

CAPITOLO | 4

LE POLITICHE E GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE

Nel quadro del piano di riforma in materia di mercato del lavoro recentemente delineato dal Governo, l'obiettivo di promuovere l'occupazione viene perseguito con un'ampia attenzione ai temi dell'apprendimento e delle competenze, in linea con le indicazioni da tempo maturate nel contesto europeo. Lo sviluppo, la validazione e la certificazione delle competenze, la qualità dei sistemi di apprendimento e l'efficacia dei dispositivi che facilitano l'incontro fra domanda ed offerta di competenze sono tutti temi a cui viene data grande rilevanza, accanto a quelli della revisione degli strumenti contrattuali e della riforma dei servizi per il lavoro.

Con riferimento al target dei giovani, l'apprendistato è individuato come lo strumento principale per l'ingresso nel mercato del lavoro, promuovendo lo sviluppo delle competenze necessarie ad un efficace inserimento nel lavoro e alla crescita della competitività delle imprese e dei sistemi territoriali. Il Testo Unico entrato in vigore il 25 aprile 2012 viene incontro alle richieste di semplificazione dello strumento soprattutto con riferimento alla *governance* della formazione, mentre è affidato alla riforma del lavoro l'obiettivo di assicurare un suo utilizzo nella prospettiva di consolidare l'inserimento professionale dei giovani; la strategia più generale mira a rendere disponibile l'apprendistato a quote sempre più ampie di giovani, prefigurandone per la prima volta l'utilizzazione sia per l'accesso alla PA, sia per il praticantato per le professioni ordinistiche, sia per l'assunzione di lavoratori interessati da processi di mobilità.

L'allungamento dell'aspettativa di vita, che si annovera tra i fattori che hanno influito sulla recente riforma delle pensioni, rende ancora più urgente l'implementazione di interventi volti a promuovere l'occupabilità anche dei lavoratori maturi. Si tratta di un obiettivo scarsamente considerato fino a pochi anni fa, in un mercato del lavoro che si caratterizzava per la sostanziale stabilità dei posti di lavoro dopo le difficoltà di accesso. In tale ottica, l'UE ha lanciato per il 2012 *l'Anno europeo per l'invecchiamento attivo*, con l'obiettivo di catalizzare l'attenzione dei Paesi membri sulla necessità di promuovere azioni che consentano di riconoscere, valorizzare e accrescere il patrimonio di competenze delle persone, favorendone una più lunga ed efficace permanenza nel mondo del lavoro. La logica è che l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori contribuisca ad abbassare il rischio di espulsione dal mercato del lavoro e a mantenere la piena integrazione lavorativa e sociale degli individui, ritardando i rischi connessi al decadimento funzionale e cognitivo. I dati relativi al contesto italiano confermano ancora una minore partecipazione ai processi di formazione continua dei lavoratori più maturi, che presentano anche i più bassi livelli di istruzione.

In particolare l'attenzione agli adulti sollecita l'attivazione di politiche per l'orientamento lungo tutto il corso della vita, per guidare e sostenere i diversi momenti di passaggio che caratterizzano le vite professionali. In Italia l'offerta di orientamento è cresciuta sensibilmente negli anni in sintonia con i mutati fabbisogni espressi dagli individui e dalla società; tuttavia la separazione delle funzioni tra i diversi soggetti che erogano i servizi di orientamento e l'assenza di un "luogo" di raccordo hanno limitato l'efficacia e l'efficienza delle politiche di orientamento, ostacolandone il pieno sviluppo a livello nazionale.

Anche sul piano della certificazione delle competenze, la creazione di un "sistema" pubblico nazionale da fondare su standard minimi di servizio omogenei su tutto il territorio procede a piccoli passi, mentre più ricco ed articolato appare il panorama dei modelli e delle pratiche definiti dalle Regioni. La stessa pluralità di approcci operativi, che talora rimanda ad una scarsa sistematicità, si riscontra nei modelli di intervento e nei dispositivi messi a punto in diversi contesti (*education*, lavoro, formazione, ecc.) per la validazione delle competenze derivanti da esperienza.

Un'opportunità significativa di imprimere una svolta nella direzione della costruzione di un sistema nazionale di orientamento e valorizzazione delle competenze maturate dagli individui a supporto dei loro percorsi di formazione, di sviluppo professionale e di mobilità sembra poter giungere anche in questo caso dall'implementazione del testo della riforma del mercato del lavoro, che rimanda alla costruzione di un "sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze" e alla definizione di "norme generali e livelli essenziali di prestazioni ... per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali", in un contesto che promuove reti territoriali che, fra le azioni prioritarie, promuovono servizi di orientamento lungo tutto l'arco della vita.

È questa la vera sfida per il prossimo futuro: avere una *governance* del sistema delle competenze intese quali elementi strategici su cui può fondarsi l'integrazione fra i sistemi educativo-formativi e del lavoro, in grado di interconnettere e fare interagire, in una logica di rete, tutti gli attori coinvolti nel "processo di trattamento" delle competenze: l'*education*, il mondo del lavoro, il sistema di *welfare*.

4.1 | L'apprendistato nella riforma del mercato del lavoro

Nell'ambito del confronto fra Governo, Regioni e Parti sociali sulla riforma del lavoro che ha caratterizzato il primo trimestre 2012, tutti gli attori si sono trovati d'accordo nell'individuare nell'apprendistato la misura da rilanciare per favorire l'occupazione giovanile. In particolare, le parti hanno ampiamente riconosciuto il quadro normativo definito nel Testo Unico, che è stato sostanzialmente riconfermato, salvo alcune modifiche che sono al momento in discussione in Parlamento nell'ambito del disegno di legge sulla riforma.

C'è da sottolineare che si era giunti alla definizione del testo normativo del D.Lgs. n. 167/2011 nel quadro di un dialogo ampio, che ha visto ricompattata l'unità fra le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e ha segnato l'adesione pressoché unanime delle organizzazioni datoriali. Le Regioni, che pure hanno svolto un ruolo da protagoniste nella ridefinizione di uno strumento che si colloca in

un'area definita di "concorrenza di competenze istituzionali" con lo Stato, hanno anch'esse espresso un parere favorevole al nuovo dispositivo.

Tale risultato è stato tanto più significativo in quanto giunto al termine di una stagione che si era invece caratterizzata per la conflittualità sul tema dell'apprendistato fra tutti gli *stakeholder*.

La necessità di pervenire ad una nuova strategia di implementazione dell'apprendistato è anche conseguenza delle difficoltà generatesi nella fase di attuazione del contratto ex D.Lgs. n. 276/03: difficoltà legate alla sovrapposizione di competenze fra i diversi attori, in primis Stato e Regioni, in un quadro animato da un acceso conflitto interistituzionale; ma legate anche alle criticità proprie della costruzione di un'offerta formativa per l'apprendistato, adeguata e rispondente ai bisogni delle imprese, dei giovani, del territorio. Ad aggravare la situazione si sono aggiunte le crescenti difficoltà occupazionali dei giovani, conseguenti alla crisi economico-finanziaria.

Fra il 2008 e il 2010 lo stock medio di giovani occupati con contratto di apprendistato si è ridotto di oltre 100.000 unità, ovvero del 19%, raggiungendo la quota di 542.000 giovani (tabella 4.1). Rispetto all'andamento dell'occupazione complessiva nella fascia d'età 15-29 anni, nello stesso triennio 2008-10, l'incidenza dell'apprendistato è diminuita, passando dal 16,1% del 2008 al 15,1% del 2010. Parallelamente è cresciuta l'età media degli apprendisti: la classe dei minori in apprendistato si è pressoché dimezzata nel periodo 2008-2010, ma anche la classe dei 19-24enni – che rimane la più rappresentativa – ha perso qualche punto percentuale; di contro, è in crescita la popolazione più adulta, anche con 30 anni e oltre.

Nello stesso periodo e per la medesima fascia d'età il tasso di occupazione si è ridotto di quasi cinque punti percentuali. Dunque, l'apprendistato ha perso qualche posizione nel suo utilizzo per l'occupazione dei giovani, ma in un quadro caratterizzato da una difficoltà occupazionale diffusa nel quale si conferma come strumento di ampio utilizzo e soprattutto con ampie probabilità di trasformazione, come dimostra l'analisi successiva sui dati di flusso.

Tabella 4.1 Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per ripartizione geografica di contribuzione: valori assoluti e variazione % su anno precedente, anni 2008-2010

| Ripartizione geografica | Valori assoluti (medie annuali) | | | Variazioni % | |
|-------------------------|---------------------------------|---------|---------|--------------|-------|
| | 2008 | 2009 | 2010* | 2009 | 2010* |
| Nord | 362.366 | 334.023 | 303.033 | -7,8 | -9,3 |
| Nord-Ovest | 196.577 | 181.305 | 163.049 | -7,8 | -10,1 |
| Nord-Est | 165.789 | 152.718 | 139.984 | -7,9 | -8,3 |
| Centro | 161.819 | 153.221 | 141.192 | -5,3 | -7,9 |
| Mezzogiorno | 121.200 | 107.424 | 97.649 | -11,4 | -9,1 |
| Italia | 645.385 | 594.668 | 541.874 | -7,9 | -8,9 |

(*) Dato provvisorio.

Fonte: INPS - ISFOL, XII Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato

Sempre con riferimento al triennio 2008-10, il numero di lavoratori avviati con un contratto di apprendistato si è ridotto di quasi 100.000 unità, passando da 386.575 unità nel 2008 a 289.076 unità nel 2010 (tabella 4.2). La riduzione nel numero di avviati è di un volume pressoché uguale alla riduzione dello stock complessivo. Anche le uscite dall'apprendistato per cessazione del contratto si sono ridotte nello stesso periodo, ma in misura più limitata rispetto agli avvii: in valore assoluto si tratta di una

contrazione delle cessazioni di circa 77.000 unità, pari ad un quarto del dato del 2008. Probabilmente la crisi ha costretto a ridimensionare la "volatilità" che caratterizza lo strumento, costituendo un freno almeno alle emorragie volontarie dei giovani lavoratori.

In controtendenza appare il dato sulle trasformazioni: il numero di lavoratori trasformati a tempo indeterminato è cresciuto di circa 20.000 unità nel periodo. Probabilmente, la maggiore stabilità dei contratti avviati si è tradotta in un aumento delle trasformazioni.

Tabella 4.2 Flussi di lavoratori in e da un contratto di apprendistato, anni 2008-2010 (valori assoluti)

| Movimenti | 2008 | 2009 | 2010* |
|----------------|---------|---------|---------|
| Avviamenti | 386.575 | 283.083 | 289.076 |
| Trasformazioni | 157.315 | 157.578 | 176.996 |
| Cessazioni | 304.017 | 247.636 | 227.151 |

(*) Dato provvisorio.

Fonte: INPS - ISFOL, XII Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato

Nonostante le criticità rilevate nel periodo 2008-2010 in relazione alle nuove assunzioni, che riguardano l'apprendistato come in generale tutto il mercato del lavoro giovanile, i risultati dell'indagine ISFOL - PLUS confermano che rispetto ai contratti non standard l'apprendistato offre più possibilità di confluire nel lavoro a tempo indeterminato.

Tabella 4.3 Esiti occupazionali tra il 2008 e il 2010 per tipologia contrattuale (valori %)

| 2008 | Esiti 2010 | | | | |
|-------------------------------|------------|---------|----------|----------|--------|
| | Tipico | Atipico | In cerca | Inattivi | Totale |
| Lavoro a tempo determinato | 35 | 47 | 17 | 2 | 100 |
| Apprendistato | 39 | 47 | 8 | 6 | 100 |
| Altri contratti a termine (a) | 35 | 39 | 19 | 6 | 100 |
| Collaboratori (b) | 30 | 42 | 24 | 4 | 100 |

(a) Contratto formazione lavoro (CFL), Contratto d'inserimento, Lavoro interinale o a somministrazione, *Job sharing* o lavoro ripartito, Lavoro intermittente o a chiamata.

(b) Collaborazioni coordinate e continuative, Collaborazione occasionale, Lavoro a progetto.

Fonte: ISFOL - PLUS, Panel 2008-2010

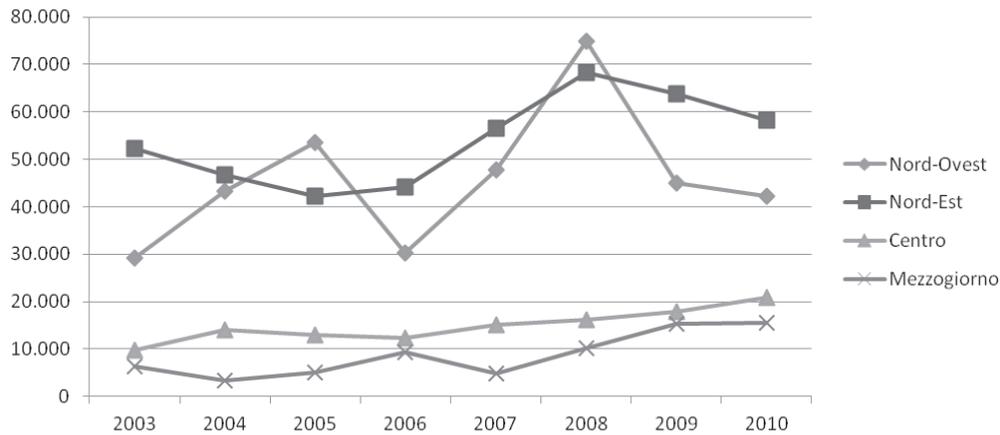
Lo sviluppo dell'apprendistato nell'ultimo decennio si è accompagnato alla graduale crescita di un'offerta di formazione per gli apprendisti a carattere formale esterna all'impresa, generalmente finanziata dalle Regioni e Province autonome. Si tratta di una formazione obbligatoria, volta a supportare la fase di socializzazione al lavoro e l'inserimento in un contesto produttivo fornendo ai giovani le conoscenze e competenze necessarie.

Tuttavia, questo processo di costruzione di un'offerta per l'apprendistato, avviato già con il "Pacchetto Treu" nel 1997, è avvenuto a ritmi lenti, con un trend non lineare, con una ampia diversificazione sul territorio, e in un quadro caratterizzato spesso da critiche sulla qualità degli interventi formativi.

Guardando al dato complessivo risulta che, dopo un lungo periodo di crescita ininterrotta, per la prima volta nel 2009 l'offerta di formazione pubblica per gli apprendisti ha subito una contrazione del 16% e l'anno successivo di quasi il 4%. Dunque, nel 2010 circa 137.00 giovani apprendisti hanno partecipato ad un intervento pubblico di formazione, ovvero il 25% circa. Si tratta di una delle migliori *performance*

nel decennio in termini di quota di apprendisti coinvolti nella formazione pubblica; tuttavia è evidentemente un risultato che va commisurato alla finalità del dispositivo dell'apprendistato, che presuppone il coinvolgimento in percorsi formativi di tutti i giovani lavoratori.

Figura 4.1 Apprendisti coinvolti nell'offerta pubblica di formazione nelle diverse ripartizioni geografiche, anni 2003-2010



Fonte: INPS - ISFOL, XII Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato

Le difficoltà nel promuovere lo strumento, derivanti dalla congiuntura sfavorevole ma anche da fattori di criticità insiti nel quadro normativo precedente (cfr. "l'inestricabile intreccio di competenze fra Stato e Regioni" di cui alla Legge n. 247/2007), i ritardi e le disomogeneità nella definizione delle regolamentazioni regionali e delle discipline contrattuali, costituiscono l'humus dal quale è poi scaturita la riforma approvata nel settembre 2011 con il D.Lgs. n. 176.

Già ad ottobre 2010, per tentare di sciogliere il "nodo apprendistato", il Ministro del Lavoro aveva siglato un'intesa con le Regioni e le Parti sociali finalizzata a dare certezza al quadro giuridico e istituzionale di riferimento. Quell'intesa ha consentito di avviare una riflessione da cui è scaturito il Testo Unico approvato con D.Lgs. n. 167/2011, entrato in vigore il 25 aprile 2012.

La logica del Testo Unico è quella di rendere l'apprendistato uno strumento aperto a quote sempre più ampie di giovani, e non solo. Infatti, fra le maggiori novità c'è la previsione dell'introduzione di un apprendistato per l'accesso alla Pubblica amministrazione e uno per l'assunzione di lavoratori degli adulti interessati da processi di mobilità.

In generale l'attuazione del Testo Unico implica un'ampia ridefinizione del quadro regolamentare dell'apprendistato con riferimento alle tre tipologie, chiedendo uno sforzo significativo alle Parti sociali per definire, attraverso un accordo interconfederale o accordi di livello nazionale, le regole "comuni" di utilizzo dello strumento.

Per quanto riguarda in particolare l'apprendistato professionalizzante, l'innovazione più significativa riguarda l'affidamento del protagonismo nella definizione delle modalità di realizzazione della formazione alla contrattazione collettiva, affidamento che arriva in esito ad una stagione che aveva visto una difficile "convivenza" fra formazione esterna - generalmente rimessa alla gestione delle Regioni - e formazione formale interna, per lo più regolata dalle Parti sociali. Nel nuovo dispositivo, alle Regioni è riservata l'offerta di interventi formativi per lo sviluppo di competenze di base e trasversali,

per un impegno massimo di 120 ore nell'arco del triennio, che è la nuova durata massima di riferimento per i contratti professionalizzanti salvo quelli relativi alle professioni artigiane.

Alle Parti sociali si chiede di individuare, attraverso un rinnovo dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, gli standard professionali rispetto ai quali progettare i percorsi di formazione degli apprendisti e valutare gli esiti. Si tratta di un lavoro che chiama in causa tutte le categorie di rappresentanza del sistema produttivo in cui è diffuso l'apprendistato, e che presenta una stretta interrelazione con il lavoro di definizione di un sistema nazionale di standard professionali, formativi e di certificazione inteso quale *Quadro Nazionale delle Qualificazioni* (NQF) da mettere in relazione con l'*European Qualification Framework* (EQF).

La contrattazione collettiva dovrà inoltre individuare le modalità per la realizzazione della formazione tecnico-professionale, che si svolge sotto la responsabilità dell'impresa ma può essere affidata anche a soggetti esterni, quali ad esempio i Fondi interprofessionali o gli Enti bilaterali. Nella direzione di un più ampio coinvolgimento della bilateralità, non solo nella gestione degli interventi di formazione, ma anche nella definizione delle modalità di regolazione dell'apprendistato, si muovono ormai da qualche anno alcuni settori come il terziario. La sfida è quella di individuare modelli da mettere a regime su tutto il territorio e per tutti i settori, per assicurare il diritto alla formazione degli apprendisti e favorire la crescita anche delle imprese.

Le Regioni, dal canto loro, devono definire una regolamentazione coerente con le indicazioni del Testo Unico, che individui le modalità di erogazione dell'offerta formativa per le competenze di base e trasversali. L'auspicio è che tale opera di ridefinizione dei sistemi regionali sia fatta sulla base della capitalizzazione dell'esperienza precedente, valorizzando le reti di relazioni e le prassi di lavoro costruite e consolidate nel tempo.

Il termine del periodo transitorio al 24 aprile 2012, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 167, ha prodotto una grande fermento delle sedi di confronto e attuazione tecnica tra le organizzazioni sindacali e datoriali e le Regioni. Si è comunque arrivati alla scadenza con un numero ancora limitato di accordi e regolamentazioni regionali e il mancato rinvio del termine transitorio impegna tutti i soggetti coinvolti ad approfondire lo sforzo nella direzione della piena attuazione e operatività geografica e settoriale dell'apprendistato, comprese le funzioni essenziali assunte dalle autorità centrali, e in primis dal Ministero del Lavoro, di dialogo interistituzionale, accompagnamento, facilitazione e monitoraggio. Accanto alle innovazioni sostanziali apportate all'apprendistato professionalizzante, il Testo Unico ridefinisce anche le altre due tipologie di apprendistato, in particolare ampliandone la portata e rafforzandone il link con il sistema educativo. Il nuovo apprendistato per la qualifica e/o il diploma professionale costituisce il tentativo di costruire in Italia un sistema duale sul modello di quello tedesco. Rispetto al precedente "apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione" definito dal D.Lgs. n. 276/03, questo primo tipo di apprendistato rimane legato all'acquisizione di titoli di qualifica professionale a riconoscimento nazionale in esito a percorsi di durata triennale; inoltre, viene ampliato a consentire l'acquisizione dei nuovi titoli di diploma professionale in esito a percorsi quadriennali.

Ma la novità più significativa riguarda l'utenza del contratto, che è costituita dai giovani dai 15 ai 25 anni di età, superando il riferimento alla sola utenza di minori che devono espletare il diritto-dovere di istruzione e formazione prevista nel D.Lgs. n. 276/03. Quest'ultimo target di utenza, infatti, è quello che ha maggiormente subito i contraccolpi della crisi economica: nel 2008 risultavano mediamente

occupati in apprendistato 17.000 giovani con meno di 18 anni; nel 2010 tale aggregato si è ridotto a 7.500 unità circa.

La scarsa domanda di lavoro in apprendistato sul target dei giovanissimi spiega in gran parte la scarsa attenzione ricevuta dal precedente apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere nell'ambito dell'implementazione del D.Lgs. n. 276/03, tanto che lo strumento non è mai stato regolamentato se non all'interno di un Protocollo d'intesa con la Lombardia, poi seguita dalla Regione Veneto. Tuttavia, l'analisi dei dati sulla quota di giovani 18-24enni senza alcun titolo di studio di livello almeno ISCED 3 (corrispondente alla qualifica professionale triennale) e soprattutto il confronto fra la *performance* italiana e quella dei partner europei hanno stimolato l'azione verso un ampliamento dell'utenza di questa prima tipologia di apprendistato, elevata fino a 25 anni di età. Infatti, nel 2010 il 18,8% dei giovani italiani di 18-24 anni (non inseriti in percorsi educativi) risultava privo di qualunque titolo di scuola secondaria contro il 14,1% della media UE27. Parimenti un altro dato che ha favorito innalzamento dell'età di riferimento è l'indicatore sui cosiddetti NEET, i giovani non più inseriti in un percorso scolastico/formativo ma neppure impegnati in un'attività lavorativa. Nel 2010, in Italia più di 2 milioni di giovani (il 22,1% della popolazione tra i 15 ed i 29 anni) risulta fuori dal circuito formativo e lavorativo: un risultato che ci colloca al secondo posto in Europa, dietro la Bulgaria, e a ben sette punti percentuale dal valore medio UE27.

L'apprendistato per la qualifica e/o il diploma professionale è dunque uno strumento pensato per consentire al nostro Paese di combattere la dispersione scolastica ed elevare il livello di qualificazione della popolazione giovanile. Questa nuova tipologia di apprendistato può essere avviata dopo che un accordo in Conferenza Stato-Regioni avrà definito le modalità di attuazione dei percorsi: e l'accordo è intervenuto il 15 marzo 2012, a rimarcare l'attenzione del Governo allo start up di questo strumento.

Tocca ora alle Regioni dare gambe a questa *policy*, definendo la regolamentazione di propria competenza e soprattutto emanando gli atti necessari alla programmazione degli interventi di formazione; il monitoraggio avviato dall'ISFOL fa rilevare l'interesse di molte amministrazioni ed alcune sembrano in dirittura d'arrivo nell'emanazione di dispositivi per l'avvio di interventi sperimentali di implementazione. Infine, l'apprendistato per l'alta formazione e di ricerca è uno strumento composito, sul quale si concentrano diverse finalità. In particolare, quella legata all'acquisizione dei titoli di studio si pone in stretta continuità con il dispositivo disegnato dal D.Lgs. n. 276/03 all'art. 50, pur in un contesto più ampio di titoli conseguibili che recepisce le recenti innovazioni intervenute nell'ambito del sistema educativo (ad esempio, per quanto riguarda l'inserimento dei titoli rilasciati dagli ITS).

Nel 2003, quando fu approvato il Decreto Biagi, questa tipologia di apprendistato, mutuata dalla Francia, era del tutto innovativa per il sistema italiano. La prima fase di iniziative promosse dal Ministero del Lavoro con le Regioni centro-settentrionali, svoltasi fra il 2005 e il 2008, ha consentito di sperimentare alcune modalità operative, in particolare con riferimento alla realizzazione di percorsi per il conseguimento di titoli di master universitario di I e di II livello attraverso l'apprendistato. Tuttavia, ancora nel 2009-10 l'apprendistato ex art. 50 del D.Lgs. n. 276/03 è uno strumento poco diffuso secondo i dati forniti dalle Regioni e Province autonome che segnalano una partecipazione contenuta entro il centinaio di giovani, nonostante i partecipanti alla prima fase sperimentale abbiano mostrato grande apprezzamento per lo strumento e formulato una richiesta forte di avvio di nuovi interventi.

Attualmente il quadro delle Regioni che manifestano interesse per tale tipologia è ampio e il monitoraggio

degli interventi in fase di avvio fa rilevare un certo dinamismo, specie nell'area settentrionale. In particolare, sono stati promossi nuovi interventi nel corso del 2011-12 in Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna, mentre sono in via di completamento gli interventi promossi precedentemente nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione Veneto. Rispetto alla prima fase sperimentale, i nuovi programmi si caratterizzano per l'apertura ad un ventaglio più ampio di titoli di studio da conseguire, in cui figura il dottorato e talvolta la laurea di I e II livello per giovani che devono completare i percorsi avendo già ottenuto, in attività di studio a tempo pieno, un certo numero di crediti universitari.

Le altre due finalità attribuite dal Testo Unico all'apprendistato per l'alta formazione e la ricerca riguardano l'inserimento di personale votato alla ricerca nelle imprese, attraverso percorsi di formazione in apprendistato realizzati in *partnership* con università o istituti di ricerca pubblici e privati, e l'accesso alle professioni ordinistiche. Si tratta di finalità del tutto innovative per il sistema italiano che richiedono un ulteriore sforzo di regolamentazione da parte delle Parti sociali: mentre già qualche contratto collettivo per le imprese private aveva prefigurato l'inserimento di personale nel ruolo di ricercatore (cfr. industria metalmeccanica), mostrando come l'estensione dell'apprendistato a tale target risulti un'operazione poco problematica, la questione della trasformazione del praticantato in un percorso di apprendistato si dibatte da tempo senza che ancora si sia pervenuti ad una disciplina compiuta.

Dal quadro complessivamente tracciato in relazione all'attuazione dell'apprendistato come definito dal Testo Unico si rileva l'impressione di una riforma in gran parte da rendere operativa, rispetto alla quale ogni giudizio in termini di efficacia non può che essere prematuro. Infatti il testo normativo si configura come un *framework*, molte parti del quale necessitano di ulteriori provvedimenti e/o intese da parte dei soggetti istituzionali e delle Parti sociali.

In un quadro strategico più complessivo la riforma dell'apprendistato mira a giocare un ruolo anticipatorio rispetto alla riforma in corso del mercato del lavoro, anche in una logica di rinnovata attenzione alle istanze di riequilibrio intergenerazionale del sistema delle tutele e delle opportunità, e costituisce un importante volano di riforma e innovazione dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale in un'ottica di integrazione e dialogo tra i sistemi del mercato del lavoro (e delle relazioni industriali) e i sistemi dell'*education*.

In quest'ottica, in coerenza con quanto già previsto nell'intesa tra Governo, Regioni e Parti sociali per le *Linee Guida per la formazione nel 2010*, sottoscritte il 17 febbraio 2010, si è ritenuto che l'apprendistato potesse costituire il terreno più promettente per avviare un cronoprogramma di lavoro interistituzionale finalizzato al funzionamento e all'interconnessione tra standard professionali (mercato del lavoro), standard formativi (qualifiche come titolo di studio) e certificazione delle competenze.

Un risultato rilevante è l'avanzamento concretizzatosi sul tema della certificazione delle competenze con il recente Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2012 per la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato a norma dell'art. 6 D.Lgs. n. 167/2011, che, come la stessa Conferenza ha auspicato, in attesa che le norme di delega e attuazione disciplinino la materia in modo organico, assume valore di riferimento generale per la certificazione degli apprendimenti non formali e informali e non solo nel percorso dell'apprendistato. L'Accordo definisce una cornice di principi, definizioni, orientamenti metodologici e standard minimi di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite (in contesti formali, non formali e informali), anche nella prospettiva di un loro riconoscimento in termini di crediti formativi e impegna le parti ad accompagnarne e sostenerne l'attuazione attraverso una successiva azione di

cooperazione interistituzionale per lo sviluppo di proposte organiche a partire dalle tematiche della correlabilità, della portabilità e della qualificazione del processo e dei prodotti della certificazione.

4.2 | Le politiche per l'invecchiamento attivo

L'invecchiamento attivo è definito dall'Organizzazione mondiale della sanità come la possibilità per le persone anziane di conservare una capacità funzionale – sia pur soggetta a naturale decadimento - in grado di garantire una vita autonoma e priva da disabilità (Ministero della Salute, 2010). Prescindendo dagli stili di vita e dai fattori sociali ed ambientali, è chiaro che la vita lavorativa e le dinamiche di apprendimento ad essa connessa possono e debbono giocare a riguardo un ruolo essenziale.

Proclamando il 2012 *Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni*, l'Unione europea ha inteso ribadire un quadro di priorità che è andato precisandosi nel corso dell'ultimo decennio e che, in concomitanza dell'esplosione della crisi economico-finanziaria, ha dato ancora maggior risalto al tema della partecipazione e dell'occupabilità degli *older workers*. Gli elementi di una strategia complessiva di intervento a riguardo sono stati com'è noto a suo tempo definiti nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, comprendendo tra gli altri la garanzia di un miglior accesso alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, nonché alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) (European Commission, 2010).

L'invecchiamento attivo introduce quindi un approccio proattivo, finalizzato a far sì che la manutenzione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori maturi contribuiscano ad abbassare il rischio di espulsione dal mercato e, in prospettiva, a mantenere una qualità dell'integrazione lavorativa e sociale tale da ritardare i rischi connessi allo stesso decadimento funzionale e cognitivo.

L'importanza di questi fattori nella determinazione della disuguaglianza sociale è ormai generalmente riconosciuta. L'ultima relazione sullo stato sanitario del Paese mette in evidenza come, sia nel caso degli uomini che delle donne, lo stato di salute peggiori al decrescere del livello di istruzione. Fatte salve le variazioni territoriali, le condizioni di salute fisica e psicologica decrescono per entrambi i sessi anche in concomitanza del peggiorare della condizione socio-occupazionale (Ministero della Salute, 2011).

In Italia gli over 45 risultano in media in possesso di un livello di istruzione più basso, se rapportato a quanto mostrato dal segmento di popolazione attiva precedente (15-44). In particolare, il 15,3% di loro possiede un titolo di livello universitario e il 42,8% un titolo di scuola superiore o ottenuto nell'ambito della formazione professionale (tabella 4.4). A fronte di ciò, la classe 15-44 possiede una percentuale di laureati pari a 18,1% e una di diplomati che arriva quasi al 50%.

Tabella 4.4 Popolazione attiva per titolo di studio e classe d'età. Secondo trimestre 2011

| | Nessun Titolo/ lic. elementare | Licenzia media | Diploma o formazione | Titolo universitario | Totale |
|-------|-----------------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|--------|
| 15-44 | 2,7 | 29,4 | 49,9 | 18,1 | 100,0 |
| 45-64 | 8,1 | 33,8 | 42,8 | 15,3 | 100,0 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT, RCFL

Il confronto con i dati europei mostra a sua volta come l'Italia sia uno dei Paesi con la più bassa percentuale di studenti con 40 anni e più, collocandosi al di sotto dello 0,5%, insieme a Cipro, Germania, Irlanda e Lussemburgo, a fronte di una media EU27 superiore all'1,5% (Eurostat, 2011). Confrontando la percentuale di popolazione in possesso di un titolo di scuola superiore (*upper secondary education*) o di livello universitario (*tertiary education*) si vede che il 51,1% degli italiani fra i 45 ed i 54 anni e il 38,2% di quelli fra i 55 e i 64 anni si trova in tale condizione, a fronte rispettivamente del 71,1% e del 61,6% dei cittadini dell'Europa a 27. Tra le altre cose è interessante notare che il differenziale cresce superando i 55 anni, ma si presenta più contenuto nel caso delle donne.

Utilizzando il titolo di studio come *proxy* del livello di competenza, l'indagine ISFOL - PLUS conferma nel 2010 che ad un più elevato livello educativo, corrisponde una collocazione più elevata nel mercato del lavoro (tabella 4.5).

Tabella 4.5 Posizione nella professione. Per titolo di studio e classe d'età, anno 2010 (valori %)

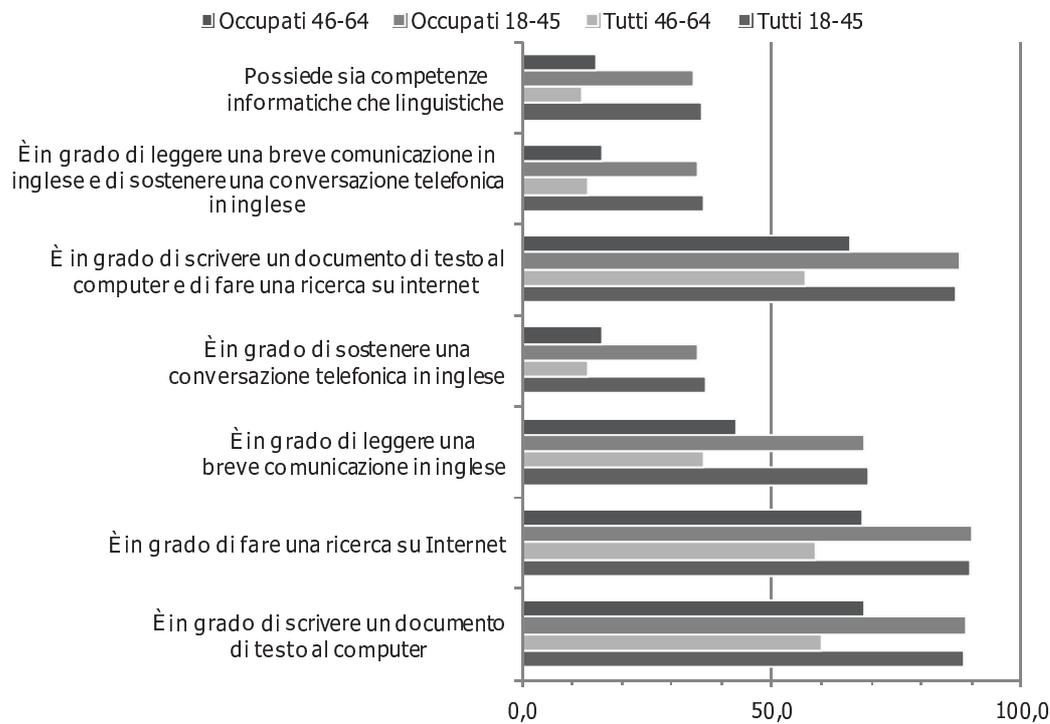
| | Diplomati | | Laureati | |
|--|-----------|-------|----------|-------|
| | 18-45 | 46-64 | 18-45 | 46-64 |
| Legislatori dirigenti e imprenditori | 7,0 | 9,3 | 4,7 | 8,1 |
| Professioni intellettuali scientifiche e di elevata specializzazione | 7,4 | 10,7 | 47,4 | 64,0 |
| Professioni tecniche | 28,0 | 32,7 | 27,5 | 19,6 |
| Impiegati | 17,9 | 18,7 | 14,0 | 3,9 |
| Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi | 16,4 | 11,2 | 4,2 | 1,1 |
| Artigiani operai specializzati e agricoltori | 11,0 | 7,2 | 0,4 | 1,8 |
| Conduttori di impianti e operai semiqualeficati di macchinari | 6,7 | 3,8 | 1,0 | 0,7 |
| Professioni non qualificate | 4,1 | 5,4 | 0,7 | 0,3 |
| Forze armate | 1,5 | 1,1 | 0,2 | 0,5 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISFOL - PLUS 2010

I risultati sono però diversi a seconda che gli intervistati siano o meno entrati nella seconda parte della carriera (over 45). In particolare, se il 42,4% dei diplomati sotto i 45 anni si colloca nelle prime tre posizioni della classificazione ISTAT, la stessa posizione è ricoperta dal 52,6% dei diplomati over 45. Il distacco è più marcato nel caso dei laureati, dato che il 79,6% di quelli under 45 si trova nelle prime tre posizioni, contro il 91,6% di quelli over 45.

Se la combinazione titolo di studio più *seniority* favorisce in maniera evidente chi si trova nella seconda parte della carriera, le ulteriori informazioni disponibili su alcune competenze possedute introduce una prospettiva diversa (figura 4.2).

Figura 4.2 Competenze possedute. Confronto occupati e totale della popolazione 18-64 anni, per classe d'età (valori %)



Fonte: ISFOL - PLUS 2010

Tenendo presenti alcune *skills* attualmente considerate chiave, come comunicare in lingua inglese (oralmente e per iscritto), scrivere un documento e fare ricerche sul web, si vede come gli occupati over 45 si dichiarino mediamente meno capaci di quelli appartenenti alle classi più giovani. In aggiunta, mentre il divario fra occupati e totale della popolazione intervistata risulta minimo nel caso degli under 45, esso risulta sempre presente nel confronto fra occupati over 45 e popolazione di riferimento, lasciando intuire che il mancato possesso delle competenze trasversali considerate potrebbe rappresentare uno degli elementi di selezione avversa nell'ambito del mercato del lavoro.

Anche restringendo l'esame ai soli occupati, il possesso contemporaneo di competenze linguistiche e informatiche è dichiarato dal 34,5% degli under 45 e solo dal 15% degli over 45, considerando tutte le posizioni professionali.

Le informazioni presentate vanno attentamente valutate, soprattutto ricordando che, sulla base dei dati Excelsior, la domanda di lavoro appare problematica al crescere dell'età dei lavoratori. In particolare, considerando le previsioni di assunzione 2011 (Unioncamere, 2011) e considerando che il 38,2% di queste non identificava l'età come rilevante, si vede che il segmento 45-54 supera il 15% delle richieste solo per i profili dirigenziali, a fronte di una media di richieste pari al 3%. Un andamento analogo si riscontra oltre i 54 anni, nel qual caso però il tasso di richiesta medio precipita allo 0,5%, con la sola eccezione dei profili dirigenziali, che non superano però il 3,6%.

Il dato appare tanto più problematico se si pensa che il 49,5% delle richieste indirizzate a dirigenti, professioni tecnico-scientifiche e di elevata specializzazione segnalava la laurea come livello

di istruzione espressamente indicato dalle imprese, richiesta che avveniva solo per il 4,1% degli impiegati e delle professioni qualificate dei servizi. In altri termini, un alto livello di istruzione sembra caratterizzare una buona posizione lavorativa degli over 45 già collocati, mentre non sembra controbilanciare la tendenza delle imprese a ritenerli meno appetibili dei segmenti più giovani, se alla ricerca di un nuovo lavoro.

Oltre agli interventi per l'educazione degli adulti, di cui si parla in un'altra sezione di questo Rapporto, le direttrici di intervento pubblico per lo sviluppo delle competenze della popolazione attiva oltre i 45 anni sono rappresentate, com'è noto, dalla formazione continua, finanziata dalla Legge n. 236/1993, dalle disposizioni previste dalla Legge n. 53/2000, nonché dagli interventi finanziati dai Fondi interprofessionali e dal Fondo sociale europeo.

In riferimento alla Legge n. 236, è opportuno ricordare che, a partire dal 2003, i Decreti emanati dal Ministero del Lavoro per il riparto alle Regioni e Province autonome delle risorse da destinare al finanziamento degli interventi, contengono esplicitamente una priorità assegnata alla formazione di lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni. Tuttavia non tutte le Regioni destinatarie delle risorse hanno indicato tali target tra le priorità di azione. Solo i territori che utilizzano normalmente i *voucher* individuali hanno previsto infatti azioni specifiche.

Sulla base dei dati di monitoraggio disponibili¹, i lavoratori over 45 rappresentano quasi il 25% dei beneficiari degli interventi. In termini relativi, essi risultano maggiormente rappresentati nelle regioni del Centro e del Sud di più limitate dimensioni, quali il Molise (38,2%) e la Basilicata (28,6%). In valore assoluto, i dati raccolti vedono comunque una concentrazione nella sola Regione Lombardia (82,4%).

Tabella 4.6 Interventi finanziati a valere sulla Legge n. 236/1993. Distribuzione totale dei lavoratori per classi di età (valori assoluti)

| | Lombardia | Veneto | Friuli V. Giulia | Molise | Basilicata |
|--------|---------------------------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------|---------------------------|
| | Piani settoriali e territoriali | Voucher finanziati | Piani aziendali settor. Individuali | Piani aziendali | Piani formativi aziendali |
| 15-19 | 329 | 71 | 19 | 2 | 7 |
| 20-24 | 5.704 | 964 | 413 | 43 | 126 |
| 25-29 | 12.636 | 1.480 | 982 | 121 | 361 |
| 30-34 | 16.253 | 1.702 | 1.373 | 165 | 355 |
| 35-44 | 31.761 | 2.708 | 2.628 | 316 | 411 |
| 45-49 | 11.382 | 837 | 817 | 165 | 230 |
| 50-54 | 7.455 | 525 | 572 | 161 | 134 |
| >55 | 3.234 | 684 | 312 | 75 | 193 |
| Totale | 88.574 | 8.971 | 7.116 | 1.048 | 1.817 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati del Ministero del Lavoro e delle Regioni

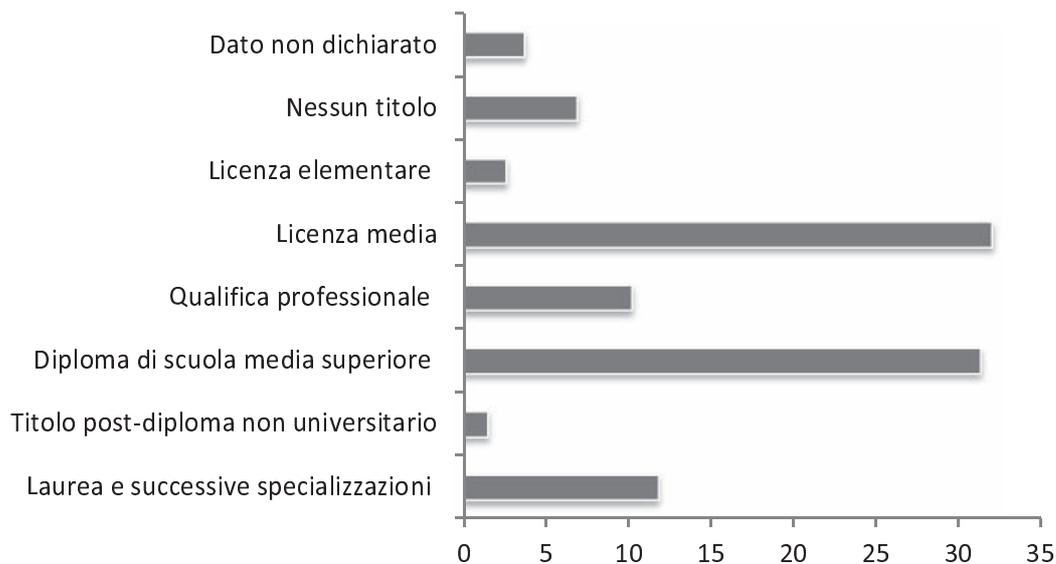
¹ Le Regioni sono tenute ogni anno a redigere, sulla base delle linee guida predisposte dal Ministero del Lavoro, un rapporto di monitoraggio sullo stato d'avanzamento delle attività finanziate attraverso le risorse della Legge n. 236/93. L'analisi presentata è stata effettuata sulla base delle informazioni presenti nei rapporti di monitoraggio di 8 Regioni che risultano in alcuni dati incompleti e non omogenei riferendosi a diversi periodi di pubblicazione degli avvisi e ai diversi decreti di ripartizione delle risorse. L'analisi è stata condotta sui seguenti provvedimenti: Decreto direttoriale n.107/2006 per la Calabria, la Sardegna, l'Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano; Decreto direttoriale n. 40/2007 per Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, Molise e Sardegna; Decreto direttoriale n. 320/2009 per Emilia Romagna e Lazio.

Sul versante dei Fondi paritetici interprofessionali, negli ultimi bandi pubblicati non risulta un esplicito riferimento ai lavoratori over 45, nemmeno da parte dei Fondi relativi ai Dirigenti. Solo Fondimpresa inserisce, all'interno degli avvisi generalisti, tra le priorità il "significativo coinvolgimento" di lavoratori con età superiore a 45 anni.

A fronte di ordini di priorità evidentemente modificati rispetto agli anni pre-crisi, la partecipazione della fascia d'età over 50 alle iniziative finanziate dai Fondi appare comunque non trascurabile. Prendendo in esame i piani formativi conclusi tra il primo gennaio 2008 e il 30 giugno 2011, si vede che i lavoratori di questa fascia d'età rappresentano il 15,5% del totale (poco più di 111.000 unità). Di questo segmento i maschi rappresentano quasi il 64%.

La distribuzione di questi lavoratori in relazione al titolo di studio (figura 4.3) mostra la presenza di una porzione estremamente significativa di titoli inferiori alla scuola superiore o alla formazione professionale (41,5% nel complesso, con larghissima prevalenza della scuola media).

Figura 4.3 Lavoratori over 50 coinvolti nella formazione finanziata dai FPI, per titolo di studio, gennaio 2008-giugno 2011 (valori %)



Fonte: elaborazione ISFOL - Ministero del Lavoro, Sistema di monitoraggio dei Fondi paritetici interprofessionali

Restringendo l'analisi alle attività di apprendimento non formale, l'indagine ISFOL-INDACO-AES mostra percentuali che decrescono fortemente nella classe 55-64 e in corrispondenza delle posizioni lavorative indipendenti (tabella 4.7).

Tabella 4.7 Partecipazione ad attività di apprendimento non formale delle persone occupate 18-64 anni, a seconda del tipo di lavoro, per classe di età, anno 2011 (Italia, valori %)

| Classe di età | Dipendenti privati | Dipendenti pubblici | Indipendenti | Totale |
|---------------|--------------------|---------------------|--------------|--------|
| 18-24 | 32,0 | 28,1 | 36,2 | 32,3 |
| 25-34 | 37,2 | 49,9 | 40,0 | 38,5 |
| 35-44 | 31,8 | 56,7 | 29,9 | 34,2 |
| 45-54 | 29,6 | 47,5 | 24,5 | 32,6 |
| 55-64 | 25,3 | 43,8 | 16,5 | 27,5 |
| Totale | 32,4 | 48,9 | 28,1 | 33,9 |

Fonte: ISFOL - INDACO, Indagine sui comportamenti formativi degli adulti. Anno 2011

La stessa indagine mostra come la partecipazione si abbassi fortemente passando dai dirigenti e quadri, agli impiegati e agli operai (tabella 4.8), evidenziando peraltro una diminuzione più marcata fra questi ultimi due livelli in riferimento alle classi d'età più avanzate (dai 44 anni in su).

Le informazioni raccolte dall'indagine ISFOL-INDACO-CVTS 2010, forniscono informazioni più precise in merito al rapporto fra la composizione demografica dei partecipanti e la dimensione aziendale. A riguardo l'indagine ha rilevato nel 2009 che, a fronte di una partecipazione media del personale delle imprese con più di 6 addetti pari al 30,6%, la quota dei lavoratori over 55 risultava sottorappresentata (22,1%). Osservando i dati disaggregati per classe di addetti, risultava inoltre evidente che la quota più bassa di partecipanti maturi alle iniziative formative si riscontrava nelle imprese più piccole, in maniera analoga a quanto rilevabile per i segmenti più giovani degli occupati osservati, anche se con differenziali minori (tabella 4.9).

Tabella 4.8 Partecipazione ad attività di apprendimento non formale delle persone occupate come dipendenti privati, a seconda del tipo di inquadramento, per classe di età, anno 2011 (Italia, valori %)

| Classe di età | Dirigenti, quadri | Impiegati | Operai | Totale |
|---------------|-------------------|-----------|--------|--------|
| 18-24 | 53,2 | 39,6 | 29,2 | 32,0 |
| 25-34 | 61,5 | 51,8 | 23,2 | 37,2 |
| 35-44 | 64,3 | 43,7 | 17,8 | 31,8 |
| 45-54 | 62,3 | 45,5 | 15,1 | 29,6 |
| 55-64 | 57,2 | 34,4 | 12,1 | 25,3 |
| Totale | 62,3 | 45,9 | 19,4 | 32,4 |

Fonte: ISFOL-INDACO Indagine sui comportamenti formativi degli adulti). Anno 2011

Tabella 4.9 Partecipanti ai corsi di formazione nelle imprese con 6 addetti ed oltre, secondo l'età, per classe di addetti, anno 2009 (valori % sul totale degli addetti di tutte le imprese)

| Numero di addetti | Fino a 24 anni | 25-54 | 55 e oltre | Totale |
|-------------------|----------------|-------|------------|--------|
| 6-9 | 15,1 | 16,3 | 10,6 | 15,6 |
| 10-19 | 14,8 | 18,8 | 13 | 17,9 |
| 20-49 | 20,8 | 22,7 | 14,1 | 21,8 |
| 50-249 | 31,2 | 36,9 | 23,7 | 35,4 |
| 250 e oltre | 47,4 | 47,4 | 36,1 | 46,2 |
| Totale | 28,1 | 31,7 | 22,2 | 30,6 |

Fonte: ISFOL - INDACO, Indagine sulla conoscenza nelle imprese. Anno 2009

Per quanto concerne le azioni di Fondo sociale europeo che hanno interessato i lavoratori over 50, dall'analisi dell'ultimo rapporto annuale disponibile sull'esecuzione dei programmi operativi del FSE (RAE 2010) si rileva che i destinatari delle attività formative dell'Asse Adattabilità, ossia di coloro che sono prevalentemente ancora occupati e sono stati coinvolti in percorsi formativi e di aggiornamento per adeguare le proprie qualificazioni e competenze, sono stati in totale poco più di 1 milione e 400 mila soggetti. Di questi gli over 54 rappresentano il 4,4% del totale.

Una delle misure attuate a livello di Unione europea per far fronte alla disoccupazione è il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Si tratta di uno strumento attivato dalla Commissione europea al fine di favorire il reinserimento occupazionale dei lavoratori espulsi dalle imprese a seguito di trasformazioni dovute alla globalizzazione nonché, nell'ultimo triennio, alla crisi economica e finanziaria. Il Fondo opera dal 2007 e copre interventi che coinvolgono crisi settoriali o industriali che abbiano provocato almeno 500 esuberanti.

Gli interventi FEG sono caratterizzati da una forte flessibilità e brevità, e si presentano come complementari alle azioni più strutturate e prolungate finanziate dal Fondo sociale europeo (percorsi formativi e accompagnamento personalizzato per periodi medio-lunghi). I percorsi di orientamento e accompagnamento alla ricollocazione sono stati realizzati con maggiore frequenza e la gestione del fondo semplificata rispetto a quella del FSE.

Dal Rapporto di valutazione del FEG (GHK, 2011), realizzato su un campione di 15 progetti conclusi con l'obiettivo di valutare efficacia e sostenibilità del Fondo a tre anni dall'avvio, è possibile ricavare alcuni dati circa i settori interessati dagli esuberanti, i soggetti coinvolti e le tipologie di azione implementate.

I settori che hanno fatto ricorso con maggiore frequenza al programma sono stati quello dell'automotive (Francia, Spagna, Portogallo), delle telecomunicazioni (Germania e Finlandia) e del tessile (Italia, Portogallo e Spagna). Si tratta di settori a forte specializzazione entrati in crisi a seguito di fenomeni connessi alla globalizzazione.

I lavoratori licenziati interessati raggiunti dagli interventi del FEG sono stati 13.134, per un impegno totale di risorse che supera i 35 milioni di euro. La media di soggetti coinvolti è di 876 lavoratori per intervento, per un costo medio di progetto pari a 2 milioni e 380 mila euro. L'80% dei beneficiari appartiene alla fascia di età tra i 25 e i 54 anni e sono in prevalenza uomini (56%). D'altronde i due settori che hanno registrato il maggior numero di esuberanti sono stati quello dell'automotive e quello delle telecomunicazioni, a forte componente maschile.

Le misure cofinanziate sono state di diverso tipo: assistenza alla ricerca di un nuovo impiego, formazione, sostegno all'imprenditorialità e autoimpiego, sostegno alla mobilità geografica; con un tasso di reinserimento medio del 41,8%. Quanto al profilo educativo il 75% dei lavoratori beneficiari è in possesso di licenza media o ha completato il biennio delle scuole superiori.

In Italia il FEG è intervenuto in favore degli esuberanti del tessile in quattro regioni: Piemonte, Sardegna, Toscana e Lombardia. Sono stati attuati processi di assistenza al reinserimento nel mercato del lavoro per 2.835 lavoratori il 53% dei quali uomini. Il tasso di reinserimento è variato molto in ragione del contesto territoriale di riferimento. In Toscana, ad esempio, è stato superiore al 65% mentre in Piemonte e Lombardia si è attestato attorno al 40%. In Sardegna, invece, non ha raggiunto il 10%.

Dal punto di vista della significatività del dato relativo al tasso di reimpiego rispetto a età, genere e titolo di studio dei beneficiari, sono da segnalare gli interventi attuati in Lombardia e in Piemonte. Nel primo caso, dei 173 lavoratori licenziati più di un quarto aveva un'età superiore ai 55 anni con un basso livello di istruzione (il 74% del totale) e oltre il 60% di essi erano donne. Nel secondo caso, il 93%

dei 1.424 lavoratori espulsi era in possesso del titolo di scuola media inferiore e il 50% dei riqualificati avevano più di 40 anni, sono stati reinseriti in settori produttivi più competitivi.

La Toscana, che presenta un tasso di reinserimento tra i più alti in Europa pur in presenza di un livello di istruzione molto più basso, è stata la regione italiana che ha realizzato il maggior numero di interventi formativi e di riqualificazione professionale (oltre 100) nell'ambito del FEG.

Il DDL di riforma del mercato del lavoro (al Capo IV, Sezione III) dedica una particolare attenzione agli interventi in favore dei lavoratori più anziani: l'articolo 52 prevede infatti che, nei casi di eccedenza di personale, possano essere stipulati accordi tra le parti sociali a livello aziendale finalizzati ad incentivarne l'esodo verso la pensione. Attraverso tali accordi, riservati comunque alle imprese che impiegano mediamente più di quindici dipendenti, il datore di lavoro si impegna a versare all'INPS, in favore dei lavoratori interessati, una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti, unitamente alla contribuzione, fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento. I lavoratori coinvolti debbono comunque raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, entro i quattro anni successivi alla cessazione dal rapporto di lavoro.

A ciò si affiancano gli incentivi all'assunzione previsti nel successivo articolo 53 secondo il quale, le assunzioni di lavoratori over 50 effettuate a partire dal primo gennaio 2013, verranno agevolate attraverso una riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per una durata di dodici mesi. Sono interessati alla misura i lavoratori disoccupati da almeno un anno, assunti con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato o in somministrazione. Nel caso in cui l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato o nell'eventualità che il contratto a tempo determinato o in somministrazione venga trasformato a tempo indeterminato, la riduzione contributiva potrà avere una durata di diciotto mesi.

4.3 | Le politiche per l'orientamento

Negli ultimi dieci anni, a partire dalla Comunicazione della Commissione europea sul *lifelong learning* (2001), e successivamente con le due Risoluzioni del Consiglio sull'orientamento lungo tutto l'arco della vita (2004 e 2008) sono stati raggiunti risultati notevoli dai Paesi europei nell'avanzamento delle politiche per l'orientamento, nel maturare di esperienze trasferibili e nel campo della ricerca su queste tematiche (CEDEFOP, 2011). L'irrompere della crisi, ed il suo protrarsi oltre le prime previsioni, ha rafforzato l'urgenza di intervenire per sostenere i mercati del lavoro europei, in parallelo con la priorità di risanare l'economia e stabilizzare i mercati finanziari. In molti Paesi sono state adottate misure specifiche dirette a migliorare i sistemi educativi e formativi, ad assicurare un più efficiente incrocio tra la domanda e l'offerta di competenze, ad innalzare il capitale umano degli individui, in un contesto nel quale la flessibilità necessaria a mercati del lavoro in rapido cambiamento sia accompagnata da reti di sicurezza per gli individui che si trovano ad affrontare transizioni frequenti, fasi di incertezza e che devono poter contare su strumenti e servizi orientativi idonei a sostenerli nelle scelte e nelle opportunità. Un obiettivo centrale da raggiungere è che siano messi a disposizione di tutti cittadini servizi di orientamento in grado di supportare ogni fase di passaggio ed ogni tipologia di individuo. La Strategia europea 2020 (*guideline* 8) impegna gli Stati europei a rafforzare, a questo scopo, i servizi di orientamento nei sistemi educativi e formativi e nella vita professionale, in cooperazione con i partner sociali e con il mondo produttivo.

Per tradurre le priorità delle Risoluzioni sulle nuove competenze per nuovi lavori e sul rafforzamento delle politiche, dei sistemi e delle prassi in materia di orientamento lungo tutto l'arco della vita (Consiglio dell'Unione europea, 2004) in azioni concrete e avvalersi dei meccanismi e strumenti europei, già dal 2007 gli Stati membri hanno istituito una Rete europea per le politiche in materia di orientamento permanente (*European Lifelong Guidance Policy Network - ELGPN*)². L'ELGPN ha svolto un lavoro di raccordo in materia di orientamento a livello europeo, basandosi su quattro aree volte rispettivamente a: incoraggiare il coordinamento e la cooperazione dei vari soggetti a livello nazionale, regionale e locale impegnati nelle politiche per l'orientamento; rafforzare la garanzia di qualità dei servizi di orientamento; facilitare l'accesso di tutti i cittadini ai servizi di orientamento; favorire l'acquisizione della capacità di orientamento nell'arco della vita intera. In particolare, in merito alla linea dedicata a sviluppare l'acquisizione delle "capacità di orientamento", il lavoro dell'ELGPN è stato realizzato all'interno di un gruppo di lavoro dedicato alle *Career Management Skills (CMS)*³. Partendo dalla convinzione che "la capacità di orientamento" è "determinante per fornire ai cittadini i mezzi con cui renderli protagonisti della costruzione del proprio percorso di apprendimento, formazione, inserimento e vita professionale", il gruppo di lavoro sulle CMS⁴ ha concentrato tutti i suoi sforzi nell'analisi dei diversi contesti europei per proporre pratiche orientative volte ad assicurare lo sviluppo di competenze auto-orientative sin da giovani per poter autonomamente, da adulti, essere in grado di trasferire e/o aggiornare le proprie competenze professionali ogni volta che il contesto lo richieda, nonché per prendere decisioni e affrontare i momenti di transizione (ELGPN, 2010).

Nel nostro Paese, la mancanza di un'istanza centrale a cui sia affidata la responsabilità della materia o comunque il coordinamento, ha limitato l'efficacia e l'efficienza delle politiche di orientamento, determinando un quadro in cui l'episodicità e la frammentazione hanno ostacolato lo sviluppo di un sistema maturo di orientamento, in una fase in cui l'offerta di orientamento è cresciuta sensibilmente, facendo aumentare il numero e le tipologie di strutture presenti nei diversi territori regionali. Anche nei riguardi del sistema attuale dei servizi per il lavoro, l'orientamento appare sempre di più una funzione/servizio senza la quale tale sistema non sarebbe in grado di perseguire i propri obiettivi fondamentali, di favorire l'occupazione e l'occupabilità. Nei centri per l'impiego e nelle agenzie per il lavoro vengono offerti molti servizi di tipo orientativo, dall'accoglienza all'erogazione di informazioni nel mercato del lavoro, al *counseling*, alla proposta di tirocini formativi e di orientamento, fino allo svolgimento di altre importanti attività di orientamento, quali i percorsi/laboratori di orientamento alla scelta, i laboratori sulle tecniche di ricerca attiva del lavoro, il bilancio di competenze, l'accompagnamento all'inserimento e reinserimento lavorativo (come il *tutoring*, l'intervista periodica ex D.Lgs. n. 297/02, l'attività di integrazione per soggetti disabili o con disagio sociale), gli stage aziendali. Lo scenario che se ne ricava appare quindi molto ricco di attività che comprendono anche progetti e sperimentazioni, ma anche frammentato e non sempre sufficientemente conosciuto dai potenziali utenti. L'urgenza di articolare un servizio capillare, strutturato e più efficace è acuita dall'emergenza della crisi che impone di potenziare le politiche di valorizzazione del capitale umano e di rendere più efficaci le politiche attive. Sulla base di tali considerazioni, la IX

2 Il sito web ufficiale dell'ELGPN: <<http://ktl.jyu.fi/ktl/elgpn>> pubblica periodicamente tutti i lavori della Rete europea per lo sviluppo delle politiche per l'orientamento permanente.

3 Membro designato per l'Italia al *Work Package 1* dell'ELGPN, dedicato alle *Career Management Skills*, ossia al gruppo di lavoro sulle capacità di orientamento al lavoro, è il Centro Euroguidance Italy collocato presso l'ISFOL.

4 Il gruppo di lavoro CMS ha svolto le sue attività con rilevanti risultati sia durante la fase progettuale che ricopre il periodo 2009-2010 sia quella ancora in corso che comprende le annualità 2011-2012. Gli *output* del gruppo sulle CMS verranno presentati durante la Presidenza europea di Cipro che illustrerà i principali risultati di tutta la rete ELGPN.

Commissione istruzione, lavoro, innovazione e ricerca della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha avviato di recente un percorso con l'obiettivo di individuare le priorità di governo per l'orientamento e le piste di lavoro per i prossimi anni. Alla luce del quadro di riferimento normativo e programmatico in materia di orientamento delle Regioni e delle Province autonome nelle filiere del lavoro, della formazione e dell'istruzione al momento, anche in relazione alle esperienze regionali, alle recenti iniziative comunitarie, a quelle del MIUR e del Ministero del Lavoro, sono stati identificati alcuni ambiti prioritari di intervento da inserire nell'agenda del Governo, delle Regioni e delle altre istituzioni locali e nazionali per promuovere l'integrazione delle politiche dell'orientamento e favorire un insieme coordinato di azioni che sappiano supportare efficacemente le persone nelle scelte di tipo formativo e professionale e nelle transizioni tra scuola, formazione, lavoro, con particolare attenzione alle persone in condizione di svantaggio e alla presenza di bisogni orientativi lungo tutto il corso della vita. Da qui l'idea di una *governance* co-partecipata con i territori per poter identificare e descrivere le *policies* regionali messe in atto per lo sviluppo dell'orientamento e per poter promuovere azioni sinergiche di assistenza tecnica, di supporto alla formazione degli operatori, di promozione della qualità del sistema di ricerca e sviluppo.

4.4 | I servizi per il lavoro: verso un sistema per le competenze

L'identificazione e la valorizzazione delle competenze maturate dagli individui nell'insieme della loro esperienza sono attività indispensabili per i servizi per il lavoro. L'attenzione sulle competenze permette di comprendere *cosa serve* per svolgere una determinata attività e, per tale motivo, migliora i processi di orientamento e *job-placement* e consente di dialogare con efficacia e trasparenza con il sistema dell'offerta formativa e con il sistema del lavoro. Permette inoltre di cogliere il bagaglio di competenze del singolo individuo in uno specifico momento del suo percorso socio-lavorativo e di progettare adeguati interventi di sviluppo professionale e di carriera. Per i servizi per il lavoro si tratta in questo caso di effettuare attività di natura consulenziale e/o di accompagnamento sia alle persone, per un loro orientamento consapevole verso i percorsi di formazione e di inserimento al lavoro, sia alle aziende. Le azioni che fanno riferimento a questa funzione sono rintracciabili in diverse tipologie di servizi tra cui il bilancio di competenze, i colloqui individuali di orientamento, l'individuazione di fabbisogni, la promozione di tirocini formativi e di orientamento al lavoro, l'individuazione e le proposte di strategia di *placement* e *outplacement*.

Nei servizi per il lavoro, dunque, la direzione verso cui si cerca di andare ha come aspetto centrale proprio l'analisi delle competenze, con servizi e azioni mirate a garantire sia l'interesse dei soggetti pubblici in termini di equità, pari opportunità e coesione sociale, sia l'interesse di persone e aziende per costruire percorsi di sviluppo personali e organizzativi aderenti al contesto di riferimento.

In questo quadro molte Regioni hanno proceduto nel lavoro di indirizzo, pianificazione, programmazione e coordinamento del sistema dei servizi per il lavoro a livello regionale, che comprende ad esempio l'approvazione dei *masterplan* regionali; alcune hanno avviato la definizione di standard regionali di qualità dei servizi, oppure hanno approvato norme relative a servizi specifici (quali tirocini e *work experiences*). Si registra anche la formalizzazione di dispositivi regionali "di sistema" quali i repertori regionali delle figure professionali, gli standard formativi ed anche i dispositivi di validazione e certificazione delle competenze acquisite anche in contesti non formali ed informali. Tutti questi

elementi impattano più o meno direttamente su una diversa modalità di programmazione degli interventi, che sempre più spesso si riferisce alla questione delle competenze, della loro misurazione e del relativo trattamento. Il quadro appare ancora caratterizzato da una accentuata frammentazione delle attività e soprattutto da insufficiente integrazione tra i diversi sistemi della formazione e del lavoro; ciò spesso impedisce il passaggio dalle buone pratiche sperimentate ad un avanzamento strutturato dei sistemi.

Recenti indagini di monitoraggio sui servizi per il lavoro realizzate dall'ISFOL delineano una fotografia caratterizzata da attivismo, ma limitata dall'eterogeneità qualitativa e quantitativa dei servizi offerti e da persistenti divari territoriali. Relativamente ai Centri per l'impiego provinciali le azioni orientative svolte sono molteplici: i servizi più diffusi risultano essere l'accoglienza, l'analisi della domanda di lavoro ed i servizi di informazione agli utenti, erogati da oltre l'80% dei Centri. Percentuali significative, anche se meno elevate, si registrano in relazione al *counseling*, ai tirocini formativi e di orientamento, ai percorsi/laboratori di orientamento alla scelta, ai laboratori sulle tecniche di ricerca attiva del lavoro, al bilancio di competenze, all'accompagnamento all'inserimento e reinserimento lavorativo, agli stage aziendali. Un discorso a parte, infine, merita l'attivazione ed il raccordo con la rete locale: più della metà delle strutture analizzate dichiara di essere impegnata in questa attività, a testimoniare uno sforzo di coordinamento e cooperazione con altri operatori per la creazione di sinergie e lo sviluppo di una comune progettualità. Tuttavia il numero degli occupati che ha trovato un impiego tramite i Servizi per il lavoro pubblici e privati è fermo al 10% (ISFOL, Mandrone et al., 2011).

L'approccio al tema delle competenze si differenzia da territorio a territorio evidenziando il perdurare di dislivelli nelle prestazioni relativamente alle metodologie e alle modalità operative. La capacità dei diversi territori di strutturare reti tra gli operatori è uno dei fattori strategici, non solo per rendere più capillare la disponibilità dei servizi ma anche per qualificare l'efficacia delle prestazioni erogate a cittadini ed imprese, valorizzando le specializzazioni dei diversi soggetti operativi. La sfida, per il prossimo futuro, sembra quindi consistere nel disporre di istituzioni di governo e di servizi che, interagendo con altri in funzione trasversale (*governance*), siano in grado di mettere in campo un'azione di sviluppo, stimolando il cambiamento, oltre che l'interazione e la connessione degli attori coinvolti, puntando ad una *qualità di sistema*, che faccia del fattore integrazione l'elemento strategico del suo funzionamento. Secondo tale approccio i sub-sistemi "lavoro-istruzione-formazione" devono essere concepiti come un *continuum*, in cui i servizi appartenenti ai diversi ambiti siano in grado di presentarsi al singolo individuo come un insieme organico di risorse fruibili, una *rete di servizi* anche nell'ottica della sussidiarietà tra pubblico e privato, funzionale a garantire agli utenti ampia libertà di scelta.

Occuparsi di trattamento delle competenze significa, dunque, adottare uno *sguardo di sistema*, in cui l'attenzione deve essere posta non solo a "come" il servizio opera, ma soprattutto alle sua *performance* e al raggiungimento dei risultati. A tal fine va assicurata una concreta integrazione tra servizi e spendibilità delle competenze sul territorio, conseguibile nella misura in cui tutti gli *stakeholder* rappresentativi di ogni sotto-sistema (attori istituzionali, Parti sociali, soggetti privati che operano per lo sviluppo delle risorse umane) condividano un progetto comune. A fronte di tali convinzioni, i dati disponibili evidenziano, invece, che nonostante la vastità di tipologie di reti presenti sul nostro territorio e la dichiarata disponibilità di collaborazione permane una limitata capacità realizzativa in tale direzione.

4.5 | Strumenti per la trasparenza, la qualità e la certificazione delle competenze

Validazione dell'apprendimento non formale e informale

Il tema della trasparenza e del riconoscimento delle competenze comunque e ovunque acquisite rappresenta stabilmente da alcuni anni un oggetto di dibattito nonché di concrete politiche di intervento a livello dell'Unione europea così come nell'ambito dei principali Paesi UE. Anche e soprattutto a valle del periodo di pesante crisi economica e occupazionale che si è abbattuto sull'Europa negli ultimi quattro anni, la comunità istituzionale e scientifica è sempre più convinta che non basti promuovere costantemente l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva (come già da anni ribadito e praticato attraverso importanti processi europei quale Lisbona 2001), ma occorra necessariamente renderlo visibile, valorizzarlo, innestarlo in un circuito sociale di comunicazione e significatività che agevoli i processi di evoluzione sociale e professionale assicurando a individui e sistema produttivo resilienza e flessibilità nei confronti degli eventi critici.

Risulta evidente che competenze estremamente pregiate e ampiamente spendibili, in questa prospettiva di "reazione alla crisi", sono spesso le più "invisibili" ed è per questo che la stessa Commissione europea invita in modo pressante i Paesi membri ad allestire ed attivare sistemi in grado di far emergere e porre in valore le competenze che gli individui maturano nelle esperienze di lavoro, ma anche nel volontariato e nell'esercizio della cittadinanza attiva così come nella vita privata.

La strategia europea di promozione attiva di questa prospettiva è dunque proseguita in questi ultimi anni su più fronti, vediamo brevemente quali.

Come noto, a partire dal documento *Common European Principles for the identification and validation of non formal and informal learning* redatto nel 2004, i Paesi UE avviano una fase pratica di allineamento su questi temi attraverso la condivisione di alcuni principi guida che tutti si impegnano a rispettare per sviluppare sistemi o pratiche di validazione dell'apprendimento⁵.

Proprio per favorire la progressiva convergenza di approcci e metodologie, negli anni a seguire la Commissione e CEDEFOP hanno lavorato all'elaborazione e costante aggiornamento dell'*European Inventory on Validation of non-formal and informal learning* (Souto Otero, McCoshan, Junge, 2005)⁶ strumento che raccoglie, illustra e mette in condivisione i diversi sistemi, processi, dispositivi e approcci alla convalida degli apprendimenti non formali e informali in uso nei diversi contesti europei. L'*Inventory*

⁵ I principi per la validazione sanciti nel 2004 sono:

- la validazione deve essere attuata su base volontaria;
- la privacy dell'individuo deve essere rispettata;
- l'accesso alla validazione deve essere equo e garantito per tutti;
- gli *stakeholder* devono partecipare alla definizione dei sistemi e dei dispositivi di validazione;
- i dispositivi devono prevedere meccanismi di orientamento e consulenza per gli individui;
- i dispositivi devono rispondere a requisiti di qualità;
- il processo, le procedure e i criteri utilizzati per la validazione devono essere chiari, trasparenti e garantiti da criteri di qualità;
- i dispositivi di validazione devono legittimare e garantire gli interessi e la partecipazione di tutti gli *stakeholder* coinvolti;
- il processo di validazione deve essere imparziale ed evitare conflitti di interessi;
- coloro che gestiscono la valutazione devono avere specifiche competenze e preparazione professionale.

⁶ DG Education and Culture, *European Inventory on Validation of non-formal and informal learning*, Brussels, October 2005.

(il cui ultimo aggiornamento è relativo al 2010 ed è stato pubblicato a giugno 2011)⁷ ha permesso poi di evidenziare in che modo i "principi comuni" sono stati applicati e recepiti nei diversi contesti europei e come i differenti contesti nazionali si sono orientati e attivati rispetto al concetto di validazione.

Secondo l'ultimo aggiornamento dell'*Inventory* è dunque possibile differenziare e suddividere gli Stati membri in 2 gruppi sulla base del livello di implementazione e sviluppo di strategie nazionali finalizzate alla validazione degli apprendimenti non formali e informali. Sono infatti 16 i Paesi membri che hanno, ad oggi, elaborato una strategia formalizzata in materia di validazione delle competenze derivanti da esperienza, mentre 13 quelli sono in fase di elaborazione o sperimentazione di tale strategia. Più nel dettaglio, alcuni Paesi (come Danimarca, Svizzera, Svezia, Polonia, Norvegia, Olanda) stanno applicando dispositivi di validazione in stretta connessione con il mercato del lavoro per far fronte alla crisi economica e all'aumento della disoccupazione; la maggior parte di queste realtà mostra sistemi di validazione degli apprendimenti da esperienza piuttosto consolidati e integrati con il sistema socio-economico di riferimento. Molti altri Paesi si sono invece concentrati sui sistemi di validazione degli apprendimenti per la popolazione adulta (Slovenia, Romania, Portogallo, Lituania, Irlanda, Belgio, Bulgaria); altri ancora (come Francia, Regno Unito, Finlandia) hanno ancorato il sistema di validazione degli apprendimenti da esperienza a dispositivi strutturati per il riconoscimento delle competenze, in funzione dell'acquisizione di una qualifica professionale. Esistono poi Stati membri (Germania, Spagna, Belgio) in cui la struttura federalista dei sistemi di governo ha reso assai eterogeneo e differenziato l'approccio alla validazione, con effetti diversificati sull'implementazione dei dispositivi. Il monitoraggio ha evidenziato quanto l'applicazione di dispositivi di validazione degli apprendimenti non formali e informali sia vincolata non soltanto ad aspetti tecnico-metodologici, ma anche e soprattutto da scelte politico-strategiche relative allo sviluppo socio-culturale di un Paese e ai suoi orientamenti in materia di educazione, istruzione e formazione professionale e lavoro.

Le Linee Guida CEDEFOP *European guidelines for validating nonformal and informal learning* ribadiscono e sottolineano anche l'importanza della connessione tra il concetto e le esperienze di validazione degli apprendimenti non formali ed informali e altri strumenti e dispositivi europei per la trasparenza del sistema di istruzione e formazione. In particolare, specifici legami e interazioni dirette vengono individuate con:

- *Network europeo per il miglioramento della cooperazione nelle procedure di controllo qualità dell'istruzione superiore e accademica e dell'istruzione e formazione professionale* (ENQA ed ENQA-VET)⁸ al fine di migliorare la qualità e la trasparenza dei sistemi di valutazione e certificazione;
- *Quadro europeo delle qualificazioni per il lifelong learning* (*European Qualification Framework for lifelong learning - EQF*) che fornisce indicazioni e riferimenti utili per la condivisione e il confronto tra i diversi livelli di qualifica elaborati dagli Stati membri e allo stesso tempo incoraggia il collegamento tra sistemi di validazione degli apprendimenti non formali e informali e sistema di qualificazione;
- *Europass portfolio* che permette di inserire al suo interno competenze in esito ad esperienze di apprendimento formale, non formale ed informale;
- *Sistema europeo dei crediti nell'istruzione superiore* (ECTS) e *nella formazione professionale*

⁷ Sito di riferimento <<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory.aspx>>

⁸ Sito di riferimento <www.enqa.eu>

(ECVET) permettono di veder riconosciuti apprendimenti ovunque e comunque appresi e possono quindi essere collegati alla validazione degli apprendimenti non formali ed informali.

Contestualmente alle Linee Guida redatte dal CEDEFOP, il rapporto *Recognising non formal and informal learning: outcomes, policies and practices* pubblicato da OCSE nel 2010, fornisce ulteriori approcci strategici e metodologici al tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali.

In particolare, i temi chiave su cui si deve basare un processo di validazione sono la "visibilità" ossia la possibilità di rendere visibili e trasparenti apprendimenti ovunque e comunque appresi e la "documentazione" ossia la necessità di documentare tali apprendimenti con prove tangibili (titoli, qualifiche formali, attestazioni, testimonianze ecc.).

La sfida a cui i decisori politici sono chiamati a rispondere, è dunque, secondo il Rapporto OCSE, di trovare il giusto equilibrio tra benefici e costi e soprattutto di valorizzare i vantaggi che, tale dispositivo, è in grado di generare per gli individui, per il mercato del lavoro e per la società nel suo complesso.

Il tema della validazione degli apprendimenti ovunque e comunque appresi trova una sua logica collocazione anche all'interno di Europa 2020.

Certificazione delle competenze comunque acquisite: approcci e pratiche nazionali e regionali

Negli ultimi tre anni la politica e le istituzioni nazionali hanno rilanciato a più riprese la prospettiva della certificazione delle competenze comunque acquisite e quindi anche della validazione dell'apprendimento non formale e informale. Ciò ha certamente una connessione con la crisi economica che ha colpito il nostro Paese e l'economia globale e con la necessità di migliorare e aggiornare le competenze degli individui che affrontano l'incertezza del mercato del lavoro. La crisi economica ha acuito la disparità tra domanda e offerta di competenze e di fatto la questione della manutenzione e valorizzazione delle competenze ha assunto una connotazione prioritaria anche nelle agende politico-istituzionali. In particolare la validazione dell'apprendimento non formale e informale è considerata e promossa nelle sedi comunitarie ed internazionali quale elemento strategico di innovazione e ottimizzazione dei sistemi di apprendimento per la valorizzazione delle persone e lo sviluppo della occupabilità. È infatti dimostrato (OCSE, 2010b) che poter accertare e convalidare competenze apprese con l'esperienza, porta con sé diversi vantaggi: incide positivamente sui numeri dell'apprendimento permanente, aiuta a dinamizzare alcuni meccanismi rigidi di accesso o mobilità nel mercato del lavoro, apre nuove strade a molti lavoratori o aziende in crisi occupazionale, sostiene la mobilità europea e internazionale per studio o per lavoro, fornisce basi più affidabili per un accesso di qualità di lavoratori provenienti da altri Paesi europei o extraeuropei, supporta i giovani nel mettere in valore esperienze utili quali stage, tirocini, volontariato.

Nell'aprile 2012 si è avviato l'iter parlamentare del Disegno di Legge n. 3249 del Ministro del Lavoro che, nel quadro delle riforme in materia di mercato del lavoro e sostegno all'occupazione, individua agli articoli 68 e 69 capo VII i temi della validazione dell'apprendimento non formale e informale e del sistema nazionale di certificazione delle competenze quali due elementi fondamentali per assicurare e concretizzare l'apprendimento permanente in funzione del mantenimento di condizioni di occupabilità dei cittadini. Il testo del Disegno di Legge affronta queste materie in modo complessivo e pienamente nella prospettiva indicata dall'Unione europea, innescando il processo di definizione di regole nazionali e cogenti (standard) utili a stabilire le caratteristiche e i soggetti coinvolti nei processi di certificazione

al fine di garantire trasparenza e spendibilità alle competenze comunque acquisite e ampia accessibilità ai servizi di validazione e certificazione.

In alcuni documenti di valenza nazionale questa prospettiva era stata richiamata in modo esplicito:

1. il *Libro bianco* del Ministero del Lavoro, pubblicato nel 2009 dichiara che è necessario dare valore a quanto si apprende sul posto di lavoro e ribadisce l'importanza e la necessità di costruire e implementare un sistema nazionale di validazione delle competenze;
2. il Documento *Italia 2020* Piano d'azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, firmato il 23 settembre 2009 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Ministro dell'Istruzione e Università, individua le politiche strategiche per i prossimi anni nel campo della formazione professionale, e identifica un urgente bisogno di sviluppare approcci e strumenti per garantire un incontro tra le competenze dei lavoratori e le esigenze del mercato del lavoro, con specifica priorità sulla "valutazione e validazione" dell'apprendimento;
3. le *Linee Guida per la Formazione* del 17 febbraio 2010 firmate dal Ministero del Lavoro, le Regioni e le Parti sociali prevedono il rilancio del sistema nazionale delle qualificazioni, quale base fondamentale per l'efficienza e trasferibilità dei risultati dell'apprendimento non formale e informale secondo le indicazioni europee. In particolare la validazione delle competenze è indicata come un aspetto importante per lo sviluppo economico, la competitività e l'apprendimento permanente e si sottolinea anche l'importanza del Libretto formativo quale strumento di raccolta delle informazioni e valorizzazione delle competenze.

Sul versante dell'apprendistato il tema della certificabilità degli apprendimenti è stato affrontato sul piano normativo a livello nazionale in modo più puntuale. Il Testo Unico per l'Apprendistato (TUA) di cui al D.Lgs. n. 167/2011 indica che le competenze acquisite dall'apprendista potranno essere certificate secondo le modalità definite dalle Regioni sulla base del costituendo repertorio delle professioni e successivamente registrate sul Libretto formativo del cittadino. A partire da questo Testo è stato svolto un intenso lavoro di raccordo tra Ministeri competenti e Regioni che ha dato vita all'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2012 per la "definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite per l'apprendistato". In tale Accordo sono contenuti numerosi riferimenti importanti in chiave nella prospettiva di progressione del sistema generale e tra questi:

- una serie di definizioni generali che riguardano i risultati dell'apprendimento, le tipologie di apprendimento formale, non formale e informale, la convalida/validazione dell'apprendimento, la certificazione delle competenze;
- la definizione delle competenze quale elementi minimi di certificazione aggregabili in figure/profili di riferimento, raccolti in repertori codificati e correlabili anche in base al livello EQF e alla esplicitazione dei risultati dell'apprendimento;
- un processo quadro per la certificazione delle competenze comunque acquisite, processo che prevede identificazione, accertamento e attestazione delle competenze ovvero fasi di lavoro coerenti con le *Guidelines* CEDEFOP per la validazione dell'apprendimento formale, non formale e informale;
- la definizione di elementi minimi di trasparenza nel certificato/attestato in esito al processo di certificazione.

Come sottolineato, questo Accordo riveste una particolare importanza sia in senso generale nella

progressione del sistema italiano verso un quadro nazionale di standard per la certificazione in senso europeo, sia nello specifico dell'apprendistato dove la certificabilità degli esiti di apprendimento è stata in questi anni un punto di debolezza.

Parallelamente al lavoro comune realizzato sul piano nazionale, in questi anni molte Regioni italiane hanno introdotto, all'interno del proprio sistema, il tema della certificazione e validazione delle competenze, contestualizzando e differenziando strumenti e modalità di approccio. Si evidenziano tre fasi di avanzamento delle politiche e pratiche regionali in materia (ISFOL, Perulli, 2012).

Un primo gruppo di Regioni, di cui si sintetizzano i dati nella tabella 4.10, si sono impegnate in una prima fase di definizione e sperimentazione dei sistemi di validazione e certificazione, spesso proprio a partire da esigenze pressanti quali quelle legate all'apprendistato o alle politiche attive per il lavoro. La necessità di riformulare oggi i provvedimenti di implementazione dell'apprendistato professionalizzante ex D.Lgs n. 276/2003 per via dell'entrata in vigore del Testo Unico Apprendistato, costituisce un'occasione per consolidare i sistemi anche in relazione alla certificazione e validazione delle competenze.

Un altro gruppo di Regioni, di cui alla tabella 4.11, hanno invece attivato una strategia più formalizzata in questo campo dando avvio ai processi di implementazione dei sistemi di certificazione che però al momento non sono ancora avviati.

Infine un ulteriore gruppo di sei Regioni ha già normato e avviato sistemi regionali complessivi di certificazione e validazione delle competenze comunque acquisite adottando repertori regionali di qualifiche su cui si allestisce l'offerta di formazione ma in cui si possono anche individuare e validare le competenze acquisite con l'esperienza (tabella 4.12).

Tabella 4.10 Sistemi in definizione

| Regione | Ambito di applicazione | Riferimenti normativi |
|------------------------------|--|--|
| Abruzzo | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante | <ul style="list-style-type: none"> • Accordo quadro per la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante nella Regione Abruzzo, del 10.02.2005 • Legge Regionale n°4 del 4 dicembre 2009 "Disciplina dell'apprendistato" |
| Basilicata | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Alternanza scuola-lavoro | <ul style="list-style-type: none"> • Legge Regionale n°33 dell'11/12/2003 "Riordino del sistema formativo integrato" (art.28) • Legge Regionale n°28 del 13/11/2006 - Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato • POR 2007-2013 "Linee di intervento triennale per la qualificazione, il rafforzamento e l'ampliamento dell'offerta formativa scolastica" |
| Calabria | <ul style="list-style-type: none"> • Politiche attive per il lavoro | <ul style="list-style-type: none"> • POR Calabria 2007-2013 "Catalogo Regionale dell'offerta formativa per l'attuazione delle politiche attive del lavoro" |
| Campania | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Educazione degli adulti • Politiche attive per il lavoro | <ul style="list-style-type: none"> • Accordo Quadro sull'apprendistato professionalizzante del 14/12/2010 • Piano di azione per il lavoro "Campania al lavoro!" dell'8/10/2010 |
| Friuli Venezia Giulia | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Educazione degli adulti • Alternanza scuola-lavoro | <ul style="list-style-type: none"> • Legge Regionale n°18 del 9 Agosto 2005 "Regolamento dell'apprendistato professionalizzante" • DGR 2023 DD. 31.8.2006 |
| Molise | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Educazione degli adulti | <ul style="list-style-type: none"> • Regolamento Regionale 8 gennaio 2010, n. 1. - Regolamento attuativo della Legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3, ad oggetto: "Disciplina in materia di apprendistato" |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| Provincia Autonoma di Bolzano | <ul style="list-style-type: none"> • Formazione continua • Educazione permanente degli adulti | <ul style="list-style-type: none"> • Piano Operativo Provinciale 2007-2013 |
| Provincia Autonoma di Trento | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Programmi europei • Educazione permanente degli adulti • Volontariato | <ul style="list-style-type: none"> • Piano Operativo Provinciale 2007-2013 |
| Puglia | <ul style="list-style-type: none"> • Educazione permanente degli adulti • Alternanza scuola-lavoro • Percorsi di qualifica professioni turistiche | <ul style="list-style-type: none"> • POR 2007-2013 • Legge n. 59 del 28 marzo 2003 • DGR n. 2619 del 28 dicembre 2009 |
| Sardegna | <ul style="list-style-type: none"> • Apprendistato professionalizzante • Percorsi di qualifica per personale di assistenza agli anziani | <ul style="list-style-type: none"> • Legge Regionale 20/2005 • DGR n. 8/15 del 28/2/2006 • Apprendistato professionalizzante - "Direttiva Regionale 2010 • Delibera 45/11 del 21/12/2010 – programma Leonardo da Vinci |
| Sicilia | <ul style="list-style-type: none"> • Educazione permanente degli adulti • Politiche attive per il lavoro | <ul style="list-style-type: none"> • Decreto dell'Assessore alla famiglia, alle politiche sociali e del lavoro n. 699 del 12 agosto 2010 |

Tabella 4.11 Sistemi in implementazione

| Regione | Ambito di applicazione | Riferimenti normativi |
|----------------|--|---|
| Lazio | <ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazioni di validazione degli apprendimenti non formali e informali nell'Apprendistato professionalizzante, nei centri per l'impiego e per il Ministero della Difesa | <ul style="list-style-type: none"> • Lazio 2020 nell'ambito del POR 2007-2013 • Deliberazione della Giunta Regionale del 22 marzo 2006, n. 128 "Istituzione di un Repertorio Regionale dei profili professionali e formativi" nell'ottica della creazione di un sistema finalizzato alla certificazione delle competenze acquisite in percorsi formativi e al riconoscimento dei crediti per l'integrazione dei sistemi. Approvazione delle Linee di indirizzo. • Protocollo d'intesa tra Regione Lazio e il Comando Regione Militare Centro per la "gestione della certificazione di specifici percorsi formativi e delle competenze possedute dal personale appartenente alle Forze Armate". |
| Liguria | <ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazioni di validazione degli apprendimenti non formali e informali nell'Apprendistato professionalizzante, nell' Educazione degli adulti, nella Certificazione e accreditamento delle competenze dei cittadini immigrati | <ul style="list-style-type: none"> • Legge regionale n. 18 dell'11 maggio 2009 avente per oggetto "Sistema educativo regionale di Istruzione, Formazione e Orientamento". • Linee di indirizzo per la sperimentazione dell' apprendistato professionalizzante – Gruppo tecnico protocollo di intesa Regione Liguria – Parti sociali (2008) • Legge Regionale n. 7 del 2007 Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati. • Piano Triennale dell'istruzione, della formazione e del lavoro 2010-2012 |
| Marche | <ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazioni di validazione degli apprendimenti non formali e informali nell'Alternanza scuola-lavoro, nella Formazione continua e nell' Educazione permanente degli adulti | <ul style="list-style-type: none"> • Legge regionale n. 2 del 2005 Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro • DGR 1656 del 22/11/2010 "Approvazione dell'architettura del sistema regionale per il riconoscimento e la certificazione delle competenze della Regione Marche" |
| Veneto | <ul style="list-style-type: none"> • Sono stati attivati progetti pilota in diversi ambiti di istruzione e formazione e settori produttivi | <ul style="list-style-type: none"> • DGR 1758 del 16/06/2009 |

Tabella 4.12 Sistemi avviati

| Regione | Ambito di applicazione | Riferimenti normativi |
|----------------|---------------------------------------|--|
| Emilia Romagna | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • Legge Regionale n°12 del 2003 • Delibera della Giunta Regionale n°530 del 19/04/2006 "Il sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze" |
| Lombardia | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • DGR n. 8/6563 del 13 febbraio 2008 "Indicazioni regionali per l'offerta formativa in materia di istruzione e formazione professionale" ed in particolare la Parte Terza "Certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi" • Delibera regionale 3337 del 2010 |
| Piemonte | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • DGR n. 152-3672 del 02/08/2006 • Linee Guida per le attività di certificazione |
| Toscana | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • Legge Regionale n°32/2002 • Disciplinare per l'attuazione del sistema regionale delle competenze - Regolamento di esecuzione della L.R. 32/2002 - Testo coordinato con le modifiche approvate con DGR n. 731/2010 |
| Umbria | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • Delibera di Giunta Regionale n° 51 del 18/01/2010 "Approvazione della Direttiva sul sistema regionale degli standard professionali, formativi, di certificazione e di attestazione" |
| Valle d'Aosta | • Sistema Regionale di Certificazione | <ul style="list-style-type: none"> • Deliberazione della Giunta Regionale n.2712 del 02/10/2009 "Approvazione delle Disposizioni per l'istituzione e la gestione del sistema regionale di certificazione delle competenze e per la costituzione del repertorio degli standard professionali" • Approvazione dell'istituzione del repertorio regionale dei profili e degli standard professionali e delle competenze ed approvazione dei relativi criteri e modalità di funzionamento in applicazione dell' art.19 della Legge regionale 31 marzo 2003, n. 7 recante "Disposizioni in materia di politiche regionali del lavoro, di formazione professionale e di riorganizzazione dei servizi per l'impiego" |

Ad uno sguardo generale, si può affermare che, al pari del contesto europeo, tutte le Regioni italiane hanno avviato riflessioni, azioni e iniziative, più o meno formalizzate, per valorizzare e affermare il principio della certificabilità di tutti gli apprendimenti. Là dove i sistemi e le strategie sono più consolidati e operativi, vi è contestualmente la presenza di un corredo normativo che comprende standard professionali e di qualifiche e sistemi di riconoscimento dei crediti formativi.

Nei prossimi anni è prevedibile e auspicabile che tutte le Regioni arrivino a convergere progressivamente su criteri e strumenti che contemperino la specificità dei territori e del patrimonio di norme regionali con l'adozioni di criteri e strumenti a valenza nazionale (per esempio il Libretto formativo del cittadino) e di conseguenza con strategie e orientamenti di respiro europeo.

Una delle criticità più volte riscontrata in numerose analisi sulla formazione continua, riguarda la qualità della formazione, intesa come capacità effettiva di rispondere ai bisogni di crescita professionale dei lavoratori e di miglioramento del sistema produttivo e organizzativo delle imprese. Numerose sono le motivazioni che conducono ad una formazione decontestualizzata, spesso trainata da contingenze

legate esclusivamente alla possibilità di usufruire di finanziamenti: generalmente le iniziative di questo tipo difficilmente implicano anche un riconoscimento delle conoscenze e competenze acquisite. Al contrario, le esperienze più qualificate di offerta formativa fanno riferimento necessariamente a due approcci: il primo, a carattere "esogeno" e di sistema, è centrato sulla definizione di declaratorie dei profili professionali per unità di competenze al fine di programmare un'offerta formativa coerente con le nuove esigenze di professionalità e con le necessità del mercato.

Il secondo approccio è altresì centrato sull'analisi dei fabbisogni dei target, definibile quindi come "endogeno" al processo di pianificazione formativa.

In questa prospettiva paiono rilevanti due esperienze in atto da parte dei Fondi paritetici interprofessionali, una riconducibile maggiormente all'approccio esogeno e/o di sistema, l'altra all'approccio endogeno della qualificazione del processo formativo.

Il primo caso si riferisce al Fondo banche e assicurazioni, che in sinergia con ABI, è impegnato a delineare un sistema di certificazione delle qualifiche, secondo quanto previsto dalle direttive europee (in particolare la Direttiva UE 36 del 2005). Il lavoro è estremamente complesso e si svolge con il supporto delle rappresentanze delle diverse categorie professionali del settore, anche di livello territoriale⁹. Il processo avviato è soprattutto finalizzato a qualificare la stessa offerta formativa finanziata dal Fondo, orientando la programmazione in coerenza con le caratteristiche dei profili professionali definiti. Certamente l'esperienza si giova della particolarità del settore coinvolto, ove storicamente si registrano i più alti livelli di investimento in formazione.

Il monitoraggio della sperimentazione consentirà l'affinamento della procedura di progettazione e la sua conseguente messa a regime. Anche in virtù della partecipazione dell'ISFOL a queste attività, le buone pratiche derivanti potranno costituire modelli ulteriormente diffondibili tra i Fondi paritetici interprofessionali e, più in generale, nei contesti della bilateralità per la formazione continua.

Il secondo caso riguarda l'esperienza di FONDIR, Fondo paritetico rivolto ai dirigenti del settore terziario. Con gli ultimi due avvisi emanati nel 2012 (*Avvisi 2012 per la presentazione di Piani e voucher formativi*), FONDIR ha introdotto una nuova procedura di candidatura delle proposte, alternativa a quella tradizionale, in quanto costruita secondo l'approccio del *Ciclo delle Competenze*. Si tratta di una sperimentazione di un percorso che porta al riconoscimento della qualità della progettazione formativa dei Piani presentati al Fondo per il loro finanziamento¹⁰. Gli obiettivi che il Fondo si è posto sono sostanzialmente due: elevare la qualità dei progetti formativi, costruendo un maggiore raccordo tra piani di sviluppo delle imprese e acquisizione di competenze, e riconoscere all'impresa un ruolo propositivo nello sviluppo delle risorse umane, socialmente responsabile nei confronti dei lavoratori stessi.

Per questi motivi FONDIR ha rivisitato il proprio formulario, introducendo alcuni campi aggiuntivi entro cui fornire informazioni funzionali ad allineare le candidature dei Piani formativi all'impostazione definita in sede europea. In particolare il nuovo formulario richiede informazioni aggiuntive in relazione ai seguenti punti:

- modalità di realizzazione delle analisi dei fabbisogni di competenze e successiva elaborazione delle Unità di competenza (*learning outcome*);

⁹ Il processo viene supportato anche dall'ISFOL, che nell'aprile del 2011 ha siglato con il Fondo un Protocollo d'intesa.

¹⁰ La sperimentazione è stata progettata con il contributo dell'ISFOL, sulla base di uno specifico Protocollo d'intesa, siglato nell'ottobre 2011.

- individuazione delle risorse da coinvolgere e analisi dei fabbisogni individuali, per il posizionamento dei singoli lavoratori rispetto ai *learning outcomes*, e successiva indicazione delle modalità di apprendimento più funzionali alle necessità delle singole risorse coinvolte (*personalizzazione*);
- valutazione dei risultati, con indicazione delle modalità procedurali di verifica e validazione degli esiti dell'apprendimento ritenute più funzionali al Piano proposto.

Il Comitato di comparto del Fondo ha il compito di valutare la correttezza del percorso formativo proposto secondo il Ciclo delle competenze e, al termine del percorso formativo, di autorizzare il rilascio della Certificazione della qualità della progettazione formativa.

Il Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente

Da oltre un decennio le politiche comunitarie in materia di istruzione e formazione hanno stabilito priorità concrete in termini di trasparenza delle qualificazioni, qualità dei sistemi d'istruzione e formazione professionale, riconoscimento e validazione dell'apprendimento non formale e informale, approccio comune per il trasferimento dei risultati dell'apprendimento tra sistemi, codici di riferimento comune per i sistemi di istruzione e formazione basati sui risultati dell'apprendimento. Come è noto, infatti, sulla base del principio di sussidiarietà, ogni Stato membro ha la piena responsabilità dei contenuti e dell'organizzazione dei propri sistemi di istruzione e formazione; di conseguenza il ruolo di *governance* a livello comunitario è quello di contribuire allo sviluppo della qualità dell'istruzione e della formazione incoraggiando la cooperazione tra Stati membri.

È evidente che un'attenzione particolare deve essere rivolta all'obiettivo di creare un "codice di riferimento comune" che, a partire dalla specificità di ciascun sistema educativo e formativo, sia in grado di mettere in trasparenza le conoscenze e competenze acquisite nei diversi percorsi di apprendimento. È con tale finalità che nel 2008 si avvia la realizzazione dello *European Qualification Framework* per il *lifelong learning* attraverso una Raccomandazione *ad hoc*.

Il Quadro europeo è uno schema di riferimento comune per "tradurre" il sistema delle qualificazioni ed i relativi livelli di apprendimento presenti dei diversi Paesi ed è stato ideato come un dispositivo d'interconnessione per rendere più leggibili i risultati previsti in esito ai percorsi di apprendimento comunque e dovunque acquisiti. Si tratta, in sostanza, di una griglia di conversione/lettura che mette in relazione le diverse qualificazioni¹¹ rilasciate nei Paesi membri, in una struttura a otto livelli, il cui confronto si basa sugli esiti dell'apprendimento (*learning outcomes*). Rispetto a questa meta-struttura i vari Stati sono chiamati, su base volontaria, a rileggere e/o ridefinire i propri sistemi d'istruzione e formazione, in modo da collegarli all'EQF. Il Quadro si applica a tutte le qualificazioni, da quelle ottenute in un percorso scolastico obbligatorio, ai livelli più alti d'istruzione e formazione accademica/professionale, a quelle non formali e informali.

L'EQF non rappresenta dunque una duplicazione a livello europeo dei sistemi nazionali, né un tentativo di imporre da parte dei decisori comunitari un'omogeneizzazione dei titoli e delle qualifiche; si tratta,

¹¹ L'accezione di *qualification*, di cui si è tenuto conto per l'impostazione del Rapporto di referenziazione italiano, è quella contenuta nella Raccomandazione EQF che la definisce come il "risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando un'autorità competente stabilisce che i risultati dell'apprendimento di una persona corrispondono a standard definiti". Al fine di migliorare la comprensione, nel Rapporto italiano "qualification" è stato tradotto con "qualificazione" per evitare confusione con termine "Qualifica".

al contrario, di una rilevante operazione di trasparenza che potrà facilitare e dare una nuova linfa al mercato del lavoro nazionale e comunitario, nonché rendere più comprensibile ai cittadini l'iter da seguire, nel caso in cui si intenda spostarsi da un segmento dei sistemi ad un altro, o da uno Stato ad un altro, per motivi di apprendimento e/o di lavoro. Dal punto di vista del cittadino l'EQF intende, infatti, garantire un maggior livello di "portabilità" delle qualificazioni e delle competenze, al fine di ampliare le opportunità occupazionali e le possibilità d'istruzione e formazione.

L'adozione di EQF comporta il passaggio da un'analisi dei percorsi di apprendimento basata sugli input, quali la durata, il curriculum o la tipologia dell'istituzione erogatrice, a una basata sui *learning outcomes* (LO), vale a dire l'insieme delle conoscenze, abilità e competenze previste al termine del percorso di apprendimento.

L'opzione di descrivere i livelli EQF attraverso i LO intende favorire la lettura e la correlazione tra le *qualifications* dei diversi Paesi, attraverso la messa in trasparenza del loro contenuto. A fronte della diversità della configurazione dell'offerta formativa e dei suoi output nei diversi Paesi, l'approccio basato sui LO risulta una modalità attuabile per far comprendere ai sistemi formativi e del lavoro - e agli stessi utenti - il contenuto delle qualificazioni rilasciate.

L'implementazione di EQF ha agito quindi da catalizzatore, accelerando l'introduzione dei LO nella definizione degli output dei percorsi di apprendimento.

Il sistema d'istruzione e formazione professionale è stato il primo contesto che ha introdotto l'approccio basato sui LO per ridefinire le qualificazioni e i curricula; infatti, la necessità di trovare un punto di incontro con il mondo produttivo, ha guidato la scelta di sviluppare qualificazioni che identificassero specifici risultati di apprendimento, basati su standard nazionali concordati con le Parti sociali.

In seguito all'adozione dell'EQF, e quindi alla necessità di correlare le qualificazioni nazionali agli otto livelli previsti, lo sforzo maggiore è stato affrontato dai Paesi privi di un proprio Quadro nazionale delle qualificazioni (NQF), che hanno dovuto avviare un processo di ridefinizione delle singole qualificazioni utilizzando i risultati di apprendimento e conformandosi ai criteri di referenziazione previsti dalla citata Raccomandazione; in molti di questi Paesi, il processo di referenziazione ha dato vita ad un duplice effetto, ottenendo alla fine del processo la definizione di un Quadro nazionale e la referenziazione al Quadro europeo.

Del resto la rapida crescita dei NQF, registrata già dal 2004, testimonia l'esigenza di un livello più elevato di trasparenza e di comparabilità delle qualifiche a tutti i livelli, evidenziando contestualmente l'ampia condivisione dei principi fondamentali alla base dell'EQF.

Lo sviluppo di quadri nazionali delle qualificazioni che utilizzano descrittori basati sui LO rappresenta un primo passo verso l'obiettivo di rendere le qualificazioni e i livelli di apprendimento (spesso impliciti) più espliciti per tutti gli utilizzatori (discenti e datori di lavoro). Al tempo stesso i LO favoriscono la flessibilità in termini di organizzazione dell'apprendimento, responsabilizzano le istituzioni erogatrici rispetto alle aspettative che devono convergere verso standard nazionali/regionali o settoriali e migliorano i processi di assicurazione della qualità relativi ai sistemi educativi e delle qualificazioni.

Molti sono i benefici riconducibili all'uso dei LO nella descrizione delle qualificazioni.

A livello di sistema si può riscontrare un aumento della flessibilità e dell'affidabilità dei sistemi educativi e formativi e una gestione più consapevole dei sistemi di qualificazioni.

Per quello che invece attiene al singolo individuo, la conoscenza di ciò che una determinata qualificazione realmente esprime in termini di conoscenze, competenze e abilità rappresenta una grande opportunità,

perché lo rende consapevole del proprio percorso di apprendimento e lo supporta nelle scelte future, sia rispetto ad altri percorsi formativi, sia rispetto all'inserimento lavorativo.

Nello stesso modo i datori di lavoro traggono beneficio da una descrizione delle qualificazioni in un linguaggio chiaro, perché permette loro di comprendere le reali conoscenze e competenze del candidato e di comparare qualificazioni similari, semplificando il reclutamento delle risorse umane.

Infine, per le istituzioni e gli enti erogatori di formazione, una descrizione puntuale degli *outcome* della qualificazione e quindi del percorso formativo, rende i percorsi più chiari ed attraenti ai potenziali fruitori. Ciò garantisce un'offerta formativa più trasparente e di qualità, perché permette agli utenti di confrontare le diverse opportunità formative in modo semplice, favorendo una maggiore partecipazione all'apprendimento permanente.

Affinché tutto questo si realizzi, è però importante che il processo di formulazione delle qualificazioni avvenga attraverso l'assunzione di un impegno istituzionale delle autorità competenti e delle Parti sociali: è essenziale, infatti, definire un percorso condiviso finalizzato al pieno consenso sui contenuti delle qualificazioni.

Vi è quindi la necessità per i sistemi d'istruzione e formazione di basarsi su standard espliciti definiti congiuntamente con gli *stakeholder*.

A livello europeo, la Raccomandazione ha proposto, attraverso la griglia EQF, un riferimento comune volto a collegare i sistemi nazionali di qualificazione di Paesi diversi e ad agevolarne la comunicazione. In questo modo si creerebbe dunque una rete di sistemi delle qualifiche indipendenti ma collegati e reciprocamente comprensibili. In sintesi l'intento è dunque quello di:

- semplificare la comunicazione fra gli attori coinvolti nei Paesi;
- permettere traduzione, posizionamento, confronto tra diversi esiti dell'apprendimento, consentendo trasferimento/spendibilità di qualifiche e competenze anche al di fuori del Paese in cui sono state conseguite;
- facilitare l'incontro (*matching*) tra bisogni espressi dal mercato del lavoro ed opportunità di istruzione/formazione offerte nei diversi Stati;
- sostenere i processi di validazione dell'apprendimento non formale ed informale;
- fungere da riferimento comune di qualità per lo sviluppo di istruzione e formazione;
- contribuire allo sviluppo di qualifiche a livello settoriale facilitando gli *stakeholder* nell'identificazione di interconnessioni e sinergie con le qualifiche settoriali;
- stimolare e accompagnare riforme/sviluppo delle strutture nazionali di qualificazione.

La comparabilità internazionale delle qualifiche, così come promossa dall'EQF, interessa gran parte dei Paesi membri, i quali colgono nella risposta a tale obiettivo anche l'opportunità di innovare i propri sistemi formativi, fatto del resto testimoniato dal rapido emergere dei Quadri nazionali in molti dei Paesi che hanno aderito.

Ad esempio, Paesi come la Croazia, l'Islanda e la Polonia, considerano i loro NQF come quadri/strumenti di riforma che mirano esplicitamente a migliorare pertinenza, coerenza e qualità del sistema già esistente. Questo può implicare radicali cambiamenti, come, ad esempio, lo sviluppo di nuovi percorsi di apprendimento e programmi, o il cambiamento di ruoli e responsabilità delle parti interessate.

Altri Paesi, come Danimarca e Paesi Bassi, vedono invece i loro NQF come strutture di comunicazione che mirano a ottimizzare l'esistente, migliorando le descrizioni degli attuali sistemi di qualifiche. Infine, i NQF di Francia e Regno Unito hanno un ruolo puramente normativo.

In Italia, dove come è noto manca ancora un NQF, l'adesione alle politiche comunitarie destinate ad una maggiore trasparenza e comparabilità delle qualificazioni si è tradotta in alcuni atti molto significativi per l'attuazione di tali presupposti.

Nell'ambito della riforma della scuola secondaria superiore, con il riordino dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali è stato definitivamente acquisito l'approccio basato sui risultati dell'apprendimento. A livello di sistema, questo è certamente da considerarsi l'effetto più innovativo e rilevante perché coinvolge l'impianto dei curricula scolastici, basati finora sui *learning input* piuttosto che sui *learning outcomes*.

Per quanto riguarda la formazione professionale, in particolare quella iniziale, già tradizionalmente orientata alla progettazione per competenze e per risultati di apprendimento, si è trattato di condividere tra gli attori istituzionali l'impianto metodologico che ha portato alla definizione di un Repertorio di figure di livello nazionale, declinabile a livello locale. Allo stesso modo i Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro e le amministrazioni regionali stanno svolgendo un comune lavoro finalizzato alla creazione/revisione di Repertori di figure nazionali per i percorsi della formazione tecnica superiore (ITS e IFTS), mentre sul versante accademico, in seguito al processo di Bologna, è terminata la referenziazione delle qualificazioni di tipo accademico. La definizione del sistema nazionale di competenze in apprendistato ha adottato i criteri dell'EQF.

Nonostante i significativi risultati conseguiti verso una progressiva costruzione di un Quadro nazionale nel nostro Paese vi è ancora molto cammino da fare. Come richiesto dalla Raccomandazione EQF, gli attori istituzionali stanno lavorando ad un processo di condivisione, anche metodologica, che porterà alla redazione del Rapporto di referenziazione dei sistemi nazionali all'EQF.

L'Italia ha preso parte, con propri esperti, ai lavori comunitari fin dalla fase preparatoria; successivamente il Ministero del Lavoro ha istituito un gruppo tecnico per la stesura del Rapporto di referenziazione all'EQF, la cui prima versione ha referenziato le qualificazioni conseguite nei sistemi formali in esito ai percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale validi su territorio nazionale. Al momento il rapporto di referenziazione è in corso di implementazione; a partire da una prima condivisione con le Regioni, contestualmente si è avviato un lavoro congiunto per l'implementazione e successiva integrazione del Rapporto italiano, orientato ad includere nella referenziazione le peculiarità di quei sistemi territoriali che assumono come criterio fondamentale i risultati di apprendimento, indipendentemente dagli ambiti di acquisizione degli stessi.

Come gli altri Paesi UE, quindi, anche l'Italia prospetta un lavoro *in progress*.

Stante la permanenza di una situazione di sviluppo relativo delle attività di referenziazione, è condivisa una tabella di marcia che prevede di presentare il Rapporto italiano di referenziazione all'EQF alla Commissione europea (DG Istruzione e Cultura) entro il 2012. A questo punto non resterà che affrontare la questione più importante, ossia l'opportunità di condividere e realizzare un Quadro nazionale delle qualificazioni anche nel nostro Paese; se ciò non dovesse realizzarsi, l'Italia correrebbe il rischio di collocarsi inesorabilmente fuori da uno dei più consistenti processi di trasparenza delle qualificazioni, compromettendo per molti - giovani ed adulti - in tutte le condizioni professionali e collocazioni lavorative, la possibilità di veder valutate le competenze acquisite e di essere quindi proattivi e competitivi nel mercato del lavoro e nella scelta di ulteriori iter formativi.

La Commissione europea indica tre importanti capisaldi per l'implementazione dell'EQF a livello nazionale:

1. lo sviluppo e la realizzazione del Quadro nazionale delle qualificazioni;
2. la realizzazione del rapporto di referenziazione dei livelli delle qualificazioni nazionali all'EQF;
3. l'inserimento nei titoli e negli *Europass supplement* dei relativi livelli EQF a partire dal 2012.

In ogni Paese l'implementazione dell'EQF sta procedendo secondo ritmi e forme diverse che tengono conto degli aspetti culturali e sociali dei contesti nazionali.

L'adozione dei NQF, ma anche la costituzione di Quadri regionali o transazionali delle qualificazioni non è però una necessità riguardante solo i Paesi europei. Infatti, i Paesi che stavano pianificando, sviluppando o attivando il proprio Quadro nazionale delle qualificazioni sono, oltre a quelli dell'area europea, anche molti tra quelli ubicati in Nord e Sud America, America centrale, Nord Africa, Asia, Oceania. L'obiettivo è quello di favorire la mobilità per l'apprendimento e per l'occupazione. In genere i Quadri coinvolgono Paesi confinanti o con culture affini; oltre a EQF, che riguarda i Paesi dello Spazio economico europeo, è bene citare il Quadro relativo alla formazione superiore¹², il *Transnational Qualifications Framework of the Commonwealth* che è applicato in 32 piccoli Paesi di lingua inglese a livello mondiale, il *Caribbean Qualifications Framework*, il *Southern African Development Community* e il mutuo riconoscimento dei Paesi del Sud-Est Asiatico ASEAN. In particolare, lo studio rileva che esistono diversi modelli di quadri transnazionali: i due principali sono i quadri basati su un set comune di qualificazioni o i meta quadri (come EQF) che fungono da riferimento per i quadri nazionali esistenti. Qualunque sia il modello è comunque chiaro il ruolo che essi hanno nel promuovere il riconoscimento basato sui LO.

L'approccio nazionale per la garanzia della qualità e per l'accREDITAMENTO delle strutture scolastiche e formative

La Raccomandazione dell'Unione europea per l'istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training - EQAVET*)¹³, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 18 giugno 2009, nel proporre un modello di riferimento per la garanzia di qualità della VET ed alcuni strumenti attuativi, chiedeva che ciascuno Stato membro definisse, entro il 18 giugno 2011, un approccio volto a migliorare i sistemi di garanzia della qualità a livello nazionale e ad utilizzare nel modo migliore il quadro di riferimento, coinvolgendo le Parti sociali, le autorità regionali e locali e tutti i soggetti interessati, conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali. Secondo la Raccomandazione, il modello europeo deve ispirare sia le strategie di governo del sistema a livello nazionale o regionale, sia le strategie di chi gestisce a livello locale l'attività formativa. La Raccomandazione europea pone un forte accento sul monitoraggio e sulla valutazione interna ed esterna, a rimarcare che l'attenzione al rispetto degli standard di qualità deve essere accompagnata da meccanismi di valutazione che entrino nel merito dei risultati raggiunti anche in termini di apprendimenti conseguiti.

¹² Sito di riferimento <<http://www.ehea.info>>

¹³ Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (Testo rilevante ai fini del SEE)*, GUUE 2009 C 155/01.

L'applicazione di questa Raccomandazione in ambito nazionale ha comportato l'elaborazione di un *Piano nazionale per la garanzia di qualità del sistema di Istruzione e formazione professionale*. Infatti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, le Regioni e le Province autonome, condividendo le finalità e i vantaggi connessi all'attuazione della Raccomandazione europea, hanno concordato sull'opportunità di individuare un quadro di riferimento comune, caratterizzato da scelte e da criteri omogenei, lasciando altresì all'autonomia dei diversi soggetti interessati le decisioni su ulteriori evoluzioni e declinazioni¹⁴.

Allo stato attuale il Piano ha avuto l'approvazione del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Istruzione e si attende l'approvazione in sede politica delle Regioni e delle Parti sociali rappresentate nel *Board* del Reference Point nazionale.

L'obiettivo finale del Piano è quello di introdurre, in coerenza con il Quadro europeo, elementi effettivamente utili al miglioramento e all'evoluzione qualitativa dei sistemi di istruzione e formazione professionale, valorizzando quanto finora realizzato ed acquisito ed evitando aggravii burocratici e costi eccessivi.

Nel pervenire alla stesura del Piano nazionale l'assunto e l'approccio fondamentali sono costituiti dal rispetto e dalla valorizzazione delle specificità delle attività di istruzione e di quelle della formazione professionale, ponendo sempre al centro dell'attenzione in primo luogo le persone, ovvero i giovani e gli adulti in situazione di apprendimento e tenendo presente che la finalità del sistema (quindi il parametro finale rispetto al quale si potrà valutare la qualità del sistema) è l'acquisizione di conoscenze e competenze utili per lo sviluppo personale e per un adeguato inserimento nella società civile ed economica.

Il Piano nazionale prospetta l'adozione di alcuni indicatori, coerente a quelli suggeriti dalla Raccomandazione europea. L'uso degli indicatori rappresenta un supporto alla valutazione più complessiva che rimane affidata ai diversi soggetti preposti nell'ambito delle diverse iniziative già esistenti per la garanzia di qualità.

In particolare per quanto riguarda la componente del sistema VET che fa riferimento al Ministero del Lavoro ed alle Regioni, l'iniziativa nazionale più significativa in merito alla garanzia di qualità riguarda l'introduzione di un sistema di accreditamento delle strutture formative. L'accREDITAMENTO si è reso necessario a seguito della crescita del mercato della formazione che si è venuta a determinare per l'introduzione nel nostro sistema delle risorse del Fondo sociale europeo, nonché a fronte dell'insufficienza di una valutazione basata esclusivamente sulla bontà del progetto formativo, senza tener conto dei processi di implementazione dello stesso e della affidabilità della struttura dal punto di vista organizzativo, gestionale e delle risorse umane impiegate.

L'accREDITAMENTO costituisce, ad oggi, il principale strumento di assicurazione della qualità dell'offerta formativa finanziata: a partire dalle prime sperimentazioni regionali successive all'emanazione del DM n. 166/2001, per arrivare all'Intesa Stato-Regioni del 2008, le Regioni hanno progressivamente investito nell'affinamento del proprio sistema di accREDITAMENTO sia in termini di selettività delle strutture formative, sia di sostenibilità dei dispositivi.

Da un punto di vista quantitativo, l'ISFOL, ha portato avanti l'attività di rilevazione delle strutture formative accreditate presso le Regioni. Ad oggi questa attività consente di leggere diacronicamente la serie storica sul tema (tabella 4.13).

¹⁴ Il Piano è stato predisposto con l'assistenza tecnica del l'ISFOL - Reference Point Nazionale per la garanzia della qualità dell'Istruzione e Formazione professionale.

Analizzando i dati è possibile offrire alcune riflessioni sulle tendenze che hanno caratterizzato il fenomeno dell'accreditamento nei diversi contesti territoriali a partire dall'implementazione dei primi sistemi di accreditamento (ex DM n. 166/2001).

In primo luogo è importante sottolineare che, in generale, le rilevazioni in tema di accreditamento possono risentire di fattori specifici e contingenti: ad esempio le strutture formative rilevate nel 2008 in Lazio, Toscana e Provincia autonoma di Trento sono significativamente inferiori rispetto al 2005 e al 2011; ciò può trovare spiegazione nel fatto che, al momento della rilevazione, le amministrazioni delle suddette regioni avevano da poco introdotto nuove regole per l'accreditamento e presumibilmente le strutture formative si stavano adeguando ai nuovi criteri.

Alla luce di quanto sopra, è interessante osservare come il volume nazionale di offerta formativa accreditata rimanga sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni. Si può pertanto affermare che l'introduzione di un modello nazionale di accreditamento (DM n. 166/2001) ha consentito, nel tempo, una selezione dell'offerta formativa, garantendo dunque una maggiore qualità del sistema di formazione professionale. Successivamente, l'Intesa Stato-Regioni del 2008 ha consolidato tale platea di soggetti erogatori, tanto che, a fronte di una maggiore selettività dei requisiti introdotti con l'Intesa, l'offerta formativa accreditata è rimasta per lo più stabile. In questa tendenza generale rimangono alcune specificità locali, che possono essere considerate conseguenza di una diversa evoluzione della normativa in alcune realtà regionali.

Tabella 4.13 Numero delle strutture formative accreditate a livello regionale

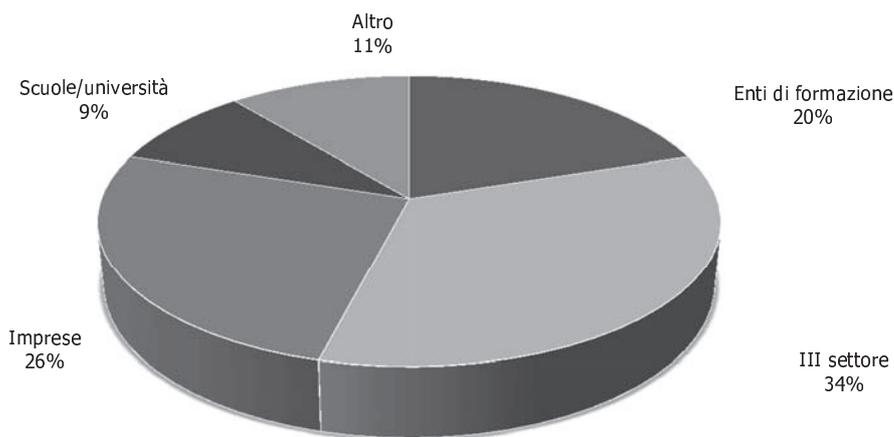
| Regione | 2005 | 2008 | 2011 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| Valle d'Aosta | 24 | 26 | 15 |
| Piemonte | 422 | 394 | 395 |
| Lombardia | 838 | 459 | 580 |
| Veneto | 383 | 435 | 460 |
| Friuli V.G. | 53 | 49 | 48 |
| PA Bolzano | 138 | 136 | 66 |
| PA Trento | 91 | 43 | 97 |
| Liguria | 96 | 81 | 80 |
| Emilia Romagna | 165 | 147 | 166 |
| Toscana | 781 | 366 | 630 |
| Lazio | 710 | 45 | 304 |
| Umbria | 15 | 224 | 213 |
| Marche | 304 | 331 | 359 |
| Abruzzo | 212 | 230 | 95 |
| Campania | 204 | 350 | 423 |
| Molise | 25 | 24 | 46 |
| Basilicata | 124 | 213 | 127 |
| Calabria | 266 | 281 | 285 |
| Puglia | 190 | 223 | 347 |
| Sicilia | 1572 | 1405 | 1816 |
| Sardegna | 18 | 242 | 172 |
| Nord | 2210 | 1770 | 1907 |
| Centro | 1810 | 732 | 1506 |
| Sud e Isole | 2611 | 2968 | 3311 |
| Italia | 6631 | 5704 | 6724 |

Fonte: rilevazione ISFOL 2005; 2008; 2011

Oltre alla rilevazione sul dimensionamento quantitativo del fenomeno dell'accreditamento in Italia, nel 2011, l'ISFOL ha avviato un'indagine, effettuata su un campione rappresentativo di strutture accreditate, avente come oggetto l'adozione di procedure di qualità funzionali alla promozione e allo sviluppo di competenze spendibili dagli utenti dei servizi formativi.

Dalla lettura dei dati è possibile osservare come la composizione delle strutture accreditate risulti piuttosto variegata (figura 4.4): la maggior parte dell'offerta formativa accreditata è costituita da soggetti appartenenti al Terzo settore (onlus, cooperative sociali, associazioni) con una percentuale pari al 36% del totale; seguono le imprese (26%), mentre gli enti di formazione, ovvero i soggetti tradizionalmente erogatori di servizi formativi, si attestano intorno al 20%. Ciò evidenzia come il sistema formazione abbia attratto in questi anni una molteplicità di soggetti espressione di diversi ambiti produttivi e sociali del Paese, come ad esempio il Terzo settore e i soggetti profit (imprese). Una presenza così significativa di imprese nel sistema formativo può essere considerata un valore aggiunto per il sistema stesso, in quanto le imprese e i rispettivi organi di rappresentanza possono garantire una maggiore attenzione alle caratteristiche del mondo produttivo e quindi all'erogazione di servizi formativi mirati allo sviluppo di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Figura 4.4 Natura giuridica delle strutture formative accreditate (valori %)

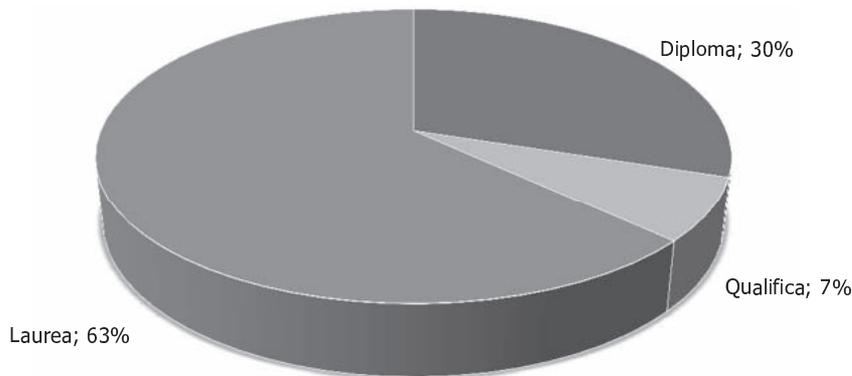


Fonte: ISFOL 2011

Un fattore interessante emerso dall'analisi dei dati (figura 4.5), è costituito da un buon livello di istruzione del personale impiegato nelle strutture formative accreditate: su un totale di 28.784 operatori rilevati, il 63% è infatti in possesso di un diploma di laurea, il 30% di un diploma di scuola superiore e il 7% di una qualifica professionale.

In coerenza con tale tendenza è il tasso di partecipazione degli operatori a corsi di formazione e aggiornamento professionale: i dati infatti evidenziano che il 64% delle strutture intervistate ha previsto nel 2010, anno a cui si riferisce la rilevazione, la partecipazione del proprio personale a corsi di formazione e aggiornamento professionale.

Figura 4.5 Livello di istruzione degli operatori (valori %)



Fonte: ISFOL 2011

Questo investimento nel capitale umano sembra essere in relazione con l'introduzione di un set di requisiti specifici dedicati all'innalzamento del livello di competenze in ingresso degli operatori e al loro aggiornamento nel modello nazionale di accreditamento (Intesa Stato-Regioni 2008) e conseguentemente nei dispositivi regionali di accreditamento.

L'attenzione dell'Intesa Stato-Regioni del 2008 su requisiti orientati alla qualità delle *performance* delle strutture formative, oltre ad indicatori/requisiti di natura amministrativa e strutturale, ha consentito un'evoluzione del modello nazionale come leva per l'innalzamento della qualità della formazione erogata; ciò è tanto più vero se si analizza la realtà che vede le strutture formative accreditate sempre più in grado di implementare procedure di qualità che si traducano poi in competenze spendibili da parte degli utenti.

A questo proposito si possono prendere in considerazione i dati sulle procedure di monitoraggio e valutazione adottate dalle strutture accreditate: i dati (tabella 4.14) confermano una presenza significativa di procedure orientate al presidio di questi processi.

Tabella 4.14 Implementazione di procedure di monitoraggio e valutazione da parte delle strutture accreditate (valori %)

| Procedure | % |
|---|----|
| Valutazione in ingresso dei livelli di conoscenza degli allievi | 80 |
| Valutazione in itinere dei livelli di apprendimento | 83 |
| Rimodulazione degli interventi sulla base degli effettivi livelli di conoscenza degli allievi | 78 |
| Monitoraggio sull'andamento del corso | 87 |
| Azioni correttive in base agli esiti del monitoraggio | 80 |
| Valutazione finale dei livelli di apprendimento attraverso prove strutturate | 87 |
| Valutazione finale dei livelli di apprendimento attraverso prove in assetto lavorativo | 65 |
| Rilevazione del numero di iscritti che hanno abbandonato il corso | 83 |

Fonte: ISFOL 2011

Alta è la percentuale – intorno all'80% – di quanti implementano sistematicamente procedure specifiche di orientamento degli utenti. L'orientamento, così come declinato operativamente dai soggetti accreditati, comprende sia attività come l'accoglienza, l'informazione e il bilancio delle competenze

degli utenti, sia azioni più specifiche e personalizzate aventi come obiettivo la diagnosi precoce di difficoltà di apprendimento e volte ad attivare possibili misure di sostegno.

Direttamente collegato a quanto sopra descritto è l'analisi dei comportamenti delle strutture accreditate in merito al processo di inserimento lavorativo post qualifica; anche in questo caso si può stimare un alto tasso di impegno da parte dei soggetti accreditati: circa il 70% prevede tra le sue funzioni ordinarie un'attività specifica di supporto all'inserimento lavorativo dell'utente; il 73% verifica che quanti hanno concluso un percorso formativo da loro promosso abbiano trovato un'occupazione. Interessanti sono i dati rilevati nell'ambito dell'analisi dei fabbisogni: sempre più spesso - circa l'80% del campione rilevato - le strutture accreditate monitorano le esigenze del territorio di riferimento, ad esempio rilevando i fabbisogni professionali delle imprese, o pianificando la propria programmazione in coerenza con le analisi prodotte dagli attori istituzionali (Regioni, Province, Comuni).

L'attività di analisi svolta in questi anni dall'ISFOL in tema di Accreditamento evidenzia dunque come, a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 2008, i dispositivi regionali si siano evoluti verso requisiti maggiormente orientati alla complessiva qualità e alla *performance* delle strutture formative e alla promozione di percorsi finalizzati ad accrescere le competenze degli utenti.

Un ulteriore sviluppo del modello di accreditamento verso l'innalzamento della qualità del sistema formativo può essere inquadrato all'interno dell'applicazione del Piano nazionale per la qualità da parte dei diversi *stakeholder* istituzionali.

Criticità e potenzialità degli strumenti europei per la trasparenza: l'esperienza dei progetti Leonardo da Vinci

Il Programma Leonardo da Vinci può rappresentare una sorta di *testing ground* per molti dei dispositivi adottati dall'Unione europea in materia di trasparenza delle competenze e delle qualificazioni (ad esempio per il disegno delle qualificazioni collegate ad EQF, per l'attuazione di ECVET¹⁵ ed EQAVET, per l'applicazione dei principi comuni di validazione dell'apprendimento non formale ed informale, per l'utilizzo di alcuni strumenti di Europass, su tutti Europass Mobilità).

Il sistema ECVET, nello specifico, incentiva la combinazione degli approcci *top-down* e *bottom-up* per il riconoscimento delle competenze, favorendo la creazione di sinergie tra il livello delle strategie nazionali e quello delle sperimentazioni sul campo. Inoltre ECVET promuove la cooperazione volontaria e il *networking* tra organizzazioni nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale e i diversi attori del mercato del lavoro, sostenendo il dialogo sociale tra gli *stakeholder* coinvolti. Due le principali opportunità che in proposito il programma Leonardo offre: l'azione di Trasferimento dell'innovazione (TOI) che consente la realizzazione di progetti finalizzati specificamente alla diffusione, all'adattamento, al *testing* e al *mainstreaming* degli strumenti comunitari di trasparenza; l'azione di Mobilità transnazionale che sostiene programmi di tirocinio in altri Paesi dell'Unione europea. Il quadro attuale sull'utilizzo di ECVET in Italia, sulle sue potenzialità, sulle criticità nonché sui fabbisogni informativi degli operatori si può disegnare sia sulla base dei contributi forniti dai progetti sperimentali (soprattutto di Trasferimento dell'Innovazione) finanziati in materia nell'attuale fase di programmazione Leonardo, sia dai risultati di una indagine *ad hoc* che l'Agenzia nazionale italiana ha effettuato di recente¹⁶.

Si può innanzitutto rilevare:

- una diffusa conoscenza di ECVET, (il 21,3% dei rispondenti ha dichiarato di conoscere bene il dispositivo e il 57,4% ritiene di conoscerlo a livello elementare) e un generalizzato interesse al suo utilizzo;
- una scarsa presenza di strutture che hanno effettivamente implementato il sistema o che comunque hanno utilizzato alcuni degli strumenti proposti all'interno delle esperienze di mobilità (13,1%). In effetti, mentre l'utilizzo di Europass Mobilità è una prassi definitivamente consolidata tra i beneficiari Leonardo da Vinci, la generalizzazione di ECVET rappresenta ancora una pratica poco diffusa limitata a iniziative di scambio tra i docenti. Segno questo di una difficoltà da parte degli operatori dell'istruzione e della formazione professionale all'utilizzo del dispositivo, ma allo stesso tempo dell'apertura al confronto preliminare con i propri omologhi di altri Paesi;
- la sperimentazione, accanto alle esperienze di utilizzo del sistema ECVET, di altri processi e strumenti per la trasparenza, avviata anche attraverso accordi bilaterali tra istituzioni. In altri termini, alcuni beneficiari di progetti di Mobilità stanno implementando pratiche compatibili con ECVET (ad esempio

15 L'ECVET, istituito tramite la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, è un sistema di accumulo e trasferimento dei crediti nell'istruzione e formazione professionale per la mobilità transnazionale e l'accesso all'apprendimento durante l'intero arco della vita. Funziona tramite la definizione concordata tra reti o partenariati di "unità dei risultati di apprendimento" che possono essere trasferite, riconosciute e accumulate in vista dell'acquisizione di una qualificazione. L'adozione di ECVET avviene da parte degli Stati membri su base volontaria anche tramite progressive sperimentazioni molte delle quali finanziate dal Programma LLP Leonardo da Vinci.

16 Indagine effettuata attraverso la somministrazione di un questionario agli organismi beneficiari dei 114 progetti di Mobilità Leonardo approvati in Italia nel 2011.

riconoscendo l'esperienza di mobilità all'estero come equivalente al tirocinio obbligatorio in alcuni percorsi di qualificazione, attribuendo crediti formativi, esonerando i discenti che sono andati in mobilità da parte dei percorsi o da alcune prove di verifica), ma in maniera non perfettamente allineata alle specifiche tecniche del dispositivo.

Combinando gli esiti della rilevazione con i risultati già disponibili dei progetti di Trasferimento dell'Innovazione finanziati sul tema, sono poi possibili anche altre e più ampie considerazioni:

- i sistemi e gli operatori dei sistemi di istruzione e formazione professionale si stanno progressivamente aprendo all'approccio basato sui risultati dell'apprendimento ed alle implicazioni qualitative che esso comporta. Il *mutual trust* che la cooperazione transnazionale sottende, sia orizzontale (tra sistemi) che verticale (tra *stakeholder* ed operatori all'interno di un sistema), richiede un processo lento di costruzione e consolidamento che può avvenire anche attraverso l'attivazione di progetti comuni;
- lo schema descrittivo dei *learning outcomes* (conoscenze, abilità e competenze), adottato a livello comunitario ed assunto come presupposto anche per ECVET, spesso non corrisponde alle metodologie prevalenti nei contesti degli organismi partner e viene quindi utilizzato quasi esclusivamente con una funzione di comparazione tra sistemi oppure per profili e sistemi non ancora codificati e strutturati;
- analogamente, l'applicazione concreta dei descrittori dei diversi livelli del sistema EQF non è immediatamente possibile senza un'operazione di ulteriore adattamento, riscrittura, approfondimento rispetto alle specificità del settore target e del profilo di riferimento. L'operazione di referenziazione della qualificazione o della singola unità di apprendimento al pertinente livello EQF viene poi compiuta solo in una minoranza di esperienze progettuali, perché spesso la forte diversità tra i sistemi degli organismi partner o l'implementazione non ancora compiuta dei rispettivi quadri nazionali non consente di pervenire ad una soluzione univoca in proposito;
- l'articolazione dei risultati dell'apprendimento in unità, verso cui spinge la Raccomandazione ECVET, è un presupposto metodologico complessivamente accettato, che tuttavia pone ancora diverse difficoltà operative, soprattutto quando si tratta di progettare esperienze di mobilità in termini di unità di *learning outcomes*;
- la questione dell'attribuzione di crediti, espressi in punti ECVET, alle unità di risultato dell'apprendimento resta controversa, soprattutto laddove le relative qualificazioni non siano organizzate in crediti. In questo senso, una certa flessibilità applicativa sarebbe auspicabile e, in particolare, l'apertura a forme di riconoscimento delle competenze alternative ai punti (sconti sul percorso di apprendimento, esenzione da prove intermedie o finali di valutazione, ecc.);
- l'adesione alle specifiche tecniche di ECVET richiede che gli organismi che attualmente partecipano ai progetti di Mobilità Leonardo compiano un ulteriore e consistente investimento su alcuni *step*, in particolare: attività preparatorie e progettazione dell'esperienza di tirocinio in termini di *learning outcomes*; istituzionalizzazione di procedure, metodi e strumenti per la valutazione (sicuramente finale, auspicabilmente anche *in itinere*) dei risultati dell'apprendimento acquisiti dal discente e connessa formazione dei valutatori; formalizzazione di accordi e previsione di meccanismi per la validazione degli esiti nel contesto di origine). L'azione Mobilità attualmente prevede risorse limitate e "forfetarie" per la preparazione e la gestione dei programmi di mobilità, che certo non consentono

di coprire integralmente il lavoro ulteriore che è invece richiesto; e tuttavia il Programma LLP e Leonardo in particolare offrono anche altre azioni (Sviluppo e trasferimento dell'innovazione, partenariati multilaterali), dove poter realizzare il necessario confronto concettuale ed operativo tra *stakeholder* e produrre i presupposti metodologici e concreti (unità di apprendimento oggetto dell'esperienza) preliminari all'esperienza di mobilità.

Nell'ambito del Programma Leonardo e grazie ad esso, il processo di implementazione di ECVET è dunque avviato e la progressiva attuazione di questo dispositivo nei sistemi e nelle prassi appare quanto mai importante nella prospettiva della nuova strategia Europa 2020 e della nuova iniziativa *Youth on the Move* ad essa collegata, che fanno di una mobilità transnazionale a fini di apprendimento, di qualità, accessibile a tutti, riconosciuta e fortemente collegata alle aspettative del mercato del lavoro, uno degli obiettivi strategici dell'Unione europea. In quest'ottica, il consolidamento di un circuito virtuoso di cooperazione e di scambio tra il livello degli sviluppi istituzionali e quello delle pratiche e dei progetti sul terreno in materia di ECVET è certo essenziale sia per un'efficace attuazione della Raccomandazione europea, sia per il rafforzamento della fiducia reciproca tra i sistemi e dentro i sistemi che proprio ECVET incentiva e sostiene.