e fattore di sviluppo e di competitività), l'articolazione delle competenze cambia, richiamando responsabilità diverse sia da parte delle Regioni che dello Stato.

In senso lato la realizzazione di misure che puntino a qualificare il sistema nazionale di istruzione e di formazione (soprattutto nella prospettiva del federalismo fiscale) interessa direttamente e in via prioritaria:

- il sistema dell'istruzione, particolarmente nelle sue articolazioni più "professionalizzanti" (dagli istituti tecnici e agli istituti professionali di Stato alle

Università), su cui ha titolarità il MIUR (al netto delle autonomie funzionali delle scuole e degli atenei);

- il sistema dell'istruzione e della formazione professionale di cui all'art. 117 della Costituzione e alla legge n. 53/03 sul quale le Regioni e Province autonome hanno competenza esclusiva nella definizione e nella programmazione dell'offerta (cui si aggiunge il ruolo delle Province per le funzioni di orientamento e di servizio), nel rispetto dei Lep stabiliti dallo Stato (MIUR), mentre il Ministero del Lavoro svolge compiti esclusivi di garanzia e coordinamento connessi alla salvaguardia delle istanze unitarie e trasversali relative al diritto costituzionale al lavoro;

- il sistema delle politiche del lavoro su cui ha titolarità il MLSPS in concorrenza con le Regioni per quanto concerne l'offerta di servizi per il lavoro ai cittadini.

A questo ampio spettro di responsabilità si aggiunge la funzione della bilateralità con la creazione dei Fondi Interprofessionali.

Nella sua accezione più ampia, quindi, l'obiettivo di qualificare l'offerta formativa del sistema di istruzione e di formazione interessa una pluralità di competenze istituzionali, cui è collegato un sistema di vincoli, istituzionali e di spesa, estremamente complesso e difficile da mobilitare in maniera unitaria e coordinata.

In particolare, le Regioni possono intervenire su importanti ambiti di qualificazione del sistema, tra cui:

- l'accreditamento delle strutture formative per le attività di orientamento e di istruzione/formazione professionale, finanziate con risorse pubbliche;

- la certificazione delle competenze professionali acquisite mediante la partecipazione ad attività educative formali di istruzione e di formazione, mediante lo svolgimento di un'attività lavorativa o di formazione continua, nonché mediante attività di tirocinio o di autoformazione;

- l'integrazione tra istruzione statale, istruzione e formazione professionale regionale e mondo del lavoro e delle professioni, favorendo un maggior orientamento della programmazione dell'offerta formativa complessiva alle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e ai fabbisogni di competenze e professionalità delle imprese;

- il monitoraggio e la valutazione sostanziale della qualità dell'offerta dei servizi e delle politiche attive del lavoro.

Ma l'iniziativa regionale difficilmente potrebbe svilupparsi senza un esercizio pieno delle competenze esclusive, concorrenti e residuali del Ministero del Lavoro che, ad esempio:

- ha competenza in materia di tutela della occupazione, nelle quali rientrano gli ammortizzatori sociali per lavoratori sospesi e disoccupati, e coordina gli istituti assicurativi e di previdenza INPS ed INAIL;

- ha competenza in materia di apprendistato;

- è “capofila” del Fondo Sociale Europeo e svolge un ruolo di coordinamento del QSN sotto il coordinamento generale del MISE;

- è capofila dei tavoli istituzionali e opera nell’ambito di Accordi e Intese Stato-Regioni che costituiscono il riferimento nazionale per la definizione di standard professionali, formativi e di riconoscimento/certificazione delle competenze, per l’accreditamento delle strutture formative e per il Libretto Formativo;

- eroga finanziamenti attraverso diversi canali e in base a diverse fonti normative, che hanno come oggetto la formazione professionale iniziale e continua;

- svolge numerosi compiti di coordinamento, attraverso attività di monitoraggio e valutazione con modalità definite da specifiche norme (prima fra tutte il D.lgs. 276/03, con la Cabina di regia per l’analisi dei fabbisogni, l’Osservatorio nazionale sulla formazione continua) o in accordo con le Regioni in ambiti quali l’accreditamento, l’apprendistato, i percorsi di istruzione e formazione professionale;

- fornisce il “concerto” su tutta la normativa nell’ambito del sistema dell’istruzione che ha riferimenti con l’ambito lavorativo e con l’istruzione e formazione professionale regionale (formazione tecnica superiore, alternanza, educazione degli adulti, orientamento all’università e al mondo del lavoro e delle professioni, anagrafe nazionale degli studenti ecc.);

- è presente in numerosi ambiti di interlocuzione europea sulle politiche per il *lifelong learning* nel quadro della SEO.

Ovviamente gli ambiti di corresponsabilità sono molti ed un ruolo di primaria importanza spetta alla Conferenza Stato-Regioni nella definizione di interventi di armonizzazione degli obiettivi nazionali e regionali.

Una parte rilevante delle suddette competenze non sono state pienamente agite ed è paradossalmente proprio nel non completo adempimento delle competenze reciproche tra Stato e Regioni che vanno ricercate le cause della perdita progressiva delle centrature del sistema. Appare, quindi, necessario un richiamo all’esercizio delle responsabilità di ciascuno in un quadro di nuove regole condivise, che permettano di ricentrare il processo di sviluppo del sistema formativo su diritti ed opportunità educative universali sullo sviluppo di sistemi di valutazione sostanziale e, soprattutto, sul superamento dei gravi divari territoriali.

4.2. La necessità di una nuova centratura

Nell’affrontare un percorso istituzionale che garantisca una nuova centratura del sistema, il Ministero del Lavoro può svolgere un ruolo decisivo:

- di contenuto, promuovendo presso le diverse istituzioni competenti una nuova visione della formazione, coerente con gli indirizzi in materia di *welfare* e politiche del lavoro tracciati a livello nazionale, richiamando le Regioni ad esercitare pienamente il proprio ruolo nel rispetto degli indirizzi definiti e sollecitando il

superamento dei gravi squilibri territoriali esistenti, anche attraverso le leve messe a disposizione dal federalismo fiscale;

- di indirizzo e garanzia delle istanze unitarie e trasversali ad esempio con l'introduzione di referenziali professionali e formativi (sulla scorta dei *Referentielles* francesi) e con il consolidamento dei sistemi informativi di monitoraggio e valutazione nazionali;

- di concertazione, esercitando pienamente il proprio ruolo negli ambiti in cui è prevista una concorrenza di competenze tra più settori e livelli di governo;

- di direzione, intervenendo nelle materie in cui esercita una piena competenza come nel caso delle politiche passive del lavoro, la cui sostenibilità non può prescindere da una stretta integrazione con le politiche attive e quindi con la formazione.

Per garantire un nuovo baricentro di cui il sistema ha bisogno, occorre quindi allineare problemi, opportunità e spazi di manovra, agendo su tutte su tutte le diverse responsabilità istituzionali a livello centrale e locale, fissando nuove regole di *governance* e valorizzando il metodo della "leale collaborazione" interistituzionale e del "coordinamento aperto" rafforzato, in ordine alle seguenti finalità generali:

A) *l'adozione della prospettiva della formazione per la crescita, per l'occupabilità* e per l'occupazione, che include:

   - il miglioramento della rispondenza degli interventi per l'inserimento lavorativo dei giovani e dei disoccupati o lavoratori in mobilità agli effettivi fabbisogni dello sviluppo settoriale e territoriale (riequilibrio domanda-offerta di lavoro);

   - l'innalzamento della soglia delle qualificazioni professionali e l'esigenza di dotare il paese di risorse tecnico-professionali di livello medio-alto, fortemente rispondenti alle prospettive di sviluppo del sistema produttivo;

   - il rilancio della formazione professionale come una componente "chiave" delle politiche attive del lavoro sia in rapporto all'attuale emergenza occupazionale, sia in una prospettiva ordinariamente di tutela attiva dei lavoratori.

B) *dare centralità alla dimensione educativa e culturale del lavoro e alla prospettiva dell'apprendimento permanente sul e attraverso il lavoro* per sostanziare i percorsi di qualificazione e agevolare massimamente l'inserimento lavorativo dei giovani, per mantenere ampia la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei soggetti più a rischio di esclusione, e per accrescere la professionalità e prevenire l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori; compiti, questi, di peso costituzionale, visti gli articoli 1, comma 1 («l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro») e 4, comma 4 («ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società») della nostra Carta fondamentale.

C) *la riduzione dei deficit di competenze* che derivano dalla dispersione scolastica e formativa e l'ampliamento della partecipazione al sistema dell'istruzione e formazione professionale iniziale.

Infine, in termini di priorità operative e in relazione alle specifiche competenze del Ministero del Lavoro, è possibile indicare almeno tre ambiti in cui il poter avviare un processo costruttivo di efficace cooperazione istituzionale:

- l'integrazione tra componente attiva e passiva delle politiche del lavoro;

- lo sviluppo della formazione continua;

- la valorizzazione dei sistemi informativi, per favorire a livello di programmi e di progetti l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e per sostenere azioni di monitoraggio, valutazione e controllo più marcatamente orientate agli aspetti qualitativi di risultato e di impatto.

5. LINEE STRATEGICHE E PROPOSTE PER LA DISCUSSIONE

5.1. Un nuovo paradigma: la centralità del lavoro dai corsi alle competenze

5.1.1. Un impegno programmatico e progettuale per l'evoluzione e la qualità del sistema

A fronte delle specificità e delle criticità del contesto italiano, occorre aprire un nuovo ragionamento sullo stato attuale e sulle prospettive dei sistemi educativi che erogano diverse tipologie di formazione, volte a promuovere l'occupabilità e l'adattabilità delle persone. La qualità dei sistemi si definisce in relazione a diverse caratteristiche e specificità, ma il denominatore comune è dato dalla loro responsabilità di attrezzare livelli crescenti di qualificazione in relazione agli scenari derivanti dalla globalizzazione, dal cambiamento demografico, dall'evoluzione delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro e dalla necessità di risparmio energetico e sostenibilità ambientale, collegandoli alla prospettiva di "presa in carico globale" della persona lungo l'arco della vita: è lo scenario delineato nel Libro Bianco del Ministero del Lavoro attraverso la proposta di un nuovo Welfare delle responsabilità e delle opportunità.

Tutto si concentra in una domanda: E' possibile dotare il Paese di un sistema di qualificazione del suo capitale umano che risponda ad aspettative e attese così ambiziose e complesse?

Le possibili risposte implicano il riorientamento delle scelte strategiche, in ordine a tre finalità e a dieci linee strategiche.

Le tre finalità sono:

a) adeguare la formazione alla prospettiva della crescita (growth), e finalizzarla meglio all'occupabilità e all'occupazione. Ciò implica:

- il miglioramento della rispondenza degli interventi per l'inserimento lavorativo dei giovani e dei disoccupati o lavoratori in mobilità agli effettivi fabbisogni dello sviluppo settoriale e territoriale (riequilibrio domanda-offerta di lavoro);

- l'innalzamento della soglia della qualificazione professionale e l'esigenza di dotare il paese di risorse tecnico-professionali di livello medio-alto, fortemente rispondenti alle prospettive di sviluppo del sistema produttivo;

- la riconsiderazione del processo di acquisizione di competenze, come componente "chiave" delle politiche attive del lavoro sia ordinariamente sia in periodi di emergenza occupazionale.

b) **dare centralità alla dimensione educativa e culturale del lavoro e alla prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita** per sostanziare i percorsi di qualificazione, agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani, mantenere ampia la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei soggetti più a rischio di esclusione, e accrescere la professionalità e prevenire l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori;

c) **ridurre i deficit di competenze** che derivano dalla dispersione scolastica e formativa e **ampliare** la partecipazione dei giovani alle opportunità offerte dal sistema dell'istruzione e formazione professionale iniziale, rafforzandone il collegamento con il lavoro e con la cultura del lavoro;

Tali prospettive strategiche si declinano **in dieci linee strategiche** che ad oggi appaiono di rilevante interesse per le istituzioni variamente coinvolte nel funzionamento del sistema di istruzione e di formazione:

1. **dotarsi di *vision* strategica e di lungo periodo** sulla portata dell'investimento sulle risorse umane, alla luce della tendenza attuale al ribasso degli indicatori dello sviluppo e dell'occupazione, anche considerando le attuali dinamiche e le prospettive demografiche.

2. **definire con chiarezza il quadro delle regole e le modalità di esercizio della *governance* e rafforzare la politica di sussidiarietà**, in particolare verso le Regioni meridionali, anche affrontando il problema non risolto dal nuovo modello federale dello Stato;

3. **operare scelte e interventi che potenziano l'equità, le pari opportunità e l'inclusione sociale** in particolare contrastando la dispersione scolastica e formativa e valorizzando, in proposito, il ruolo dei percorsi di istruzione e formazione professionale;

4. **operare scelte relative alle politiche di promozione della competitività e innovazione** dei sistemi produttivi e della sostenibilità ambientale, in particolare investendo sulla qualità delle risorse umane a livello tecnico-professionale, sui settori economici espansione (ad es. i servizi alla persona, il terziario avanzato e i servizi per l'ambiente) e sul ruolo della formazione professionale per l'eccellenza;

5. **chiamare le imprese a una forte assunzione di responsabilità:** rendendo il lavoro e la sua organizzazione un contesto di effettiva professionalizzazione aperta e critica;

6. **cogliere e sviluppare la portata dello spostamento di accento dall'insegnamento all'apprendimento** e le conseguenze possibili in termini di cambiamento delle modalità della programmazione, del finanziamento pubblico, del ruolo del lavoro nei processi di apprendimento, dei luoghi e degli organismi erogatori, dei formatori, della progettazione formativa, dell'organizzazione di spazi e strumenti didattici, della valutazione degli apprendimenti e della certificazione delle competenze;

7. **favorire una logica di "competizione regolata" a tutti i livelli tra i diversi soggetti dell'offerta formativa e delle politiche attive**, pur rispettando le diversità insite nei diversi segmenti e al contempo tenendo conto che i servizi di cui si tratta,

per la rilevanza di interesse generale che denotano, non possono essere equiparati in ogni caso e a pieno titolo a prestazioni di mercato;

8. **favorire le reti e i partenariati** tra i diversi soggetti, istituzionali e non, che intervengono nella definizione dell'offerta (ivi incluse le imprese);

9. **rendere effettiva la presa in carico della persona**, attraverso l'operatività dei sistemi informativi, i cambiamenti dei sistemi metodologici e didattici, adeguati dispositivi per la certificazione e la trasparenza nazionale e internazionale delle competenze;

10. **scegliere la gradualità:** cambiamenti complessi necessitano di tempi adeguati: se è vero ad esempio che spesso il sistema dell'offerta è autoreferenziale e altrettanto vero che il sistema delle imprese, soprattutto quelle piccole, fa fatica a diventare attore non contingente e/o inconsapevole, ma sistemico dei processi di apprendimento.

5.1.2. Il protagonismo della persona

Il riferimento alla prospettiva europea del Lifelong Learning colloca la persona al centro dei processi dell'apprendimento ed ha rilevanti implicazioni di *policy* che ancora stentano ad affermarsi. In primo luogo cambia il ruolo dell'istruzione e della formazione formale, che diventa solo una delle modalità del processo di apprendimento. In secondo luogo, viene riconosciuto anche il processo di apprendimento non formale e informale. In terzo luogo, la centratura non è più sul corso, come unità di riferimento della programmazione e della progettazione formativa, ma sulle competenze e quindi sulla loro validazione e sul riconoscimento. Cambia anche il ruolo del formatore, che diventa facilitatore e accompagnatore del processo di apprendimento, cambiano i luoghi e la strumentazione.

L'assunzione della prospettiva del *lifelong learning* e della centratura sul soggetto in apprendimento implica profonde modifiche anche sull'assetto tradizionale della formazione. Diventa, infatti, molto più importante definire gli obiettivi e verificare i risultati del processo di apprendimento, che non le modalità con cui esso viene organizzato. Ciò dovrebbe avere delle implicazioni anche sul sistema del finanziamento, e sulla struttura dei costi, riducendo il costo della docenza tradizionale, valorizzando i ruoli di tutoraggio e di facilitazione dell'apprendimento, l'apprendimento nel contesto lavorativo, la strumentazione a disposizione dell'allievo, il tempo dello studio personale, il tipo di apprendimento che deve avvenire attraverso il lavoro, ecc.

La valutazione dei risultati dell'apprendimento implica la definizione di una metodologia, che preveda:

- la definizione degli obiettivi, che variano, evidentemente, a seconda della tipologia d'intervento;

- la verifica dello stato e del livello di competenze posseduto in partenza;

- la modalità della verifica degli esiti del processo di apprendimento.

Nel caso in cui il percorso di apprendimento dia luogo ad una qualifica formale e riconosciuta, questa dovrà riferirsi a un sistema di referenziali professionali e formativi definiti a livello nazionale (Quadro Nazionale delle Qualifiche collegato alla Nomenclatura delle Unità professionali) in modo coerente con il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) e coniugati a livello regionale secondo regole definite. Ciò al fine di garantire leggibilità a livello europeo di tutti i percorsi formativi, anche quelli parziali.

Nel caso in cui il percorso di apprendimento avvenga in modo informale o non formale o anche in modo formale, ma sia orientato ad una qualificazione professionale senza che dia luogo ad una qualifica riconosciuta dovranno essere definiti dei dispositivi di validazione e di certificazione anche parziale degli apprendimenti che abbiano comunque a riferimento il sistema dei referenziali professionali e formativi in una logica di trasparenza ed in accordo con le parti sociali per le eventuali implicazioni sul piano contrattuale e sul mercato del lavoro. A tal fine, il fascicolo elettronico individuale citato nel Libro bianco, in particolare per la sezione dedicata alla registrazione delle esperienze formative e professionali, potrebbe costituire un utile strumento di supporto.

Mutuando quanto sta avvenendo in altre realtà europee, un presupposto per rendere effettivo tutto ciò è la creazione, nell'ambito della valorizzazione della bilateralità, di expertise professionali in grado di orientare le analisi dei fabbisogni ai vari livelli e la costruzione e manutenzione dei sistemi di certificazione delle competenze comunque acquisite.

Il nuovo paradigma della formazione, fondato sulla centralità del lavoro nel passaggio dall'insegnamento all'apprendimento e sul protagonismo della persona, presuppone che ogni processo di apprendimento si concluda con una verifica dei suoi esiti e con una certificazione che fornisca al soggetto la documentazione necessaria perché egli possa spendere la propria competenza in termini di occupabilità e di mobilità geografica o professionale.

5.1.3. La formazione come leva attiva delle politiche di sviluppo della persona

Se si vuole andare nella direzione di far divenire il sistema dell'istruzione e della formazione una leva reale e attiva per le politiche di sviluppo della persona occorre partire dai due capisaldi indicati nel Libro Bianco: la "presa in carico" della persona e il diritto all'apprendimento continuo.

Limitandoci al solo aspetto connesso alla filiera orientamento – istruzione – formazione - lavoro, possiamo definire la presa in carico della persona come quell'insieme di attività (o servizi) capace di accompagnare i soggetti nelle diverse fasi di qualificazione professionale e di inserimento lavorativo, negli inevitabili periodi di transizione e nel processo di apprendimento continuo.

Poiché si accentua il divario tra le persone dotate di un bagaglio di competenze e di conoscenze elevate, abituate a percorsi continui di implementazione e quelle con scarsa dotazione iniziale e in itinere, è proprio su queste che si dovranno concentrare i maggiori sforzi di *policy*.

Queste azioni di *policy* dovranno essere un mix tra politiche di sostegno (anche del reddito) nei momenti difficili e politiche attive che dovranno connotarsi per una continuità dell'offerta formativa.

In tal senso è di assoluto rilievo il fatto che con l'art. 19 del DL 185/2008, convertito nella L. 2/2009, si inizia ad introdurre per la prima volta in Italia un sistema di *welfare to work*, fissando il principio che tutti coloro che beneficiano di sostegni al reddito (sia i disoccupati sia i lavoratori in costanza di rapporto di lavoro) sono tenuti a partecipare ad interventi congrui di politica attiva - orientamento, riqualificazione e formazione - e ad accettare un'offerta di lavoro, pena la perdita del sostegno al reddito.

Uno degli aspetti più significativi della nuova normativa è la previsione di forme nuove di cooperazione interistituzionale (gli accordi recenti fra Governo e Regioni vanno in questa direzione) per la costruzione di un sistema di servizi efficiente e di un'offerta orientativa e formativa che soddisfi le esigenze delle imprese e accresca/aggiorni le competenze dei lavoratori.

Il modello che si sta prefigurando colloca la formazione all'interno di un percorso personalizzato, che parte da una diagnosi del fabbisogno dell'individuo, configura il percorso da seguire, articolandolo in varie e possibili offerte di opportunità di apprendimento, e prevede forme di validazione finale e di certificazione delle competenze acquisite. Ciò implica anche una riorganizzazione, sia della modalità tradizionale di concepire la programmazione regionale (adeguando i bandi, modificando le procedure e le regole di rendicontazione), sia degli stessi organismi formativi e delle imprese, chiamate ad assumersi responsabilità, ma soprattutto una cultura che nel nostro paese non può dirsi ancora consolidata.

L'avvio di un processo di questa portata richiede anche, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e controllo del Ministero del Lavoro, la valorizzazione dei sistemi informativi per il monitoraggio e la valutazione della qualità delle politiche del lavoro e, quindi, anche della formazione. Grazie al nuovo sistema informativo ed alle sue diverse componenti (Banca dati percettori di sussidi pubblici, comunicazioni uniche e archivi dei servizi per il lavoro) sarà possibile tracciare, sia a livello nazionale che regionale, i flussi di ingresso e uscita dal mercato del lavoro e, dunque, valutare l'efficacia delle politiche stesse.

5.1.4. La formazione come leva attiva dell'innovazione, dello sviluppo e della competitività

La formazione non è solo componente della politica attiva del lavoro: se ben programmata può rappresentare un elemento propulsivo anche nel quadro delle politiche di sviluppo, a patto che il sistema formativo sia in grado di offrire risposte adeguate. Ciò implica da un lato il rafforzamento della cooperazione istituzionale, in particolare tra Ministero del Lavoro, Regioni e gli altri dicasteri competenti, per individuare i settori produttivi con maggiori potenzialità di sviluppo su cui incanalare risorse e sforzi organizzativi per inquadrare la formazione in politiche di sviluppo nazionali e locali. Dall'altro lato occorre dare una risposta alla carenza nel nostro Paese di un vero sistema di formazione superiore non accademica ancorato ai bisogni di sviluppo e innovazione dei territori, unico modo per far fronte all'insufficiente offerta di tecnici superiori che rischia di mettere l'Italia in seria difficoltà nella competitività globale.

Una prima direzione nella quale si potrebbe agire è quella del collegamento tra la formazione e le politiche di incentivazione delle imprese ad investire su innovazione e produzioni a più alto contenuto tecnologico, potenziando i raccordi tra imprese-istruzione/formazione-università. E' questo un ambito in cui particolarmente incisivo può essere il ruolo di indirizzo svolto dalle istituzioni, soprattutto nell'identificazione dei settori produttivi di rilievo in prospettiva futura. Un ambito nel quale ciò che si è definito l'egemonia dell'offerta conserva una sua ragion d'essere. Difficilmente una formazione lasciata alle dinamiche di mercato sarebbe in grado di indirizzarsi verso settori, quali le biotecnologie, l'energia, l'alta informatica che possono in qualche caso apparire di scarso ritorno immediato ma che costituiscono una direttiva di sviluppo obbligata per un paese che intenda conservare il proprio ruolo fra i paesi avanzati.

Una seconda direzione nella quale occorre investire, nella prospettiva del dopo crisi, è rappresentato dall'indirizzo di sviluppo del nuovo modello economico e sociale delineato nel Libro Bianco che vede al centro la persona nella sua integralità e con i suoi bisogni vitali, da quello della conoscenza a quello della salute. In questo senso si aprono ampi margini per valorizzare tutte le potenzialità del terzo settore a partire dalla riqualificazione dei lavoratori e dalla formazione a tutte le nuove opportunità di lavoro come quelle offerte dai *green jobs* e dai *white jobs*.

Una terza direzione dovrebbe essere quella della valorizzazione del capitale umano nei settori ad alto potenziale di esportazione. Si tratta di un settore vitale per l'economia italiana e che rispetto ai casi citati sopra può comportare una maggior centralità degli operatori rispetto alle istituzioni come prova la pronta reazione che i settori tradizionali di esportazione – le quattro A dell'arredo, dell'abbigliamento, dell'automazione e dell'alimentare – hanno mostrato negli anni recenti dopo la crisi della prima metà del decennio dovuta ai due fattori convergenti della crescita della Cina e dell'euro forte. Rimane che la posizione sui mercati internazionali delle imprese italiane non può più fondarsi sul contenimento del costo del lavoro per l'irreversibile inferiorità competitiva nei confronti della concorrenza su questo fattore. E che, perciò, l'unica strada è quella della crescita della produttività del lavoro stesso e perciò della qualità dei prodotti, cosa che non può che passare per un forte investimento nel capitale umano.

Accanto all'approccio settoriale, tuttavia, si deve tener conto anche di quello territoriale, anche, ma non solo, nel senso del contrasto del divario territoriale che ha nella differenza di dotazione di capitale umano al tempo stesso una delle sue cause ed una delle sue manifestazioni.

Va ricordato, infine, un ambito rilevante nella prospettiva dello sviluppo e dell'innovazione: la promozione di una cultura imprenditoriale e dell'autoimpiego, fondamentale per orientare e preparare i giovani non solo verso il lavoro dipendente, ma anche verso l'attività autonoma e d'impresa.

5.1.5. L'impresa crocevia della domanda e dell'offerta di formazione

Nel Libro Bianco si evidenzia che "il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona". In secondo luogo che "l'impresa e l'ambiente produttivo appaiono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità". Infine, si richiama il ruolo essenziale delle Parti Sociali nel sostenere

un processo di trasformazione fino ad immaginare *"sistemi incentivanti i buoni risultati"*.

Ciò comporta un ripensamento complessivo dei percorsi di istruzione e formazione, superando la dicotomia che contrappone anziché integrare i percorsi scolastico-universitari a quelli della formazione in azienda, trasformando anche il modo di fare impresa: da sede in cui si combinano e remunerano i fattori della produzione, lavoro compreso, a sistema organizzato di produzione, gestione e condivisione di un patrimonio di saperi esperti che qualifica in senso stretto il valore produttivo dell'impresa e, al contempo, propizia l'effettiva crescita di tutti i soggetti che vi gravitano come lavoratori, e prima ancora come persone, con le loro ambizioni professionali e di vita.

L'obiettivo di restituire centralità al lavoro nell'istruzione e nella formazione e di individuare nell'impresa e nell'ambiente produttivo il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità deve essere giustamente posto a fondamento di un ripensamento del modo di progettare, svolgere, implementare e valutare gli esiti dei percorsi. Ma la valorizzazione dell'impresa e delle sue intrinseche possibilità formative deve contemperarsi con le esigenze di professionalizzazione e di qualificazione della forza lavoro e delle persone per le quali va salvaguardata la possibilità di capitalizzare tale formazione in una prospettiva di occupabilità.

In questa prospettiva vanno identificati strumenti adeguati ad un esercizio consapevole della funzione formatrice da parte delle imprese, finalizzato al raggiungimento di obiettivi specifici, riconoscibili e certificabili, che affermano il diritto alla mobilità dei lavoratori e che attivano circoli virtuosi di trasformazione del capitale umano di una singola impresa in capitale sociale funzionale alla crescita dei territori e del sistema Paese.

L'impresa deve trovare "conveniente" creare un contesto organizzativo e relazionale, oltre che produttivo, favorevole all'apprendimento.

Altro presupposto è che l'esperienza del lavoro integri i processi educativi di istruzione e formazione prima, oltre che durante, lo sviluppo professionale delle persone. Ciò, in particolare, perché, senza questo «prima», è difficile, se non impossibile, che possa seriamente darsi il «durante».

A questo proposito è possibile citare due importanti aree di sviluppo della formazione in impresa nella prospettiva indicata dal Libro Bianco dell'integrazione tra sistema scolastico, formativo e produttivo ed in particolare:

- *l'apprendistato*, che può rappresentare un canale decisivo di transizione iniziale oltre che di qualificazione professionale per le giovani generazioni;

- *la formazione continua* con il ruolo dei Fondi Interprofessionali anche in relazione alle disposizioni del citato art. 19 in materia di integrazione tra politiche attive e passive.

Per quanto riguarda l'apprendistato, si è detto che le potenzialità dell'istituto sono molte e ancora largamente inespresse. In primo luogo quelle delle nuove tipologie di apprendistato, ovvero quello per l'espletamento del diritto-dovere e quello per il

conseguimento di un diploma, che per la prima volta prefigurano una integrazione forte fra mondo del lavoro e sistema educativo finalizzata all'acquisizione di titoli di studio. Tali strumenti, tratteggiati nella "legge Biagi" e in attesa di una loro definitiva messa a regime sul piano pratico e operativo, possono svolgere una funzione strategica per l'elevamento della qualificazione della forza lavoro giovanile, visto che ancora troppo spesso i giovani entrano nel mercato del lavoro con bassi titoli di studio. Ma soprattutto tali strumenti possono rappresentare una leva per avviare e rinsaldare quella collaborazione fra scuola, università e imprese che rappresenta un volano per l'innovazione e la crescita della competitività del sistema produttivo, oltre che un'occasione di rinnovamento per il sistema formativo.

È indubbio che, più delle altre tipologie, l'apprendistato professionalizzante è chiamato a svolgere un ruolo strategico per restituire centralità alla cultura del lavoro e fare dell'impresa il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. In questa logica va intesa la valorizzazione del ruolo delle parti sociali e della bilateralità per la definizione di un nuovo canale di formazione esclusivamente aziendale, alternativo, ma non in conflitto, con quello pubblico.

Rispetto a questa misura le aspettative sono tante: aumentare la quota degli apprendisti che partecipano alle attività formative ed il gradimento e l'efficacia di tale formazione per le imprese e per gli apprendisti. Occorre però evitare che l'attenzione allo sviluppo del nuovo canale, disperda quel patrimonio di conoscenze ed esperienze che si è accumulato sui territori, dove alcuni hanno sperimentato anche approcci innovativi alla istruzione e alla formazione che vedono nell'impresa il luogo prevalente di erogazione integrata di queste due dimensioni. E soprattutto occorre individuare nuove misure per quelle aree del Paese, dove i percorsi regionali di istruzione e formazione non si sono mai avviati e dove quelli affidati alle parti sociali rischiano di avere scarsa efficacia visto il basso tasso di sindacalizzazione e di partecipazione delle persone alla vita associativa.

Il secondo tema è quello del ruolo che i fondi interprofessionali svolgono e possono svolgere non solo nell'offerta di formazione continua, ma anche per fare dell'impresa il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. Storicamente, le parti sociali hanno svolto un ruolo chiave nei processi di sviluppo ed oggi si rilanciano, attraverso la bilateralità, come protagonisti del sistema d'offerta. Sebbene non manchino criticità e problemi, i Fondi Interprofessionali, svolgono ormai un ruolo chiave che va qualificato e potenziato. L'idea di una sussidiarietà tra l'attore pubblico e gli organismi della bilateralità, nella ricostruzione di un nuovo rapporto tra formazione e lavoro è, infatti, oggi molto più praticabile che in passato, poiché poggia su una corrispondenza di interessi e di convenienze, laddove l'attore pubblico è interessato ad aumentare l'adattabilità di lavoratori ed imprese alle trasformazioni economiche e le parti sociali a valorizzare le competenze delle risorse umane nei contesti produttivi e di lavoro. Anche in questo caso gli strumenti già esistono.

5.2. Una nuova *governance*

5.2.1. Il ruolo delle istituzioni e delle Parti Sociali, in un quadro di rinnovata *governance* del sistema

Intervenire sulle tematiche precedentemente delineate vuol dire agire su due piani strettamente correlati:

- il primo risiede nella necessità di avviare una non breve fase, di logica magari "pattizia", di confronto e di cooperazione interistituzionale tra Ministero del Lavoro, altre Amministrazioni centrali, Enti locali e Parti Sociali;

- il secondo è rinvenibile nella conseguente e contestuale necessità di ridisegnare la *governance* multilivello del sistema.

Il confronto e la cooperazione interistituzionale tra Amministrazione centrale, quelle locali e le parti sociali dovrebbe mutuare dall'Europa il metodo del "coordinamento aperto" e/o della "cooperazione rafforzata" e di graduale scioglimento dei nodi critici, che conduca, in un arco temporale sufficiente, ma definito, a porre a regime i dispositivi necessari a riqualificare l'offerta formativa in favore delle richiamate tipologie di domanda e a raggiungere consistenti risultati e impatti occupazionali.

L'attività di ridisegno della *governance* del sistema della formazione deve partire dalla constatazione che la gestione e l'amministrazione della formazione proveniente dall'offerta pubblica risentono fortemente delle problematiche e delle criticità che interessano le amministrazioni pubbliche italiane, oggetto di riflessioni ed interventi normativi specifici, che appare utile richiamare in questo lavoro.

Le criticità presenti nel settore pubblico e che riguardano la capacità di programmare, la trasparenza nella spesa, l'attivazione di controlli efficaci e puntuali investono pienamente l'offerta formativa, in particolare se si pensa alla scarsa cultura della programmazione e della valutazione di cui soffrono storicamente le strutture pubbliche italiane.

L'esperienza del monitoraggio delle azioni finanziate attraverso il FSE avrebbe dovuto favorire l'adozione, da parte di tutte le amministrazioni coinvolte, di una metodologia che si presentava come funzionale al processo di programmazione, gestione e valutazione delle politiche (tramite la verifica costante della realizzazione dei programmi e dei progetti, nonché dei loro effetti sui beneficiari intermedi e finali).

Ciò nonostante la tagliola del "disimpegno" o della perdita delle risorse non usufruite nei limiti temporali prestabiliti dalla programmazione ha portato le amministrazioni, specialmente quelle del Mezzogiorno storicamente più deboli dal punto di vista amministrativo, ad avviare progetti al di fuori di una corretta programmazione, preferendo la spesa certa alla logica dell'investimento o dell'intervento di programmazione utile.

Nel richiamare principi di derivazione comunitaria, ma al contempo gli obiettivi di corretta programmazione e amministrazione oggetto del processo di riforma della

pubblica amministrazione avviato dal Governo (v. legge 4 marzo 2009, n. 15), appare utile fare riferimento ad alcune regole dirette a rendere trasparente, efficace ed efficiente l'intero processo di gestione della formazione. In particolare le amministrazioni competenti, anche in attuazione della legge 15/2009, dovranno dotarsi nell'ambito dei propri siti internet istituzionali di aree dedicate alle attività formative, indicando una serie di informazioni obbligatorie, quali:

- i piani formativi, corredati dagli obiettivi, strategici ed operativi, nonché contenenti le risorse previste e i destinatari delle attività;

- i criteri adottati per la valutazione delle offerte pervenute in risposta ai bandi regionali e provinciali, i quali dovranno essere pubblicizzati con congruo anticipo sui siti istituzionali in base ad una programmazione annuale che indichi dapprima i periodi previsti per la pubblicazione e, una volta pubblicati i bandi, ne favorisca la consultazione da parte di tutti i destinatari;

- l'elenco dei progetti finanziati con relativo esito della valutazione;

- l'elenco dei soggetti attuatori, dei soggetti accreditati e il sistema di accreditamento;

- il sistema di valutazione adottato per la verifica degli obiettivi, gli indicatori previsti, i responsabili delle attività formative e i risultati delle stesse;

- le attività formative, di orientamento e di riqualificazione promosse nel dettaglio, anche con riferimento ai contenuti dei corsi e ai curriculum dei docenti;

- le procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di incarichi e progetti, nonché della scelta anche da parte di terzi affidatari dei soggetti addetti alle attività di formazione;

- i risultati della valutazione ex post con riferimento al grado di soddisfazione dei destinatari e agli esiti della formazione;

- le risorse impiegate con riferimento ai singoli progetti e attività, evidenziando i costi di gestione dai costi dell'attività formativa.

Il principio della trasparenza dovrebbe applicarsi anche ad altre gestioni di rilevante portata come quelle dei Fondi Interprofessionali, anche per consentire una effettiva integrazione delle politiche di formazione continua, che sola può consentire di fare "massa critica" verso il target europeo del 2020.

Infine, in considerazione del fatto che il committente del lavoro della Commissione è il Ministro del Lavoro, è opportuno formulare alcuni suggerimenti sulla base della considerazione dell'assetto istituzionale delle competenze in ordine alle politiche formative.

Tale assetto vede la formazione professionale come competenza esclusiva delle Regioni, ma pone in capo allo Stato compiti di indirizzo e coordinamento, di cui alcuni sono attribuiti al Ministero del Lavoro, altri prevedono un raccordo istituzionale con altri Ministeri, in particolare il MIUR, secondo specifiche modalità definite dalle norme (concerto, coordinamento, ecc.). L'articolazione delle suddette competenze:

- vede assegnato al Ministero del Lavoro un rilevante ruolo istituzionale nelle *policy* e nella *governance* del sistema della formazione professionale, con particolare riguardo alle funzioni di coordinamento e di indirizzo su ad es.: referenziali professionali, criteri per la valutazione, il riconoscimento e la certificazione delle competenze, accreditamento, politiche del lavoro, Fondi Interprofessionali, nonché di cerniera tra l'"alto" (UE) e il "basso" (Regioni) per la programmazione del FSE;

- vede lo stesso Ministero del Lavoro in una rilevante posizione di interlocutore rispetto ai temi che si intrecciano con le competenze del MIUR, in particolare per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (rispetto al quale è l'unico erogatore del finanziamento), per la formazione superiore non accademica in fase di definizione, e per il coordinamento delle politiche per l'apprendimento permanente degli adulti.

In tal senso è utile rimarcare le opzioni strategiche che dovranno vedere il Ministero del Lavoro esercitare appieno il proprio ruolo non solo per l'autorità che gli compete nelle materie di propria competenza, ma anche e soprattutto per l'autorevolezza che gli deriva dal pieno esercizio del proprio ruolo di propulsore del "Coordinamento aperto". Tali opzioni possono vedere una rivitalizzazione e/o ridefinizione, anche normativa, di strumenti già previsti dalla legislazione vigente (quali l'Osservatorio nazionale sul mercato del lavoro e sulla formazione continua, la cabina di regia per l'analisi dei fabbisogni, ecc.). Ma ragionando in termini di priorità operative, è possibile indicare tre ambiti in cui sperimentare le nuove regole di *governance*:

- ***l'integrazione tra componente attiva e passiva delle politiche del lavoro***, che permetta di coniugare incentivi, servizi e politiche di formazione e riqualificazione ai sostegni del reddito, attraverso una personalizzazione delle misure rispetto alle caratteristiche dei target sociali di riferimento (disoccupati e lavoratori sospesi) in attuazione della normativa vigente;

- ***lo sviluppo della formazione continua***, puntando a valorizzare migliorandolo il ruolo degli organismi della bilateralità, ed in particolare dei Fondi Interprofessionali;

- ***lo sviluppo dei sistemi informativi*** per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la realizzazione di un'intensa azione di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro (formazione inclusa), utilizzando gli strumenti esistenti per ridurre le asimmetrie informative e del mercato, programmare le misure di politica attiva e passiva e valutare sistematicamente i risultati.

5.2.2. Istruzione e formazione professionale: un settore da ripensare nella prospettiva del federalismo

L'evoluzione del sistema italiano si situa ormai nel corso di un *federalizing process* che è stato avviato con le riforme Bassanini, ha poi trovato uno sviluppo costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, ed è destinato a compiersi attraverso l'attuazione del federalismo fiscale introdotto con la legge delega n. 42 del 2009. Il nuovo quadro istituzionale si caratterizza ancora per una certa complessità, perché nonostante siano trascorsi oramai più di otto anni dalla riforma del 2001, l'effettivo compimento del dettato costituzionale non sembra ancora aver raggiunto un'adeguata stabilizzazione.

Non c'è dubbio che nella complessità attuale questa esigenza non può più essere assicurata conservando un modello istituzionale e organizzativo che ha già dimostrato di essere inadeguato all'obiettivo.

In generale si può precisare che il nuovo quadro costituzionale non rappresenta solo un elenco di norme rispetto alle quali valutare la legittimità dei numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti in questi anni. Piuttosto, la sua concreta attuazione rappresenta la cornice indispensabile per garantire la composizione in chiave moderna di quel "mosaico" i cui tasselli sono stati sparsi in modo disordinato nel corso del tempo.

Detto altrimenti, l'assetto complessivo del sistema vigente e delle prospettive future che lo riguardano può essere inteso solo mediante un processo interpretativo in cui s'innestano, assieme agli interventi legislativi, più o meno recenti, dello Stato e delle Regioni, le norme costituzionali e l'interpretazione che di queste ha offerto la giurisprudenza costituzionale.

Da questo punto di vista, il tratto caratterizzante della riforma costituzionale del 2001, che anche in questa sede più rileva, riguarda proprio la trasformazione del ruolo dello Stato centrale nell'ordinamento complessivo. Il nuovo Titolo V della Costituzione ha provveduto, infatti, a equiparare i soggetti istituzionali che compongono la Repubblica, facendo perdere allo Stato la sua usuale posizione di supremazia (art. 114 Cost.). Il rafforzamento della legge regionale, poi, e l'introduzione della potestà regionale cd. residuale (o esclusiva) hanno posto le premesse perché le Regioni possano definire e sviluppare delle vere politiche di settore nelle sfere di competenza loro riservate.

Il carattere fortemente autonomistico impresso al Titolo V della Costituzione dalle norme richiamate non consente, peraltro, di disconoscere la necessità di conciliare «l'esigenza di tutelare basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».[5]

Nello specifico è utile ricordare che l'articolo 117 attribuisce alla competenza legislativa regionale cd. residuale la materia *"istruzione e formazione professionale"*. La formazione professionale inoltre è richiamata dalla Costituzione all'articolo 35, che afferma l'impegno della Repubblica a curare la *formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*.

I settori dell'istruzione e della formazione professionale sono stati, peraltro, tradizionalmente contrapposti, come risulta evidente dalle definizioni contenute nella legislazione meno recente che aveva delegato alle Regioni le funzioni amministrative in materia di "istruzione artigiana e professionale" (materia di competenza regionale ai sensi del vecchio art. 117 Cost.) e poi, posto le norme di principio entro cui poteva svolgersi la relativa legislazione regionale (dpr 616/77, art. 35 e l. 845/1978, *Legge-quadro in materia di formazione professionale*, il cui articolo 1, definisce la formazione professionale *"strumento della politica attiva del lavoro"* che *"si svolge nel quadro*

[5] Corte cost., sent. n. 200 del 2009.

degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico."

Il tratto caratterizzante dell'istruzione professionale era stato colto dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 89/1977, ove è stato affermato che "in sostanza, deve ritenersi che l'istruzione in parola (..) si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche, anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri. E sotto tale profilo si distingue dall'istruzione in senso lato, attinente all'ordinamento scolastico e - tranne le limitate e transitorie competenze regionali ex art. 4 D.P.R. 1972, n. 10 -, di competenza statale; la quale, pur se impartisce conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha come scopo la complessiva formazione della personalità".

Il criterio formale di distinzione tra i due settori, inoltre, era dato dall'impossibilità di rilasciare titoli di studio da parte delle Regioni, alle quali pertanto veniva riservata la sola istruzione professionale extra-scolastica, mentre gli istituti professionali che rilasciavano diplomi di scuola secondaria venivano ricondotti all'area dell'istruzione statale.

Il nuovo art. 117 Cost. pone oggi la difficoltà di delimitare i confini della materia, poiché la formula impiegata all'articolo 117, co. 3 parrebbe estendere la competenza regionale oltre il settore della formazione extra scolastica, a percorsi inclusi nel più generale "sistema di istruzione e formazione".

Va rilevato del resto che nell'ultimo decennio si è delineata, nella legislazione ordinaria, una prospettiva di convergenza tra i due settori (v. già l.196/97 e Dlgs 112/98), non essendo più richiamata la formazione professionale *ex se* ma, appunto, la "istruzione e formazione".

Da questa evoluzione discende che la locuzione "istruzione e formazione professionale" costituisce in realtà un'endiadi e non la mera sommatoria di due ambiti differenti.

La materia devoluta alla competenza regionale, in altri termini, non è la risultante dell'accostamento di formazione professionale e istruzione professionale, ma è un nuovo settore tutto da ripensare. Resta la difficoltà di definire esattamente oggi la nozione di formazione professionale, e tale difficoltà è ulteriormente aggravata dalla normativa e giurisprudenza comunitaria che avallano un'interpretazione assai ampia della nozione di formazione.

Alcune pronunce recenti della Corte costituzionale consentono, tuttavia, di identificare in concreto taluni ambiti in cui si svolge la competenza delle Regioni in questa materia. Ad esempio la sent. n. 34/05 ha ritenuto che rientri nell'ambito affidato alla competenza regionale in materia d'istruzione e formazione professionale la disciplina sulla "educazione degli adulti", in quanto «si muove sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo», che rientra in tale materia.

Va poi ricordata la sent. 253 del 2006, avente riguardo alle norme regionali che assicurano pari opportunità nell'accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione

alle «persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere». La Corte ha affermato che «esse costituiscono espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia d'istruzione e formazione professionale che la Regione può offrire mediante strutture pubbliche o private per soddisfare le esigenze delle varie realtà locali» e pertanto non invadono la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile.

La sent. 406/06 ha invece dichiarato legittima la disciplina regionale che enuncia come compiti della Regione la valorizzazione e certificazione dei profili formativi dei contratti di apprendistato e l'individuazione dei criteri e requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese e stabiliscono che la Regione disciplina i profili formativi, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività formativa esterna per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, per l'apprendistato professionalizzante e per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Sempre in tema di apprendistato la sent. 425/06 e la sent. 21/07 hanno dichiarato la legittimità delle normative regionali ove dispongono che la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta, in prevalenza, esternamente all'azienda.

Nella sent. n. 24/07 la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità di quelle disposizioni della legge regionale che, da un lato, contengono la diretta disciplina di una parte della formazione interna, stabilendo limiti minimi di orario riguardo ai contenuti che essa deve avere nella sua fase iniziale e determinando così un'invasione della sfera di attribuzioni statali; e dall'altro, prevedono che, se l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro riguardo ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non è raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede, acquisiti i pareri degli enti bilaterali e delle suddette organizzazioni. In questo modo la norma attribuisce alla amministrazione regionale un ruolo preminente, incompatibile con i principi fondamentali (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e con la norma interposta di cui all'art. 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n.30) che prevede l'intesa.

Nella sent. n. 51/05, invece, la Corte si è occupata del finanziamento degli interventi in materia di formazione professionale e, in particolare, delle disposizioni della finanziaria 2003 disciplinanti rispettivamente il «Finanziamento di interventi per la formazione professionale» ed i «Fondi interprofessionali per la formazione continua». La Corte ha in primo luogo ribadito un principio già affermato in casi precedenti, ossia, che «non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni» (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). Tuttavia, essa ha fatto salva la norma che prevedeva il finanziamento degli interventi statali a sostegno della formazione nell'apprendistato (dove, si è visto, si verifica un'ipotesi di concorrenza di competenze) prevedendo il coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione fra di esse dei fondi da erogare. Al contrario, ha dichiarato illegittima la disciplina dei Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

In conclusione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale emerge come la competenza residuale regionale in materia di istruzione e formazione professionale non sia totalmente libera: questa, infatti, seppur espressamente sottratta al vincolo dei principi fondamentali della legislazione statale, risulta "interconnessa" con la sfera più generale dell'istruzione, per cui la potestà legislativa regionale sull'istruzione e formazione professionale deve necessariamente confrontarsi con le norme generali sull'istruzione dettate dallo Stato, oltre che con i livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello centrale.

Inoltre, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte Costituzionale ha evidenziato che mentre «la disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti (…) da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali, la formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile». Inoltre ha precisato come sul tema dell'istruzione e formazione professionale si verificano situazioni di "concorrenza di competenza", espressione con la quale intende fare riferimento a quelle ipotesi in cui l'oggetto della normazione non può essere ricondotto ad una sola materia, ma rientra contemporaneamente in diverse materie attribuite in via esclusiva a differenti livelli di competenza. Ad esempio, nei rapporti di lavoro a causa mista, dove convive la competenza statale in materia di lavoro e quella regionale in materia di istruzione e formazione professionale. «Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza (...) qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre».

5.2.3. Il governo della formazione nel territorio

La qualità e l'efficacia della formazione dipendono in maniera sostanziale dalla qualità del governo della programmazione regionale e dalla sua capacità di renderla più aderente al fabbisogno del sistema produttivo locale, di selezionare gli organismi formativi adeguati e di costruire sistemi locali di formazione coerenti e dialoganti con quelli delle altre realtà regionali, di valutare i risultati conseguiti e le criticità e di farne tesoro in un processo di miglioramento continuo. Ciò implica scelte politiche coerenti e soprattutto competenze professionali forti, capaci di coniugare le competenze amministrative con quelle socio-economiche, degli apparati amministrativi e si declina in una serie di piste prioritarie, quali:

- migliorare la capacità di intercettare la domanda del sistema produttivo e il governo del rapporto domanda-offerta, tramite la valorizzazione della valenza anticipatrice del cambiamento degli interventi formativi e rendere effettive le politiche di anticipazione e di riequilibrio domanda-offerta, potenziando il collegamento degli interventi formativi ai vari livelli alle prospettive di sviluppo settoriale e territoriale, anche attraverso un miglioramento della capacità del sistema produttivo di esprimere la propria domanda e dei sistemi di programmazione regionale e provinciale di

intercettarla e di prevedere i fabbisogni e quindi i profili professionali e le competenze chiave per settore;

- differenziare le politiche formative con priorità alle PMI e ai target più deboli e diffondere e trasferire le migliori pratiche di organizzazione e gestione di reti e partenariati per la formazione;

- favorire un nuovo sistema di erogazione dei servizi***:*** ci si deve muovere nell'ottica di far crescere la competitività tra coloro che erogano servizi formativi e per il lavoro, spostando gradualmente sulla domanda il fattore decisivo delle scelta. Ma spostare il peso in questa direzione non deve comportare confusioni, o peggio, sistematiche inefficienze. I servizi di cui qui si tratta richiedono, in molti casi, per essere efficaci una strumentazione adeguata in termini strutturali, ma ancor più necessitano di progressivi accumuli di *know how* di tipo specialistico. Molti dei fallimenti legati alla formazione continua nascono da una liberalizzazione dell'offerta che non ha saputo imporre standard adeguati all'offerta stessa;

- rafforzare forme di liberalizzazione regolata del mercato (*voucher*, ma accompagnati da sistemi di accompagnamento/orientamento e di catalogazione dell'offerta che ne garantiscano la qualità);

- dotare i sistemi di programmazione, ove carenti, di metodologie di qualità al fine di favorire l'incontro domanda offerta;

- innovare le procedure e introdurre innovazione attraverso di esse. L'assetto e la qualità della formazione dipendono dal meccanismo di finanziamento e dalle regole ad esso collegate. In tal senso, la qualità delle procedure amministrative ha un ruolo determinante non solo sull'efficienza ma, soprattutto, sulla qualità dei sistemi formativi in tutte le loro componenti. Innovare le procedure significa pertanto renderle più funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Ad esempio, rendere effettivo il protagonismo e la presa in carico della persona e il passaggio dalla centratura sul corso a quella sull'apprendimento, implica un rinnovamento delle procedure di erogazione del finanziamento (es. Bandi), sulla definizione e i pesi percentuali delle singole voci di spesa (ora centrate sul parametro ora/corso/allievo), ecc. Al tempo stesso le procedure (atti di programmazione, delibere, bandi, ecc.) consentono di veicolare innovazione rendendo obbligatori elementi di contenuto, soglie, meccanismi valutativi, dispositivi informativi e di trasparenza.

Anche per l'accreditamento delle strutture formative, come condiviso in sede di Programmazione FSE, si impone la necessità di progredire dai requisiti di carattere formale nella direzione di una maggiore attenzione alla qualità dei processi e dei servizi, sulla base di requisiti minimi nazionali volti a evitare la frammentazione dell'offerta in sistemi regionali chiusi e a garantire un'effettiva apertura al mercato. In questo senso possono rappresentare un utile riferimento:

- gli indicatori di qualità europei assunti nel Quadro Comune di riferimento Europeo sulla Qualità (EQARF);

- il riferimento agli indirizzi comunitari di liberalizzazione dei servizi pubblici (Direttiva "Servizi" n.123/2006), almeno limitatamente alle tipologie formative più marcatamente orientabili a una rilevanza di mercato;

- l'introduzione, in una logica di miglioramento continuo, di meccanismi che leghino il mantenimento dell'accreditamento, ma anche eventuali premialità di accesso alle risorse, alle performance di processo (ad es. bassi standard di rischio per i controlli) e di risultato dei servizi offerti (ad es. tasso di successo formativo e tasso di *placement*).

5.2.4. Dal controllo burocratico alla valutazione dei risultati

Si è detto, nelle pagine precedenti, che lo sviluppo del sistema formativo impone una nuova *governance* interistituzionale e che, attraverso il metodo della "leale collaborazione" interistituzionale , è necessario fissare nuove regole, obiettivi condivisi e strumenti per raggiungerli.

Tra le priorità indicate per avviare tale complesso processo di innovazione, si è fatto più volte riferimento all'esigenza di realizzare sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo che permettano di verificare la qualità dell'offerta formativa, i risultati occupazionali raggiunti e la trasparenza nella gestione delle risorse. Del resto, per lo sviluppo del metodo di coordinamento aperto, la necessità di disporre di informazioni certe, tempestive e condivise sui risultati raggiunti e sulla qualità della spesa, è una opzione decisiva. Appare quindi doveroso richiamare lo sviluppo di tre strumenti chiave:

- il sistema di monitoraggio e la valutazione della qualità dell'offerta formativa e dei risultati in termini di sviluppo del capitale umano, della sua occupabilità e della sua effettiva occupazione;

- le procedure di controllo delle attività formative realizzate con risorse pubbliche.

La valutazione della formazione è esercizio complesso, in quanto attiene a diversi ambiti e livelli di intervento per ciascuno dei quali occorre definire la metodologia appropriata intervenendo su diversi piani:

- la valutazione degli esiti/risultati delle attività formative che va correlata con gli obiettivi e i criteri che hanno determinato il finanziamento e pertanto differenziata a seconda delle tipologie di intervento;

- la valutazione di efficacia della politica interessata, che richiede un set di informazioni che vanno organizzate sin dalle prime fasi di definizione;

- la valutazione della *governance* dei sistemi formativi regionali, tanto più rilevante nella prospettiva del federalismo, associata a una seria metodologia di *benchmarking*.

Il monitoraggio si colloca in questo quadro come elemento indispensabile per l'acquisizione degli elementi informativi necessari alla valutazione, ma anche come osservazione in tempo reale dei processi attuativi delle politiche al fine di consentirne correttivi o riorientamento.

Lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e valutazione delle azioni formative si rende essenziale per:

- la valutazione della formazione finanziata con risorse pubbliche nazionali e comunitarie, superando l'attuale approccio contabile per sviluppare un monitoraggio puntuale ed una valutazione della qualità non solo dei programmi, ma anche dei processi formativi e soprattutto degli esiti formativi ed occupazionali, cui associare criteri di accreditamento ed erogazione delle risorse stesse;

- la valutazione delle politiche di incentivazione, basate ad esempio sulla leva fiscale, per le quali occorre prevedere adeguate valutazioni ex ante ed ex post al fine di verificarne l'impatto effettivo ed il rapporto costi-benefici;

- la programmazione, per apportare correttivi o individuare nuovi target, nuovi ambiti di intervento e nuovi fabbisogni di formazione al fine di favorire l'incontro tra domanda offerta di lavoro.

Anche in questo caso, competenze e strumenti già esistono: si richiede semmai di moltiplicarne il potenziale informativo investendo sull'integrazione degli attuali sistemi.

Una prima priorità è quindi quella di sollecitare tutti gli attori istituzionali competenti allo sviluppo di sistemi condivisi e, laddove necessario, interoperativi di monitoraggio finalizzati alla valutazione della qualità dell'offerta formativa, dei livelli di qualificazione raggiunti, dei risultati in relazione agli obiettivi prefissati e del rendimento delle risorse pubbliche impegnate, rispetto agli obiettivi di sviluppo del capitale umano indicati in sede nazionale e richiamati in sede europea.

Negli ultimi anni, sono state condotte numerose indagini valutative sugli effetti della formazione, che spesso non sono state pienamente valorizzate. La valutazione delle misure e dei programmi finanziati dal FSE ha messo in evidenza una serie di limiti, tra cui proprio la carenza di informazioni quantitative e qualitative sugli effetti e sui risultati della formazione, soprattutto, ma non solo, sotto il profilo occupazionale. Si è richiamata spesso la difficoltà a garantire il monitoraggio periodico di una serie di indicatori, disaggregati territorialmente, richiesti in sede europea, per l'assenza di informazioni sui target "svantaggiati", decisive per la valutazione delle politiche del lavoro e della formazione.

In particolare, non è pensabile un processo effettivo di integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, senza che i principali attori istituzionali condividano un medesimo impianto logico, tecnico e strumentale di monitoraggio e valutazione.

Con l'introduzione della comunicazione unica telematica - attiva dal febbraio 2008 - le imprese utilizzano la rete messa a disposizione proprio dalla *Borsa Continua del Lavoro (cooperazione applicativa),* per comunicare on line le assunzioni, le cessazioni, le trasformazioni e le proroghe dei rapporti di lavoro: grazie alle comunicazioni obbligatorie *on line* sarà possibile, ad esempio verificare gli effettivi livelli di occupabilità ed i tempi di transizione in uscita dai percorsi formativi.

Poiché attraverso le schede anagrafiche e professionali, raccolte negli archivi dei centri per l'impiego, viene rilevato l'intero percorso di attivazione dei disoccupati integrando tali informazioni con le Comunicazioni obbligatorie, sarà possibile verificare se il disoccupato, che ha svolto una determinata attività formativa, dopo un certo intervallo di tempo, abbia o meno trovato lavoro, operazione, questa, che in passato era considerata difficile ed estremamente costosa. La valorizzazione di tale patrimonio

informativo permetterà al Ministero ed alle Regioni non solo di monitorare e valutare la qualità dei servizi e dell'offerta formativa, ma la qualità dei soggetti che la erogano, distinguendo tra chi segue una logica "autoreferente" e chi invece è in grado di garantire un'offerta formativa effettivamente orientata alle esigenze delle imprese.

Inoltre il sistema informativo del lavoro si è recentemente arricchito di una terza importantissima componente: quella relativa alla *Banca Dati INPS* dei percettori di ammortizzatori sociali secondo quanto disposto dalla direttiva del Ministro del Lavoro e dall'art.19 del Dl 185/2008, convertito nella L.2/2009. La banca dati dell'Istituto di Previdenza fornirà un ulteriore strumento utile al monitoraggio e alla valutazione, perché permetterà non solo di rappresentare la platea dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali o di sostegni al reddito, ma anche di rilevare in quali politiche attive essi siano stati impegnati, incluse le attività di qualificazione e riqualificazione proposte dai servizi competenti.

La costruzione di questo impianto informativo si colloca peraltro in piena sinergia con quanto previsto dal Libro Bianco in relazione a una banca dati che, nel connettere e rendere effettivamente fruibili servizi oggi frammentati (libretto formativo, conto corrente delle posizioni assicurative presso le diverse gestioni previdenziali, sequenza dei rapporti di lavoro, titolarità di un sussidio da disoccupazione o sospensione del lavoro, assegni familiari, ecc.) aiuti a ricomporre in un disegno unitario carriere e percorsi formativi, attraverso il fascicolo elettronico individuale. Tale dispositivo è chiamato a giocare un ruolo centrale per la "*presa in carico della persona attraverso una ampia rete di servizi e di operatori – indifferentemente pubblici o privati – che offrono, in ragione di precisi standard di qualità ed efficienza validi per tutto il territorio nazionale, non solo semplici servizi sociali e prestazioni assistenziali, ma anche la promessa di un miglioramento della vita quotidiana*".

Il sistema dei controlli nell'ambito della formazione professionale, anche in virtù del fatto che è in buona parte finanziato da risorse FSE, si rivela particolarmente complesso sia per l'estrema specializzazione delle competenze e delle funzioni, sia per la spiccata parcellizzazione dei progetti, con conseguente notevole livello di rischio per l'attuazione dei programmi. Per progredire da una logica dell'adempimento ispettivo verso un approccio valutativo e selettivo occorre innanzitutto dotare il sistema pubblico dei controlli di adeguate forme di coordinamento che sarà possibile costituire a partire da una serie di misure ispirate ai principi di **proporzionalità, integrazione** e **trasparenza.**

L'intensità dei controlli sui sistemi e sulle operazioni dovrebbe commisurarsi all'analisi del rischio (ad es. dimensione finanziaria dell'operazione, tipologia dell'operatore e affidabilità economica, tipologia del rapporto contrattuale).

Inoltre le attività di controllo dovrebbero raccordarsi tra i differenti livelli di governo e i differenti organismi preposti al fine di evitare inutili duplicazioni e permettere di pianificare verifiche sempre più mirate: tale obiettivo di integrazione presuppone un forte investimento economico ma anche culturale nella massima semplificazione amministrativa, nella digitalizzazione dei documenti e nella condivisione di modelli, strumenti e basi informative.

Infine, l'attività di controllo della pubblica amministrazione per essere apprezzata e agita socialmente richiede di essere accompagnata da appropriati strumenti di

pubblicità, come ad esempio la tracciabilità dei flussi finanziari e l'accessibilità e la messa in trasparenza totale attraverso la pubblicazione dei dati progettuali sui siti istituzionali.

Un impegno altrettanto importante meritano le iniziative volte a invertire l'attuale trend negativo dei recuperi, siano esse modifiche normative che permettano un più agevole reintegro delle somme irregolarmente versate ovvero azioni di coordinamento delle amministrazioni statali regionali e locali per la definizione di efficaci strategie informative (ad esempio l'implementazione dei registri di recupero in una black list nazionale), grazie anche alle funzioni del Comitato per la lotta contro le frodi (COLAF).

I numeri del sistema italiano, tuttavia, dimostrano che la presenza di una ampia e corposa attività di vigilanza ancorché suscettibile di miglioramento strutturale e organizzativo, è necessaria ma non sufficiente a garantire risultati apprezzabili né in termini dissuasivi e preventivi, ma neppure in termini risarcitori. È probabile ipotizzare che, evidentemente, l'attuale sistema sanzionatorio basato sul mero recupero delle somme indebitamente esposte (peraltro scarsamente efficiente), favorisce negli operatori un atteggiamento di quiescenza o quantomeno di indugio ad adottare adeguati sistemi di controllo di gestione. Diviene determinante, dunque, procedere nella direzione della responsabilizzazione degli operatori a partire da una serie di misure ispirate ai principi di **selettività** e **sostanzialità** dei controlli:

- adeguate misure preventive contro le irregolarità e le frodi possono essere adottate a partire da dispositivi di convenienza verso le forme di sana gestione economico e finanziaria da parte degli operatori e da una condivisione di responsabilità nella gestione delle risorse e nell'attuazione delle misure: l'applicazione dell'analisi del rischio ai sistemi di vigilanza e controllo consentirebbe ad esempio, attraverso la rilevazione degli indicatori di performance amministrativa, di condizionare in positivo e in negativo la permanenza dell'operatore nel sistema (ed es. accreditamento) nonché l'accesso alle risorse in sede di bando;

- in parallelo, con i meccanismi di convenienza sopra descritti, si rende necessario attivare un percorso di costante e organico raccordo con le basi informative del monitoraggio in termini di standard di realizzazione, di risultato e di impatto al fine da favorire una valutazione sostanziale e completa dei progetti e dei programmi nella determinazione dei livelli di efficienza (rapporto tra gli obiettivi realizzati e le risorse finanziarie complessivamente impiegate) e di efficacia (raffronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi stabiliti in fase di programmazione).

In conclusione, appare chiaro come la possibilità di ripensare radicalmente la logica sistemica del monitoraggio, della valutazione e dei controlli nella direzione dell'innalzamento dell'affidabilità dei processi e della qualità dei servizi offerti richiede, in via del tutto prioritaria, un importante sforzo comune da parte delle amministrazioni statali, regionali e locali nella disamina, nella semplificazione e nella condivisione delle basi informative al fine di superare. da un lato. le attuali situazioni di incompiutezza, di duplicazioni e scollamenti dei sistemi informativi, dall'altro, il disallineamento temporale e qualitativo del dato statistico rispetto al dato amministrativo. In tal senso, il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro di cui all'17 del dlgs 276/03 e i relativi sistemi informativi, senza ovviamente essere di per sé esaustivi, si qualificano strategicamente come una piattaforma condivisibile di snodo, integrazione e coordinamento capace di contribuire in modo decisivo al superamento dell'attuale

frammentazione informativa nella direzione di rinnovato modello logico e strumentale di monitoraggio, valutazione e controllo delle politiche per il lavoro e della formazione.

5.2.5. Competenza e finanziamento della formazione professionale nel federalismo fiscale

Il varo del federalismo fiscale con la legge 42/2009 e la sua graduale entrata in vigore propongono uno scenario in grado di dispiegare significativi mutamenti anche nel campo che qui interessa. La fine della finanza derivata, infatti, con la soppressione dei trasferimenti statali, fatta eccezione per quelli perequativi, alle Regioni e agli Enti locali e la loro sostituzione con tributi propri e quote di tributi erariali costituisce lo strumento con cui portare a compimento un percorso istituzionale che aveva, fin qui, interrotto il centralismo, ma non ancora creato il federalismo. Un percorso ad oggi incompiuto e foriero di effetti spesso perversi, basti pensare all'esplosione della spesa per invalidità prodotta dalla dissociazione della responsabilità del riconoscimento da quella del finanziamento.

Se ciò è vero in generale, è tanto più vero in relazione ad una competenza quale quella sulla formazione professionale che oltre ad essere costituzionalmente affidata alla competenza residuale, e perciò esclusiva, delle Regioni rappresenta una delle materia finanziariamente più rilevanti fra quelle che gravitano nella sfera dell'autonomia regionale.

Una situazione resa più complessa, da una parte, dal permanere nell'ambito della competenza statale, concorrente o esclusiva, di settori attigui o comunicanti, quali gli ammortizzatori sociali, il fisco, l'istruzione, l'università, l'apprendistato, i rapporti di lavoro. E, dall'altra, da un quadro di responsabilità finanziarie che al posto del consueto dualismo fra Stato e Regioni che tutt'oggi permane (malgrado la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo chiarito che «non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni»), vede addirittura la presenza di una terna di soggetti, stante il ruolo finanziariamente molto rilevante dell'Unione Europea.

A ciò si aggiunga come al momento si sia in presenza di alcuni principi, benché particolarmente dettagliati, indicati nella citata legge delega ma il funzionamento effettivo del sistema di finanziamento/programmazione/gestione della istruzione e formazione professionale regionale potrà essere delineato solamente con l'adozione dei decreti attuativi, se non addirittura per alcuni aspetti in via interpretativa

Già dai principi, tuttavia, si possono svolgere alcune ipotesi sugli sviluppi che la formazione professionale potrà conoscere e che non si limitano al solo canale di finanziamento ma sono tali da potersi estendere, fatalmente, ai contenuti stessi delle politiche formative.

La prima considerazione rinvia al principio di tendenziale correlazione fra cosa tassata o, per converso, detassata e cosa amministrata. Un principio generale volto ad esprimere la necessità di una ipotetica coincidenza oggettiva fra le competenze istituzionali e le basi imponibili affidate al prelievo regionale proprio o derivato, le quali dovrebbero vertere su realtà affini alle competenze istituzionali stesse. Questa circostanza, che rimanda ad un doveroso principio di responsabilità, apre tuttavia il varco alla possibilità

per le regioni di operare sulle proprie materie attraverso un doppio canale: quello della spesa pubblica e quello della minor entrata, vale a dire della detassazione come metodo allocativo alternativo per strumenti ma equivalente per finalità.

In altre parole, le Regioni saranno nella condizione di sviluppare una propria politica fiscale, benché all'interno dei principi generali di coordinamento del sistema tributario stabiliti dalla stessa legge 42/2009, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori e le priorità politiche che esse riterranno di individuare.

Una simile potenzialità si estende, ovviamente, anche alla formazione professionale per la quale vi sarà, in una certa misura, l'opportunità di scegliere fra una politica di prelievo e successiva distribuzione tramite spesa pubblica con un'impostazione orientata all'offerta, ed una maggiormente orientata alla domanda ed incentrata su riduzioni di prelievo, ad esempio in materia di Irap e, successivamente, dell'imposta che sarà introdotta in sua vece, ma anche in materia di addizionali Irpef, sotto forma di detrazioni o esenzioni.

Lo spazio di manovra in materia di formazione appare tuttavia più circoscritto che in altri campi, in virtù della presenza dell'Unione Europea come terzo soggetto finanziatore. L'opzione fra spesa e agevolazione fiscale, infatti, dovrà per forza di cose limitarsi all'ambito finanziato da risorse puramente interne, dato che le regole di rendicontazione del FSE permettono di cofinanziare singoli oneri, per lo più spese, ma non minori entrate disposte con legge regionale.

Un'ulteriore considerazione rinvia all'inquadramento della istruzione e formazione professionale all'interno delle categorie di funzioni previste dalla legge delega. A questo aspetto sono legate conseguenze di non piccolo momento non solo in relazione al livello del finanziamento ed ai canali in cui esso si svolge. Le funzioni fondamentali, infatti, sono quelle che riguardano diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale in maniera tendenzialmente uniforme. In questo caso, che comprende come contenuto minimo l'assistenza, la sanità e l'istruzione vi è la competenza da parte dello Stato a definire i livelli essenziali delle prestazioni da erogare collegandoli alla definizione dei loro costi standard. La perequazione delle risorse è svolta integralmente ma rispetto ai costi standard definiti secondo criteri di efficienza.

Al di fuori di questo contesto in cui la formazione non è espressamente menzionata, benché vi sia teoricamente riconducibile sulla base del diritto all'elevazione professionale di cui all'art. 35 della costituzione, vi è da parte dello Stato una perequazione solo parziale delle risorse che ciascuna regione è in grado di attingere dalla propria base imponibile. A fronte di ciò vi sono, parallelamente, anche minori canali per definire criteri di efficienza e minori poteri sanzionatori a livello centrale. Se quest'ultima ipotesi prevalesse la formazione, in particolare quella finanziata con fondi puramente nazionali, si troverebbe a costituire una politica eventuale la cui configurazione sarebbe prevalentemente affidata alle scelte politiche regionali con una perdita in termini di uniformità dovuta all'assenza di livelli essenziali ed alla divaricazione nei potenziali di gettito, ma con un guadagno che deriva dall'innescarsi di un approccio competitivo alla valorizzazione del capitale umano fra le varie realtà territoriali.

Anche in questo caso resterebbero, tuttavia, ambiti di contiguità fra competenze statali e regionali, basti pensare all'associazione di politiche attive e passive, in cui il coordinamento è necessario. La congruità dell'offerta formativa, andrebbe perciò definita grazie ad un confronto interistituzionale costante e dialettico, improntato al principio di leale collaborazione.

5.3. La programmazione 2007-2013 e le misure anticrisi: un nuovo impulso per la formazione

Lo scenario disegnato in apertura di Rapporto individua nella cultura e nella competenza le caratteristiche delle risorse umane del futuro, peculiarità ricercate da quelle imprese che sapranno anticipare i propri fabbisogni professionali ed avvalersi del talento dei propri dipendenti.

Nella recente comunicazione della Commissione europea "*Un impegno condiviso per l'occupazione*"[6] tra le priorità d'azione per diminuire l'impatto della recessione sulle risorse umane è data grande enfasi al miglioramento delle competenze in quanto componente fondamentale per garantire da un lato l'accesso al mercato del lavoro e la ripresa economica e, dall'altro, per la crescita e la produttività dell'Europa del futuro. In particolare, nell'allegato alla comunicazione dedicato al FSE ("*Better use of the ESF*") si individuano le modalità di azione che possono essere realizzate nel rispetto dei Programmi Operativi approvati per contrastare gli effetti negativi della crisi economico-finanziaria sull'occupazione e sull'occupabilità.

La Commissione ipotizza dei pacchetti di reazione rapida a livello nazionale da implementare nella programmazione 2007-2013 per sostenere in modo più completo, puntuale e strategico lo sforzo comunitario di mantenimento e rilancio dell'occupazione. Le risorse del FSE dovrebbero essere utilizzate, nel rimanente periodo di programmazione, per sostenere l'occupazione, facilitare la ristrutturazione e promuovere la mobilità dei lavoratori. Queste tre priorità possono essere conseguite, tra l'altro, attraverso la realizzazione di interventi formativi per l'adeguamento delle competenze nei periodi di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro, magari unitamente a fasi di orientamento e sostegno alla ricerca di una nuova occupazione rivolti specificamente ai lavoratori che rischiano la perdita del posto di lavoro. In questo senso la tempestività nel recepire le indicazioni della Commissione Europea nella programmazione nazionale 2007-2013 è essenziale al fine di garantire la migliore assistenza ai lavoratori a rischio di espulsione dal mercato prima della fuoriuscita dal mercato del lavoro.

Come già evidenziato, tuttavia, la formazione e l'aggiornamento delle competenze anche in epoca di crisi non possono non tenere conto della necessità di sviluppare offerte di istruzione e di formazione orientate alla domanda e ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese con uno sguardo proiettato verso i nuovi lavori, siano essi nel terziario o ad alta specializzazione. Il sostegno previsto del FSE all'adeguamento strutturale delle aziende può concretizzarsi, in questo senso, in misure

[6] "A shared commitment for employment" COM (2009) 257 del 3 giugno 2009.

di formazione e aggiornamento per il personale interessato dal cambiamento e dalla mobilità verso regioni o paesi, dove è più ampia l'offerta di lavoro o dove le aziende si ristrutturano.

Il Programma anticrisi attivato dal Governo italiano in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, coerentemente con la strategia disegnata al livello comunitario, si avvale del cofinanziamento del FSE al fine di contribuire tramite i sistemi della formazione e del lavoro alla conservazione dei posti di lavoro, potenziando al contempo le competenze del capitale umano interessato dai processi di crisi aziendale.

L'azione anticrisi ha comportato la riprogrammazione delle risorse finanziarie sui vari Assi dei Programmi Operativi, sia al livello centrale che locale per garantire il necessario sostegno economico alle misure progettate. Gli Assi "adattabilità e occupabilità" sono quelli maggiormente interessanti dal Programma, ma anche l'Asse "capitale umano" può contribuire al conseguimento dell'obiettivo strategico di uscire dalla crisi con livelli occupazionali accettabili e competenze adeguate al rilancio dell'economia del Paese.

Il contributo del FSE in questo frangente può essere pertanto inteso quale "ammortizzatore attivante" perché sostiene economicamente i soggetti che si trovano in condizione di svantaggio, ammortizzando il disagio economico in cui versano, e li "costringe" entro percorsi di attivazione che devono avere come esito finale l'occupazione, sia essa dipendente che autonoma.

E' proprio questa ci sembra essere, oggi, la nuova sfida della formazione professionale: rendersi tanto flessibile e personalizzata da riuscire a rispondere alle necessità di ogni singola persona facendosene carico e sostenendone, affiancandoli, i percorsi di ingresso, di uscita e di reinserimento nel mercato del lavoro lungo tutto l'arco della vita.

CONCLUSIONI

Pensando a quanto il sistema della formazione professionale sia da tempo abituato a vivere di indistinti riferimenti programmatici e di troppi egoistici segmenti operativi, delle conclusioni a forte connotazione politica potrebbero apparire inutili e per molti versi disturbanti.

Ed invece questo è il momento di riprendere il filo di un primato della volontà politica sull'insieme dei processi e dei soggetti del settore:

- perché strutturalmente siamo, come ci dicono tutti i documenti comunitari, un Paese a rischio competitivo e con un basso livello di qualificazione del capitale umano, se è vero come è vero che rispetto alla media dei paesi UE abbiamo quasi il doppio (37,5% contro il 19,5%) delle forze lavoro con bassi livelli di qualificazione;

- perché nel ciclo di crisi che stiamo da un anno attraversando avvertiamo drammaticamente quante difficoltà incontrino i lavoratori a bassa qualificazione (e non solo) per resistere alla drastica riduzione dell'occupazione e per prepararsi a rientrare nel processo produttivo che via via riprende slancio.

Rispetto a queste cogenti motivazioni, chi oggi voglia riprendere il filo di un impegno politico orientato su una crescita qualitativa del nostro capitale umano, si trova di fronte:

- a un sistema di formazione professionale confuso, a più imputazioni di responsabilità, senza centratura, in termini di soggetti e di contenuti;

- allo stesso sistema senza le regole di trasparenza necessarie per valutare gli esiti degli obiettivi dichiarati e degli impegni assunti;

- e allo stesso sistema che non ha una "testa" che riconduca ad unità la confusa sovrapposizione di poteri e di interessi dei soggetti in esso operanti.

a) Di questi tre regressivi aspetti della situazione attuale occorre riconoscere priorità al primo di essi: eliminare la scentratura, ridare ordine e definire un "centro di gravità permanente" per un sistema cresciuto troppo facilmente su una *governance* che ha consentito la proliferazione disordinata, egoistica, autoreferenziale dei suoi soggetti.

   Abitualmente, quando si pone un problema di nuova centratura si pensa subito ad un riordino dei poteri e delle responsabilità che sovrintendono al settore. È invece necessario, per non ricadere in discussioni infinite sulle competenze istituzionali, partire da un ricentraggio della filosofia che deve (e può) unificare il grande disperso numero degli operatori. E ciò comporta il dover far sempre più maturare l'opportunità di focalizzare il sistema formativo:

   a.1) su un suo sviluppo che contempli la dimensione formativa come elemento chiave delle politiche del lavoro, cioè come strumento di crescita educativa della persona, di coesione sociale e di competitività economica;

a.2) sullo sviluppo di opportunità formative il più possibile personalizzate, che garantiscano ai singoli maturazione personale, mobilità, aggiornamento, standard condivisi;

a.3) sulla valorizzazione dell'impresa come "luogo" dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

b) Queste tre grandi opzioni di fondo possono promuovere un ricentraggio politico del settore, ma non possono restare solo opzioni; devono necessariamente tradursi in regole, il più possibile trasparenti, di funzionamento dell'azioni di rilancio del settore. In particolare occorre:

b.1) lavorare su un nuovo paradigma della formazione centrato su nuovi percorsi attuativi, passando da una diffusa"corsualità standardizzata e ben rendicontata" a più efficaci processi di acquisizione di competenze coerenti con le esigenze del mercato del lavoro;

b.2) operare per obiettivi precisi e circoscritti alle principali criticità del sistema formativo, così come emerge nei fenomeni di crisi quali quelle attuali;

b.3) valorizzare, quindi, il protagonismo della persona, sia nella fase iniziale della sua formazione, sia dopo l'inserimento nel lavoro, sia nei sempre più attuali processi di mobilità;

b.4) rendere la formazione "soggettivamente" più importante ed appetibile, sia per i lavoratori, sia per le imprese che vogliono essere luoghi e sedi di più alta professionalizzazione, sia per le forze sociali che sentono la responsabilità di dover trasformare l'attuale configurazione del sistema;

b.5) sviluppare sistemi di monitoraggio e di valutazione, andando per quest'ultima al di là dei sistemi codificati dai Regolamenti comunitari e ripensando l'entità dei controlli oggi vigente, liberando in tal modo risorse umane e finanziarie per valorizzare i processi valutativi in itinere, soprattutto nella dimensione micro degli interventi;

b.6) prendere atto che, visto nel micro dei diversi interventi, il sistema presenta un problema assolutamente macro, cioè i divari territoriali tra territori, con particolare drammatica evidenza per le realtà del Mezzogiorno, da assumere come questione prioritaria, anche in una logica di sussidiarietà.

c) Un impegno così complesso, e per certi versi anche innovativo richiede un'attenzione specifica alla sua *governance*. È evidente che non si tratta a tal proposito di ricercare un'impettazione di generale "autorità" del sistema, perché si finirebbe in una troppo consumata rivendicazione di competenze e responsabilità di vertice. Il sistema ha bisogno di "autorevolezza" per chi conduce la revisione del sistema e di una paziente sua capacità di coordinamento di sistema.

Non c'è dubbio, al riguardo, che il Ministero del Lavoro deve ritrovare tale autorevole ruolo, attraverso il recupero e l'esercizio pieno delle principali competenze dirette e indirette ad esso riconducibili dal quadro legislativo vigente e dalle politiche comunitarie.

Dove vanno esplicate tale autorevolezza e tale capacità di coordinamento di sistema?

c.1) In primo luogo in una funzione di sostegno delle diverse competenze oggi concorrenti a livello centrale, come a livello regionale e come nelle diverse sedi di microintervento formativo (dentro e fuori le aziende e le diverse attività corsuali). Si tratta di offrire a tutti tali competenze e riferimenti certi in termini di:

- sviluppo di criteri e parametri in materia di accreditamento degli enti formativi, certificazione delle competenze e definizione dei profili professionali;

- sviluppo dei sistemi informativi di monitoraggio e valutazione come componente chiave delle politiche attive del lavoro;

- sviluppo dell'offerta formativa in materia di istruzione e formazione professionalizzante secondaria e superiore in relazione all'evoluzione della domanda di lavoro da parte del sistema produttivo;

- sviluppo della cultura del lavoro nell'intero sistema formativo.

c.2) Accanto a tale ruolo indiretto, che deve prevedere una estesa attività nell'azione di "coordinamento del sistema", il Ministero deve operare con determinazione nell'innovare e valorizzare lo spazio in cui operare in termini diretti. In particolare:

- nell'indirizzare le politiche della formazione professionale verso gli obiettivi nazionali ed europei, anche attraverso il suo ruolo di capofila del FSE;

- nella regolamentazione e nello sviluppo dell'apprendistato;

- nel valorizzare la formazione continua, accrescendone l'impatto sulla competitività delle imprese;

- nel garantire l'effettivo collegamento delle politiche passive del lavoro con le politiche attive, tra cui la formazione;

- nello svolgimento di un ruolo di indirizzo e coordinamento attraverso l'attivazione e il potenziamento dei tavoli istituzionali;

- nel contribuire a definire le politiche europee per il *lifelong learning* e nel veicolarle verso il sistema Paese.

Questi due impegni – il sostegno di sistema e la valorizzazione dei propri specifici poteri – non possono comunque essere considerati dal Ministero del Lavoro come opzioni programmatiche di medio periodo; vanno invece calati con lucidità e determinazione nelle realtà dei prossimi mesi, quando da un lato si dovranno affrontare ulteriori problemi occupazionali e dall'altro si dovrà cominciare a pensare ad un rilancio delle iniziative imprenditoriali e dell'occupazione.

Per dare sostanza a questo collegamento occorre una forte iniziativa politica. Il Ministero del Lavoro deve diventare l'agente "imprenditoriale" ed innovativo

dell'evoluzione a breve del sistema della formazione professionale, connettendo tale evoluzione sia alle politiche anticrisi da continuare a mettere immediatamente in campo; sia ad una politica attiva della manodopera, imperniata sull'uscita dalla crisi con apposite strategie aziendali; sia alla centralità che in tale prospettiva assumono le dinamiche aziendali e, di conseguenza, la centralità delle imprese come luoghi di formazione. C'è quindi da combinare insieme logiche di tipo passivo (nelle misure anticrisi) e di tipo promozionale (nello sviluppo delle imprese e della loro qualità e competitività); da combinare insieme i vari flussi di risorse provenienti dalle diverse articolazioni di intervento; da combinare insieme responsabilità istituzionali consolidate e spinte ad un innovativo "privato" ruolo del sistema di imprese.

L'autorevolezza che il Ministero del Lavoro potrà far propria, anche enfatizzando gli impegni che in autunno diventeranno sfidanti, fa sì che esso non debba negarsi al dovere di essere *driver* di una revisione profonda delle diverse aree di responsabilità operanti oggi nel sistema formativo. Un sistema, converrà ribadire, che nella sua attuale configurazione non ha adeguate qualità d'indirizzo e vitalità organizzativa; e che rischia quindi di essere un soggetto inerte, se non regressivo, dello sviluppo e della coesione sociale del Paese.