



Storia della formazione professionale in Italia 1947-1997

**Volume II
Gli anni '80**

Fulvio GHERGO

Anno 2011

©2011 By Sede Nazionale del CNOS-FAP
(Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione Aggiornamento Professionale)
Via Appia Antica, 78 – 00179 Roma
Tel.: 06 5137884 – Fax 06 5137028
E-mail: cnosfap.nazionale@cnos-fap.it – <http://www.cnos-fap.it>

SOMMARIO

PREFAZIONE	5
-------------------------	---

CAPITOLO IV

Gli anni '80. Dal sistema ai sistemi di Formazione Professionale. L'esplosione dei contratti a causa mista

INTRODUZIONE	
Gli eventi e i fenomeni del decennio	11
A. Il sistema di Formazione Professionale	
1. La riforma del Fondo Sociale Europeo (1983).....	25
2. La riforma della scuola e la Formazione Professionale: il "ciclo breve"	55
3. Tentativi di riforma organica e "piccole riforme" del sistema regionale.....	84
4. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale	104
5. Connotazioni funzionali e strutturali del sistema di Formazione Professionale regionale	158
6. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome.....	236
7. I Programmi comunitari.....	471
B. Formazione Professionale e occupazione	
<i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	
1. La formazione in alternanza negli anni '80.....	489
2. I contratti a causa mista	491
3. La creazione di nuove imprese e la formazione di nuovi imprenditori	517
INDICE	523

PREFAZIONE

Nella prefazione del primo volume affermavo che avrei ricostruito la storia della Formazione Professionale italiana dal 1947 (anno della prima legge organica in materia) al 1997 (anno d'inizio della "stagione delle grandi riforme" del sistema formativo del Paese) per decenni.

In quella prefazione facevo alcune precisazioni, che reputo opportuno riproporre, sui vantaggi e svantaggi di questa periodizzazione per decenni: se da una parte, infatti, presenta il merito di evidenziare gli aspetti caratterizzanti ogni decennio, dall'altra fa correre il rischio di rinchiudere artificiosamente in periodi circoscritti dinamiche ed evoluzioni che travalicano limiti temporali predefiniti.

E affermavo anche che la storia di questo periodo sarebbe stata distribuita in due volumi: il primo avrebbe riguardato i decenni '50, '60 e '70 mentre il secondo i decenni '80 e '90.

Di fatto, però, mentre raccoglievo sistematizzavo e analizzavo i fenomeni istituzionali e funzionali degli anni '80 ne scoprivo la complessità e la ricchezza, tanto da trarne la convinzione che fosse opportuno riservare un volume a questo decennio.

E così il progetto originario viene modificato, per cui la *Storia della formazione professionale in Italia: 1947-1997* è distribuita non più in due, ma in tre volumi.

Come si collocano gli anni '80 nell'evoluzione del sistema di Formazione Professionale regionale o come si diceva "extrascolastica" (brutta espressione che definisce la formazione delle Regioni a partire da quella dello Stato)?

Appartengono ad una fase di forti dibattiti e di volontà di profonde riforme del sistema (come lo erano stati gli anni '70) o ad una fase di razionalizzazione dell'esistente (come sostanzialmente sono stati gli anni '60)?

Il decennio '80 appartiene un po' all'una e all'altra fase: la prima metà del decennio rappresenta un periodo di assestamento del sistema ai modelli normativi della legge n. 845/78; la seconda metà degli anni '80, invece, fa registrare una riapertura del dibattito alla ricerca di nuove fisionomie della Formazione Professionale e di nuovi equilibri interistituzionali del sistema regionale.

Convenzionalmente datiamo l'inizio di questa nuova fase con il Convegno della Confindustria tenuto a Mantova nel 1986 che ha il merito di riportare all'attenzione generale il problema FP, finora rimasto oggetto di dibattito in una nicchia frequentata da operatori ed esperti.

Una fase effervescente, di proposte e di dibattiti, che dà vita anche ad una nuova produzione normativa, a livello nazionale (molte le proposte di riforma; nes-

suna, però, arriverà nelle aule parlamentari) ma soprattutto a livello regionale dove cominciano ad affermarsi nuovi modelli normativi, la cosiddetta legislazione di seconda generazione. È una legislazione che si caratterizza per la “diversità” dei temi rispetto a quelli degli anni '70: allora gli interessi erano prevalentemente di carattere istituzionale (delega, soggetti gestionali, controllo sociale ...); ora sono prevalentemente di natura “funzionale” (il processo programmatorio, quello valutativo ...).

Ma altri due macrofenomeni nuovi si manifestano in questo periodo e delinearanno la fisionomia della formazione regionale anche per gli anni futuri.

Il primo macrofenomeno è rappresentato dalla differenziazione delle offerte formative. Finora il sistema regionale si era occupato quasi esclusivamente della prima qualificazione post-obbligo; a partire dalla seconda metà del decennio, si interessa, e in misura progressivamente crescente, dei soggetti scolasticamente qualificati (diplomati e laureati, che rappresentano il cosiddetto II livello). Non si tratta solo di un nuovo target, ma anche di un arricchimento della visione della Formazione Professionale, come fenomeno strategico dello sviluppo produttivo.

L'attenzione a nuovi utenti, però, non avviene, almeno nella maggior parte delle Regioni, a detrimento dell'utenza tradizionale; nella logica della Formazione Professionale regionale non ci sono sostituzioni, ma ampliamento di target, non si adotta la logica esclusiva dell'aut aut, ma quella inclusiva dell'et et, cioè non si sceglie l'uno a scapito dell'altro ma si tiene presente e l'uno e l'altro.

Questo allargamento di opportunità e di destinatari è reso possibile dalla ricca contribuzione finanziaria del FSE, che nel solo periodo 1984-1988 ha stanziato per il nostro Paese (il maggior beneficiario dei Paesi della Comunità) oltre 4 mila miliardi di lire.

Il secondo macrofenomeno è rappresentato dalla differenziazione della Formazione Professionale a livello regionale. Già dagli anni '70, progressivamente, la Formazione Professionale aveva assunto connotazioni diverse da Regione a Regione. Questa dinamica centrifuga subisce negli anni '80 un'accelerazione ed un'accentuazione tanto che, più che parlare di sistema, è opportuno parlare di sistemi.

Differenze “programmatorie” per cui i piani di attività sono diversi in relazione alle esigenze del territorio; differenze “politiche” per cui alcune Regioni difendono le attività di prima qualificazione, altre invece la penalizzano per una teorizzazione che tendeva a collocare la formazione iniziale nel sistema scolastico e a riservare al sistema regionale i livelli formativi successivi; “differenze funzionali” che riguardano gli aspetti finanziari (diversità di parametri) ma soprattutto le denominazioni e le durate dei percorsi formativi. Situazione che folcloricamente verrà resa con l'immagine della “torre di Babele” e che fa riferimento ad una condizione insostenibile per cui due ragazzi italiani di due diverse Regioni (ma talvolta di due diversi CFP della stessa città) ottengono uno stesso attestato per qualifiche identiche o analoghe con percorsi formativi di durata anche notevolmente diversa.

Aumentando le differenze aumentano anche i gap nei livelli di efficienza dei sistemi delle diverse Regioni, per cui non si può esprimere una valutazione complessiva della Formazione Professionale. Occorre, invece, considerare la situazione di ogni singola Regione.

Certo si può affermare che il Nord nel suo insieme presenta livelli di funzionalità più che accettabili e che la Formazione Professionale del Sud globalmente considerata si presenta come un quadro fortemente problematico.

Ma questo è uno stereotipo banale che cela tante situazioni: che nel Nord ad esempio, in un contesto generalmente positivo, esistono situazioni di eccellenza e altre di mediocrità e che nella generalizzata depressione del Sud, alcune Regioni manifestano segni di vivacità, sconosciute in altre, paralizzate da fenomeni inerziali consolidati ma anche da contesti economico-produttivo la cui povertà non offre né possibilità di confronti ed osmosi di culture né occupazione per i qualificati della Formazione Professionale. Ciò significa che un corso anche poco efficiente del Nord presenta un livello di efficacia maggiore di un più efficiente corso del Sud.

Per questo motivo nel presente volume diamo molto spazio alla analisi delle singole Regioni.

Mi è caro dedicare questo secondo volume a don Pasquale Ranzenigo, presbitero salesiano, che ci ha lasciato nel marzo del 2011. A me è mancato un amico, un fratello nella fede e un riferimento costante nelle mie ricostruzioni storiche di periodi che abbiamo vissuto insieme e comunque sempre “dalla stessa parte”. Alla Formazione Professionale è mancato uno dei più intelligenti interpreti, senz’altro tra quelli che più hanno sottolineato insistentemente e continuamente il valore educativo della Formazione Professionale contro le tendenze, passate e recenti, di ridurla a mera acquisizione di abilità operative e procedurali.

Fulvio Ghergo

CAPITOLO IV

**GLI ANNI '80.
DAL SISTEMA AI SISTEMI
DI FORMAZIONE PROFESSIONALE.
L'ESPLOSIONE DEI
CONTRATTI A CAUSA MISTA**

INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio

1) I cambiamenti epocali nella produzione e nel lavoro

Sono molteplici le variabili strutturali e culturali che convergono a determinare il quadro di questo periodo:

- la recessione seguita alla seconda crisi petrolifera¹ in Europa va ad aggravare la situazione occupazionale;
- nel mercato del lavoro sono presenti target particolarmente difficili a causa di condizioni soggettive, che rendono più problematico l'ingresso o il reingresso nella vita attiva (è il caso delle donne), ma presenta la sua criticità maggiore nella "lunghezza" dei periodi di inoccupazione o disoccupazione;
- il lavoro si attesta su una situazione di risorsa complessivamente sovrabbondante e rifiutata, ma anche, sempre più e a tutti i livelli, risorsa sofisticata e preziosa per il funzionamento dei sistemi produttivi;
- risorsa chiave dei sistemi produttivi è divenuta l'informazione e le finalità della produzione si spostano dai beni materiali verso beni immateriali e servizi. Si parla ormai di un nuovo ciclo storico-economico, il post-industriale²;

¹ Provocata dall'Opec (Organization of the Petroleum Exporting Countries) durante la rivoluzione iraniana, che trasformò la millenaria monarchia persiana in una Repubblica Islamica, la cui costituzione si ispira alla legge coranica, la sharia.

² Come ogni cambiamento radicale i fenomeni che lo determinano cominciano a manifestarsi progressivamente nel tempo fino ad assumere connotazioni definitive. Huberman A.M. definisce, infatti, l'innovazione come un processo di "selezione, organizzazione ed utilizzazione creativa di risorse umane e materiali in nuovi e originali modi, intesi a produrre un più elevato livello di conseguimento di scopi ed obiettivi definiti" in *Comment s'operent les changements en éducation: contribution à l'étude dell'innovation*, Parigi, UNESCO-BIE, 1973. I fenomeni principali, sottoposti a tale processo, che precedono (di circa un ventennio) e accompagnano l'era post-industriale, possono essere individuati nei seguenti: l'eliminazione in misura sempre più rilevante delle componenti fisiche; la meccanizzazione e automazione come forme tipiche del processo produttivo; il condizionamento del lavoro individuale e il suo sempre più articolato inserimento nell'impegno del lavoro di gruppo; l'intellettualizzazione del lavoro e la necessità di un sempre più impegnato coordinamento fra i vari momenti della produzione, dalla progettazione alla distribuzione ed al controllo; la trasformazione costante dei metodi di lavorazione con le conseguenze sui tipi di formazione professionale e le conseguenti conversioni nel corso della vita lavorativa; l'introduzione del fattore cibernetico e, cioè, del continuo processo di moltiplicazione dei computers e, conseguentemente, la creazione di un'"intelligenza artificiale", che consente all'uomo di avvicinare direttamente i mezzi di calcolo moderno, limitando la mediazione degli esperti; la crescente affermazione delle cosiddette tecnologie di punta (microelettronica - telematica - informatica - robotica - ottica - laser - acceleratori di particelle) e delle biotecnologie; le nuove utilizzazioni produttive della chimica della fisica, della biochimica, delle scienze dei materiali, delle scienze dell'apprendimento, delle scienze gestionali, ecc.

- nel post-industriale il lavoro, in officina come in ufficio, è “professionalità”, è gestione di risorse complesse attraverso conoscenze e abilità tecnicamente e culturalmente elevate;
- questo fenomeno dà origine sia ad una esigenza di nuovi profili professionali sia ad un arricchimento e rigenerazione di quelli tradizionali;
- nuovi profili e rigenerazione di quelli tradizionali esigono da una parte la progressiva riduzione dei segmenti professionali desueti ed asincroni rispetto alla realtà emergente (rarefazione delle mansioni esecutive, ripetitive, parcellizzate ed incentrate su una limitata frazione del processo produttivo), dall’altro, con valorizzazione della polivalenza, della disponibilità ad apprendere in modo continuativo, della capacità di concettualizzazione e di relazionarsi con gli altri e della comprensione delle trasformazioni in atto.

2) La pressione delle innovazioni sulla scuola

I cambiamenti in atto, ora sommariamente elencati, hanno indotto sul sistema formativo comportamenti e fabbisogni³ identificabili:

- nelle stesse dimensioni della domanda formativa espressa dai singoli e dalle famiglie, che spendono annualmente circa 3 mila miliardi per l’istruzione scolastica e la formazione professionale;
- nelle dimensioni della spesa annualmente sostenuta per l’istruzione dall’amministrazione statale (quasi 40 mila miliardi) e di quella sostenuta dalla Pubblica Amministrazione, dalle regioni e dalle aziende per la Formazione Professionale e la riqualificazione e aggiornamento del personale dipendente (circa 6 mila miliardi).

Ma i cambiamenti chiedono alla scuola, in particolare a quella medio-superiore, soprattutto:

- di mutare l’approccio culturale nei confronti del lavoro, superando la tendenza a dissociare la cultura umanistica e quella tecnico-professionale, il lavoro intellettuale e quello manuale, la formazione culturale che ignora il lavoro e quella

³ GIUGNI G., *Società - Comunità - Educazione*, Brescia, La Scuola, 1984; *Significato e dimensioni nella società contemporanea*, Torino, SEI, (rist.), pp. 222-240; *Ipotesi e strategie della scuola come campo di formazione al lavoro produttivo*, in *Ipotesi e strategie per la sperimentazione educativa*, Roma, C.D.N.L., 1979, pp. 277 e ss.; *La formazione professionale e le sue implicazioni politico-socio-pedagogiche*, in *CULTURA E SCUOLA*, n. 92, 1984, pp. 165-176; *La formazione professionale e l’inserimento nel lavoro degli handicappati*, in *CULTURA E SCUOLA*, n. 88, 1983, pp. 186-195; *Conoscere per operare ed operare per conoscere*, in *PROFESSIONALITÀ*, n. 5, 1985, pp. 19-22; *Scuola e industria di fronte al cambiamento*, in *PROFESSIONALITÀ*, n. 1, 1983, pp. 35-38; SATTI G. (a cura di), *Sapere e saper fare*, Rimini, Maggioli ed., 1984; OCDE, *Educazione e lavoro nella società moderna*, Roma, Armando, 1971; VISALBERGHI A. e Coll., *Educazione e divisione del lavoro*, Firenze, La Nuova Italia, 1973; CESAREO V. (a cura di), *La scuola tra crisi e utopia*, Brescia, La Scuola, 1974; COLASANTO G., MEBANE M., BONOLIS M., *La divisione del lavoro intellettuale*, Bologna, Il Mulino, 1976; VACIAGO C., *Scuola e impresa nella realtà giapponese*, in *SCAMBI CULTURALI*, 4-5-6, 1982, pp. 35-55; AA.VV., *Scuola-professionalità-innovazione*, in *SCUOLA DEMOCRATICA*, n. 4, 1984, pp. 10-58.

professionale, in cui, però, la cultura del lavoro non assume mai un carattere sistemico;

- di aumentare gli anni di formazione di base, ancora dimensionati su una società industrializzata, come da tempo hanno fatto tutti i Paesi ad economia evoluta;
- di recuperare quella impressionante quota di giovani (800.000 per leva) che escono prematuramente dalla scuola senza titoli né qualifiche professionali, differenziando l'offerta: non solo un curriculum quinquennale che si conclude con un titolo di studio (raggiunto da meno del 40% di giovani coetanei), ma anche un percorso più breve (che interessa 2 giovani su tre) spendibile sul mercato del lavoro.

3) Formazione Professionale regionale: un decennio di assestamento e innovazione

La storia della Formazione Professionale appare caratterizzata da un andamento intermittente che vede alternati cicli di forti discussioni e tentativi di riforma complessiva con cicli di assestamento e razionalizzazione.

Gli anni '70 e '80, possono essere sommariamente così periodizzati:

- primi anni '70 dopo la regionalizzazione si sviluppa un forte dibattito che troverà il suo punto di mediazione più maturo, quasi alla fine del decennio, nella legge quadro;
- gli ultimi anni '70 e prima metà anni '80 rappresentano una fase di razionalizzazione e di assestamento del sistema ai modelli normativi della legge 845/78;
- la seconda metà degli anni '80: si registra una riapertura del dibattito alla ricerca di nuove fisionomie della Formazione Professionale e di nuovi equilibri interistituzionali.

Convenzionalmente si può datare l'inizio di questa nuova fase con il Convegno della Confindustria, tenuto a Mantova nel 1986, che ebbe il merito di riportare all'attenzione generale il problema FP. Una fase effervescente, di proposte e di dibattiti, che dà vita anche ad una nuova produzione normativa, a livello nazionale e regionale.

A livello nazionale registriamo una fioritura di articolati, di ipotesi, di elaborazioni di linee tendenziali per una legislazione di riforma della L. n. 845/78 (cfr. par. 3.1). Nessuna iniziativa, però, arriverà allo stadio di discussione parlamentare; tutte rimarranno solo un oggetto di dibattito tra esperti e operatori del settore.

Gli unici due provvedimenti approvati nel decennio hanno un carattere "settoriale": il primo, la legge n. 40/1987, che prevede un sostegno finanziario alle sedi centrali degli Enti, va nel senso dell'ottimizzazione dell'esistente (cfr. par. 3.2); il secondo, la L. n. 492/88, che prevede finanziamenti a progetti predisposti dalle Regioni finalizzati all'innovazione del sistema, va nel senso del cambiamento degli assetti strutturali e funzionali della Formazione Professionale (cfr. par. 3.3).

A livello regionale, dopo l'emanazione di una serie di leggi attuative della Legge n. 875/78 (cfr. par. 4.1 e 4.3), cominciano ad affermarsi nuovi modelli normativi (la c.d. legislazione di seconda generazione, cfr. par. 4.2). Ciò che caratterizza questa letteratura normativa è la "diversità" dell'approccio e dei temi rispetto a quelli degli anni '70. In sintesi si può dire: allora gli interessi erano quelli a carattere istituzionale (delega, soggetti gestionali, controllo sociale, ...), ora quelli emergenti sono di natura "funzionale" (il processo programmatorio, quello valutativo, ...).

Prima la preoccupazione più consistente era quella di rendere governabile il sistema, disciplinandone l'organizzazione nella prospettiva di assicurarne la correttezza amministrativa, in questo decennio l'attenzione viene portata sul prodotto formativo, sulla sua credibilità e rispondenza. Anche la Formazione Professionale comincia ad essere toccata dalla cultura della qualità.

Se spostiamo l'attenzione dal piano normativo (che rappresenta prevalentemente il piano del dover essere) alla realtà, rileviamo due macrofenomeni, che si manifestano con molto chiarezza e che delineano la fisionomia della formazione regionale anche per gli anni futuri: la differenziazione delle offerte formative e la differenziazione dei sistemi regionali.

4) Da una mono-offerta alla differenziazione delle offerte formative

Il sistema di Formazione Professionale extrascolastico nel nostro paese ha acquisito e sommato nel tempo accezioni e significati diversi.

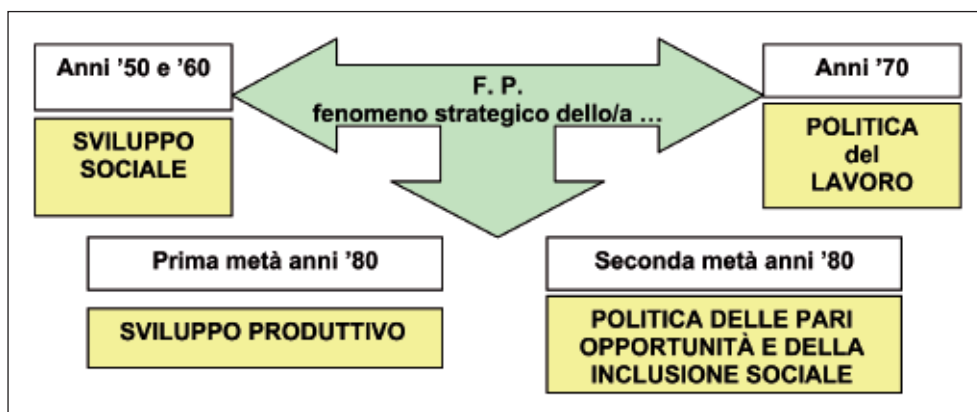
È stato inteso, infatti:

- negli anni '50 e '60 come fenomeno strategico dello sviluppo sociale, come elemento moltiplicatore, cioè, di opportunità occupazionali;
- negli anni '70 come fenomeno strategico della politica del lavoro, nel ruolo di compensazione domanda/offerta;
- nella prima metà degli anni '80 come fenomeno strategico anche dello sviluppo produttivo, come investimento per l'accumulazione del capitale umano, con la nuova consapevolezza che le ragioni di successo del sistema dipendono non solo dalla disponibilità di energia e materia prima, quanto dalla conoscenza e dall'intelligenza sistematica (cfr. Figura n. 1);
- nella seconda metà degli anni '80 la riscoperta di sacche consistenti di nuove povertà e l'area particolarmente critica della disoccupazione di lunga durata, responsabilizzano la Formazione Professionale nella funzione di strumento di pari opportunità e di inclusione sociale e occupazionale.

Rischiando qualche eccesso di schematizzazione si può affermare, che a seconda della visione acquisita nel tempo dalla formazione professionale, il sistema si è interessato di volta in volta di fasce di utenza diverse:

- giovani del post-obbligo (anni '50 e '60);
- lavoratori coinvolti in processi di riconversione aziende e/o produttiva (anni '70);
- soggetti scolasticamente qualificati (prima metà anni '80);
- soggetti a rischio di esclusione (fine anni '80);

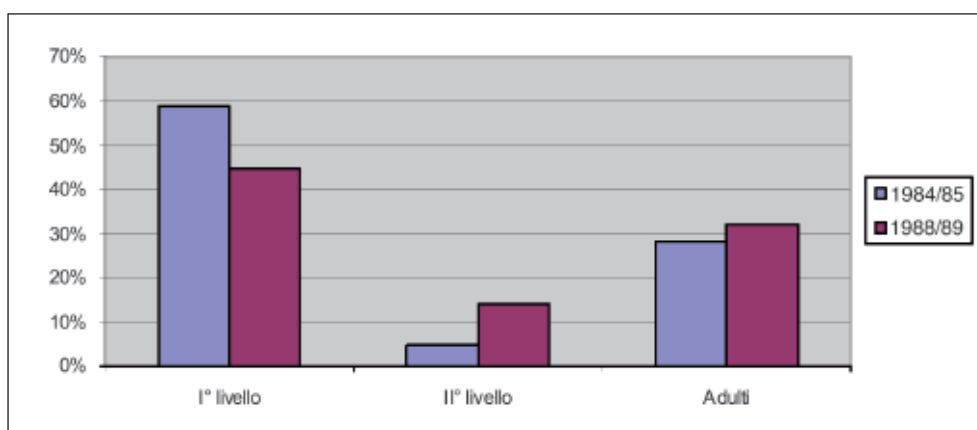
Figura n. 1 - Evoluzione della funzione attribuita alla Formazione Professionale dagli anni '50 agli anni '80



Il sistema, quindi, inizialmente impegnato solo sul segmento della prima qualificazione giovanile, ha progressivamente inserito destinatari scolasticamente qualificati e/o adulti nella sua sfera di interesse.

Si consideri, infatti, che nel quinquennio 1984-1989, l'area della prima qualificazione (I° livello) ha fatto registrare un trend percentuale discendente dal 59% al 45%, le attività di II° livello un incremento di 10 punti dal 4 al 14%, mentre i corsi destinati agli adulti si mantengono su valori attorno al 30% (cfr. Grafico n. 1).

Grafico n. 1 - Evoluzione delle principali tipologie di offerte formative (aa. ff. 1984-85/1988-89)



Al di là dell'interrogativo su quanto sia "giusto" e "opportuno" il ridimensionamento del peso dell'attività di prima formazione post-obbligo, non si può non

constatare, a dimostrazione dell'insospettata vitalità della Formazione Professionale – nonostante tutti gli scompensi e le insufficienze (vere e presunte) che gli vengano addebitate e nonostante la non buona immagine (meritata o meno) di cui gode – che nell'arco di qualche anno la Formazione Professionale si è andata configurando come un sistema aperto a tutti i fabbisogni formativi di giovani ed adulti, in qualsiasi momento questi si trovino del processo di transizione, per qualsiasi livello e ruolo professionale e per qualsiasi settore economico o area operativa.

È vero non siamo ancora in presenza di un sistema di Formazione Professionale ricorrente, che implica l'elaborazione e l'adozione di un disegno organico e la strutturazione articolata e interconnessa delle varie offerte formative. Al contrario ci muoviamo ancora in una logica emergenziale, per cui ci si attrezza a rispondere a bisogni che sono o si ritengono più urgenti.

Se ci si misura rispetto all'obiettivo finale (il sistema), dobbiamo riconoscere che molta strada è ancora da percorrere; se si considera la situazione di partenza (solo formazione di base giovanilistica) dobbiamo constatare che, in un lasso di tempo relativamente breve e nonostante la "rigidità" di cui le si fa costantemente carico, la Formazione Professionale regionale è fortemente cambiata.

C'è un altro fenomeno di grande rilievo da segnalare. Se all'interno del sistema regionale diminuisce il peso della formazione iniziale, cioè il suo valore percentuale, in termini di valori assoluti la prima qualificazione mantiene il volume corsale consolidato. Ciò significa che è aumentato il numero complessivo di interventi che le Regioni riescono a programmare e realizzare. Infatti, l'attenzione a nuovi utenti non si è tradotta in una dimenticanza degli utenti tradizionali; nella logica della Formazione Professionale regionale non ci sono sostituzioni, ma ampliamento di target. In altri termini, la Formazione Professionale non adotta la logica esclusiva dell'"aut aut", ma quella inclusiva dell'"et et", cioè non sceglie l'uno a scapito dell'altro ma tiene presente e l'uno e l'altro.

Questo allargamento di opportunità e di destinatari è reso possibile dalla ricca contribuzione finanziaria del FSE, che nel solo periodo 1984-1988 ha stanziato per il nostro Paese (il maggior beneficiario dei Paesi della Comunità) oltre 4 mila miliardi di lire.

5) Dal sistema ai sistemi di Formazione Professionale

Già dagli anni '70, progressivamente, la Formazione Professionale assume connotazioni diverse da Regione a Regione. Questa dinamica centrifuga ha subito negli anni '80 una accelerazione tanto che più che parlare di sistema, è opportuno parlare di sistemi.

Ci sono aree in cui la differenziazione tra Regioni non solo è opportuna, ma necessaria. È scontato, infatti, che le attività programmate dall'Umbria siano diverse da quelle previste dalla Basilicata. È proprio questo il motivo per cui la Costituzione affida la competenza su questa materia alle Regioni: "... quando si tratta di scuole artigiane e professionali, siamo di fronte a un tipo di istruzione il quale

deve aderire in modo particolarissimo alle esigenze economiche e alla struttura sociale della Regione” affermava l’On Moro alla Costituente⁴.

Ci sono aree in cui le differenze tra Regioni sono legittimamente dovute a politiche diverse: mentre alcune Regioni difendono le attività di prima qualificazione, ce ne sono altre che le penalizzano rispetto ad altre offerte, per una teorizzazione che tendeva a collocare la formazione iniziale nel sistema scolastico e a riservare al sistema regionale i livelli formativi successivi (Toscana, Umbria, Marche ...).

Ci sono aree in cui le differenze tra regioni, però, non sono giustificabili. È il caso dei parametri finanziari utilizzati (cfr. par. 5.3) ma soprattutto, molto grave, è il caso delle qualifiche che si ottengono al termine dei corsi di prima qualificazione per giovani (cfr. par. 5.2). Non è logico che due ragazzi italiani di due diverse Regioni (ma talvolta di due diversi CFP della stessa città) ottengano uno stesso attestato per qualifiche identiche o analoghe e con percorsi formativi di durata anche notevolmente diversa.

Per intenderci due piani di attività di due diverse Regioni debbono necessariamente essere diversi: l’uno può prevedere corsi per elettromeccanici e l’altro per operatore d’ufficio, a seconda delle esigenze occupazionali del territorio di riferimento, ma se l’uno e l’altro prevedono corsi per operatori d’ufficio, è necessario che su tutto il territorio nazionale debbono essere chiamati con denominazioni identiche, a cui corrispondono compiti e competenze sostanzialmente identiche, raggiungibili con un monte orario fondamentalmente identico. Si noti che non affermiamo che tutti i programmi relativi ad una qualifica debbano essere gli stessi da Bolzano a Trapani, ma che le competenze finali siano identiche e che la durata preveda almeno uno standard minimo, cioè un minimo comune denominatore. Non, peraltro, perché ci sono problemi di riconoscibilità dei titoli rilasciati. Perché questa situazione di anarchia o di Torre di Babele, per riprendere l’immagine proposta dalla Confindustria nel Convegno di Lerici del 1986? Eppure la legge quadro aveva previsto, entro un anno dalla sua emanazione, la definizione di qualifiche professionali e le prove di accertamento per la loro distribuzione (il c.d. progetto “fasce di professionalità”), ma le opposizioni convergenti dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro dissuasero il Ministero di continuare in un terreno che ritenevano di loro competenza. A parte considerazioni di carattere giuslavoristico, il fallimento di quel progetto fece sì che le tendenze all’autarchia e al localismo nel definire nomi e durate dei percorsi formativi continuassero senza freni.

6) È un sistema che funziona?

Le forti connotazioni delle singole Regioni fanno sì che non si possa esprimere una valutazione complessiva della Formazione Professionale. Occorre considerare la situazione di ogni singola regione (cfr. cap. 6).

⁴ Cfr. vol. 1, p. 14.

Certo si può affermare che il Nord nel suo insieme presenta livelli di funzionalità più che accettabili e che la Formazione Professionale del sud, globalmente considerata, si presenta come un quadro fortemente problematico.

Ma questo è uno stereotipo banale che cela tante situazioni: che nel Nord, ad esempio, in un contesto generalmente positivo, esistono situazioni di eccellenza e altre di mediocrità e che, nella generalizzata depressione del Sud, alcune Regioni manifestano segni di vivacità, sconosciute in altre, paralizzate da fenomeni inerziali consolidati, ma anche da contesti economico-produttivo la cui povertà non offre né possibilità di confronti ed osmosi di culture né occupazione per i qualificati della Formazione Professionale. Ciò significa che un corso anche poco efficiente del Nord presenta un livello di efficacia maggiore di un più efficiente corso del Sud.

Ci sembra doveroso precisare questo in un momento nel quale la critica alla Formazione Professionale regionale è talora così generica ed indiscriminata, da non riuscire a distinguere le inefficienze della formazione professionale stessa dalle carenze del sistema complessivo nel quale essa opera e si esprime, dimenticando che la formazione professionale non è un fenomeno autarchico, ma un fenomeno che vive e si alimenta delle interazioni che sa, ma anche che obiettivamente può stabilire.

7) Il personale: risorsa e problema

Dopo le affermazioni precedenti non possiamo nasconderci che il personale, quasi 28.000 unità distribuite in un rapporto di 1 a 2 tra gestione pubblica-regionale e/o delegata e gestione convenzionata, in una certa misura rappresenta un problema: accanto, infatti, a fenomeni di segno positivo (quale l'età media), si registrano connotazioni che si collocano più nella categoria della "rigidità" che in quella delle "flessibilità" del sistema (quali il livello di scolarità non alto e le tipologie di esperienze lavorative pregresse che si richiamano, per lo più, o a modelli di professionalità di mestiere o a modelli scolastici, cfr. par. 5.4.1).

Le politiche più importanti che riguardano il personale degli operatori dell'area convenzionata, sono la "regionalizzazione" e i "processi di riqualificazione", avviati dalle regioni del Mezzogiorno; politiche favorite dalla contrattualistica degli anni '80, più attenta alla flessibilità del sistema di quanto non fosse quella degli anni '70 (cfr. par. 5.4.2).

Il primo fenomeno prevede da parte della Regione l'acquisizione, anche sul piano formale, degli operatori dell'area convenzionata. Con questa strategia si intendeva rendere il sistema, liberato da "professionalità obsolete", più disponibile nei confronti delle nuove utenze e dei nuovi fabbisogni. In effetti si "pubblicizzava".

I processi di riqualificazione avviati dalle Regioni del sud con il finanziamento previsto dall'art. 26 della L. n. 845/78, che hanno interessato quote anche consistenti di personale e per periodi anche prolungati, miravano a far acquisire ai formatori competenze spendibili nei CFP (analisi del fabbisogno, progettazione for-

mativa) o in funzioni relative a servizi pubblici (orientamento professionale, osservazione sistematica del mercato del lavoro). Molte le ingenuità di questa politica: o si avviano a tali funzioni le quote di formatori professionalmente “più affidabili” e, allora, si depaupera la docenza; oppure non si fa particolare attenzione alla tipologia e alla qualità degli operatori e, allora, si rischia di creare funzioni e servizi di basso profilo. Inoltre, talora i corsi di riqualificazione venivano attivati in momenti di crisi per consentire una continuità occupazionale ad operatori momentaneamente non impegnati in attività formative. Questa logica “emergenziale” troppo spesso era solo un escamotage per assicurare stipendi, non diversamente garantiti per alcuni mesi (cfr. par. 5.4.3).

8) Le strutture formative: alla ricerca di una nuova identità

A fine decennio (a. f. 1989-90), le strutture formative erano 3.692, gestite da soggetti pubblici (Regioni o enti delegati) nella misura del 25% e da soggetti privati convenzionati nella misura del 75%. Il sistema gestionale della Formazione Professionale regionale è, dunque, “pluralista”, nel senso che si avvale di una molteplicità di soggetti di diversa natura. Tra le strutture convenzionate quelle più numerose erano quelle degli enti del cosiddetto privato-sociale, disposti ad impegnarsi nel settore o per una vocazionale e tradizionale tendenza a gestire iniziative formative (enti di ispirazione religiosa) o per una naturale vicinanza ai problemi del lavoro (enti di emanazione sindacale). Nell’insieme, comunque, gli enti rappresentano un magma dalle connotazioni culturali più diverse e con un tipo di presenza e di efficienza molto diseguali.

Non sarebbe corretto, pertanto, omologare queste realtà in un giudizio globalmente negativo; come sarebbe una falsificazione il dispensare sommarie valutazioni positive. In estrema sintesi si può affermare che il ricorso a cosiddetti “enti privati” (mera annotazione giuridica che spesso tradisce la portata sociale e culturale del fenomeno) ha costituito un indubbio e articolato apporto culturale, ma che il massiccio e non sufficientemente disciplinato ricorso agli stessi ha costituito un fenomeno di frammentazione del sistema e, talora, anche di parassitismo. Il giudizio non riguarda tanto gli enti storici, ma soprattutto quelli di recente costituzione, spesso legati a politici o gruppi di politici.

Per quanto riguarda la localizzazione dei CFP non ci sono criteri ricorrenti e/o univoci: sono disseminati un po’ ovunque; diversamente dagli IPSIA che tendenzialmente sono insediati nelle località con caratteristiche economiche ben definite e marcate (cfr. par. 5.5.1).

In questo decennio (soprattutto nella seconda metà) si discute molto sulle criticità dei CFP (“sistemi chiusi”, rigidi, ripetitivi, poco attenti all’evoluzione esterna, preoccupati soprattutto dalle dinamiche interne) e su una loro più adeguata configurazione, che terminologicamente viene resa con l’espressione “agenzia formativa”. In questa accezione il CFP assume il ruolo di “potenziale” struttura operativa territoriale di tutto l’arco degli interventi che rientrano nell’ambito delle politiche

dell'impiego regionale. Ciò significa anche attrezzarsi a svolgere non già una funzione solo di formazione, ma anche di analisi dei fabbisogni, di orientamento, di progettazione e consulenza sulle politiche formativo-occupazionali per le imprese (si pensava, allora, alle esigenze delle piccole e medie aziende, delle cooperative, delle nuove imprese, per le quali tardavano ad organizzarsi servizi su base associativa e localistica, cfr. par. 5.5.2).

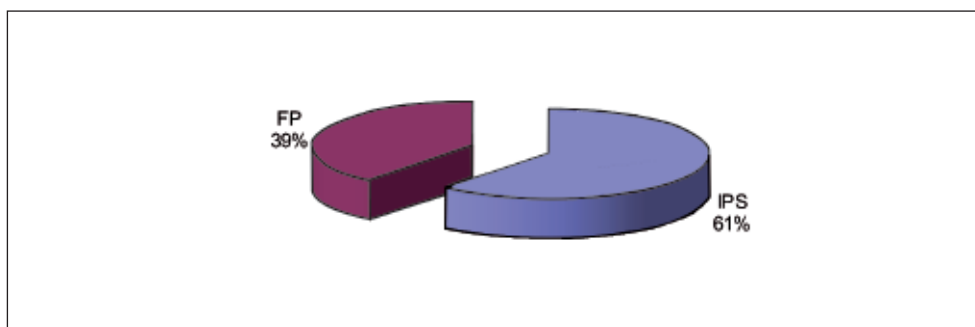
9) Gli allievi: un sistema pieno di giovani ed adulti

A fine decennio (a. f. 1988-89) gli allievi della Formazione Professionale regionale sono quasi 368.000: circa 170.200 gli allievi della formazione iniziale; oltre 49.400 quelli impegnati in interventi di secondo livello; 118.000 sono inseriti nei corsi di formazione sul lavoro; 29.800 si iscrivono a corsi per utenze speciali.

Il settore agricolo presenta andamenti così disallineati dagli altri settori, da suggerire una lettura dei dati complessivi a prescindere da quelli relativi al settore primario. In questo caso il volume complessivo annuo degli allievi scende a 308.000.

Degno di attenzione è il dato del rapporto tra il numero degli allievi della Formazione Professionale regionale e il numero degli allievi dell'istruzione professionale statale. Nell'operare un confronto va fatto riferimento agli iscritti al primo anno. Nel 1988-89 gli iscritti previsti a corsi annuali o al primo anno di corsi biennali della formazione iniziale ammontavano complessivamente a poco più di 112.000 unità; sempre in quell'anno formativo gli iscritti al primo anno degli IPS erano circa 175.000 (di cui oltre 22.000 ripetenti).

Grafico n. 2 - Rapporto percentuale tra allievi degli IPS e della FP (iscritti a. f. 1988-89)



C'è, dunque, tra i due canali formativi un rapporto, in termini di allievi, di 1 a 1,56, se si considerano gli iscritti agli IPS al lordo dei ripetenti, ovvero di 1 a 1,37, se si escludono i ripetenti. In altre parole ogni 100 allievi dei CFP ce ne sono 156 degli IPS (o 137, nella seconda delle ipotesi formulate).

Il rapporto quantitativo fra i due canali e, quindi, il peso che ciascuno di essi riscuote da parte delle leve giovanili, può essere indicato anche facendo ricorso ad

un'altra formulazione: si può dire che di 100 giovani in Formazione Professionale, 61 sono inseriti nel sistema scolastico e 39 in quello regionale (cfr. par. 5.3). Senza dubbio c'è la prevalenza della istruzione sulla Formazione Professionale; ma la seconda non appare trascurabile né marginale in valori assoluti e relativi.

10) L'innovazione della Formazione Professionale che viene dall'Europa: i Programmi Comunitari

Nella seconda metà degli anni '80 si assiste ad una crescente tensione nei confronti dell'avvio del Mercato Unico Europeo fissato per il 1 gennaio 1993.

La politica formativa della Comunità in vista di questa data si concretizza da un lato nel varo della riforma dei Fondi Strutturali (di cui parleremo nel terzo volume) e dall'altro nella promozione di una serie di programmi europei, gestiti direttamente dalla Comunità che, o sono direttamente incentrati sulla formazione, o attribuiscono ad essa un ruolo chiave in programmi relativi a settori diversi.

Questo fenomeno che ha inizio nella seconda metà degli anni '80, con i programmi COMETT (Cooperazione fra università e imprese per la formazione nel campo delle tecnologie), EUROTECNET (Scambi di esperienze formative legate all'innovazione tecnologica), IRIS (Rete europea di progetti di formazione per le donne), PETRA, nel contesto delle vicende comunitarie summenzionate, esploderà nel decennio successivo, rappresentando un fattore eccezionale di innovazione (cfr. cap. 7).

11) Formazione Professionale e Occupazione giovanile: tanta occupazione senza (quasi) formazione

Dal contratto di formazione, istituito con la legge 285/77, nei primi anni '80 si sono succeduti con straordinaria rapidità nuovi istituti di formazione in alternanza: *i rapporti di formazione-lavoro* previsti per le zone terremotate, di cui alla L. n. 140/81; *i contratti a termine con finalità formative*, delineati dall'accordo sul costo del lavoro del 22.1.83 e, successivamente, disciplinati dall'art. 8 della L. n. 79/83, *i contratti di formazione e lavoro*, regolamentati dalla L. n. 863/84; la L. n. 113/86, *Piano straordinario per l'occupazione giovanile* e la L. n. 41/86, detta dei *Giacimenti culturali*.

In aggiunta a questi interventi ha, inoltre, continuato ad operare l'*apprendistato*, che proprio nell'arco di tempo considerato ha vissuto un secondo periodo di diffusione.

Apprendistato e contratto di formazione lavoro si riferiscono tutti e due alla fascia giovanile, ma con alcune differenze sostanziali. L'apprendistato è rigidamente regolato per legge quanto a: orari, rapporto tra tempo di lavoro e tempo di formazione, età dei soggetti, dimensioni e tipologie aziendali, sgravio degli oneri sociali. Il contratto di formazione-lavoro avendo come obiettivo principale quello di sperimentare una liberalizzazione del mercato del lavoro relativa alla fascia giovanile, gode di una situazione normativa "meno strutturata": tempo determinato, chiamata

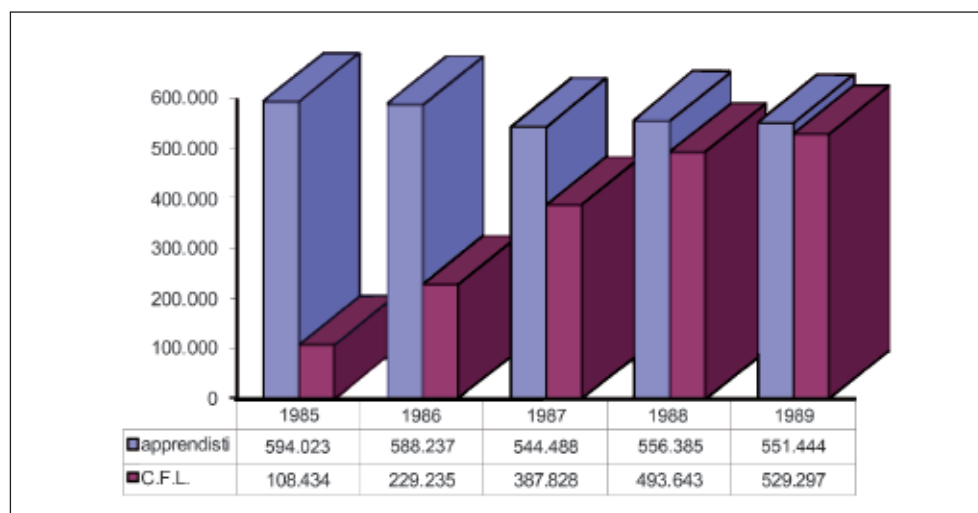
nominativa, nessuna regolamentazione rispetto alla formazione, nessuno sgravio degli oneri sociali né sostegno all'assunzione.

Trascurando le differenze e puntando, invece, sul fatto che i due istituti si rivolgono allo stesso target, si è parlato di concorrenzialità. È vero che i contratti di formazione lavoro hanno una forte e rapida espansione nella seconda metà degli anni '80 (+500%), ed è vero che l'apprendistato in quegli anni subisce una flessione (ma una lieve flessione -9%; cfr. Grafico n. 3).

Considerando che, tra quanto acquista il contratto di formazione lavoro (+ 500%) e quanto perde l'apprendistato (-9%), non c'è proporzione, si può affermare che il contratto di formazione lavoro si espande per una favorevole accoglienza da parte del mondo produttivo e non per un parallelo crollo dell'apprendistato.

Favorevole accoglienza costituita non dal risparmio economico (l'apprendista costa sempre meno del contrattista), ma dagli incentivi di natura de regolativa.

Grafico n. 3 - *Andamenti dei contratti di apprendistato e di formazione-lavoro (anni 1985-1989)*



Se sommiamo il numero dei giovani coinvolti dai due canali negli ultimi due anni del quinquennio considerato, si supera il milione.

Più di un milione di persone in formazione in alternanza? Magari. Purtroppo, però, la formazione è in larghissima misura affidata solo all'on the job. Infatti, la "formazione complementare" nell'apprendistato dove è obbligatoria, dopo il trasferimento della Formazione Professionale alle Regioni, è praticamente scomparsa, mentre nell'istituto della formazione lavoro la "formazione in alternanza" o non c'è o, se c'è è veramente poca cosa.

Conclusione: tanta occupazione senza o quasi formazione.

A più confortanti conclusioni si arriva se si considerano i risultati della legge

n. 44/86, che favorisce la creazione di nuove imprese e di nuovi imprenditori nel Meridione: 579 i progetti approvati (su 2.357 presentati), che mobilitano 1.578 miliardi, con una media di 2,72 miliardi circa a progetto

Diversi gli aspetti positivi del provvedimento, oltre quelli quantitativi.

La legge non si preoccupa del sostegno allo start up di business già configurati (caratteristica delle esperienze di altri Paesi della comunità), ma privilegia (e questo rappresenta l'approccio italiano al problema) l'"inseminazione" di competenze imprenditoriali nei potenziali imprenditori. Tra i frutti positivi del provvedimento va menzionata anche tutta la partita dei "servizi reali". Finora parlare di Formazione Professionale significava prevalentemente parlare di formazione strutturata. La legge supera il concetto e la prassi che faceva coincidere la formazione con la formazione formale, la Formazione Professionale con il corso. Tutoring, assistenza, consulenza sono le nuove opportunità messe a disposizione da una Formazione Professionale, che più è a contatto con i processi economici, tanto più abbandona modelli e paradigmi scolastici.

A. Il sistema di Formazione Professionale

1. La riforma del Fondo Sociale Europeo (1983)

1.1. Premessa

Con l'obiettivo generale di aumentare e qualificare l'occupazione dei cittadini europei, dal 1957, anno in cui è stato istituito, il FSE ha modificato strategie, orientamenti e modalità d'intervento per interpretare i nuovi scenari socio-economici.

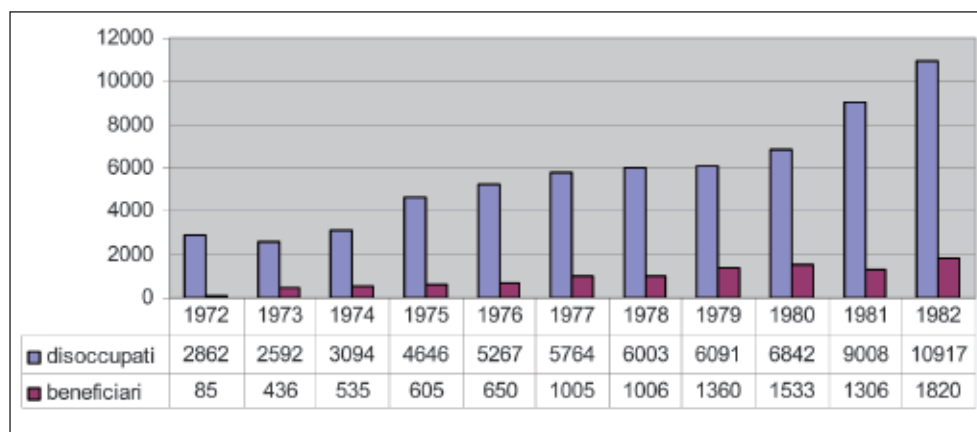
Negli anni '60, quando il livello di occupazione era elevato rispetto ai decenni successivi (per lo meno fra gli uomini), il FSE ha puntato la sua attenzione al fenomeno migratorio dei lavoratori entro i confini della CEE e all'ammodernamento dell'industria, offrendo importanti opportunità di riqualificazione.

Negli anni '70, il FSE è chiamato a farsi carico dei processi di ristrutturazione delle industrie pesanti, dell'agricoltura e del settore tessile attraverso processi di riqualificazione e a contrastare, mediante processi formativi di prima qualificazione, la disoccupazione e, in particolare, quella giovanile.

Una disoccupazione che nel periodo 1972-1982 nei Paesi della Comunità passa da 2 milioni 862 mila soggetti a quasi 11 milioni, con valori che, nel quadriennio 1979-1982, raddoppiano (cfr. Grafico n. 4).

Generosa la risposta del Fondo Sociale che aumenta le sue risorse finanziarie progressivamente, tanto da allargare il numero dei beneficiari dagli 85.000 del 1972 al 1.820.000 del 1982.

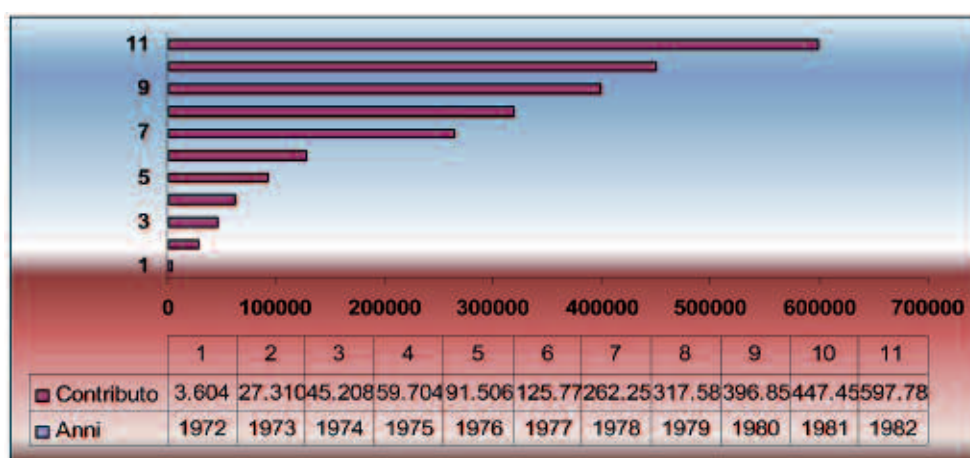
Grafico n. 4 - Crescita della disoccupazione e degli interventi del FSE nel decennio 1972-1982



Ma, nonostante questi incrementi, a riprova del ritmo vertiginoso con cui la disoccupazione aumenta anno dopo anno, il FSE, che nel 1972 coinvolgeva il 37% di quanti avevano perso il lavoro, nel 1982 si rivolge solo al 6% dei disoccupati e inoccupati.

A beneficiare delle risorse comunitarie è, in particolare, il nostro Paese, che nel decennio considerato passa da circa 3 miliardi e mezzo di lire del 1972 ai quasi 600 miliardi dell'82 (cfr. Grafico n. 5). Ma, soprattutto nel quinquennio 1978-1982, le risorse aumentano, facendo registrare un incremento del 265% (cfr. Tabella n. 1).

Grafico n. 5 - Contributi FSE all'Italia nel decennio 1972-1982 (milioni di lire)¹



Fonte: elaborazione su dati CEE

Tabella n. 1 - Evoluzione degli stanziamenti d'impegno del FSE dal 1978 al 1982 a livello comunitario (milioni di Ecu)

Anno	Impegni		
	Importo in Ecu	Indice 1978 = 100	Diff. % rispetto all'anno precedente
1978	568,08	100,0	-
1979	774,45	136,3	+36,3
1980	1.014,22	178,5	+31,0
1981	997,17	175,4	-1,8
1982	1.505,94	265,1	+51,2

Fonte: elaborazione su dati CEE

¹ Nella lettura della tabella si consideri che fino al 1977 l'eventuale impegno triennale di ciascun progetto veniva imputato per anno di competenza; a partire dal 1978 l'impegno per progetti pluriennali è stato imputato interamente all'anno di impegno.

Per tutto questo quinquennio l'Italia sarà il Paese europeo cui saranno destinate le maggiori risorse; nel 1978, addirittura, beneficerà del 41% degli stanziamenti d'impegno. E, anche se negli anni successivi, la quota percentualmente si ridimensionerà, rimarrà di gran lunga il Paese con più stanziamenti (cfr. Tabella n. 2).

Tabella n. 2 - *Evoluzione della ripartizione degli stanziamenti del FSE tra gli Stati membri (1978-1983 - val. %)*

Stato membro	Impegni				
	1978	1979	1980	1981	1982
Belgio	2,0	2,1	2,9	2,3	7,6
Danimarca	2,5	1,9	1,9	2,4	1,8
Germania	10,1	6,8	10,6	7,4	6,3
Francia	15,2	17,4	19,2	14,1	17,6
Grecia	-	-	-	3,0	3,5
Irlanda	7,8	7,5	7,9	10,6	9,5
Italia	41,0	36,3	32,3	34,1	29,3
Lussemburgo	-	0,1	0,1	0,1	0,0
Paesi Bassi	1,7	2,5	1,8	1,3	1,0
Regno Unito	19,7	25,4	23,3	24,9	29,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1.2. *Le modifiche alla riforma del FSE del 1971*

Il regolamento che riformava il FSE nel 1971² prevedeva che a seguito di un nuovo parere della Commissione si potesse dare origine a delle modifiche del testo.

Con Decisione n. 801 del 20 dicembre 1977, il Consiglio modifica la norma del 1971³.

Le nuove norme, pur non stravolgendo l'impostazione del 1971, che si articolava in interventi a carattere congiunturale (a favore di ex agricoltori, del settore tessile-abbigliamento, dei giovani e delle donne e dei migranti) e in interventi a carattere strutturale (a favore di Regioni, gruppi di imprese, progresso tecnico, handicappati), intervengono su due punti chiave: i destinatari e il campo di applicazione.

Prima i contributi del Fondo potevano essere concessi a persone destinate ad esercitare un'attività subordinata, la modifica apre anche a quanti opereranno in attività non subordinate.

In precedenza il FSE poteva intervenire, a livello di Regioni, in settori economici o gruppi di imprese, genericamente quando la situazione dell'occupazione fosse pregiudicata da misure comunitarie che ostacolassero "lo sviluppo armonioso" della Comunità.

² Art. 11 della Decisione 71/66/CEE. (Cfr. Volume I, p. 249).

³ DECISIONE DEL CONSIGLIO del 20 dicembre 1977, *che modifica la decisione 71/66/CEE relativa alla riforma del Fondo Sociale Europeo (77/801/CEE)*, in G.U. n. L 337 del 27/12/1977.

La modifica, invece, circostanzia le situazioni di intervento:

- a) per *le Regioni*, il FSE interviene in quelle nelle quali “il ritardo nello sviluppo” o “il declino delle attività dominanti” comportino un squilibrio “grave e prolungato” dell’occupazione;
- b) per i *settori economici*, l’intervento è previsto per l’adeguamento alle esigenze del progresso tecnico, quando comporta “notevoli modifiche delle conoscenze professionali”;
- c) per *gruppi di imprese*, il Fondo opera in presenza di rischi di cessazione, riduzione, trasformazione in modo definitivo delle attività a causa di notevoli cambiamenti delle condizioni produttive o di commercializzazione.

Inoltre, la Decisione 77/801/CEE:

- prima stabilisce un criterio “geografico” di distribuzione delle risorse, per cui il contributo è concesso tenendo conto “dell’ampiezza dei problemi dell’occupazione” e della “capacità economica” delle Regioni;
- successivamente, stabilisce l’iter per individuare le Regioni con uno squilibrio dell’occupazione “particolarmente grave e prolungato”; iter che prevede una proposta da parte della Commissione e l’approvazione da parte del Consiglio;
- infine, prevede per tali Regioni una maggiorazione dell’importo del 10%.

Molte delle scelte operate da questo provvedimento di modifica le troveremo nelle riforme successive.

1.3. *La riforma dell’83*

Prima di individuare i documenti che realizzano la riforma dell’83, occorre rammentare che gli strumenti normativi comunitari che normalmente concorrono alla definizione del quadro giuridico di riferimento del FSE sono le Decisioni, i Regolamenti, gli Orientamenti.

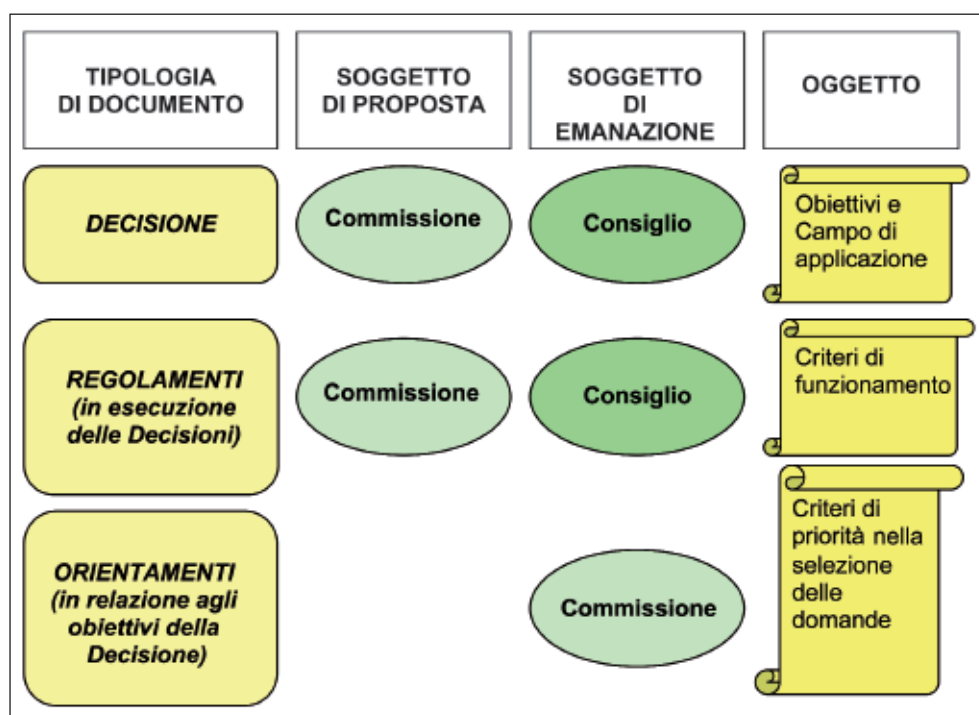
Attraverso le Decisioni, emanate dal Consiglio su proposta della Commissione, vengono normalmente stabiliti gli obiettivi ed il campo di applicazione del Fondo; i Regolamenti, anch’essi emanati dal Consiglio su proposta della Commissione, in esecuzione delle singole Decisioni, ne definiscono di norma i criteri di funzionamento; infine gli Orientamenti, emanati annualmente dalla Commissione, stabiliscono in corrispondenza degli obiettivi prefissati nelle Decisioni, i criteri di priorità attraverso i quali viene operata la selezione delle domande di accesso al Fondo.

I documenti comunitari che realizzano la riforma dell’83⁴ sono:

⁴ Cfr. sull’argomento: ISFOL, *Guida all’utilizzo del Fondo Sociale Europeo*, DI STEFANO A., TURRINI O. (a cura di), Roma, s.d.; ISPER, *Guida all’utilizzo del Fondo Sociale Europeo*, BRATELLI G., RENZETTI G. (a cura di), Torino, s.d.

- a) la Decisione n° 83/516 del 17.10.83⁵, che fissa gli obiettivi ed il campo di intervento del FSE fino a tutto il 31.12.1988;
- b) il Regolamento n. 2950/83 del 17.10.83⁶, che riguarda l'applicazione della predetta Decisione;
- c) gli Orientamenti per la gestione del FSE, in particolare quelli per gli esercizi dal 1984 al 1986⁷;
- d) la Decisione della Commissione n. 83/673 del 22.12.83⁸ relativa alla gestione del FSE.

Figura n. 2 - *Strumenti normativi comunitari che intervengono nella regolamentazione del FSE*



⁵ Decisione del Consiglio del 17 ottobre 1983 *relativa ai compiti del FSE* (83/516/CEE), in G.U. n. L. 298/38 del 22.10.1983.

⁶ Regolamento del Consiglio del 17 ottobre 1983 *concernente l'applicazione della decisione 83/516/CEE del Consiglio relativa ai compiti del FSE* (83/2950/CEE), in G.U. n. L. 289/1 del 22.10.1983.

⁷ Orientamenti della Commissione *per la gestione del Fondo Sociale europeo per gli esercizi dal 1984 al 1986* (84/C5/02). Cfr. G.U. n. L. 289 del 22.10.83. Tali orientamenti sono stati reiterati per gli anni 1985-87 con Comunicazione della Commissione *relativa agli orientamenti per la gestione del Fondo sociale europeo durante gli esercizi dal 1985 al 1987* (84/C126/03), in G.U. n. C 29 del 4.2.1984.

⁸ Decisione della Commissione del 22 dicembre 1983 *relativa alla gestione del FSE* (83/673/CEE), in G.U. n. L. 298/38 del 22.10.1983.

Alla base della riforma del FSE c'è una valutazione di fondo, che la Comunità ha elaborato negli ultimi anni, relativa al ruolo positivo che la Formazione Professionale può svolgere per la "lotta contro la disoccupazione" e la "promozione dell'occupazione"; è una valutazione maturata a seguito del riconoscimento dei risultati positivi ottenuti dai programmi di formazione adottati da vari Paesi (Germania Francia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito)¹⁰.

Ma, se la Formazione Professionale è importante "strumento di politica dell'occupazione"¹¹, è un compito strategico consentire che sviluppi al massimo le sue potenzialità e la sua efficacia. È per questo che il FSE, con la riforma dell'83 punta anche a stimolare ed incentivare il rinnovamento ed il miglioramento qualitativo della formazione professionale. In altri termini se il prodotto è "utile" è importante anche ottimizzare il sistema che lo produce¹².

1.3.1. Principi ispiratori

La Decisione n. 83/516 stabilisce quali principi informativi del nuovo FSE:

- a) il finanziamento di azioni di Formazione Professionale, di promozione dell'occupazione, di mobilità geografica;
- b) un impegno particolare nello sviluppo dell'occupazione nelle piccole e medie imprese interessate da innovazioni tecnologiche ed ammodernamento produttivo ed organizzativo;
- c) un contributo alla lotta contro la disoccupazione, con particolare attenzione alla disoccupazione giovanile;
- d) lo snellimento delle procedure di concessione dei contributi.

1.3.2. Priorità geografiche

La selezione delle domande di contributo viene effettuata sulla base di criteri geografici e di priorità inerenti alle politiche comunitarie.

Il contributo del Fondo è concentrato su azioni che promuovono l'occupazione in due tipologie di aree territoriali¹³:

- Regioni di priorità assoluta: Groenlandia, Grecia, dipartimenti francesi d'oltremare, Irlanda, Irlanda del Nord e Mezzogiorno.
- Aree di ristrutturazione industriale e settoriale e/o con disoccupazione elevata e di lunga durata. Queste ultime non coincidono più come nella riforma del '71

⁹ Cfr. Decisione 83/516/CEE in G.U. n. L. 298/38.

¹⁰ Cfr. Decisione del Consiglio del 13.12.83 *che approva la relazione sulla situazione economica della Comunità e fissa i principali orientamenti economici per il 1984* (in G.U. n. L. 378 del 31.12.83, p. 15) dove si afferma come sia ormai generalmente riconosciuta l'utilità di programmi realizzati nei Paesi menzionati, "poiché essi consentono di agire efficacemente sulla componente strutturale della disoccupazione".

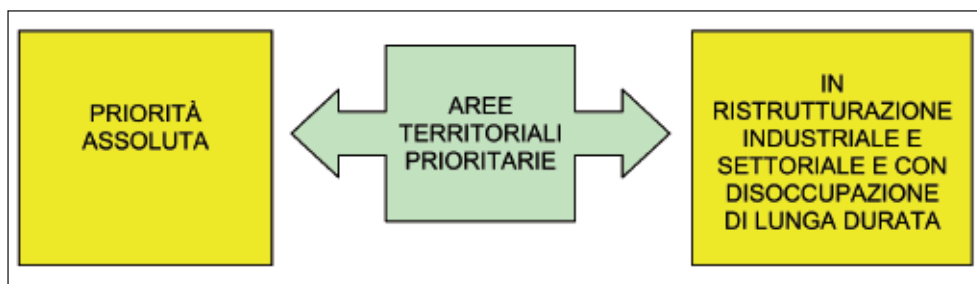
¹¹ Cfr. 83/516/CEE, in G.U. n. L. 298/38.

¹² Cfr. *RAPPORTO ISFOL 1984*, F. Angeli, Milano, 1984, pp. 271-272.

¹³ Definite dalla Decisione del Consiglio 83/516/CEE all'art. 7.

con le Regioni (classificate come II livello), in quanto si sono rivelate troppo estese per riflettere la reale disoccupazione, ma sono di III livello, che per l'Italia coincidono con le province, per il Belgio con gli arrondissement, per la Francia i departements, per il Regno Unito i countries.

Figura n. 3 - Aree territoriali prioritarie del FSE



Per il nostro Paese queste aree sono state individuate con delibera CIPE¹⁴ del 27 marzo 1980¹⁵, sulla base di tre indici che fanno riferimento alla disoccupazione (generale, strutturale a lungo termine, giovanile) e uno al prodotto interno lordo pro capite¹⁶.

1.3.3. Tipologia di azioni

La Decisione prevede che possano essere finanziate azioni di formazione ed orientamento professionale, assunzione e sostegno salariale, nuova sistemazione nel quadro della mobilità geografica, prestazioni di servizi e consulenze tecniche destinate alla creazione di posti di lavoro.

Questo panel differenziato di azioni sta ad indicare che comincia a prendere piede, a livello comunitario, la consapevolezza che la disoccupazione si vince anche, ma non solo, con la formazione e intervenendo non solo sugli allievi, ma anche sulle aziende.

Accanto alla Formazione Professionale, cioè, bisogna attivare un sistema articolato di interventi che vadano a favore dell'offerta (ad es. azioni di orientamento, di counseling per gli allievi) e della domanda (incentivi all'assunzione e contributi

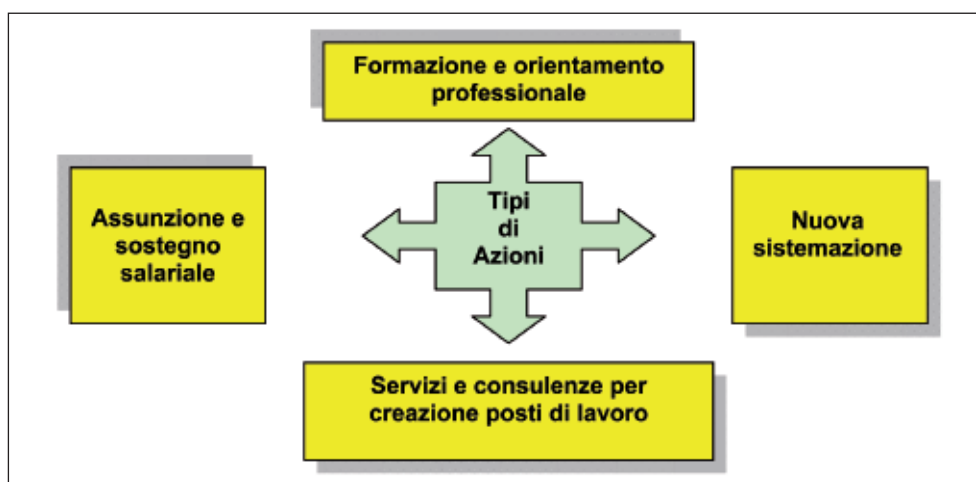
¹⁴ Il CIPE, acronimo di Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica è l'organismo statale creato con Legge 27 febbraio 1967, n. 48, art. 16. Tra gli altri compiti promuove l'azione necessaria per l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche economiche degli altri Paesi.

¹⁵ Cfr. G.U. n. 104 del 16.4.1980.

¹⁶ Alessandria, Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Bologna, Brescia, Ferrara, Firenze, Forlì, Genova, Gorizia, Grosseto, Imperia, La Spezia, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Milano, Modena, Novara, Padova, Parma, Pavia, Perugia, Pesaro e Urbino, Piacenza, Pisa, Pordenone, Ravenna, Reggio Emilia, Rieti, Roma, Rovigo, Savona, Siena, Terni, Torino, Trento, Treviso, Trieste, Udine, Valle d'Aosta, Venezia, Vercelli, Verona, Viterbo, nonché talune zone delle provincie di Como e Pistoia.

salariali). Questa visione tarderà a farsi strada nel nostro Paese dove persisterà per un lungo periodo la concezione dell'intervento formativo come condizione necessaria e sufficiente per l'inserimento occupazionale.

Figura n. 4 - Tipologie di azioni finanziabili dal FSE



1.3.4. Destinatari

I destinatari degli interventi, cioè, le categorie di persone per le quali il Fondo può intervenire, sono disoccupati e occupati. In particolare:

- giovani di età inferiore ai 25 anni, specie se con ridotte possibilità di occupazione a causa della mancanza di (adeguata) qualificazione o disoccupati da lungo tempo¹⁷;
- disoccupati, minacciati di disoccupazione o sottoccupati; donne che desiderano riprendere un'attività professionale; minorati in possesso di capacità lavorativa; lavoratori migranti; occupati specie nelle piccole e medie imprese, interessate di innovazione tecnologica o ammodernamento produttivo e/o organizzativo¹⁸;
- persone che intendono esercitare l'attività di "formatore", di "esperto in orientamento o in collocamento o di agente di sviluppo"¹⁹.

La categoria di gran lunga privilegiata è quella dei giovani ai quali è riservato il 75% degli stanziamenti finanziari previsti: si giunge a questa disposizione dopo

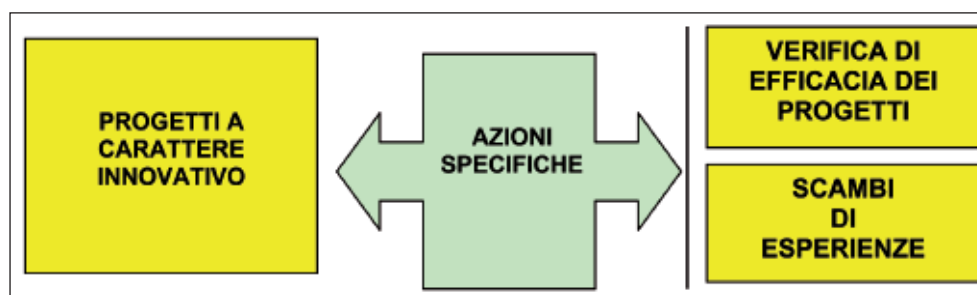
¹⁷ Decisione del Consiglio 83/516/CEE, art. 3, comma 1.

¹⁸ Ibidem art. 4, comma 2.

¹⁹ Ibidem art. 4, comma 3.

che il Consiglio²⁰ e il Parlamento europeo, negli anni 1982 e '83 hanno ripetutamente preso posizioni in materia²¹.

Figura n. 5 - *Tipologia di azioni specifiche*



²⁰ Nel Consiglio sono riuniti i rappresentanti dei governi degli Stati membri. Ciascun governo delega a farne parte uno dei propri membri, e di conseguenza la composizione del Consiglio può variare a seconda degli argomenti trattati. Al vertice del dicembre 1974, i capi di governo hanno deciso di riunirsi almeno tre volte l'anno come Consiglio delle Comunità (per trattare problemi comunitari) e nel quadro della cooperazione politica. Queste riunioni sono denominate correntemente sessioni del "Consiglio europeo". La Presidenza del Consiglio è esercitata a turno da ogni Stato membro per una durata di sei mesi. Per il calcolo della maggioranza qualificata, ai voti dei membri era attribuita la seguente ponderazione: Germania, Francia, Italia, Regno Unito: 10; Belgio, Paesi Bassi, Grecia: 5; Danimarca, Irlanda: 3; Lussemburgo: 2.

²¹ Nella riunione del marzo 1982 il Consiglio europeo ha dichiarato che "gli Stati membri debbono adottare misure intese più particolarmente ad assicurare la formazione professionale dei giovani e che, primo luogo, gli Stati membri debbono cercare di garantire nei successivi cinque anni a tutti i giovani che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro l'acquisizione di una formazione professionale o di una prima esperienza di lavoro nel quadro programmi speciali a favore dei giovani o nell'ambito di contratti di lavoro" (Bollettino CE 3-1982, punto 1.3.5.); nella riunione del giugno 1982, ha chiesto al Consiglio congiunto (ministri delle finanze, degli affari economici e degli affari sociali) di "adottare, su proposta alla Commissione, decisioni concrete riguardanti la specifica misura comunitaria per combattere la disoccupazione, segnatamente quella giovanile" (Bollettino CE 6-1982, punto 1.5.3); nella riunione del dicembre 1982, ha accordato "una priorità alla creazione di maggiori possibilità di lavoro o di formazione professionale per i giovani, onde consentire e loro di realizzare le loro giuste aspirazioni (Bollettino CE 12-1982, punto 1.2.3); nella riunione del marzo 1983, ha concordato in particolare il fatto che tutti gli Stati membri e la Comunità intraprendano un'azione efficace per migliorare la situazione occupazionale dei giovani (Bollettino CE 3-1983, punto 1.5.3); nelle sessione del maggio 1982, ha adottato una risoluzione riguardante un'azione comunitaria per combattere la disoccupazione (G.U. n. C 186 del 21.7.1982), sottolineando che la Comunità dovrebbe considerare prioritaria la formazione professionale dei giovani; il Consiglio congiunto (ministri delle finanze, degli affari economici e degli affari sociali), nella sessione del 16 novembre 1982, ha ribadito il suo impegno "di fare in modo che nel prossimo quinquennio tutti i giovani che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro abbiano l'opportunità di seguire una formazione professionale o di fare una prima esperienza di lavoro". Sulla lotta contro la disoccupazione giovanile il Parlamento europeo emana due risoluzioni: il 22 aprile 1982 (G.U. n. 125 del 17.5.1982) e il 28 aprile 1983.

Gli altri destinatari si dividono il 20%.

Il restante 5% è riservato ad “azioni specifiche”, cioè a:

- progetti a carattere innovativo, normalmente previsti da un programma d’azione comunitario deciso dal Consiglio;
- o operazioni per “esaminare l’efficacia dei progetti per i quali è concesso il contributo” o interventi per facilitare uno scambio di esperienze.

1.3.5. Azioni finanziabili

Vediamo più in dettaglio le azioni finanziabili considerate prioritarie per le diverse categorie di utenti, classificate in relazione all’età, dagli *Orientamenti della Commissione per la gestione del FSE per gli esercizi dal 1984 al 1986*:

A. Azioni per giovani di età inferiore ai 25 anni.

1. Formazione Professionale per persone di età inferiore a 18 anni, della durata minima di 800 ore, comprendenti un’esperienza professionale tra le 200 e le 400 ore²².
2. Formazione Professionale per giovani le cui “qualifiche si rivelano, all’esperienza, insufficienti o inadeguate”²³, per fornire loro:
 - i “profili richiesti dalle professioni che esigono l’impiego di nuove tecnologie;
 - una preparazione nelle attività che offrono effettive occasioni di occupazione”.

In deroga ai principi generali di finanziabilità geografica le azioni di cui al primo punto sono finanziabili anche se si svolgono in zone non ricomprese tra quelle ritenute prioritarie, mentre quelle del secondo punto sono limitate ai giovani delle regioni del Mezzogiorno.

B. “Premi all’assunzione”²⁴ per posti di lavoro supplementari di durata indeterminata o in posti di lavoro supplementari della durata minima di 6 mesi che rispondano ad esigenze di utilità collettiva.

C. Azioni prioritarie per persone di età superiore ai 25 anni.

1. Formazione Professionale per disoccupati di lunga durata, “che tenga conto delle loro esigenze specifiche e comprenda, a tal fine, una fase di motivazione e di orientamento”.
2. Formazione professionale per il personale di imprese con meno di 500 occupati che necessita di una riqualificazione in previsione dell’introduzione delle nuove tecnologie o del miglioramento delle tecniche di gestione.

²² *Orientamenti 84-86*, lett. C. 1.

²³ *Orientamenti 84-86*, lett. C. 2.

²⁴ Cfr. REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO del 17 ottobre 1983, concernente l’applicazione della decisione 83/516 del Consiglio relativa ai compiti del FSE art. 1 lett. c. Il premio ammontava fino ad un max del 15% del salario medio lordo dei lavoratori dell’industria dello Stato membro interessato per 12 mesi.

In deroga a quanto disposto nella parte generale degli Orientamenti, per tali azioni la durata minima della formazione è ridotta a 100 ore;

3. Premi per l'assunzione di disoccupati di lunga durata in posti di lavoro supplementari (di durata indeterminata o della durata minima di 6 mesi che rispondano ad esigenze di utilità collettiva). Il beneficio è limitato alle assunzioni di disoccupati del Mezzogiorno.

Figura n. 6 - Azioni finanziabili per tipologie di utenti



D. Azioni prioritarie non soggette a condizioni relative all'età.

1. Azioni che fanno parte di un programma integrato che preveda il contributo di due o più strumenti finanziati della Comunità.
2. Azioni realizzate in comune da organismi di due o più Stati membri.

Le azioni precedenti sono finanziabili senza alcuna limitazione di ordine geografico.

3. Formazione Professionale finalizzata all'occupazione di posti di lavoro in imprese con meno di 500 occupati e connessa con l'applicazione delle nuove tecnologie, oggetto dei programmi comunitari di ricerca e sviluppo. Anche tali azioni non soffrono limitazioni di ordine geografico.
4. Formazione Professionale connessa con la ristrutturazione aziendale per ammodernamento tecnologico o per sostanziali variazioni della domanda²⁵.

²⁵ La ristrutturazione deve comportare grave pregiudizio per il numero e i profili professionali della forza lavoro. La formazione può essere diretta ai lavoratori che vengono riqualificati per poter continuare a lavorare nella stessa azienda o a quelli che, considerati in soprannumero, debbono cercare lavoro altrove. Tali azioni possono, altresì, essere finanziate anche se realizzate al di fuori di zone prioritarie, ma in tal caso occorre che la ristrutturazione sia di dimensioni eccezionali ed avvenga in una zona caratterizzata da un indice di disoccupazione particolarmente elevato o nella quale i pubblici poteri abbiano adottato misure straordinarie, per promuovere la Formazione Professionale o la creazione di nuovi posti di lavoro.

5. Formazione Professionale o premi per l'assunzione in posti di lavoro supplementari:
 - a) connessi alla riorganizzazione o alla ripartizione del lavoro, concordata tra le parti sociali. Anche in tale caso non sussistono limitazioni di ordine geografico;
 - b) previsti da iniziative per l'occupazione promosse, a livello locale, da gruppi che beneficiano, a seconda dei casi, dell'assistenza delle autorità locali o regionali e che operano nel contesto della espansione delle possibilità locali di occupazione;
 - c) destinati a donne per professioni nelle quali esse sono sottorappresentate. Anche in tale caso le azioni sono finanziabili indipendentemente dalla localizzazione geografica della sede di svolgimento o dalla provenienza delle assunte;
 - d) riservati a lavoratori migranti e ai membri delle loro famiglie:
 - per facilitare l'integrazione nei paesi ospiti mediante una Formazione Professionale combinata con l'insegnamento linguistico;
 - per preservare la conoscenza della lingua materna e per fornire una Formazione Professionale combinata, eventualmente, con un recupero linguistico in vista del reinserimento sul mercato del lavoro del paese di origine; tale tipo di azioni è riservato ai cittadini degli Stati membri. In entrambe le fattispecie nessun limite di ordine geografico osta al finanziamento.
6. Azioni a favore di minorati in grado di inserirsi nel mercato libero del lavoro; Formazione Professionale a favore di minorati accompagnata da interventi di adattamento dei posti di lavoro. Mentre il primo tipo di azione è finanziabile solo nelle Regioni prioritarie, per il secondo la finanziabilità è ammessa senza limitazioni connesse alla zona;
7. Formazione Professionale, della durata minima di 400 ore, di persone con almeno tre anni di esperienza lavorativa, per favorirne l'occupazione in qualità di formatori, esperti in orientamento professionale o in collocamento, o come agenti di sviluppo (per la promozione di iniziative locali); nelle regioni a priorità assoluta, cioè il Mezzogiorno, e nelle altre regioni per promuovere l'occupazione e l'integrazione dei lavoratori migranti, l'occupazione delle donne e dei minorati.

Se consideriamo le azioni principali finanziabili con le priorità geografiche si ha il prospetto della pagina seguente (cfr. Prospetto 1).

Alcune considerazioni sulle priorità riconosciute a giovani, alle PMI, all'innovazione tecnologica.

Per quanto riguarda i giovani, la novità non è rappresentata dalla priorità loro accordata, ma dalla possibilità di realizzare interventi formativi per giovani al di sotto dei 18 anni. Infatti, anche nella precedente gestione, il Fondo aveva riservato una particolare attenzione ai giovani al di sotto dei 25 anni alla ricerca di un im-

piego. Venivano esclusi, però, quelli che erano nella Formazione Professionale iniziale dopo la scuola dell'obbligo. L'innovazione, però, non consiste solo in un allargamento della fascia giovanile verso le età più basse, ma riguarda anche le modalità formative: la norma, infatti, prevedendo un'esperienza professionale nel percorso formativo, incentiva l'adozione di sistemi di alternanza. Tema questo su cui il Consiglio si era espresso a più riprese negli ultimi anni²⁶.

Prospetto n. 1 - *Schema di finanziabilità geografica dei principali interventi*

	Formazione giovani in professioni di nuova tecnologia	Formazione giovani finalizzata all'assunzione	Azioni conseguenti a riconversione o ristrutturazione	Formazione Piccole e Medie imprese	Formazione disoccupati di lunga durata (+25 anni)
	Punto 2.2.	Punto 2.2.	Punto 4.3.	Punto 3.2.	Punto 3.1.
Mezzogiorno	SI	SI	SI	SI	SI
Altre zone prioritarie	SI	NO	SI	SI	SI
Zone non prioritarie	SI	NO	NO*	NO	NO

La priorità accordata alle PMI nasce dalla constatazione sia del peso che questo segmento produttivo rappresenta nelle economie dei Paesi della Comunità, sia perché il fattore dimensionale risulta penalizzante nella rincorsa alle innovazioni tecnologiche. Nel nostro Paese il problema PMI viene diversamente declinato: al Nord, cioè nelle aree a tradizione industriale, il riorientamento delle politiche di sviluppo, che impone la crisi, è collegato ai mutamenti nella modalità di rapporto tra aziende ed ambiente esterno. Nel Mezzogiorno, a queste esigenze si aggiungono i problemi specifici che richiedono interventi per la trasformazione di un cultura imprenditoriale (spesso basata su professionalità provenienti da esperienze direttamente produttive) verso una cultura manageriale, interventi di adeguamento delle strutture produttive, interventi diffusi di alfabetizzazione tecnologica delle forze lavoro (sia disponibile che potenziale)²⁷.

L'innovazione tecnologica è un tema ricorrente nella letteratura ufficiale della Co-

²⁶ In particolare nelle riunioni del 12 e 13 marzo 1979, in quella del 15 maggio 1979. La Risoluzione del Consiglio del 18 dicembre 1979 dà una definizione dell'alternanza "Inserimento, durante il passaggio alla vita attiva, di periodi che abbinino la formazione ad un'esperienza pratica di lavoro"; e la ritiene "particolarmente appropriata in tre tipi di situazioni: i giovani in apprendistato o in corso di formazione post-scolastica, i giovani in cerca d'impiego suscettibili di beneficiare di provvedimenti speciali in materia di formazione, destinati a facilitare la loro integrazione nel mercato del lavoro, i giovani lavoratori privi di un'adeguata formazione professionale".

²⁷ Cfr. RAPPORTO ISFOL 1983, Milano, F. Angeli, 1983, pp. 185-186.

munità²⁸ degli ultimi anni '70 e dei primi del nuovo decennio. La Comunità, infatti, è preoccupata della competitività del suo sistema produttivo e, quindi, intenzionata ad eliminare il gap che si è creato, negli ultimi venti anni, tra le proprie industrie ad elevata tecnologia e quelle americane e giapponesi. La strategia, definita soprattutto nella Risoluzione del Consiglio del 2 giugno 1983²⁹, riguarda più versanti:

²⁸ Cfr. COM (79) 650 def. del 25 novembre 1979: *“la società europea di fronte alla sfida delle nuove tecnologie dell'informazione - una risposta comunitaria”* che segnala l'importanza delle tecnologie dell'informazione per l'industria e la società europea e la necessità di un'impostazione comunitaria degli aspetti sociali, normativi ed industriali; Risoluzione del Consiglio del settembre 1979 (G.U. n. C 231 del 13.9.1979) relativa ad un'azione comunitaria di promozione della tecnologia microelettronica; Risoluzione del Consiglio del novembre 1979 (Bollettino CE 6-1981, punto 1.3.3.) che invita la Commissione a proporre progetti specifici concernenti la politica industriale e la formazione permanente dei tecnici e degli ingegneri (10 giugno 1982); Risoluzione del Consiglio del giugno 1981 (Bollettino CE 6-1981, punto 1.3.3), esprimendo la sua preoccupazione di fronte all'aumento della disoccupazione, chiede che sia rivolta maggiore attenzione alla Formazione Professionale per meglio adeguarla alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare a quelle derivanti dall'introduzione delle tecnologie avanzate; Parlamento europeo, PV 37, Doc. PE 74.858 del 15 settembre 1981 che, esaminando gli sviluppi tecnologici sul livello dell'occupazione, sottolinea la necessità di sviluppare una politica comunitaria della Formazione Professionale, che tenga conto delle necessità attuali e future del mercato del lavoro. In tale prospettiva, il Parlamento europeo chiedeva di aumentare gli sforzi comunitari in materia di formazione *“per tener conto della rivoluzione microelettronica, modificando soprattutto gli orientamenti del Fondo sociale europeo in modo da dare priorità alla formazione nel settore delle nuove tecnologie”* (Parlamento europeo, PV 37, Doc. PE 74.858 del 17 settembre 1981); COM (80) 578 def. del 5 febbraio 1980, dove il Comitato permanente dell'occupazione esamina le ripercussioni sociali dell'introduzione e dello sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione sul piano dell'occupazione, delle condizioni di lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale; COM (81) 578 def. del 12 ottobre 1981, dove il Comitato permanente dell'occupazione riassume i progressi registrati negli Stati membri mettendo in evidenza le questioni principali da esaminare e le possibili linee di sviluppo a livello comunitario; CPE 509/81 allegato, del 3 novembre 1981, dove il Presidente del Comitato permanente dell'occupazione invita la Commissione, tra l'altro, a tenere presente queste priorità: a) formazione e riqualificazione degli insegnanti e dei formatori nell'applicazione delle nuove tecnologie; b) adattamento dei programmi di formazione dei giovani (specialmente dei giovani disoccupati), e di gruppi particolari, quali i lavoratori anziani e le donne; c) ricorso alla tecnologia per contribuire all'integrazione sociale dei minorati; d) il miglioramento delle qualificazioni tecniche e la loro comparabilità all'interno della Comunità; e) la dimostrazione delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie in materia di occupazione nelle piccole e medie imprese. La Commissione viene invitata a proporre al Consiglio alcune iniziative comunitarie che, sotto forma di progetti pilota e di azioni dimostrative, dovrebbero rafforzare gli sforzi innovativi intrapresi a livello locale o nazionale. La Commissione viene invitata anche ad assumere un ruolo coordinatore nella raccolta, nel confronto e nella diffusione delle informazioni, come pure sul piano dello scambio di opinioni e di esperienze. Risoluzione del Consiglio del 10 giugno 1982, *Formazione professionale e nuove tecnologie: nuove iniziative comunitarie per il periodo 1983-1987* - Comunicazione della Commissione al Consiglio, dove la Commissione formula alcuni orientamenti e propone alcune iniziative prioritarie.

²⁹ La Risoluzione del Consiglio del 2 giugno 1983 *in merito a misure relative alla formazione professionale per l'introduzione di nuove tecnologie di informazione* recepisce in larga misura le proposte della Commissione (cfr. nota precedente) e stabilisce come priorità: a) le esigenze di formazione nel settore delle nuove tecnologie dell'informazione delle imprese, più particolarmente delle piccole e medie imprese, ... come per le grandi imprese particolarmente interessate dall'applicazione delle nuove tecnologie; b) i giovani disoccupati, in modo speciale quelli le cui qualifiche sono insufficienti o non idonee, per agevolarne l'inserimento professionale con apposite azioni di formazione nel settore delle nuove tecnologie dell'informazione; c) i lavoratori qualificati, disoccupati o no, più par-

- il primo è di carattere culturale: creare, mediante l’informazione sulle applicazioni e le conseguenze delle nuove tecnologie, un atteggiamento favorevole alla Formazione Professionale nelle nuove tecnologie;
- un secondo riguarda l’organizzazione del lavoro e la contrattualistica: sviluppare qualifiche nei settori dell’elettronica e dell’informatica;
- un terzo è finalizzato a soddisfare le esigenze di formazione di un panel di destinatari molto ampio: occupati sia delle PMI che delle grandi, disoccupati con qualifiche inidonee a rientrare nel mercato del lavoro, donne che rischiano di perdere l’occupazione o che desiderano ritrovarne una.

Si affermava all’inizio del paragrafo che la riforma del FSE dell’83 si preoccupava non solo della formazione, ma anche del sistema che produce la formazione. Segno ed espressione di questo interesse è la previsione della formazione dei formatori e di nuove figure professionali: quali l’agente di orientamento, collocamento e sviluppo.

Nel vecchio Fondo, questa categoria veniva toccata solo se faceva parte di programmi attuati a favore di altre categorie di persone.

Intervenire a favore dei formatori, nell’ottica della riforma dell’83, significa arricchire la figura del formatore, prima considerato solo un esperto disciplinare, con competenze che “gli consentano una maggiore flessibilità e interdisciplinarietà” e con strumenti per leggere le evoluzioni del mercato del lavoro e delle professioni.

Il compito delle nuove figure, invece, dovrà essere quello di promuovere e facilitare l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro a livello locale, stimolando ed organizzando nuove occasioni di impiego in attività autonome o associate, anche attraverso la mobilità professionale.

La loro attività si può configurare in termini di:

- promozione, e cioè: funzioni di raccolta ed elaborazione di informazioni sul mercato del lavoro locale e sulle prospettive di sviluppo;
- gestione, e più precisamente: funzioni di gestione del mercato del lavoro locale, anche attraverso un ruolo di coinvolgimento delle parti sociali.

1.3.6. Beneficiari e aliquote

Nel linguaggio comunitario i beneficiari sono i soggetti proponenti e “gestori” delle attività.

ticolarmente quelli anziani, la cui occupazione è minacciata dalla ristrutturazione industriale, o rischia di esserlo, per facilitarne il mantenimento nel posto di lavoro o il reinserimento nel mercato dell’occupazione, favorendone la mobilità professionale; d) lo sviluppo di qualifiche nei settori dell’elettronica e dell’informatica; e) l’adattamento o l’inserimento professionale delle donne che rischiano di perdere l’occupazione per l’introduzione delle nuove tecnologie o che sono desiderose di ritrovarne una; e) l’informazione del pubblico sull’applicazione e le conseguenze delle nuove tecnologie dell’informazione sull’occupazione e sulle condizioni di lavoro, per creare un’atmosfera favorevole all’attuazione di misure appropriate di formazione professionale nel settore di queste tecnologie.

Potranno essere sia operatori di diritto pubblico, che di diritto privato. Queste previsioni seppelliscono definitivamente la querelle circa l'opportunità/necessità di una pubblicizzazione delle strutture formative. Querelle, peraltro tutta italiana e pervasa da forti connotazioni ideologiche, che aveva occupato la prima metà degli anni '70.

L'aliquota d'intervento del Fondo sociale europeo è variabile a seconda dell'aliquota di intervento pubblico nazionale. Il contributo resta fissato nella misura del 50% delle spese ammissibili, 55% per il Mezzogiorno.

1.3.7. Fondo di rotazione

Come abbiamo visto nel par. 8.7 del Cap. III³⁰, per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo, la legge quadro n. 845/78 ha istituito un Fondo di rotazione.

In attuazione dell'art. 21 di questa legge, ogni anno, entro il 30 settembre, il CIPE provvede ad indicare, in conformità di parametri stabiliti dalla Commissione interregionale, di cui all'art. 13 della legge 16 maggio 1970 n. 281³¹, il limite massimo di spesa entro cui ciascuna Regione potrà autorizzare l'inoltro dei progetti.

I progetti, come espressamente previsto dall'art. 24 della legge quadro, devono riguardare operazioni formative finalizzate a specifiche occasioni di impiego.

Pertanto, l'intervento del Fondo di rotazione non può aver luogo nei confronti di iniziative con una generica finalizzazione occupazionale, ma soltanto a favore di quei progetti che possono contare su una probante documentazione circa l'occupabilità dei qualificati.

Il contributo a carico del Fondo di rotazione è disposto con decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministero del Tesoro, a favore dei singoli progetti che risultano corredati dell'autorizzazione della Regione interessata, previa approvazione da parte del Fondo sociale europeo.

1.3.8. Presentazione delle richieste

Gli Stati membri sono i soli competenti a trasmettere alla Commissione le richieste di contributi.

Ogni richiesta di intervento, compilata sull'apposito formulario, descrive il progetto indicandone gli obiettivi, le modalità, la durata, il responsabile del finanziamento e della realizzazione, le categorie di persone interessate, il costo prevedibile, il modo di finanziamento, i tipi di provvidenze di cui si prevede l'utilizzazione.

Ogni progetto deve essere coerente con gli obiettivi economici e sociali perseguiti dalla Comunità e deve contenere le indicazioni utili per valutarne la conformità con i regolamenti e le decisioni della Comunità e degli Stati membri (cfr. Allegato 1).

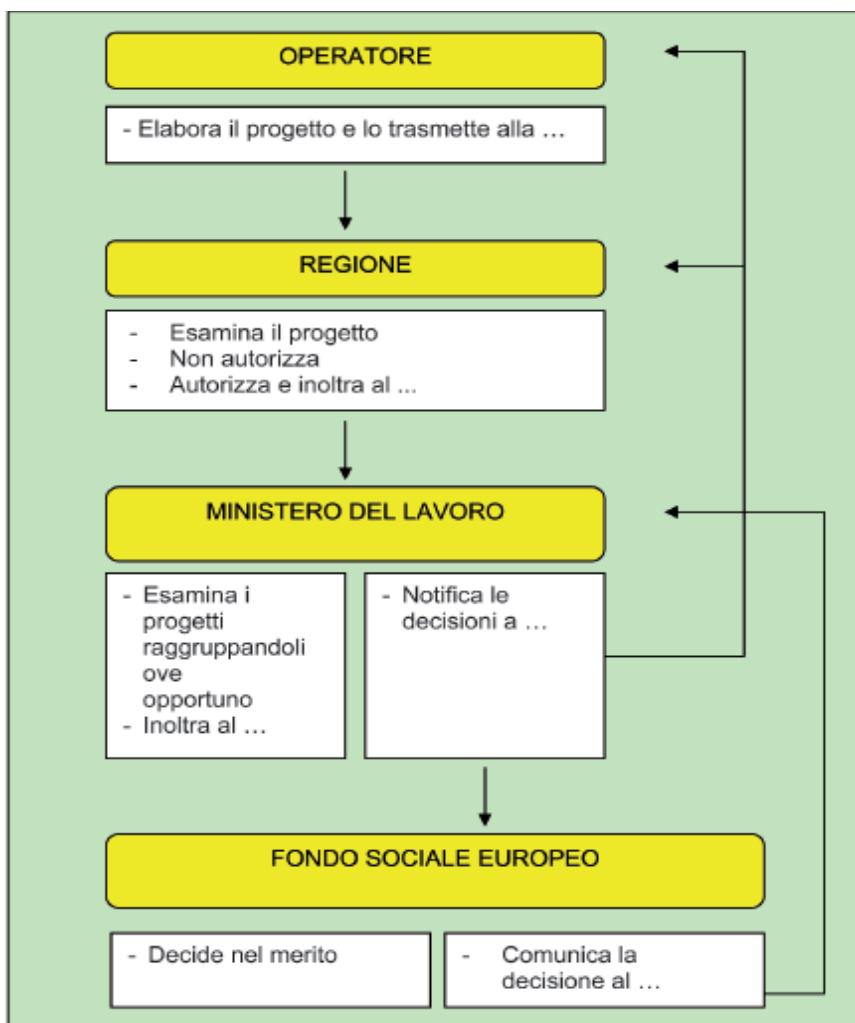
L'art. 24 della legge quadro prevede che le Regioni autorizzino la presentazione, tramite il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, dei progetti alla Commissione CEE. Gli Stati membri devono inoltrare le domande raggruppate per categorie di persone entro il 21 ottobre di ogni anno.

³⁰ Cfr. volume I, pp. 409-410.

³¹ Composta dai Presidenti della Giunta delle Regioni a statuto ordinario e speciale.

Il Ministero del Lavoro in una sua circolare³² fissa dei termini anticipati rispetto a quelli stabiliti dalla direttiva comunitaria per poter espletare il suo compito di coordinamento. I progetti, prima della decisione della Commissione, vengono sottoposti all'esame di un'apposita struttura, denominata Comitato del Fondo sociale europeo³³. La Commissione decide sulle domande entro il 31 marzo dell'anno successivo (cfr. Figura n. 7).

Figura n. 7 - Trasmissione dei progetti di FSE e flusso di notizie



³² Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale Lettera Circolare OAPL/II76445/7 del 13 agosto 1984.

³³ Decisione del Consiglio del 25 agosto 1960 relativa allo statuto del Comitato del FSE, G.U. n. 56 del 31 agosto 1960.

12.7. Formulario per la richiesta del contributo del Fondo sociale europeo

Da introdurre in 3 esemplari

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE Direzione generale Occupazione, Affari Sociali e Istruzione 200, rue de la Loi, B-1049 Bruxelles	Riservato alla Commissione — Data di ricezione —
RICHIESTA DI CONTRIBUTO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (*)	
1. Stato membro che introduce la domanda: _____	
2. Autorità che introduce la richiesta per lo Stato membro: _____	
Indirizzo: _____	
Telefono: _____ Telex: _____	
Persona da contattare: _____ Telefono: _____	
3. Organismo a beneficio del quale il contributo è richiesto: _____	
Natura giuridica: _____	
Indirizzo: _____	
4. La richiesta concerne:	
— azioni a titolo dell'articolo 3, paragrafo 1	<input type="checkbox"/> (*)
— azioni a titolo dell'articolo 3, paragrafo 2 della decisione 83/516/CEE (*)	<input type="checkbox"/> (*)
5. L'azione concerne:	
— giovani di meno di 25 anni	<input type="checkbox"/> (*) (*)
— persone a partire da 25 anni	<input type="checkbox"/> (*) (*)
6. Periodo per il quale il contributo è richiesto: dal _____ al _____	
7. Contributo richiesto:	Numero di persone:
_____	_____
Riferimenti dello Stato membro	Riservato al Fondo sociale Numero della richiesta <input style="width: 100px; height: 20px;" type="text"/>

(*) Allegato 1 alla decisione 83/673/CEE (GU n. L 377 del 31. 12. 1983, pag. 1).

(*) Mettere una crocetta nella casella appropriata.

(*) GU n. L 289 del 22. 10. 1983, pag. 38.

(*) Età all'atto dell'inserimento nell'azione.

8. Azione oggetto della richiesta (*)

8.1. Descrizione dell'azione

Indicare gli elementi che determinano l'eligibilità e la priorità.

Indicare il numero di persone che partecipano all'azione.

Se l'azione concerne la formazione professionale, indicare i tipi di formazione previsti nonché le principali professioni insegnate.

Indicare la durata media di partecipazione per persona (in settimane e ore per settimana) all'azione prevista, durante il periodo per il quale il contributo è richiesto.

Indicare il numero di persone per le quali esistono reali prospettive di occupazione dopo la fine della loro partecipazione all'azione.

(*) Per le azioni intraprese a titolo dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 83/516/CEE una richiesta separata deve essere introdotta:

- per ogni azione per la quale il tasso d'intervento maggiorato può essere accordato secondo l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2950/83 (GU n. L 289 del 22. 10. 1983, pag. 1) anche quando la priorità prevista negli orientamenti per tale azione non contiene una limitazione regionale;
- per ogni azione che non è prioritaria secondo gli orientamenti per la gestione del Fondo.

8.2. Descrizione degli elementi essenziali d'innovazione (*)

9. Indicare le disposizioni legislative ed amministrative nonché i regolamenti dello Stato membro in base ai quali l'azione è finanziata ed effettuata (riferimenti esatti)

10. Finanziamenti congiunti di più strumenti finanziari della Comunità (precisare le fonti e gli importi)

(*) Concerne unicamente le azioni specifiche previste all'articolo 3, paragrafo 2, della decisione 83/516/CEE.

11. Specificazione dell'azione (*)

11.1. L'azione è basata sull'articolo 1, paragrafo 2, lettera a) b) c) d) della decisione 83/516/CEE (*).

11.2. L'azione concerne, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione 83/516/CEE:

— l'esame di efficacia delle azioni (*)

— lo scambio di esperienze (*)

11.3. L'azione concerne:

— i giovani di meno di 25 anni in base all'articolo 4, paragrafo 1

— le persone a partire da 25 anni in base all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a) b) c) d) e)

— i formatori, gli esperti in orientamento professionale o in collocamento o gli agenti di sviluppo in base all'articolo 4, paragrafo 3

della decisione 83/516/CEE (*).

11.4. Indicare il punto degli orientamenti per la gestione del Fondo che determina la priorità dell'azione in rapporto al gruppo di persone interessato _____

11.5. Conformemente agli orientamenti per la gestione del Fondo, l'azione è limitata a delle regioni o a delle zone

SÌ NO (*) (*)

— in caso affermativo, indicare il punto degli orientamenti che definisce la limitazione _____

11.6. Regione(i) o zona(e) interessata(e) (*) (*) _____

12. Giustificazione della scelta fatta al punto 11.4

(*) In conformità all'articolo 2 della decisione.

(*) Mettere una crocetta nella casella appropriata.

(*) Non concerne le azioni specifiche.

(*) Se l'azione, per la quale è presentata la richiesta, concerne più regioni o zone, i dati richiesti dal punto 13 al punto 18 devono comunicati globalmente e, per ogni regione o zona, su un foglio separato.

(*) Fogli di fondi separati _____

Questa pagina concerne l'insieme della richiesta. Una pagina separata deve essere compilata per ogni regione o zona indicata al punto 11.6 di questo formulario.

13. Tipo d'azione

	Numero di persone		
	Donne	Uomini	Totale
13.1. A) — Formazione professionale			
13.2. — Orientamento professionale			
13.3. B) — Assunzione			
13.4. — Sostegno salariale			
13.5. C) — Nuova sistemazione			
13.6. — Integrazione			
13.7. D) — Prestazione di servizi e di consigli tecnici			
13.8. — Esame di efficacia <input type="checkbox"/> (*)			
13.9. — Scambio di esperienze <input type="checkbox"/> (*)			

14. Stima del numero di persone cui si riferisce l'azione

	Numero di persone		
	Donne	Uomini	Totale
14.1. — Giovani			
14.2. — Disoccupati, minacciati di disoccupazione oppure sottoccupati			
14.3. — Disoccupati di lunga durata			
14.4. — Donne che desiderano riprendere l'attività			
14.5. — Minorati da inserire nel mercato del lavoro			
14.6. — Lavoratori migranti			
— Loro familiari			
14.7. — Lavoratori delle piccole e medie imprese da riqualificare			
14.8. — Formatori			
— Esperti in orientamento professionale o in collocamento			
— Agenti di sviluppo			

(*) Mettere una crocetta nella casella appropriata.

Questa pagina concerne l'insieme della richiesta. Una pagina separata deve essere compilata per ogni regione o zona indicata al punto 11.6 di questo formulario.

15. Stima delle spese per le quali il contributo del Fondo è richiesto (*)	
15.1. — Reddito degli allievi in formazione	_____
15.2. — Preparazione dei corsi	_____
15.3. — Funzionamento e gestione dei corsi	_____
15.4. — Orientamento professionale	_____
15.5. — Formazione del personale insegnante	_____
15.6. — Ammortamenti normali	_____
15.7. — Ammortamenti accelerati	_____
15.8. — Alloggio e vitto	_____
15.9. — Viaggi per la formazione professionale	_____
15.10. — Riabilitazione funzionale	_____
15.11. — Adattamento del posto di lavoro per minorati	_____
15.12. — Provvиденze per i lavoratori migranti per lo spostamento	_____
15.13. — Provvиденze per i lavoratori migranti per l'integrazione	_____
15.14. — Provvиденze per l'assunzione (*)	_____
15.15. — Sostegno salariale (*)	_____
15.16. — Spese per l'esame di efficacia	_____
15.17. — Spese intese a facilitare lo scambio di esperienze	_____
15.18. Totale	<input type="text"/>

(*) Indicare il metodo di calcolo nonché gli elementi utilizzati per ottenere gli importi sopra indicati. Se necessario, completare con allegati.

(*) Indicare le spese totali previste per l'azione.

19. In caso di accettazione della richiesta il versamento di anticipi è sospeso?

SI (*) NO (*)

(*) Mettere una crocetta nella casella appropriata.

20. Destinatario del pagamento: _____

Indirizzo: _____

Banca: _____

Agenzia: _____

Indirizzo: _____

Numero del conto: _____

Titolo del conto: _____

Conto corrente postale: _____

21. Lo Stato membro dichiara che garantisce il buon esito dell'azione per la quale il contributo è richiesto.

Timbro _____

Firma _____

Data _____

22. Avviso di ricevimento

**COMMISSIONE
DELLE
COMUNITÀ EUROPEE**

**Direzione generale Occupazione, Affari
Sociali e Istruzione**

Direzione del Fondo sociale europeo

La richiesta di contributo avanzata

in data: _____ (*)

riferimenti: _____ (*)

è pervenuta il: _____

al Fondo sociale europeo e registrata con il numero

FSE n. _____

Firma: _____

(*) Da compilare a cura dello Stato membro.

23. Da compilare a cura dello Stato membro

(Indirizzo del Ministero al quale l'avviso di ricevimento deve essere rinviato)

1.3.9. Costi ammissibili

Possono beneficiare del contributo del Fondo le spese destinate a coprire:

- a) il reddito di persone che formano oggetto di azione di Formazione Professionale;
- b) i costi di preparazione, di funzionamento e di gestione di attività di Formazione Professionale, compreso l'orientamento professionale dei beneficiari, i costi di formazione del personale insegnante;
- c) i costi di soggiorno e spese di spostamento dei beneficiari di misure di Formazione Professionale;
- d) costi di adattamento di posti di lavoro nei casi di inserimento professionale di minorati;
- e) il versamento di provvidenze destinate a promuovere l'assunzione in posti di lavoro supplementari di giovani d'età inferiore ai 25 anni e disoccupati di lunga durata³⁴;
- f) le prestazioni destinate ad agevolare lo spostamento e l'integrazione dei migranti e familiari;
- g) la realizzazione di azioni o studi preparatori o di valutazione.

1.3.10. Procedura di richiesta ed erogazione dei pagamenti

Come per la trasmissione dei progetti, così anche per le richieste di pagamento sono le autorità dello Stato membro le sole abilitate ad inoltrare a Bruxelles ogni tipo di richiesta di contributo. La decisione, approvata dalla Commissione, precisa l'importo globale degli stanziamenti messi a disposizione, a titolo di contributo, dal Fondo. Qualora un controllo evidenzia eventuali irregolarità, o anche modifiche rilevanti non approvate dalla Commissione, il finanziamento può essere sospeso, o ridotto, o soppresso, dopo che lo Stato membro ha fatto pervenire alla Comunità le proprie osservazioni.

Lo Stato membro è responsabile, in via sussidiaria, rispetto alla CEE della buona riuscita delle operazioni.

Tutti i controlli autorizzati possono essere espletati da funzionari comunitari, del Paese interessato o insieme gli uni e gli altri.

Il meccanismo di erogazione dei contributi stanziati prevede il versamento di un importo pari al 50% del contributo concesso, a titolo di anticipo, non appena lo Stato membro attesti l'avvenuto inizio dell'operazione³⁵.

³⁴ La concessione di questo contributo serve per assicurare al lavoratore una piena retribuzione; questa indennità può essere assunta a carico del Fondo sociale europeo per un periodo massimo di 12 mesi ed è pari al 15% del salario medio lordo dei lavoratori dell'Industria dello Stato membro interessato.

³⁵ Nel caso si tratti di operazioni con durata pluriennale e, cioè, riferiti all'art. 3 paragrafo 2, Decisione 83/516 CEE, gli anticipi sono versati nel modo seguente: a) primo anticipo del 30% ad approvazione domanda di contributo; b) secondo anticipo del 30% a metà delle operazioni; c) il saldo a completamento delle attività. È compito dello Stato membro garantire l'autenticità dei fatti e l'esat-

Se confrontiamo le previsioni della regolamentazione del 1983 rispetto a quella del 1971 – in materia di destinatari, contributo finanziario, stanziamenti, priorità territoriali, beneficiari, provvidenze, procedure d’inoltro delle domande, domande di acconto – abbiamo il Prospetto n. 2.

Prospetto n. 2 - *Comparazione tra le regolamentazioni FSE del 1971 e del 1983*

DECISIONE 83/516/CEE	DECISIONE 71/66/CEE
DESTINATARI	
<i>CATEGORIE DI PERSONE</i>	<i>SETTORI DI INTERVENTO</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Giovani in età inferiore ai 25 anni • Persone in età superiore ai 25 anni: <ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati e/o minacciati di disoccupazione - Occupati PMI - Donne - Migranti - Handicappati • Esperti dei sistemi formativi e del lavoro: <ul style="list-style-type: none"> - Formatori - Esperti in orientamento professionale - Esperti in collocamento - Agenti di sviluppo • I contributi del Fondo potevano essere concessi a persone destinate ad esercitare un'attività subordinata. <i>Modifica Dec. 77/801/CEE:</i> anche per attività non subordinata 	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 4: <ul style="list-style-type: none"> - Ex- agricoltori - Tessile/abbigliamento - Giovani - Donne - Migranti • Articolo 5: <ul style="list-style-type: none"> - Regioni - Gruppi di imprese - Progresso tecnico - Handicappati
<i>PROGETTI</i>	<i>PROGETTI (Art. 7)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Azioni specifiche: <ul style="list-style-type: none"> - Scambio esperienze - Esame di efficacia 	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti Pilota
CONTRIBUTO FINANZIARIO	
<ul style="list-style-type: none"> • 50% Regioni Nord e Centro • 55% Regioni Mezzogiorno • Il restante 50% e/o 45% potere pubblico nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% Regioni Nord e Centro • 55% Regioni Mezzogiorno • Il restante 50% e/o 45% potere pubblico nazionale
STANZIAMENTI	
<ul style="list-style-type: none"> • 100% budget ripartito: <ul style="list-style-type: none"> - 75% giovani - 20% persone età superiore ai 25 anni - 5% azioni specifiche 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% budget ripartito per i 9 settori di intervento e per i Progetti Pilota

tezza contabile delle indicazioni fornite in ogni domanda di pagamento. Per la presentazione delle rispettive domande di pagamento i promotori dei progetti dispongono di 10 mesi successivi alla data della fine delle operazioni.

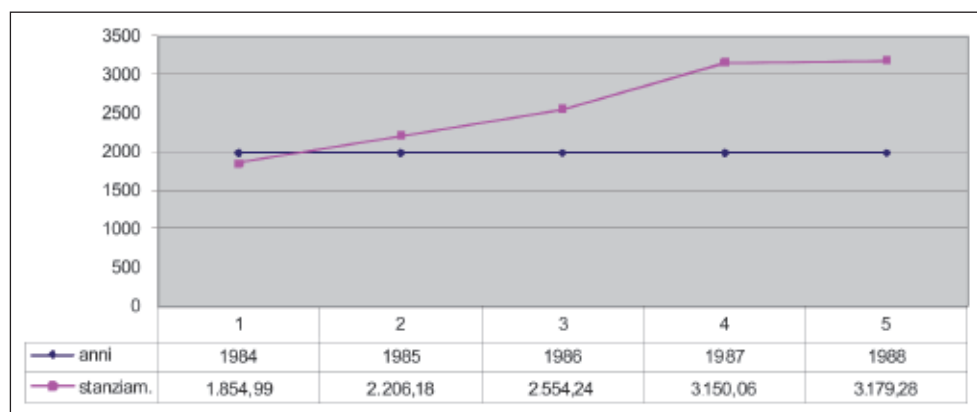
PRIORITÀ CARATTERE TERRITORIALE	
<ul style="list-style-type: none"> • 40% aree superprioritarie: <ul style="list-style-type: none"> - Mezzogiorno d'Italia - Irlanda del Nord - Grecia - Groenlandia - Dipartimenti francesi d'oltremare • 60% altre aree prioritarie: <ul style="list-style-type: none"> - per disoccupazione elevata e di lunga durata - in ristrutturazione industriale e settoriale 	<p>Il FSE poteva intervenire a livello di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regioni <p>quando la situazione dell'occupazione fosse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pregiudicata da misure comunitarie - ostacolassero "lo sviluppo armonioso" della Comunità. <p><i>modifica Dec. 77/801/CEE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regioni, in: <ul style="list-style-type: none"> - ritardo di sviluppo - declino delle attività dominanti. <p>beneficiano di una maggiorazione dell'importo del 10%</p>
BENEFICIARI	
<ul style="list-style-type: none"> - Operatori di diritto pubblico - Operatori di diritto privato 	
PROVVIDENZE	
15.1. Reddito allievi 15.2. Preparazione corsi 15.3. Funzionamento e gestione corsi 15.4. Orientamento professionale 15.5. Formazione personale insegnante 15.6. Ammortamenti normali 15.7. Ammortamenti accelerati 15.8. Alloggio e vitto 15.9. Viaggi per la Formazione Professionale 15.10. Riabilitazione funzionale 15.11. Adattamento posto lavoro minorati 15.12. Provvidenze migranti per loro spostamenti 15.13. Provvidenze migranti per integrazione 15.14. Provvidenze per le assunzioni 15.15. Sostegno salariale 15.16. Spese per esame efficacia 15.17. Spese per scambi di esperienza	A3 = Spese preparazione gestione funzionamento corsi A4 = Reddito allievi B = Spostamento persone costrette a cambiare residenza C = Integrazione ambiente sociale D = Minorati per adattamento posto lavoro lavoratori con età superiore a 50 anni per mantenimento salario per 6 mesi E = Favorire e promuovere occupazione in Regioni prioritarie F = Assunzione giovani con età inferiore a 25 anni F3 = Assunzione strutture pubbliche contributo pari a 15 unità di conto per 12 mesi
PROCEDURE D'INOLTRO DELLE DOMANDE	
<ul style="list-style-type: none"> • Una sola volta l'anno: prima del 21 ottobre 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 settembre per operazioni che inizieranno nel 1° semestre dell'anno successivo • 12 febbraio per operazioni che inizieranno nel secondo semestre dell'anno in corso
DOMANDE DI ACCONTO	
<ul style="list-style-type: none"> • Operazioni intese a migliorare possibilità occupazionale giovanile <ul style="list-style-type: none"> - 50% avvio - 50% al saldo • Azioni specifiche <ul style="list-style-type: none"> - 30% avvio - secondo acconto fino al 30% quando la metà dell'azione è stata realizzata - restante al saldo 	<ul style="list-style-type: none"> - 30% avvio operazione - 30% metà operazione - 40% saldo

1.3.11. Stanziamenti

Nel quinquennio 1984-85 gli stanziamenti d'impegno del FSE presentano un incremento progressivo, raggiungendo, nell'ultimo anno, la somma di 3.179,28 milioni di ECU (cfr. Grafico n. 6).

La quota che spetta al nostro Paese oscilla tra il 18,63% del 1988 ed il 26,98% del 1985 e, tre anni su cinque, l'Italia strappa all'Inghilterra il primato di Paese con il maggiore volume di risorse finanziarie a disposizione. In termini percentuali la quota italiana, negli ultimi due esercizi, flette a causa dell'ingresso nella comunità di paesi interamente superprioritari come Spagna e Portogallo (cfr. Tabella n. 3).

Grafico n. 6 - Evoluzione degli stanziamenti del FSE dal 1984 al 1988 (milioni di ECU)



Fonte: elaborazione ISFOL su dati CEE

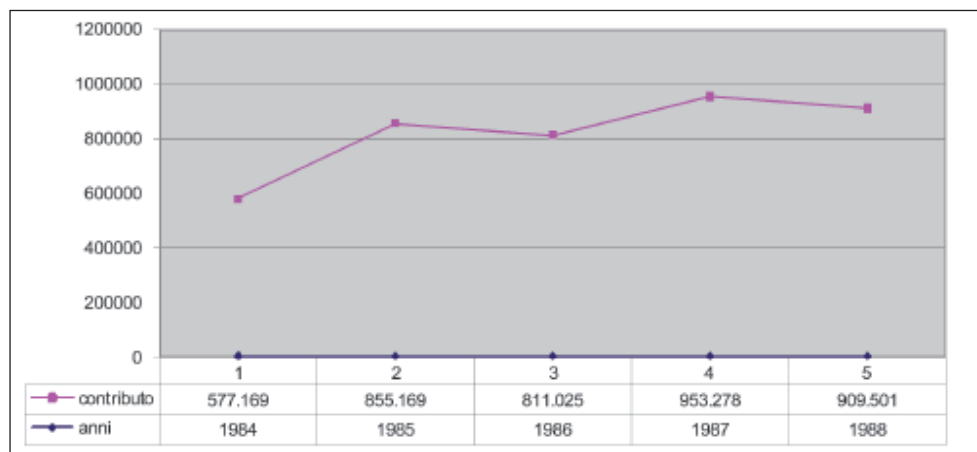
Tabella n. 3 - Ripartizione degli stanziamenti del FSE tra i Paesi della CEE dal 1984 al 1988 (milioni di ECU)

Stato membro	1984		1985		1986		1987		1988	
	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%
Belgio	90,55	4,88	96,24	4,32	30,16	1,18	55,50	1,76	45,67	1,44
Danim.	95,83	5,17	49,66	2,23	47,81	1,87	35,54	1,13	30,79	0,97
German.	82,46	4,45	104,72	4,70	94,91	3,72	161,62	5,13	175,55	5,52
Grecia	94,67	5,10	140,21	6,29	143,08	5,60	182,57	5,80	242,76	7,64
Spagna					355,87	3,93	453,33	14,39	495,55	15,59
Francia	214,88	11,58	387,97	17,41	378,78	4,83	387,01	12,29	373,13	11,74
Irlanda	219,56	11,84	269,10	12,08	240,19	9,40	208,93	6,63	213,99	6,73
Italia	417,89	22,53	601,07	26,98	554,52	21,71	649,01	20,60	592,18	18,63
Lussem.	0,53	0,03	0,89	0,04	2,38	0,09	1,80	0,06	1,75	0,06
Olanda	51,82	2,79	45,71	2,05	68,39	2,68	68,95	2,19	69,58	2,19
Portog.					23,71	8,76	353,26	11,21	331,05	10,41
Inghilt.	586,80	31,63	532,63	23,90	414,44	16,23	592,54	18,81	607,28	19,10
Totale	1854,99	100,0	2228,20	100,0	2554,24	100,0	3150,06	100,0	3179,28	100,0

Fonte: CEE e Ministero del lavoro

Nel 1987, l'anno in cui il FSE mette in campo le maggiori risorse, gli stanziamenti a favore dell'Italia toccano oltre 900 miliardi di lire (cfr. Grafico n. 7), con i quali è stata coinvolta un'utenza di circa 370.000 persone³⁶, con una spesa media pro-capite di due milioni e mezzo (riferita ovviamente al solo Fondo sociale).

Grafico n. 7 - Evoluzione degli stanziamenti del FSE per l'Italia dal 1984 al 1988 (milioni di lire)



Nonostante questo importante volume di risorse l'ISFOL parla di "cronica insufficienza della dotazione del FSE"³⁷, perché gli stanziamenti non riescono a soddisfare una massa di richieste crescente determinata dai processi in atto (innovazione tecnologica da una parte, disoccupazione dall'altra); processi che, in questi anni, hanno contribuito a ridare un ruolo e una importanza particolari alla formazione professionale.

Per dimostrare questo gap tra risorse disponibili e risorse richieste, si prenda, ad esempio, il 1987: gli importi rifiutati (perché le domande sono considerate non prioritarie, o non ammissibili o non ricevibili, o soggette a riduzione da parte della CEE) rappresentano il 45,7% (cfr. Tabella n. 4).

Tabella n. 4 - Importi richiesti, approvati e rifiutati nel 1987 (milioni di lire)

Domande	Valore (milioni di lire)
- Importi richiesti	1.755.830
- Importi approvati	953.278
- Importi rifiutati, di cui:	802.551
▪ soggetti a riduzione	198.453
▪ non prioritari	374.064
▪ non ammissibili	230.033

³⁶ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, Milano 1988, p. 178.

³⁷ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989*, Milano 1989, p. 98.

A fronte di questo dato, per cui gli importi richiesti sono quasi la metà di quelli approvati, ce ne è un altro di segno opposto: la mancata utilizzazione dei contributi concessi (cfr. Tabella n. 5).

Da una parte, cioè, si lamenta un'insufficienza di fondi, dall'altra i "pochi" fondi concessi non sono pienamente utilizzati, ma solo nella misura del 40%.

Il primo fenomeno si spiega con carenze da parte degli operatori, che non dispongono di una adeguata capacità progettuale, ma anche con strozzature dei sistemi di selezione adottati dalle Regioni (sistemi peraltro difformi: "a maglie larghe" in alcune, e con criteri e parametri molto esigenti in altre)³⁸.

Il basso utilizzo dei contributi dipende, soprattutto, dalla complessità delle procedure, dalla sovrastima dei costi dei progetti (espediente utilizzato dagli operatori per cautelarsi rispetto alle riduzioni lineari), dai ritardi nell'avvio delle attività dovuti alle tardive emanazioni della decisione di approvazione delle richieste.

Tabella n. 5 - *Andamenti della situazione contabile dei pagamenti - periodo 1984-1988 (importi in miliardi di lire)*

ANNI	CONTRIBUTO CONCESSO (a)	CONTRIBUTO NON UTILIZZATO	
		V.A. (b)	% (b/a)
1984	577,17	271,45	46,96
1985	855,17	349,31	40,81
1986	811,03	306,84	37,93
1987	935,28	351,30	36,85

Ma l'uno e l'altro fenomeno dipendono anche da elementi critici contenuti nella regolamentazione di questo quinquennio:

- la rigidità della scadenza del 31 dicembre per la conclusione delle attività e l'impossibilità di svolgere interventi a cavallo di due anni solari;
- la rigidità nella riserva del 75% ai giovani di età inferiore a 25 anni, con notevoli penalizzazioni degli interventi a favore degli adulti sia occupati che disoccupati, e con incompatibilità con il limite di 29 anni fissato nell'ambito della politica del lavoro nazionale (v. contratti di formazione e lavoro);
- i ritardi nell'emanazione degli orientamenti rispetto alle scadenze fissate dalle Regioni per la presentazione delle domande e l'eccessiva aleatorietà nell'interpretazione degli stessi;
- i ritardi nell'emanazione della decisione di approvazione delle richieste.

³⁸ Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, Milano, 1988, p. 185: "Si pone con urgenza un problema di qualità dei progetti, di attenzione nella predisposizione, di rispetto delle priorità comunitarie. Ciò vale, come i dati evidenziano chiaramente, soprattutto per il Mezzogiorno, che vede ridimensionati gli stanziamenti a proprio favore, soprattutto per quanto riguarda gli adulti".

2. La riforma della scuola e la Formazione Professionale: il “ciclo breve”

2.1. Premessa

Nel decennio considerato, in particolare durante l’VIII e IX legislatura, i due rami del Parlamento sono stati a più riprese impegnati in defatiganti discussioni relative alla riforma della scuola secondaria superiore.

La storia parlamentare del dopoguerra aveva conosciuto numerosi tentativi di riforma: nelle prime sette legislature si contano 31 progetti di legge (cfr. Prospetto n. 1), presentati da ministri, o da singoli parlamentari e con maggiore o minore organicità riformatoria (circostritta ad alcuni indirizzi di studi superiori o all’intera filiera).

Ciò che caratterizzano l’VIII e la IX legislatura rispetto alle precedenti è, da una parte, il consistente impegno del Parlamento su questa tematica (16 progetti di legge), dall’altra, il livello di convergenza raggiunto tra le forze politiche presenti in Parlamento, attestato da tre testi unificati, (livello alto ma, comunque, non sufficiente a dare un esito positivo, anche se più volte sfiorato, alla vicenda), ma soprattutto le problematiche, alle quali si voleva dare una risposta.

La prima problematica riguarda l’innalzamento dell’obbligo scolastico da 8 a 10 anni, la seconda è relativa al c.d. “ciclo breve” o “corto”. Se sul primo problema il consenso era pressoché unanime (su questa materia il confronto con gli altri Paesi, tutti con percorsi più lunghi, era imbarazzante) sul secondo, invece, si registrarono prese di posizioni fortemente divergenti.

Nell’economia del nostro lavoro il dibattito dentro e fuori il Parlamento rappresenta un evento importante, perché, in ultima analisi, come vedremo, si tratta di definire il soggetto istituzionale che governa la formazione professionale nel nostro Paese.

Occorre preliminarmente precisare il significato del termine “ciclo breve”; un termine osteggiato da molti che non vedevano di buon occhio il termine “breve” in questioni educative. Sembrava comportare, almeno a livello di precomprensione, elementi di gerarchizzazione ingiusta, di tassonomia indebita, di riduzionismo qualitativo³⁹.

Quando si parla di ciclo breve, si intende far riferimento al corso o ai corsi di studio che si concludono con una Formazione Professionale di primo livello, cioè con la cosiddetta qualifica; mentre con ciclo lungo si intende il percorso formativo che si conclude con il diploma di maturità alla fine di una secondaria quinquennale⁴⁰.

³⁹ Qualcosa di simile, alla fine del secolo scorso, era successo al termine “scuola secondaria”. Nel n. 133 (1886) della *Sentinella delle Alpi* di Cuneo si poteva leggere: “L’istruzione da noi con termine cancelleresco ed improprio chiamata secondaria è in realtà la più importante di tutte, come quella che più intimamente si connette coll’educazione nazionale, e colla formazione dell’indole, del carattere e del cuore”, cit. in *Check-up sul ciclo corto*, in PROFESSIONALITÀ, n. 6, febbraio 1983, p. 3.

⁴⁰ Ma ci sono altri termini che entrarono nel dibattito che accompagnava l’elaborazione e la discussione delle proposte di legge e che servivano a connotare i modelli di secondaria che si volevano realizzare: a) *concezione terminale/non terminale*. Per concezione “terminale” si intendeva la teoria secondo la quale la scuola costituisce un’esperienza formativa ed abilitativa del tutto sufficiente, compiuta

Prospetto n. 3 - *Progetti di riforma della scuola secondaria superiore nelle prime sei legislature (1948-1979)*

LEGI-SLATURA	MINISTRI P.I.	EVENTI RILEVANTI NELLA SCUOLA	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA
Ia 1948 1953	Gonella, Segni	Dopo l'inchiesta nazionale per la riforma della scuola (aprile 1947-aprile 1948) il Min. Gonella costituisce una commissione ministeriale con il compito di elaborare un progetto organico.	- Min. Gonella "Norme generali sull'istruzione" ⁴¹
Ila 1953 1958	Bettiol, Segni, Tosato, Martino, Ermini, Rossi, Moro	Nessun tentativo di riforma organica.	- Min. Moro "Riordinamento dell'Istituto tecnico" ⁴² - Min. Moro "Riordinamento del Liceo Classico, del Liceo Scientifico e dell'Istituto magistrale" ⁴³
IIla 1958 1963	Moro, Medici, Bosco, Gui	All'inizio della legislatura (22.9.1958) viene presentato il "Piano di sviluppo della scuola nel decennio 1958-1969". Verso la fine (21.12.1962) è istituita la "Scuola media unificata". Nel febbraio 1959 Moro ripropone i due progetti della legislatura precedente.	- Min. Moro "Riordinamento dell'Istituto tecnico" ⁴⁴ - Min. Moro "Riordinamento del Liceo Classico, del Liceo Scientifico e dell'Istituto magistrale" ⁴⁵

segue

in se stessa, "perfetta" nella sua giustificazione autonoma; la concezione "non terminale", al contrario, considerava la scuola come un'esperienza relativamente insufficiente, bisognosa di integrazioni, necessariamente perfezionata completata dalle aperture al mondo extrascolastico. La medesima contrapposizione è presente nella distinzione fra una teoria "a-condizionale" dei curricoli scolastici, per la quale essi devono venire influenzati il meno possibile dalle condizioni esterne alle tradizioni scolastiche ed una, invece, "condizionale", secondo cui i curricoli scolastici devono rispondere il più possibile alle condizioni ed alle sollecitazioni esterne alla scuola stessa. SCURATI C., *Terminalità e non terminalità della scuola secondaria superiore*, in PROFESSIONALITÀ, n. 2, ottobre 1980, p. 32; b) *Onnicomprensività, licealizzazione, deprofessionalizzazione*. Sono concetti o immagini che fanno riferimento ad una secondaria superiore con finalità quasi esclusivamente di formazione generale. Tale orientamento si era diffuso negli anni '60-'70 ed era legato a scelte di carattere "non-terminale" e "a-condizionale"; c) *monocomprensività, delicealizzazione, iperprofessionalizzazione*. Questi concetti rappresentano il polo opposto alla precedente posizione e si ricollegano a scelte di tipo "terminale" e "condizionale"; d) *poli-centrismo e discontinuità educative*. Stanno ad indicare una pluralità di agenzie formative (il termine viene utilizzato in contrapposizione alla visione della scuola come unico soggetto educante) e le esperienze di alternanza formazione-lavoro. Cfr. COLASANTO M., *Sistema formativo e professionalità: alcuni criteri di riferimento sul piano sociologico*, in PROFESSIONALITÀ, n. 8, maggio 1981, p. 33.

⁴¹ Atto parlamentare n. 2100 del 13.7.1953. Presentato alla Camera, mai messo all'o.d.g.

⁴² Atto parlamentare n. 2485 del 24.2.1958. Presentato al Senato.

⁴³ Atto parlamentare n. 2486 del 24.2.1958. Presentato al Senato.

⁴⁴ Atto parlamentare n. 2485 del 24.2.1958. Presentato al Senato.

⁴⁵ Atto parlamentare n. 2486 del 24.2.1958. Presentato al Senato.

segue

LEGI-SLATURA	MINISTRI P.I.	EVENTI RILEVANTI NELLA SCUOLA	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA
IVa	Gui	Tra il 1962 ed il 1964 lavora una Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia (presidente Ermini). Sulla base di questi lavori, il Min. Gui definisce le <i>"Linee direttive di un piano di sviluppo quinquennale della scuola (1966-1970)"</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - Min. Gui <i>"Pacchetto di riforme Gui"</i> sull'istruzione secondaria⁴⁶ - On. Donati ed altri⁴⁷ <i>"Ordinamento del primo biennio delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado"</i>⁴⁸
1963 1968			
Va	Scaglia, Sullo, Ferrari Aggradi, Misasi	Riforma degli esami di maturità (legge 5 aprile 1969, n. 119). Sperimentazione degli istituti professionali (legge 27 ottobre 1969, n. 754). Liberalizzazione degli accessi universitari (legge 11 dicembre 1969, n. 910). Convegno di Frascati (maggio 1970). Autorizzazione delle prime sperimentazioni di biennio unitario (Aosta, Milano, Rovereto, Roma) nell'estate del 1970. Lavori della commissione Biasini (gennaio-novembre 1971). Trasferimento alle Regioni dell'istruzione artigiana e professionale (gennaio 1972, n. 10).	<ul style="list-style-type: none"> - On. Smurra e altri (DC) <i>"Riforma dell'istituto magistrale"</i>⁴⁹ - Min. Ferrari Aggradi <i>"Bozza di progetto di riforma in 8 articoli"</i>⁵⁰ - Min. Misasi <i>"Norme sull'ordinamento scolastico"</i>⁵¹ - On. Raicich e altri (PCI) <i>"Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁵² - Min. Misasi <i>"Bozza di prearticolato per un testo organico di riforma"</i>⁵³
1968 1972			

segue

⁴⁶ Diramato solo alla Presidenza del Consiglio il 30.6.1966: schemi di DDL separati sull'Ordinamento dei licei artistici, dei licei classici, dei licei scientifici, degli istituti magistrali, degli istituti tecnici, degli istituti professionali, degli istituti d'arte e dei conservatori di musica, delle scuole magistrali.

⁴⁷ Sottoscritto da senatori appartenenti a più partiti della coalizione governativa.

⁴⁸ Atto parlamentare n. 2378 presentato al Senato il 26.7.1967 ed approvato solo dalla sesta commissione.

⁴⁹ Atto parlamentare n. 617 presentato al Senato il 26.5.1969.

⁵⁰ La bozza elaborata negli aa. 1969/1970 non è mai stata resa pubblica ufficialmente.

⁵¹ Progetto conosciuto come "legge ponte", approvato dal Consiglio dei Ministri il 3.12.1970, approvato in Commissione alla Camera il 18.2.1971, approvato (con modifiche) in Commissione al Senato il 30.3.1971, non approvato (per un voto) in Commissione alla Camera il 7.4.1971.

⁵² Atto parlamentare n. 3945. Presentato al Senato il 18.1.1972.

⁵³ Testo ciclostilato.

segue

LEGI-SLATURA	MINISTRI P.I.	EVENTI RILEVANTI NELLA SCUOLA	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA
VIIa	Scalfaro, Malfatti	Scuola media delle 150 ore (1970). Legge di delega sullo stato giuridico del personale della scuola (30 luglio 1973, n. 477). Norme sugli organi collegiali, sullo stato giuridico del personale, sulla sperimentazione, sulla ricerca educativa e l'aggiornamento (decreti delegati) del maggio 1974.	<ul style="list-style-type: none"> - On. Raicich e altri (PCI) <i>"Nuovo Ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁴ - Min. Scalfaro, Malagodi (tesoro), Taviani (bilancio) <i>"Norme per la riforma della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁵ - On. Lenoci e altri (PSI) <i>"Istituzione della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁶ - On. Cervone e altri (DC) <i>"Riforma dell'ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁷ - On. Cariglia e altri (PSDI) <i>"Riforma della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁸ - On. Nicosia e altri (MSI-DN) <i>"Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁵⁹ - On. Biasini e altri (PRI) <i>"Norme generali sull'istruzione. Istituzione e ordinamento della scuola secondaria superiore unitaria. Principi fondamentali in materia di istruzione professionale"</i>⁶⁰ - On. Ballardini <i>"Testo Unificato. Proposta di sintesi dei progetti Raicich, Lenoci, Cervone, Nicosia, Biasini"</i> - Min. Malfatti <i>"Schema di DDL per la riforma dell'istruzione superiore"</i>⁶¹
1972 1976			

segue

⁵⁴ Atto parlamentare n. 260 presentato alla Camera il 14.6.1972 e, con ritocchi esclusivamente formali, anche al Senato il 15.06.1972 da Papa e altri (PCI) con Atto parlamentare n. 80.

⁵⁵ Atto parlamentare n. 1975 presentato alla Camera il 4.4.1973.

⁵⁶ Atto parlamentare n. 3852 presentato alla Camera il 26.6.1975.

⁵⁷ Atto parlamentare n. 3928 presentato alla Camera il 15.7.1975.

⁵⁸ Atto parlamentare n. 3963 presentato alla Camera il 23.07.1975.

⁵⁹ Atto parlamentare n. 3933 presentato alla Camera il 10.09.1975. Identico testo presentato al Senato dall'On. Plebe e altri (MSI-DN) il 16.09.1975 con Atto parlamentare n. 2250, dall'On. Nencioni e altri (MSI-DN) l'08.07.1976 con Atto parlamentare n. 25.

⁶⁰ Atto parlamentare n. 4010 presentato alla Camera il 22.09.1975.

⁶¹ Elaborato nel marzo del 1976.

segue

LEGI-SLATURA	MINISTRI P.I.	EVENTI RILEVANTI NELLA SCUOLA	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA
VIIa	Malfatti, Pedini, Spadolini	Tutti i partiti, eccetto la DC (il progetto Mastella è un'iniziativa personale del deputato), ripresentano i progetti della VI legislatura. Nel settembre del 1978 l'On. Di Giesi elabora un c.d. "testo di mediazione", che viene approvato alla Camera (28.9.1978) e trasmesso al Senato ai primi di ottobre. L'esame del progetto alla 7 ^a commissione (relatore On. Buzzi, DC) iniziò il 24 ottobre, con dichiarati propositi di migliorare il testo. Il dibattito fu interrotto dalla fine anticipata della legislatura.	<ul style="list-style-type: none"> - On. Nicosia e altri (MSI-DN) <i>"Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁶² - On. Mastella (DC) <i>"Ristrutturazione della scuola italiana"</i>⁶³ - On. Raicich e altri (PCI) <i>"Norme generali sull'istruzione. Ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁶⁴ - Min. Malfatti e Stammati (tesoro) <i>"Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁶⁵ - On. Biasini e altri (PRI) <i>"Norme generali sull'istruzione. Istituzione e ordinamento della scuola secondaria superiore unitaria. Principi fondamentali in materia di istruzione professionale"</i>⁶⁶ - On. Lenoci e altri (PSI) <i>"Ordinamento della scuola secondaria superiore"</i>⁶⁷ - On. Di Giesi e altri (PSDI) <i>"Riorganizzazione del sistema scolastico e riforma della scuola secondaria superiore"</i>⁶⁸ - On. Zanone e altri (PLI) <i>"Riforma della scuola secondaria superiore"</i>⁶⁹ - On. Tripodi e altri (MSI-DN) <i>"Ristrutturazione dell'ordinamento scolastico italiano"</i>⁷⁰ - On. Di Giesi <i>TESTO UNIFICATO</i>⁷¹
1976 1979			

⁶² Atto parlamentare n. 341. Presentato alla Camera l'11.08.1976. Identico testo presentato al Senato dall'On. Nencioni e altri (MSI-DN) l'08.7.1976 con Atto parlamentare n. 25.

⁶³ Atto parlamentare n. 1002. Presentato alla Camera l'11.01.1977.

⁶⁴ Atto parlamentare n. 1068. Presentato alla Camera il 26.01.1977.

⁶⁵ Atto parlamentare n. 1275. Presentato alla Camera il 21.03.1977.

⁶⁶ Atto parlamentare n. 1279. Presentato alla Camera il 22.03.1977.

⁶⁷ Atto parlamentare n. 1355. Presentato alla Camera il 14.04.1977.

⁶⁸ Atto parlamentare n. 1400. Presentato alla Camera il 28.04.1977.

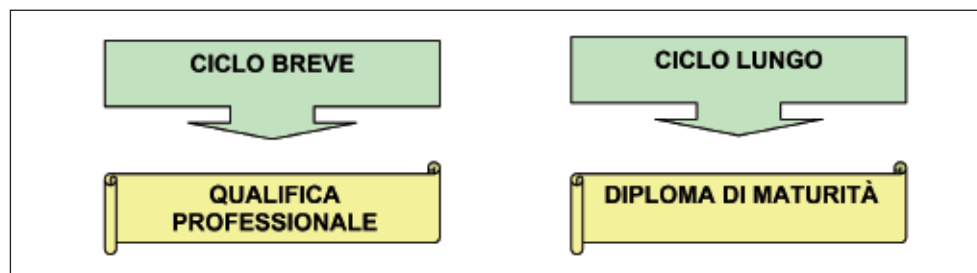
⁶⁹ Atto parlamentare n. 1437. Presentato alla Camera il 06.05.1977.

⁷⁰ Atto parlamentare n. 1480. Presentato alla Camera il 24.05.1977.

⁷¹ Atto parlamentare n. 1279. Presentato alla Camera il 22.03.1977.

Il termine “primo livello” è naturalmente inteso in senso formativo e non in senso contrattuale.

Figura n. 8 - Certificazioni ottenute al termine del ciclo corto e del percorso quinquennale



Il ciclo breve rappresenta una tematica nuova; almeno rispetto ad un recente passato. Infatti si inserisce in una concezione che assume come criteri la differenziazione (di percorsi in relazione a differenti bisogni formativi degli utenti) e il policentrismo (pluralità di agenzie formative)⁷². Una concezione che si pone in contrasto con l'ipotesi largamente prevalente negli anni '70: quella della unitarietà (Convegno di Frascati del '70⁷³ e della Commissione Biasini del '72⁷⁴), della depro-

⁷² COLASANTO M., *Sistema formativo e professionalità: alcuni criteri di riferimento sul piano sociologico*, in PROFESSIONALITÀ, n. 8, maggio 1981, p. 33.

⁷³ Il Convegno fu voluto dal pedagogista Aldo Visalberghi (1919-2010) che, d'intesa con il CERI (Centro per la Ricerca e l'Innovazione dell'Educazione) dell'OCSE, pensò di fare confrontare un gruppo di esperti italiani con un gruppo di esperti internazionali. Il Convegno si chiuse con l'approvazione di 10 punti che contenevano soluzioni che saranno a vario titolo oggetto di progetti di leggi negli anni seguenti. Il documento approvato si apriva con questa premessa, "La scuola secondaria superiore deve costituire una struttura unitaria articolata nel suo interno tramite un sistema di materie e attività comuni, altre opzionali e altre ancora elettive, tali da permettere un progressivo orientamento culturale in direzioni specifiche. L'asse pedagogico comune assicura, in forme non rigide, una preparazione linguistico-logico-matematica e tecnologico-scientifica e un'apertura critica sui problemi storico-sociali. Le scelte individuali lo integrano senza compartimentazioni cristallizzate". Conteneva inoltre molti dei temi rimasti a lungo nel dibattito sulla secondaria: la distinzione fra formazione culturale e formazioni professionalizzanti che comunque dovevano cominciare non prima della fine del biennio comune ed essere demandate a soggetti esterni alla scuola, alle Regioni; la conclusione del percorso della scuola secondaria superiore al diciannovesimo anno di età anziché al diciottesimo. L'abolizione degli esami di riparazione e l'introduzione dell'orientamento; la formazione universitaria degli insegnanti e la loro riqualificazione in servizio; la partecipazione studentesca e delle famiglie e delle autonomie locali; il diploma finale unitario con menzione dell'orientamento seguito; il radicamento degli istituti nei comprensori di riferimento.

⁷⁴ Il ministro Riccardo Misasi (1932-2000; del gruppo parlamentare della DC) aveva tentato, senza successo, di portare avanti la riforma della Secondaria sulle linee approvate nel Convegno di Frascati. Fu allora nominata una Commissione parlamentare (presenti tutte le forze politiche, ad esclusione del M.S.I.) presieduta dall'on.le Oddo Biasini (1917-2009; del gruppo parlamentare del P.R.I.), con l'incarico di formulare una proposta organica di riforma delle superiori. La Commissione concluse i propri lavori nel 1972 e per la prima volta prese corpo nelle sedi ufficiali un'ipotesi di scuola comprensiva, una scuola cioè con struttura unitaria, articolata al suo interno in un sistema di materie comuni, opzionali ed elettive e completamente estranea a finalità professionali.

fessionalizzazione e della licealizzazione e che, a sua volta, rappresentava un superamento della concezione poliliciale della secondaria superiore degli anni '60 (vedi "Pacchetto Gui").

2.2. Sistemi scolastici di altri Paesi

Prima di individuare le ragioni che giustificano l'introduzione del ciclo breve, vediamo le soluzioni adottate dai sistemi scolastici di altri Paesi europei e dagli USA e Giappone; in particolare la durata dell'obbligo d'istruzione, l'adozione di un percorso unico o differenziato durante l'obbligo, la realizzazione di percorsi formativi dentro il percorso obbligatorio e le modalità di realizzazione.

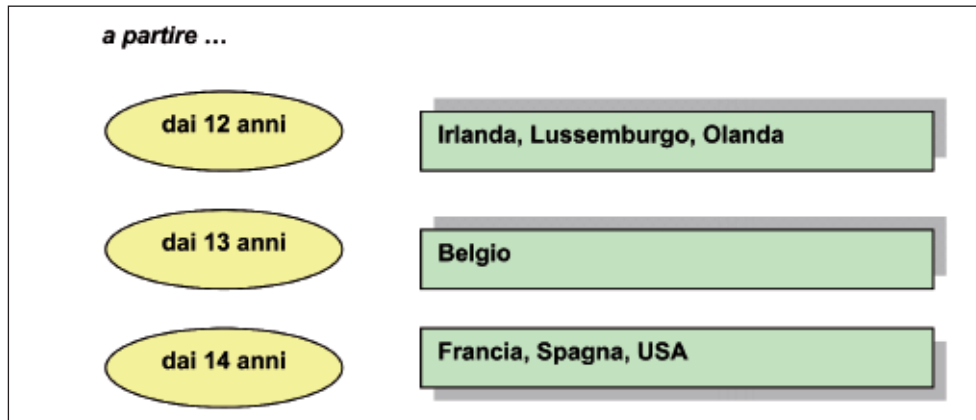
- a) In tutti i Paesi considerati (con eccezione della Grecia e del Giappone) la differenziazione degli studi (indicata dal colore rosso nel Prospetto n. 4) comincia già durante il periodo di formazione obbligatoria.
- b) Nessun Paese presenta un ciclo unico (e spesso neppure unitario) per tutti gli studenti dai 14 ai 16 anni. A partire dai 14 anni (eccetto in Grecia) gli studenti sono già divisi per tipo d'istruzione. In molti Paesi, anzi, la differenziazione degli studenti comincia ancor prima.
- c) In tutti i Paesi, dopo i quindici anni, gli studenti si suddividono, quantitativamente, in tre gruppi: un terzo entra nella vita attiva (spesso con obbligo d'istruzione a tempo parziale); un terzo continua gli studi alla ricerca di una scelta definitiva (ma spesso li interrompe dopo uno o due anni); un terzo orientato verso studi lunghi.
- d) In nessun Paese l'istruzione di secondo grado dura fino ai 19 anni di età per tutti gli ordini di scuola.
- e) Per l'accesso all'Università il curriculum di studi prerequisites comporta almeno 12 anni di formazione in tutti i Paesi.
- f) Differenti le modalità con cui sono realizzati percorsi di Formazione Professionale nella scuola o in collegamento con essa. In Belgio, ad esempio, la durata dell'istruzione a tempo pieno è di 9 anni, seguiti, per coloro che non continuano gli studi, da una formazione a tempo parziale per altri 3 anni. Coloro che entrano in apprendistato, che prepara generalmente all'esercizio delle attività indipendenti, hanno 72 ore di formazione generale nel primo anno e 132 ore negli altri tre anni. Ai giovani che fanno, invece, formazione in azienda vengono assicurati periodi di studio (12-15 ore la settimana, per circa 40 settimane) pari a 360 ore annue fino all'età dei 16 anni e pari a 240 ore annue dai 16 ai 18 anni di età (tale formazione avviene in 90 Centri appositamente istituiti).

In Germania, l'obbligo scolastico a tempo pieno si protrae per 9 anni; dopo, per tutti coloro che iniziano un'attività lavorativa, anche come apprendisti, esiste l'obbligo di frequentare apposite scuole, per un giorno alla settimana, fino all'età di 18 anni.

L'Olanda (a partire dal 1985) ha introdotto l'obbligo scolastico per 12 anni a tempo pieno, conservando i due anni a tempo parziale preesistenti per coloro che non continuano gli studi. Ma le modalità di attuazione, rispetto agli altri Paesi, sono assolutamente inedite. La formazione può iniziare all'età di 4 o cinque anni, con 12 ore obbligatorie e 10 facoltative alla settimana e proseguire, poi, a tempo pieno per complessivi 12 anni, cosicché l'obbligo cessa rispettivamente a 16 o 17 anni. Per quanti a questa età entrano nel mondo del lavoro ci sarà l'obbligo di frequentare attività formative per 2 giorni alla settimana, durante il primo anno e per un giorno alla settimana durante il secondo anno.

- g) La possibilità di acquisire una prima formazione professionale durante l'obbligo esiste a partire dai 12 anni in Irlanda, Lussemburgo e Olanda; a 13 anni in Belgio⁷⁵, a 14 anni si può iniziare la formazione professionale in Francia, Spagna e (con corsi opzionali) negli USA (cfr. Figura n. 9).
- h) La formazione professionale durante l'obbligo scolastico avviene o a scuola o in apprendistato o sul lavoro. Quando avviene a scuola si distinguono, dappertutto, i corsi per la formazione dei quadri intermedi dai corsi per la formazione della manodopera qualificata. Quando avviene in apprendistato o sul lavoro è sostenuta da appositi Centri per la formazione generale a tempo parziale. Rispetto a questo quadro l'Italia si caratterizza:

Figura 9 - Prima Formazione Professionale durante l'obbligo in altri Paesi



- per un obbligo d'istruzione di soli 8 anni (il più basso tra tutti i Paesi considerati);
- per un percorso dell'obbligo indifferenziato (insieme al Giappone e alla Grecia) e, quindi, per una collocazione della Formazione Professionale in età successiva a quella dell'assolvimento dell'obbligo.

⁷⁵ Dove a partire dai 14 anni si può accedere sia all'apprendistato che ai corsi di formazione a tempo parziale, cui sono tenuti tutti coloro che a quell'età entrano nel mondo del lavoro.

C'è un'ulteriore caratteristica tutta italiana: per la Formazione Professionale post-obbligo esiste un doppio ordinamento, che vede la compresenza degli Istituti Professionali di Stato e i Centri di Formazione Professionale delle Regioni: entrambi con il compito di formare la manodopera qualificata e con gli Istituti professionali che offrono la possibilità di accedere all'Università.

Prospetto n. 4 - Durata dell'istruzione obbligatoria a tempo pieno in Europa, USA e Giappone

18												
17												
16												
15												
14												
13												
12												
11												
10												
9												
8												
7												
6												
5												
4												
	12	11	12	12	11	10	10	10	10	10	10	10
	OLANDA	G. BRETAGNA	STATI UNITI	GERMANIA EST	UNIONE SOVIETICA	BULGARIA	CECOSLOVACCHIA	YUGOSLAVIA	POLONIA	UNGHERIA	FRANCIA	SPAGNA

18												
17												
16												
15												
14												
13												
12												
11												
10												
9												
8												
7												
6												
5												
4												
	9	9	9	9	9	9	9	8	9	9	9	9
	LUSSEMBURGO	AUSTRIA	GRECIA	IRLANDA	SVIZZERA	GERM. EST	BELGIO	ITALIA	SVEZIA	NORVEGIA	DANIMARCA	GIAPPONE

2.3. Perché un ciclo breve?

Sostanzialmente per due motivi: a) per rispondere ad una domanda sociale, quantitativamente rilevante, a cui il sistema scolastico offre risposte inadeguate; b) per rispondere ad una domanda del sistema produttivo⁷⁶.

Dai dati riportati nei rapporti del CENSIS si rileva che quanti hanno conseguito un diploma di maturità (cioè quelli che hanno concluso il ciclo lungo), costituiscono l'11,4% della popolazione e rappresentano, in una leva di giovani coetanei, meno del 40%.

Ciò fa ritenere che, potenzialmente, l'insieme dei cicli brevi interessa più del 60% dei giovani, cioè quasi due su tre. In questa percentuale sono compresi quelli che non hanno concluso la secondaria di primo grado (le scuole medie), quelli che alla fine di tale ciclo non proseguono per nessun percorso formativo, gli iscritti alla Formazione Professionale regionale, gli iscritti agli Istituti Professionali Statali (triennali che fanno conseguire un diploma di qualifica), coloro che frequentano corsi extra scolastici, i *drop-out* della secondaria superiore⁷⁷.

Se si pensa, allora, che una leva, per questa fascia di età, era stimabile nei primi anni '80 attorno alle 700.000/800.000 unità e che i cicli brevi dovevano avere, in generale, una durata di tre anni, si può valutare che il 60% citato corrisponde in valore assoluto a circa 1.400.000 unità.

In quegli anni i cicli brevi "formali" (IPS e CFP) erano frequentati da circa 600.000 giovani, cioè da meno della metà del dato potenziale.

Gli altri 800.000 giovani escono dalla scuola forniti di un livello di istruzione basso e, comunque, ridotto, o rientrano, almeno in parte, in attività non formali (corsi di ogni tipo, aziendali, locali, privati) o informali (mass-media e attività culturali in senso lato).

Tuttavia i dati quantitativi, pur essendo molto elevati, non sono l'aspetto più importante. La domanda sociale (individuale o aggregata) esprime più esigenze di qualità che di quantità. E da questo punto di vista riceve, in termini di attenzione culturale e politica, una risposta molto debole, se confrontata con quella data ad altri elementi del sistema formativo.

Infatti, ad un giovane che domanda di percorrere un ciclo lungo si risponde con un'offerta di curriculum quinquennale scolastico coerente, non finalizzato a ruoli professionali troppo specializzati e settoriali, ma per ampi campi di professionalità di base, in modo da consentire la specializzazione successiva in sedi opportune (posto di lavoro, corsi post-diploma, corsi regionali, università...).

⁷⁶ PESCIA L., *Obiettivi e funzioni del ciclo corto sul piano sociale e professionale*, in PROFESSIONALITÀ, n. 6, 1983, pp. 18-20.

⁷⁷ Questi ultimi sono in espansione, ma sul fenomeno non si conosce molto di più del dato quantitativo grezzo, perché non esistono sufficienti ricerche a livello nazionale che interpretino, oltre alle motivazioni del ritiro, anche le eventuali tendenze al rientro in sedi formative diverse. Di conseguenza in non pochi casi alcune delle posizioni sopra elencate si sovrappongono.

Ai giovani che chiedono, invece, un ciclo breve (magari dopo un'iniziale e traumatica esperienza di ciclo lungo) per poter entrare nel mondo del lavoro con una qualifica, si risponde con l'offerta degli IPS e dei CFP.

Ma l'offerta degli IPS, per quanto proponga una gamma di qualifiche abbastanza ampia, non è preparatoria ad ogni tipo di lavoro che non richieda la laurea o il Diploma di scuola secondaria superiore.

E i CFP hanno una durata biennale, che se consentono (talora con fatica) a far raggiungere una qualifica, non consentono, però, a quanti lo desiderino, il rientro a scuola.

La domanda, che proviene dal sistema produttivo, presenta un'accentuata eterogeneità di attese e non univocità di bisogni.

In particolare: altro è l'atteggiamento verso la formazione della grande impresa, che insiste su di una buona preparazione generale di base, altro è quello delle piccole imprese chiamate da sempre ad una azione di professionalizzazione specifica.

Inoltre: il tipo di preparazione specifica al lavoro richiesto appare funzione di una serie di variabili, fra le quali è determinante il grado di accelerazione del progresso tecnico e scientifico. Vi sono settori produttivi (e quindi ambiti professionali), dove vengono privilegiate le conoscenze definibili come di identità (conoscenze chiaramente precisate e acquisibili, secondo logiche di natura addestrativa). Vi sono altri settori nei quali, invece, le modificazioni degli apparati produttivi rendono rapidamente obsolete le conoscenze acquisite in termini di identità e che, quindi, richiedono principalmente conoscenze di supporto (o di base).

Questi ultimi settori, ormai, sono la maggioranza e, quindi, ne deriva un crescente bisogno di lavoratori con una solida preparazione culturale, capacità di autoapprendimento, di adattamento, di flessibilità, di riconversione, di sostituibilità.

Lo sviluppo rapido della moderna economia italiana tra il 1950 e il 1965 (il miracolo economico) è avvenuto per opera di forze lavoro con bassissima istruzione formale, tanto che si può affermare che lo sviluppo dell'istruzione è stato più una conseguenza che un fattore dello sviluppo economico.

Nei prossimi anni il rapporto si invertirà: sarà lo sviluppo dell'istruzione a determinare lo sviluppo economico. A qualsiasi livello di qualificazione professionale: laurea diploma e qualifica. Ma quest'ultimo gradino non è diffuso in proporzione alla popolazione attiva che occupa questo livello.

2.4. Le possibili soluzioni istituzionali

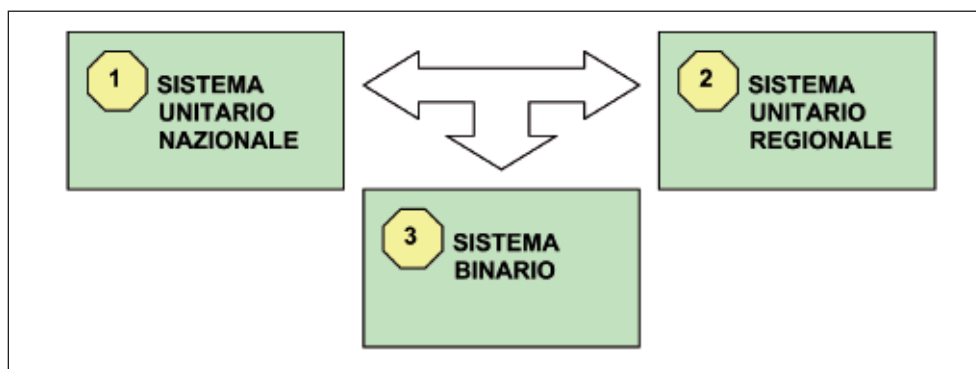
Nel dibattito furono avanzate tre soluzioni.

Nella prima veniva ipotizzato il monopolio "del ciclo corto" da parte della scuola statale che determinava, di fatto, la scomparsa della formazione di primo livello regionale, nella seconda posizione il monopolio passava al sistema regionale che inglobava al suo interno l'istruzione professionale, nella terza istruzione statale e formazione regionale continuano a coesistere, anche se il ciclo breve viene realizzato dagli Istituti professionali statali.

In due soluzioni su tre, la prima qualificazione regionale o scompare o ha un ruolo residuale.

Occorre sottolineare, però, che la prima e la terza soluzione rappresentano un fenomeno di discontinuità rispetto alla concezione del sistema formativo italiano e alle previsioni della Legge quadro n. 845/78.

Figura n. 10 - *Le soluzioni al problema del ciclo corto*



2.4.1. La tesi del sistema unitario nazionale e statale

Questa tesi prevede che tutta la prima formazione sia compito della Pubblica Istruzione, attraverso la generalizzazione dei cicli corti in tutti gli indirizzi e, quindi, in tutte le Scuole secondarie: accanto al ciclo lungo si avrebbero i cicli più brevi; equivalenza di bienni, con programmi in parte comuni e in parte differenziati; un proseguimento nel triennio successivo, per gli uni, un anno di qualificazione per gli altri.

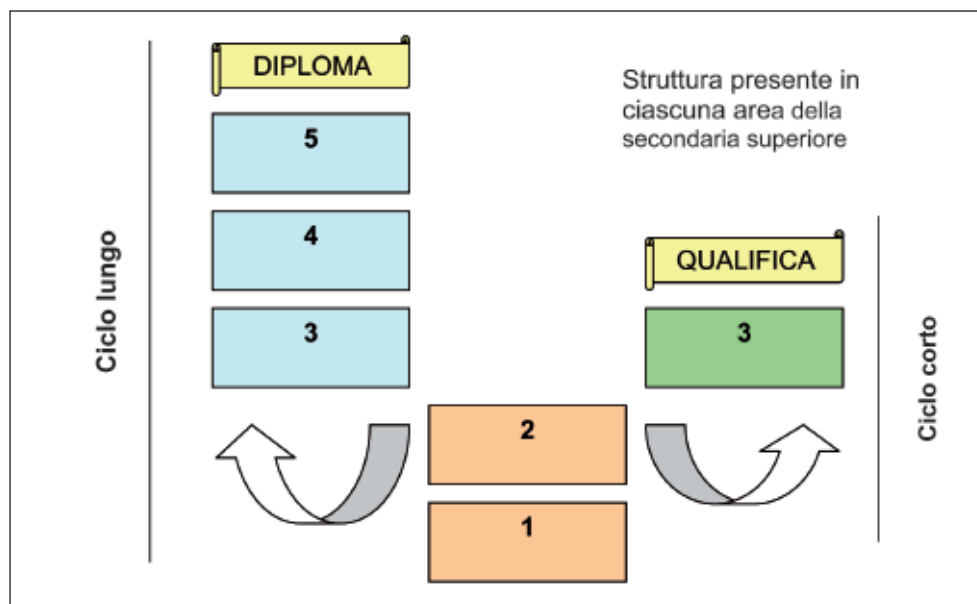
Questa scelta ha dalla sua il vantaggio di perseguire un disegno semplice e coerente. Infatti ai ragazzi usciti dalla Scuola dell'obbligo o che interrompono, specie dopo il primo o il secondo anno, la Scuola secondaria superiore, questa tesi offre uscite anticipate rispetto all'iter quinquennale, ma conclusive relative agli indirizzi delle aree in cui si articolerebbe la secondaria superiore: area artistica (indirizzo musicale e delle arti visive e ambientali); area linguistico-letteraria (indirizzo classico e moderno); area delle scienze sociali (indirizzi giuridico-amministrativo, economico-aziendale, turistico, delle scienze umane, psicopedagogiche e sociali); area naturalistica, matematica e tecnologica (indirizzi agrario ed agro-industriale, biologico-sanitario, fisico-chimico, matematico-informatico, fisico-meccanico, fisico-elettronico, fisico-elettrotecnico); area delle scienze del territorio e delle costruzioni; area dei trasporti.

All'interno di queste aree è possibile individuare le qualifiche da raggiungere il terzo anno.

Alle evidenti difficoltà concrete che una simile impostazione porterebbe con sé per la concomitanza negli stessi istituti di secondaria superiore di attività così di-

verse, si può ovviare con un'alternativa assai più semplice: il ciclo breve si realizza negli Istituti Professionali statali, che in tutti i settori, attuano bienni "equivalenti" a quelli dei cicli quinquennali, permettendo, perciò, il passaggio alle classi successive della Scuola secondaria superiore.

Figura n. 11 - *Il ciclo corto nella tesi del sistema unitario nazionale e statale*



Per portare avanti una simile impostazione occorre operare sul piano legislativo in due direttive:

- dotare gli Istituti Professionali di una propria normativa, riscattandoli dalla precarietà regolamentare in cui versavano⁷⁸;
- riscrivere la legge-quadro 845/78 sulla Formazione Professionale, per togliere tutte quelle affermazioni che danno alle Regioni competenza sui corsi di prima formazione, quali "le iniziative di formazione professionale sono rivolte a coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico o ne siano stati prosciolti" (art. 2, comma 2), "Le Regioni attuano di norma iniziative formative dirette a) alla qualificazione o specializzazione di coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico e non abbiano mai svolto attività di lavoro.

Ma quest'ultima scelta di fatto smobiliterebbe i sistemi regionali di Formazione Professionale, quasi esclusivamente impegnati, in quegli anni, in attività di prima qualificazione per giovani post-obbligo.

⁷⁸ Cfr. vol. 1, p. 133.

E, comunque, non mancavano prese di posizioni da parte di soggetti prestigiosi contrarie a queste posizioni neo-centraliste⁷⁹. Il CENSIS, ad esempio, vedeva nella sostanziale identificazione tra “formazione e istituzione scolastica”, elemento caratterizzante il sistema d’istruzione dell’ultimo trentennio, il residuo di una società semplice; modello, a giudizio del CENSIS, in via di rapido superamento da parte di un altro tipo di cultura dello sviluppo formativo, caratterizzato, fra l’altro, proprio dal “nascere di una nuova molteplicità di soggetti”. Da questa pluralità di apporti deriva insieme una “attenuazione della centralità del servizio statale ... unitamente al superamento dell’identificazione funzionale tra formazione e scuola”⁸⁰. Queste affermazioni incontravano il favore dei sostenitori della seconda tesi.

2.4.2. La tesi del sistema unitario regionale

Quello che afferma questa proposta è quello che prevede la Legge n. 845/78. Secondo la legge quadro, infatti, la riforma della scuola secondaria superiore doveva completare il disegno di un sistema formativo nazionale che essa aveva iniziato⁸¹.

Un disegno che prevedeva, da un lato, un’organizzazione scolastica che, dopo la fase dell’obbligo, prolungata ed arricchita di contenuti formativi generali, continuasse con una scuola secondaria superiore con un solido contenuto culturale e mirasse anche a dare una forte professionalità di base. Di base, perché alla formazione per il mercato del lavoro ci pensava il sistema regionale.

E gli IPS? La legge quadro prevedeva che le strutture e il personale degli Istituti professionali e delle scuole ed istituti d’arte “non utilizzabili o necessari per la riforma della scuola secondaria superiore” (art. 6) fossero trasferiti alle Regioni di riferimento territoriale.

Per i sostenitori di questa seconda tesi la norma stabiliva il trasferimento di tutto il sistema d’istruzione professionale statale alle Regioni, fatto salvo qualche

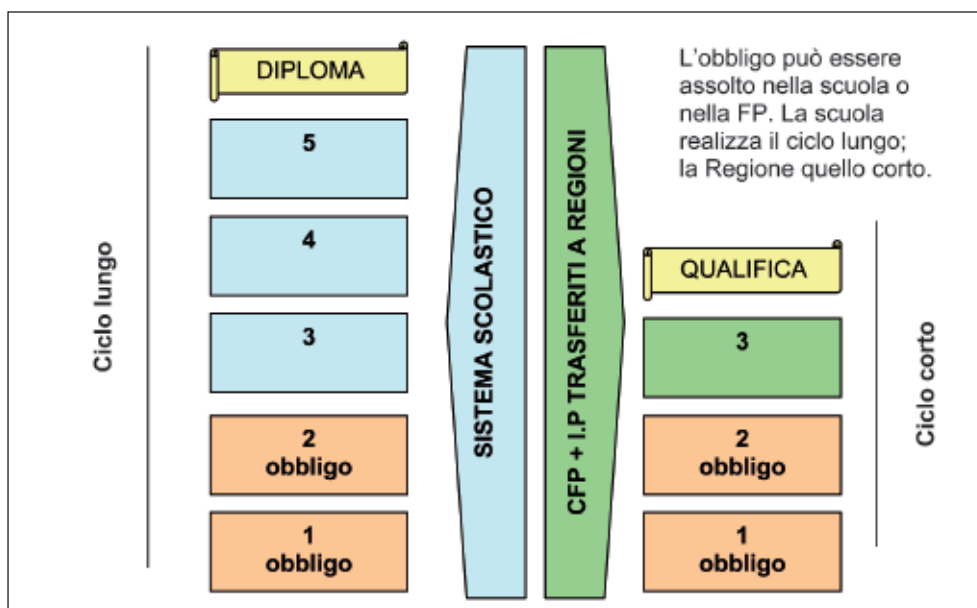
⁷⁹ Cfr. AGAZZI A., *La prospettiva pedagogica, le ragioni delle Regioni, la prospettiva sociologica*, in *PROFESSIONALITÀ*, n. 6, febbraio 1983, p. 33. La scuola secondaria superiore non può essere l’unica e totalizzante. ... La scuola secondaria superiore, per quanto ridotta a idee di unificazione di estensione sociale, non può concepirsi, al modo delle scuole precedenti, come unica e totalizzante istituzione destinata per un ciclo quinquennale a *tutta* la fascia dei giovani fra 15 e 19 anni. Essa assuma una sua struttura anche molto ampia, e in essa si articola razionalmente e convenientemente. Ma ciò non può eludere la coesistenza di altre istituzioni destinate ad altre finalità, e in modo tutto particolare proprio nel campo dell’istruzione professionale, che si presenta con sue particolari esigenze e necessità di impostazione e di durata. Anche da questo punto di vista non si dovrebbe parlare, del resto impropriamente, di scuola dell’obbligo e neppure di obbligo scolastico, occorre rifarsi sempre e soltanto al concetto di istruzione obbligatoria, alla quale si possa provvedere nelle scuole, ma anche in altre forme adeguate e qualificate.

⁸⁰ CENSIS, *Educazione Italia '83*, materiale di ricerca, F. Angeli, 1984, pp. 13-14.

⁸¹ Cfr. ZANNI N., *Formazione professionale e le fasce di qualifica*, in «Rassegna CNOS» n. 1, febbraio 1986, p. 36: “Le due leggi, quella della formazione professionale di competenza regionale e attuata in centri regionali e quella che dovrà regolare la scuola secondaria superiore, governata dal Ministero della Pubblica Istruzione, avrebbero dovuto costituire un unico, seppure articolato, sistema formativo, integrativo dei due attuali sottosistemi”.

istituto; ma i fautori della prima e della terza tesi, che illustreremo, sottolineando l'inciso "non utilizzabili o necessari per la riforma della scuola secondaria superiore" sostenevano che l'istruzione professionale era necessaria alla riforma e pertanto doveva rimanere allo Stato, ad esclusione di qualche istituto con connotazioni fortemente localistiche.

Figura n. 12 - Il ciclo corto nella tesi del sistema unitario regionale



I fautori di questa seconda posizione partivano dalla necessaria rottura dell'identità formazione scuola, da cui derivava la rottura dell'identità istruzione obbligatoria, istruzione scolastica. Ne conseguiva che l'istruzione obbligatoria prevista dalla Costituzione poteva essere assolta anche in percorsi formativi "non scolastici".

Tesi condivisa anche dall'ISFOL, nella persona del suo presidente Livio Labor⁸²:

⁸² LABOR LIVIO (1918-1999) ebbe incarichi nella presidenza delle ACLI fin dal 1955 come segretario per la formazione. Diventerà vicepresidente nazionale delle ACLI nel 1957 e quinto Presidente dal 10 dicembre 1961 al 22 giugno 1969. Dopo aver contribuito in massima parte alla decisione delle Acli di abbandonare il "collateralismo" con la DC e stabilire il voto libero per tutti gli acliisti, lasciò l'associazione per non coinvolgerla nelle sue personali scelte politiche. Nel 1969 fondò con Riccardo Lombardi, Franco Marini ed altri l'ACPOL (Associazione di cultura politica) che si sciolse alla vigilia delle elezioni del 1972, per partecipare alle quali Labor fondò il Movimento Politico dei Lavoratori (MPL), e un giornale ("Alternativa"). Il partito di Labor non ebbe successo alle elezioni e nel 1972 decise di confluire nel PSI, in seno al quale Labor aderì alla corrente di Riccardo Lombardi. Nel 1976 viene eletto Senatore nelle liste del PSI. Dal 1982 al 1995 è stato presidente dell'ISFOL.

“... rispetto ad una domanda di formazione molto elevata e fortemente differenziata non è facilmente percorribile oggi l’ipotesi di prolungare l’istruzione obbligatoria per tutti nel solo sistema scolastico. Occorre invece fornire diverse opportunità di prolungamento dell’istruzione obbligatoria per tutti nel sistema formativo, stabilendo un coordinamento centrale (e non una unicità di gestione istituzionale scolastica) di percorsi formativi diversi e coerenti, culturalmente e professionalmente validi, adeguati alle esigenze, aspirazioni e modificazioni individuali e sociali; ogni percorso che rispetti precise condizioni formali e sostanziali può essere scelto per assolvere l’obbligo”⁸³.

I detrattori di questa seconda tesi o, comunque, quanti ne sostenevano l’impraticabilità muovevano, soprattutto, da un giudizio sostanzialmente negativo della Formazione Professionale regionale, accusata di essere una “non scuola”⁸⁴, con un personale dotato di bassi titoli d’istruzione⁸⁵ e soggetta ai diversi livelli di efficienza delle amministrazioni regionali e, quindi, con presumibili prestazioni inadeguate da parte delle depresse Regioni del Sud⁸⁶.

Gli interessati rispondevano che l’immagine addebitata alla Formazione Professionale regionale (“solo addestramento” per funzioni pratiche e di breve momento e che riservava solo alla scuola una valenza culturale ed educativa) era erronea ed anacronistica, che si accentuavano le sue carenze e, nello stesso tempo, si tacevano quelle “anche gravi del sistema scolastico tradizionale” e magari in quelle stesse depresse Regioni del Sud⁸⁷.

⁸³ LABOR L., *Presentazione*, in RAPPORTO ISFOL 1984, F. Angeli, 1984, p. 25.

⁸⁴ Cfr. GIANNARELLI R. (Direttore Generale del Ministero della Pubblica Istruzione): “... l’istruzione professionale contiene una componente culturale di una certa ampiezza, prepara all’esercizio di attività professionali qualificate, non generiche, ha al suo interno un asse scolastico, è anche scuola, mentre la formazione professionale persegue finalità prevalentemente addestrative, non è scuola, anzi è non scuola”, in TUTTOSCUOLA, nn. 11-12, 1980.

⁸⁵ Cfr. CHECCACCI C. (presidente dell’UCIIM, Unione Cattolica Italiana Insegnanti Medi): “... dall’ISFOL e dal CENSIS in base all’indagine svolta nel 1978-79 relativamente a 8.800 docenti (su 20.515), il 68,6% è in possesso di titolo di diploma, il 14,7% di licenza media, il 13,3% di laurea, il 3,4% di licenza elementare, mentre gli insegnanti teorici sul totale dei sopra indicati sono circa il 45%. Tale situazione fa emergere il prevalente carattere addestrativo dei corsi di FP”, in PROFESSIONALITÀ, n. 6, febbraio 1983, p. 15.

⁸⁶ Ibidem: “... Se veramente le cose stanno così, e se si considera poi che una regionalizzazione della formazione professionale non potrà non riprodurre il grado di sviluppo di ogni Regione, avanzato se la Regione è avanzata, limitato o addirittura di basso livello se la Regione è depresso, è lecito domandarsi se sia socialmente, economicamente, tecnologicamente, politicamente giusto non preoccuparsi di assicurare ai futuri lavoratori un’istruzione professionale a base di tutti gli ulteriori affinnamenti sul piano della qualifica professionale. Inoltre, sembra congruo osservare che le lacune riscontrate nell’istruzione professionale vigente e consistenti in una minore validità sul piano culturale e scientifico, non solo non verranno sanate dalla riforma, ma saranno rese ancora più pesanti negli esiti formativi dei ragazzi che opereranno per cicli brevi extra-scolastici di formazione. È veramente preoccupante che partiti politici che si dicono democratici non abbiano colto la pericolosità di tale situazione, che invece i tecnici dell’educazione non hanno mancato di rilevare”.

⁸⁷ Cfr. CONFAP, *Mozione approvata nel corso dell’Assemblea generale annuale tenutasi a Bologna il 18 -19 novembre 1982*: “... Denuncia. - ... Poco convincente appare appellarsi alla constatazione che di fatto qualche Regione non ha ancora organizzato sufficientemente i servizi di formazione professionale, quando sono presenti le carenze, anche gravi, del sistema scolastico tradizionale, magari in quelle stesse Regioni ...; - il tentativo esercitato in extremis di riservare alla scuola ogni va-

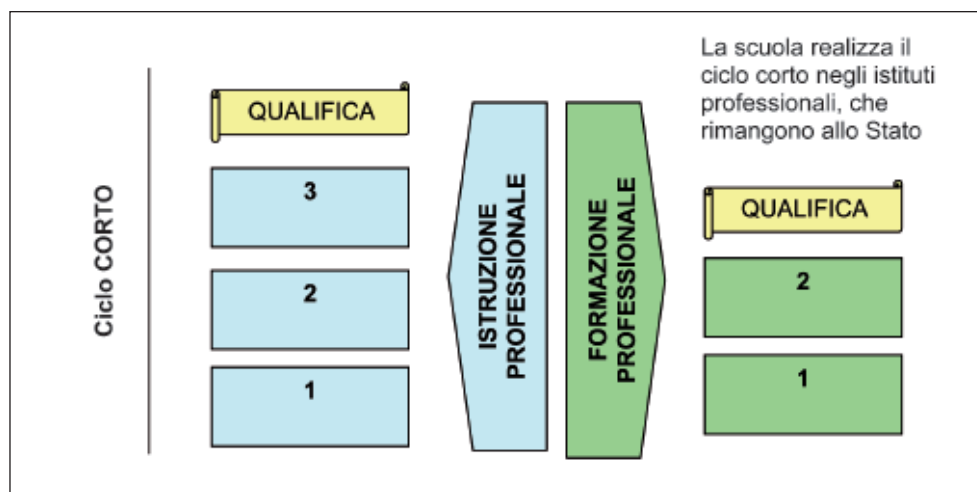
2.4.3. La tesi del sistema binario

È la tesi sostenuta da molti ambienti legati alla scuola e al Ministero della P.I. e che può essere definita del “sistema binario” perché il sistema dell’istruzione professionale statale non sopprimerebbe quello della Formazione Professionale regionale, entrambi rimarrebbero, affiancati e chiamati a collaborare, ma appartenendo a sfere di competenze diverse, secondo le accentuazioni più o meno polemiche, non coincidendo nell’impostazione.

I fautori di questa tesi non si propongono di negare l’esistenza di competenze regionali in materia, vogliono solo riaffermare e “salvare”, nell’ambito della Pubblica Istruzione, ossia nell’ambito scolastico medio superiore, quella porzione di istruzione professionale che già è di sua competenza, cioè gli Istituti Professionali, eventualmente cedendone qualcuno (come strutture e personale) alle Regioni ed aumentandone, viceversa, la presenza in accordo con le Regioni stesse. Di fatto la formazione professionale ha un ruolo marginale.

Trattandosi di una soluzione di compromesso politico e tecnico la tesi prevede numerose varianti. La costante è rappresentata dall’affermazione che i cicli corti sono realizzati nell’ambito della Scuola secondaria dagli Istituti Professionali, dotati di particolare autonomia scolastica e senza ricorrere alla Formazione Professionale regionale (se non per scambi di esperienze).

Figura n. 13 - Il ciclo corto nella tesi del sistema binario



lenza culturale ed educativa, erroneamente ed anacronisticamente ritenendo che la formazione professionale debba essere solo ‘addestramento’ ed avere funzioni pratiche e di breve momento mentre la ‘teoria’ sarebbe esclusivo monopolio della scuola...”.

2.5. I progetti di legge di riforma nella VIII legislatura (1979-1983)

Nella VIII legislatura (20 giugno 1979 - 11 giugno 1983) si costituiscono ben 6 governi⁸⁸. A seguito del brillante risultato ottenuto nelle elezioni nazionali del 3 giugno 1979, la Democrazia Cristiana (38,3% dei voti) estromette dall'esecutivo il Partito Socialista, con il quale finora aveva avuto una storica alleanza, ricercando l'accordo con i partiti minori, il PSDI e il PLI. Dopo il primo governo guidato da Francesco Cossiga, che dura in carica 8 mesi, la maggioranza cede e coinvolge, a più riprese, oltre ai socialisti, anche il PRI. È in questa legislatura che nasce la stagione storica del cosiddetto *Pentapartito*, costituito dall'alleanza Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli.

Nella precedente legislatura, l'on. Di Giesi⁸⁹ (cfr. Prospetto n. 3) aveva elaborato un c.d. "testo di mediazione", approvato alla Camera il 28.9.1978. Al Senato l'esame del progetto (7^a Commissione, relatore l'on. Buzzi, DC) era iniziato il 24 ottobre; ma il dibattito era stato interrotto dalla fine anticipata della legislatura.

Prospetto n. 5 - Progetti di legge di riforma della secondaria presentati nell'VIII legislatura

LEGISLATURA	MINISTRI P.I.	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA DELLA SECONDARIA
VIIIa	Valitutti, Sarti, Bodrato, Falcucci	- On. Almirante e altri (MSI-DN) "Ristrutturazione dell'ordinamento scolastico italiano" ⁹⁰
1979 1983		- On. Occhetto e altri (PCI) "Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore" ⁹¹ - On. Mammi e altri (PRI) "Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore" ⁹² - On. Fiandrotti e altri (PSI) "Riforma della scuola secondaria superiore" ⁹³ - On. Tesini e altri (DC) "Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore" ⁹⁴ - On. Casati TESTO UNIFICATO

⁸⁸ Cossiga I (dal 4 agosto 1979 al 4 aprile 1980; DC, PSDI, PLI); Cossiga II (dal 4 aprile 1980 al 18 ottobre 1980; DC, PSI, PRI); Forlani (dal 18 ottobre 1980 al 28 giugno 1981; DC, PSI, PRI, PSDI); Spadolini I (dal 28 giugno 1981 al 23 agosto 1982; DC, PSI, PSDI, PRI, PLI); Spadolini II (dal 23 agosto 1982 al 1 dicembre 1982; DC, PSI, PSDI, PRI, PLI); Fanfani V (dal 1 dicembre 1982 al 4 agosto 1983; DC, PSI, PSDI, PLI).

⁸⁹ DI GIESI M. (1927-1983) esponente del PSDI è stato più volte ministro. Eletto per la prima volta alla Camera dei deputati nel 1972 (VI Legislatura), viene riconfermato anche per la VII, dove ricopre il ruolo di Ministro senza portafoglio con la delega agli interventi nel Mezzogiorno. Nella successiva Legislatura, ricopre ancora quel ruolo, per poi divenire (Governo Forlani) ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni e, nei successivi 2 esecutivi guidati da Spadolini, Ministro del lavoro e della previdenza sociale ed in seguito, sarà per 2 volte ministro della Marina mercantile.

⁹⁰ Atto parlamentare n. 120. Presentato alla Camera il 21.06.1979. Identico al testo presentato dall'On. Tripodi nel 1977. Il testo viene presentato anche al Senato in data 16.07.1979 dall'On. Crollanza e altri (MSI-DN).

⁹¹ Atto parlamentare n. 1053. Presentato alla Camera il 28.11.1979.

⁹² Atto parlamentare n. 1117. Presentato alla Camera il 07.12.1979.

⁹³ Atto parlamentare n. 1149. Presentato alla Camera il 13.12.1979.

⁹⁴ Atto parlamentare n. 1177. Presentato alla Camera il 19.12.1979.

All'inizio della nuova legislatura, l'VIII, quattro partiti (PCI, PRI, PSI, DC) ripropongono autonomamente il testo di mediazione dell'on. Di Giesi approvato alla Camera, precisando le rispettive posizioni solo nelle relazioni introduttive.

Il 24 giugno del 1982 l'on. Casati presenta alla Camera un testo che revisiona quello di Di Giesi, tenendo presente le posizioni espresse dai partiti nelle relazioni summenzionate (atto n. 1998).

Il nuovo ordinamento della scuola secondaria prospettato dal Testo Unificato prevede un modello unitario, di durata quinquennale, finalizzato alla Formazione Professionale di base degli allievi ai quali si deve consentire il pieno sviluppo della personalità, la maturazione morale e intellettuale, insieme con l'accesso agli studi superiori e l'inserimento nel mondo del lavoro. Tale struttura unitaria si articola in 16 indirizzi per quattro aree di professionalità (artistica; linguistico-letteraria; delle scienze sociali; naturalistica, matematica e tecnologica).

Figura n. 14 - Le aree di professionalità previste dal Testo Unificato Casati



I piani di studio comprendono discipline comuni, discipline di indirizzo, pratica di laboratorio e di lavoro con carattere di tirocinio, discipline ed attività elettive.

L'allievo dovrà scegliere il proprio indirizzo all'inizio del primo anno. Ma potrà modificare successivamente le proprie scelte (senza eccessive penalizzazioni) alla fine del primo ed anche del secondo anno, frequentando corsi integrativi o superando determinate prove. A partire dal terzo anno le scelte di indirizzo saranno modificabili soltanto attraverso prove integrative.

Il primo ed il secondo anno, oltre ad un carattere formativo, dovranno avere una funzione di orientamento e di verifica della scelta compiuta: a questo scopo avrà un ruolo importante la presenza obbligatoria nel piano di studi di una o due discipline di indirizzo.

Le materie che costituiscono l'area comune (che sono l'insieme delle discipline fondamentali caratterizzanti le quattro aree di indirizzo) avranno, invece, una netta prevalenza nell'orario scolastico dei primi due anni, per far luogo poi sempre più, nel successivo triennio, alle materie specifiche di indirizzo, senza un rapporto rigido e predeterminato di presenza oraria, ma a patto che in tutti gli indirizzi sia assicurato un equivalente livello di formazione.

A conclusione di ogni anno di studio potrà essere rilasciato un certificato che attesti il piano di studio seguito perché l'allievo se ne possa servire, ed anche per favorire eventuali raccordi con la Formazione Professionale regionale.

Il provvedimento si ispira ai criteri della gradualità e della sperimentazione.

La definizione iniziale dei nuovi programmi e degli orari delle materie di insegnamento per i vari indirizzi è demandata a norme delegate; successivamente, a seguito di sperimentazioni e verifiche, si provvederà al loro periodico adeguamento.

E i due problemi che agitavano il dibattito, cioè, il prolungamento di età e il ciclo corto? Anche su questi versanti viene adottata una strategia improntata alla gradualità e alla sperimentazione.

L'obbligo scolastico viene portato a dieci anni complessivi, ma la sua attuazione viene fissata per una fase successiva, così come viene subordinata ad una fase di sperimentazione l'eventuale anticipazione dell'obbligo stesso al quinto anno di età.

Le posizioni sul ciclo corto, trattato nell'art. 30, possono essere collocate nella seconda tesi (quella che si muove nella logica e nelle previsioni della Legge n. 845/78) che riaffermava le competenze regionali in materia di Formazione Professionale e che, pertanto, reclamava il trasferimento dell'istruzione professionale statale alle Regioni.

L'art. 30⁹⁵ prevede, infatti, una delega al Governo perché fissi:

- criteri per la trasformazione degli Istituti Professionali di Stato in istituti secondari superiori quinquennali;

⁹⁵ (Istituti professionali). «Il Governo è delegato ad emanare, con le procedure e nei termini di cui al precedente articolo 24, uno o più decreti aventi valore di legge concernenti: a) i criteri per la trasformazione degli istituti professionali, scuole e istituti d'arte in istituti secondari superiori quinquennali operanti nell'ambito del nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore; b) i criteri per il trasferimento alle regioni delle strutture e, nel quadro delle garanzie definite dallo stato giuridico, del personale degli istituti professionali, scuole e istituti d'arte da utilizzare nell'ambito della formazione professionale disciplinata dalle regioni.

Le norme delegate di cui al primo comma stabiliscono le sedi istituzionali, le modalità e gli strumenti del concerto che deve essere realizzato tra lo Stato, le regioni e, per quanto riguarda le strutture, l'ente locale eventualmente proprietario dell'immobile, ai fini dell'attuazione di quanto è previsto alle lettere a) e b) del medesimo primo comma, nonché di quanto è disposto dal terzo comma, lettere a) e b), del successivo articolo 31. Sino alla loro soppressione per effetto dell'applicazione dei decreti delegati previsti dal precedente primo comma, gli istituti professionali, le scuole e gli istituti d'arte sono disciplinati dagli ordinamenti in vigore. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme di cui alla legge 27 ottobre 1969, n. 754, fatto salvo il diritto alla frequenza dei corsi quinquennali da parte degli studenti già iscritti agli istituti professionali di Stato, scuole e istituti d'arte».

- criteri per il loro trasferimento alle Regioni, alle quali compete la Formazione Professionale, tenendo conto di particolari esigenze, caratteristiche, funzioni e nel quadro di un'intesa con le Regioni stesse.

Un quadro così chiaramente delineato viene aggrovigliato dall'articolo successivo, che, invece, si fa portatore sostanzialmente delle istanze della terza tesi: quella che tende, comunque, ad evitare il trasferimento degli IPS alle Regioni. L'art. 31, infatti, propone una soluzione sperimentale di sei anni in cui gli IPS vengono ancora mantenuti in vita per realizzare, insieme alla Formazione Professionale, il ciclo corto:

“Tali corsi sono strutturati in un biennio interno alla scuola secondaria unitaria e in un successivo periodo di formazione professionale per il conseguimento di specifiche qualifiche, di durata non superiore di regola, a quella di 2 cicli formativi previsti dall'art. 8 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 (comma 2)”.

“Il piano di studi dei primi due anni è comprensivo delle discipline di insegnamento dell'area comune del biennio della scuola secondaria superiore unitaria, integrato da discipline specifiche, con pratica di laboratorio, propedeutiche al conseguimento delle qualifiche professionali (comma 3, lettera b)”.

Quindi due anni negli IPS e uno nel sistema regionale.

Tuttavia (comma 3, lett. b) poteva essere previsto, in via transitoria, che il programma formativo dei cicli di studio successivi al biennio potessero essere svolti “dal Ministero della pubblica istruzione” con il rilascio di una qualifica, equiparata a tutti gli effetti agli attestati di qualifica previsti dalla legge quadro (e che non costituiscono, quindi, titolo di studio).

E così gli IPS (anche se non nominati, anzi, nascosti dietro l'anonima dizione “Ministero della Pubblica Istruzione”) trasferiti per la porta della normativa ordinaria, rientrano per la finestra della sperimentazione.

In sede di presentazione alla Camera l'On. Casati⁹⁶ proponeva in questi termini la soluzione che si intendeva adottare:

“Si è così inteso risolvere, con una delega e una sperimentazione, sia il problema del destino degli IPS sia l'istanza di un ciclo corto di formazione, da più parti avanzata, in cui si era focalizzato il dibattito sul complesso rapporto istruzione secondaria-formazione professionale ...”⁹⁷.

Perché una soluzione così pasticciata? Per le resistenze del Ministero della Pubblica Istruzione che si faceva portavoce della forte contrarietà del personale degli IPS al trasferimento alle Regioni e per i noti cattivi giudizi o pregiudizi che riguardavano il sistema regionale⁹⁸.

⁹⁶ CASATI FRANCESCO (1939-1992), del gruppo della DC. Eletto alla Camera nel collegio di Como dal 1976 al 1992). È stato presidente della CONFAP nel quinquennio 1986-1992.

⁹⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*, Seduta del 30 Giugno 1982, p. 48976.

⁹⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*, Seduta del 22 luglio 1982, p. 59389. Intervento in aula di BOSI MARAMOTTI G. (PCI): “Ci si dice che esistono gravi problemi relativi ad una parte di personale che potrebbe rimanere inutilizzato o di difficile ricollocazione; problemi relativi a larghe parti

Dall'opposizione in fase di discussione parlamentare si parla di confusione e di macchinosità (Bosi Maramotti, PCI⁹⁹), ma soprattutto si denuncia la creazione:

“di una scuola parallela alla secondaria, di ciclo breve e sperimentale, con un biennio che dà accesso alla scuola secondaria, ma che si prolunga nell'anno di formazione professionale”.

Ma i timori più forti dell'opposizione comunista riguardano la possibilità che il sistema professionale venga utilizzato ai fini dell'assolvimento dell'obbligo:

“... si preparano le basi perché, qualora e quando l'obbligo sarà portato a dieci anni, esso sia spendibile fuori dal biennio unitario. Questa è una vecchia e ritornante idea della democrazia cristiana.

Inoltre si predispose un piano di studio di formazione professionale che andrà ben oltre la sperimentazione di sei anni, rischiando di divenire permanente e trasformando la formazione professionale di competenza delle regioni in una formazione di primo livello, di Stato ed in contrasto con quella regionale post-obbligo¹⁰⁰.

Dai banchi della maggioranza di governo si insiste sull'opportunità della via sperimentale. Così si esprime il socialista Fiandrotti¹⁰¹:

“È certamente, uno strumento che in parte può sembrare macchinoso, ma con esso non si vuole assolutamente coprire l'introduzione di un secondo canale; al contrario noi riteniamo che aprendo con questo istituto sperimentale un grande dibattito, alla fine dei cinque anni sperimentali potremo avere una maggiore sicurezza circa l'organizzazione definitiva della scuola secondaria superiore, anche per quel che riguarda l'assorbimento degli istituti professionali di ciclo corto attualmente esistenti e che riteniamo debbano essere aboliti. Avremo anche maggiore certezza in ordine alla determinazione delle rispettive competenze dello Stato e delle regioni¹⁰²”.

In effetti la proposta della sperimentazione contenuta nell'art. 31 sembra più un espediente di rinvio nel tempo per non far esplodere le posizioni divergenti nella maggioranza; posizioni della DC, favorevole all'assolvimento dell'obbligo anche con la Formazione Professionale regionale (“vecchia e ritornante idea della

del nostro paese non ancora attrezzate per la formazione professionale e infine relativi a timori che molti giovani, dopo l'obbligo, non trovino strutture formative adeguate”. La parlamentare del gruppo comunista prosegue: “Non ci nascondiamo la difficile e sbilanciata realtà del nostro paese, ma il fatto che dopo quattro anni dal varo della legge n. 845 sulla formazione professionale alcune regioni non abbiano ancora attivato quanto era non solo di loro competenza, ma anche fissato dalla Costituzione e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, non può costituire un alibi per mantenere in vita istituzioni che non hanno più ragione di esistere in una configurazione ambigua, né può costituire motivo perché lo Stato tolga alle regioni quanto è stato loro affidato”.

⁹⁹ BOSI MARAMOTTI GIOVANNA (1924-1996) iscritta nel gruppo parlamentare del PCI. Eletta alla Camera nel collegio di Bologna nell'ottava e nona legislatura, dal 1979 al 1987.

¹⁰⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*. Seduta del 22 luglio 1982, p. 50389. Intervento in aula dell'On. BOSI MARAMOTTI G. (PCI).

¹⁰¹ FIANDROTTI FILIPPO (1938), del gruppo parlamentare del PSI, eletto nel collegio di Torino dall'ottava alla decima legislatura (1979-1992).

¹⁰² CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*. Seduta del 22 luglio 1982, p. 50391. Intervento in aula dell'On. FIANDROTTI F. (PSI).

democrazia cristiana” per dirla con l’On. Bosi Maramotti) e posizioni degli alleati del pentapartito contrari a questa soluzione.

Per il socialdemocratico Luigi Romita¹⁰³, infatti, una volta terminato il periodo di sperimentazione, la partita del ciclo corto dovrà essere giocata tutta all’interno della secondaria superiore:

“Connesso con questo articolo, ... è il problema dell’elevamento della fascia dell’obbligo scolastico; si tratta di stabilire, quando fra cinque anni avremo definito i due anni in più di obbligo scolastico, dove questi due anni saranno frequentati e la nostra opinione, come socialdemocratici, è che essi non potranno che essere frequentati nel biennio della scuola secondaria superiore”¹⁰⁴.

Il democristiano Filippo Hazon¹⁰⁵, assessore lombardo all’istruzione professionale, contrario alla sperimentazione, lamenta la mancanza di coraggio:

“di inserire nella riforma a pieno titolo e a pieno diritto quelle strutture che comproverebbero il conclamato proposito di rafforzare il rapporto scuola-lavoro, ...”¹⁰⁶.

Occorre menzionare, oltre al 30 e 31, un altro articolo del disegno di legge 1298 che interessa la Formazione Professionale regionale: il 30 bis, presentato dal Governo in sede di discussione parlamentare e finalizzato a creare “collegamenti tra la scuola secondaria superiore ed il sistema di formazione professionale”. L’articolo prevede che il ministro della pubblica istruzione e le regioni fissino “i criteri in base ai quali potranno essere stipulate convenzioni per la reciproca utilizzazione di sedi, di attrezzature didattiche e del personale da impiegare per attività rientranti nelle rispettive competenze o per finalità concordate”.

In particolare l’art. 30 b) fa riferimento alla definizione di criteri per la stipula di convenzioni per: a) garantire l’utilizzazione delle strutture di orientamento professionale da parte degli studenti delle scuole secondarie superiori; b) assicurare il

¹⁰³ ROMITA PIER LUIGI (1924-2003) figlio di Giuseppe Romita, esponente storico del socialismo e ministro dell’Interno durante il referendum del 1946. Nel 1958 viene eletto deputato nelle liste del PSDI, nel collegio Cuneo-Alessandria-Asti, dove verrà riconfermato in tutte le legislature fino alla XI legislatura (1992-1994). Ministro per la Ricerca scientifica in tre intervalli (1972-1973 nel secondo governo Andreotti; 1980-1981 nel governo Forlani; 1982-1983 nel quinto governo Fanfani) occupa anche i dicasteri per gli Affari regionali (1983-1984) e del Bilancio (1984-1987), rispettivamente nel primo e nel secondo governo Craxi. Segretario nazionale del PSDI dal 1976 al 1978, nel 1989 lascia il partito e, insieme a Pietro Longo fonda l’UDS (movimento di *Unità e la democrazia socialista*) per poi confluire nel PSI. Ministro per le politiche comunitarie nel settimo governo Andreotti, aderisce, dopo lo scioglimento del PSI, al SI (Socialisti italiani) e, nel 1997, al Partito Democratico della Sinistra.

¹⁰⁴ Ibidem. Intervento dell’On. ROMITA P. (PSDI), p. 50392.

¹⁰⁵ HAZON FILIPPO (1927-1996). Politico democristiano apparteneva alla componente legata all’esperienza Cisl di Mario Pastore e di Mario Romani ed alle Acli nate con il card. Schuster e consolidate con il card. Montini. Hazon è stato assessore all’urbanistica del Comune di Milano tra gli anni ’50 e ’60, quando la città ha strabordato dai confini municipali dell’antica cinta daziaria ed ha assunto l’attuale assetto metropolitano. Negli anni ’70 Hazon passò alla Regione, dove divenne assessore alla Formazione Professionale. È stato presidente della CONFAP negli anni 1979-1986.

¹⁰⁶ Citato dall’On. Corleone F. nel suo intervento alla Camera nella seduta del 22 luglio 1982. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*, p. 50384.

conseguimento di qualifiche con la realizzazione di piani formativi professionali culturalmente integrati; c) promuovere la collaborazione tra scuola secondaria superiore e sistema di formazione professionale per lo svolgimento della pratica di laboratorio e di lavoro, anche con carattere di tirocinio, previsti dai piani di studio dei vari indirizzi; d) promuovere specializzazioni professionali successive al conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore.

Il Testo Unificato, senza l'art. 31, viene approvato il 27 luglio 1982 con il voto favorevole dei gruppi della DC, PSI, PRI, PSDI e l'astensione del PCI. Contrari i gruppi del PLI e MSI-Destra nazionale.

Il testo licenziato dalla Camera viene discusso, tra ottobre 1982 e marzo 1983, nella 7^a Commissione (relatore Buzzi, DC). Una versione conclusiva, con modeste varianti rispetto al testo della Camera, viene approvata solo in Commissione il 30 marzo 1983. Non ebbe esito, infatti, il tentativo di DC, PRI, PCI e PSI di far approvare in aula in extremis (prima della chiusura della legislatura) e senza modifiche il testo n. 1998.

2.6. *I progetti di legge di riforma nella IX legislatura (1983-1987)*

In questa legislatura i governi (4)¹⁰⁷ poggiano su una maggioranza parlamentare pentapartitica, ad esclusione dell'ultimo, cui non presero parte i repubblicani.

Alla Pubblica Istruzione non si assiste al solito carosello di ministri diversi; l'on. Falcucci (DC)¹⁰⁸, infatti, guida il Ministero fino al termine della legislatura.

La DC con l'On. Cabras¹⁰⁹ ripropone integralmente alla Camera (con piccole varianti) e con il sen. Saporito¹¹⁰ al Senato (senza modifiche) il testo approvato, nella legislatura precedente, il 30 marzo 1982, in Commissione 7^a del Senato.

Anche il PCI ripropone questo testo, ma con modifiche ispirate al "testo di mediazione" dell'On. Di Giesi del 1978.

Il PLI elabora un progetto nuovo, estraneo alla "logica unitaria".

Il PSI decide di non presentare un proprio testo, ma di operare attraverso riunioni di maggioranza.

¹⁰⁷ Goria (1987-1988), composizione del governo: DC, PSI, PSDI, PLI, PRI; De Mita (1988-1989), composizione del governo: DC, PSI, PSDI, PLI, PRI; Andreotti VI (1989-1991), composizione del governo: DC, PSI, PSDI, PLI, PRI; Andreotti VII (1991-1992), composizione del governo: DC, PSI, PSDI, PLI).

¹⁰⁸ Sen. FALCUCCI FRANCA (1926). Eletta nel collegio di Roma nelle liste della DC dalla VI alla X legislatura è stata Ministro della Pubblica Istruzione, ininterrottamente dal 4 agosto 1983 al 28 luglio 1987.

¹⁰⁹ On. CABRAS P. (1931). Eletto alla Camera nella lista della DC nel collegio di Roma nella VI, VII, VIII e IX legislatura.

¹¹⁰ Sen. SAPORITO LEARCO (1936). Nel 1979 è eletto al Senato della Repubblica nelle liste della Democrazia Cristiana. Confermato nel 1983, nel 1987 e nel 1992. Nel 2001 è rieletto al Senato della Repubblica per Alleanza Nazionale. È nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel secondo e terzo governo Berlusconi. Nel 2006 è riconfermato al Senato della Repubblica. Non è ricandidato nel 2008. Nel 2011 aderisce a Futuro e Libertà.

L'8 novembre del 1984 viene approvato un Testo unificato dalla 7^a Commissione del Senato (Presidente Valitutti¹¹¹, PLI; Relatore Mezzapesa¹¹², DC). Discusso in aula dal 16 novembre 1984 al 7 marzo 1985, ritornò in Commissione perché era stato respinto l'art. 5 (indirizzi).

Un secondo testo unificato (primo firmatario On. Saporito), licenziato dalla 7^a Commissione del Senato il 28.3.1985 viene trasmesso alla Camera l'11 aprile 1985 (Atto n. 2787). Il dibattito in Commissione VIII della Camera iniziò il 1° ottobre (presidente: Casati, DC; relatore Carelli¹¹³, DC). L'esame del documento fu interrotto il 26 novembre, in seguito alla decisione del partito socialista, per bocca del sen. Covatta, di imporre come prioritaria la questione del prolungamento dell'istruzione obbligatoria.

La proposta di legge n. 2787 naturalmente fa tesoro delle convergenze che si erano realizzate nella legislazione precedente; infatti, la struttura della secondaria è sostanzialmente quella proposta nel testo unificato a cura dell'on. Casati.

Per quanto riguarda i temi di nostro interesse va ricordato che viene riproposto l'articolo che trasferisce gli Istituti Professionali alle Regioni (art. 26) e così quello relativo ai collegamenti tra scuola e Formazione Professionale (art. 16 Convenzioni per attività formative).

Ci sono nel "Testo unificato Saporito" aspetti normativi non previsti nel "testo Casati": li troviamo negli articoli 14 (rientri scolastici) e 3 (prolungamento dell'istruzione obbligatoria).

A proposito del problema dei rientri va rammentato che l'art. 11 della L. n. 845/78 prevedeva:

"A coloro che abbiano conseguito una qualifica o mediante la frequenza di corsi o direttamente sul lavoro è data facoltà di accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore secondo le modalità previste dal relativo ordinamento".

Non essendo intervenuta nessuna regolamentazione successiva da parte del sistema scolastico la prassi prevedeva che gli interessati fossero sottoposti a delle normali prove di esame di idoneità.

L'art. 4 del "Testo Unificato Saporito" si limita a prevedere che tali prove siano ridotte rispetto al normale esame di idoneità "in relazione ... al livello della qualifica professionale posseduta in rapporto all'indirizzo prescelto".

¹¹¹ On. VALITUTTI S. (1907-1992). Nel dopoguerra ha ricoperto la carica di Rettore dell'Università per Stranieri di Perugia. Nel 1953 ha pubblicato la sua opera più significativa "La Rivoluzione Giovanile", considerata una vera introduzione all'analisi della società emergente e una previsione dei moti studenteschi del 1968. Eletto alla camera nel 1963 nella lista del PLI fu rieletto al Senato nel 1972. Nel 1979 fu nominato ministro della Pubblica Istruzione nel I Governo Cossiga e, nel 1983, Presidente della VII Commissione per l'Istruzione del Senato, carica ricoperta fino al 1987.

¹¹² Sen. MEZZAPESA P. (1930-2008). Eletto nel collegio di Monopoli nella DC ininterrottamente dalla VII alla X legislatura.

¹¹³ On. CARELLI RODOLFO (1931). Eletto nel collegio di Roma nella DC ininterrottamente dalla VII alla XI legislatura.

Prospetto n. 6 - Progetti di legge di riforma della secondaria presentati nella IX legislatura

LEGISLA-TURA	MINISTRI P.I.	PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA DELLA SECONDARIA
IXa	Falcucci	- On. Fiandrotti e altri (PSI) <i>“Riforma della scuola secondaria superiore”</i> ¹¹⁴
		- On. Cabras e altri (DC) <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale”</i> ¹¹⁵
		- On. Berlinguer e altri (PCI) <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore”</i> ¹¹⁶
		- On. Biglia e altri (MSI-DN) <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore”</i> ¹¹⁷
		- On. Malagodi e altri (PLI) <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore”</i> ¹¹⁸
		- 1° TESTO UNIFICATO DELLA 7ª COMMISSIONE DEL SENATO <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore”</i> proposta di sintesi dei testi Saporito, Berlinguer, Biglia e Malagodi
		- 2° TESTO UNIFICATO DELLA 7ª COMMISSIONE DEL SENATO <i>“Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore”</i>
		- On. Covatta e altri (PSI) <i>“Norme sul prolungamento dell’obbligo scolastico”</i> ¹¹⁹
1983		- On. Castagnetti e altri (PRI) <i>“Nuova disciplina dell’obbligo scolastico”</i> ¹²⁰
1987		- On. Chiarante e altri (PCI) <i>“Norme per l’innalzamento dell’obbligo scolastico e per il riordinamento dell’istruzione secondaria superiore”</i> ¹²¹

L’art. 3 si compone di cinque commi.

Il primo comma prolunga l’istruzione obbligatoria a dieci anni “al fine di assicurare a tutti i giovani una formazione che corrisponda alle esigenze di elevazione culturale e di preparazione professionale”.

Il secondo comma prevede che, dopo il conseguimento della licenza della scuola media, si può assolvere l’istruzione obbligatoria decennale:

- a) con la frequenza dei primi due anni della scuola secondaria superiore,
- b) o con la frequenza di corsi attivati nell’ambito dell’ordinamento scolastico, che abbiano la doppia finalità prevista nel comma 1 (l’elevazione culturale e la preparazione professionale). Questi corsi possono essere realizzati anche ricorrendo a sistemi di alternanza scuola-lavoro o ricorrendo ad una collaborazione “integrativa” della formazione professionale (sulla base di convenzioni).

¹¹⁴ Atto parlamentare n. 48. Presentato alla Camera il 12.07.1983.

¹¹⁵ Atto parlamentare n. 202. Presentato alla Camera il 19.07.1983. Lo stesso testo viene presentato il 27.07.1983 al Senato con atto parlamentare n. 52 dall’On. Saporito ed altri.

¹¹⁶ Atto parlamentare n. 216. Presentato al Senato il 07.10.1983.

¹¹⁷ Atto parlamentare n. 398. Presentato al Senato il 20.12.1983.

¹¹⁸ Atto parlamentare n. 756. Presentato al Senato il 31.05.1984. Un testo identico è stato presentato alla Camera il 2.10.1985 con atto parlamentare n. 3171.

¹¹⁹ Atto parlamentare n. 1709. Presentato al Senato il 6.3.1986.

¹²⁰ Atto parlamentare n. 3853. Presentato alla Camera il 13.06.1986.

¹²¹ Atto parlamentare n. 1973. Presentato al Senato il 13.06.1986. Lo stesso testo è stato presentato alla Camera il 7.10.1986 dall’On. Ferri ed altri (PCI) con atto n. 4044.

L'istituzione di questi corsi avviene con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione, sulla base di piani regionali predisposti dai sovrintendenti scolastici regionali sentite le regioni e i consigli scolastici provinciali (comma 4).

Quale certificazione si ottiene al termine di questi corsi? Verrà definita con successivi decreti delegati, ma si tratta solo di quella relativa al proscioglimento dell'obbligo, perché l'attribuzione della qualifica spetta alle Regioni e Province autonome (commi 3 e 5).

Come si può notare, la norma istituisce un ciclo breve senza, peraltro, mai chiamarlo con questi termini; un ciclo breve biennale, almeno questo si evince dal testo.

La soluzione adottata può essere collocata nella prima delle tre tesi (quella che sostiene che il ciclo corto dovesse rimanere nell'ambito dell'ordinamento della pubblica istruzione); gli istituti professionali passano alla Regione e, quindi, la realizzazione dei corsi (presumibilmente) avviene in tutti gli indirizzi.

Alcuni rilievi critici: molto spesso da parte della scuola si addebitava alla durata biennale della formazione il suo carattere "addestrativo"; un biennio rappresenta un periodo di tempo troppo ridotto per far spazio anche ad istanze di carattere culturale.

La stessa osservazione può essere fatta a questa proposta del ciclo corto. Troppo corto per portare avanti, insieme all'"elevazione culturale", anche "la preparazione professionale" (per inciso si noti come al termine cultura venga accoppiato il termine elevazione mentre a professionale venga collegato il vocabolo più quotidiano "preparazione")¹²². Il risultato è un raffazzonamento di programmi, dove accanto alle discipline che dovrebbero consentire la prosecuzione nella secondaria superiore, c'è un po' di alternanza o un po' di laboratori presso qualche centro di formazione professionale regionale¹²³.

¹²² L'art. 35 della Costituzione utilizza il termine "elevazione", ma riferito a "professionale".

¹²³ Nella discussione alla Camera del Testo Casati, l'On. Agostino Greggi (MSI-DN) si esprimeva così sulla doppia valenza della secondaria: "E vengo ora ad un'osservazione chiave sul punto a) dell'articolo 1, nel quale viene detto che la scuola secondaria si propone di assicurare una formazione culturale ed una formazione professionale di base (siamo ovviamente d'accordo; potremmo aggiungere che deve essere la più alta possibile) che consentano sia l'inserimento nel mondo del lavoro sia l'accesso agli studi superiori. Non riesco a capire come si possa fare questa affermazione, e come si possa prevedere di curare circa 500 mila studenti, che arrivano nel primo anno della scuola media superiore, in modo che contemporaneamente gli stessi studenti acquisiscano maggiori capacità sia ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro, sia per l'accesso agli studi superiori. E come se si prendessero da una prateria indiscriminatamente cento cavalli e volessimo allevarli per farne tutti dei cavalli da gran premio, e, insieme, da tiro; in questo modo non si procede in nessun settore della vita e nessun allevatore di cavalli o di altro genere di animali". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari*, Seduta del 14 luglio 1982, p. 49734. Per l'On. Greggi i cavalli da gran premio erano i ragazzi "capaci e meritevoli" e quelli da tiro i "meno capaci e i meno meritevoli". Se al posto di queste categorie mettiamo quelle più corrette di tipologie di intelligenze diverse, potremmo riproporre l'esempio come critica alle posizioni della prima tesi.

Figura n. 15 - *Canali per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione (art. 3, comma 2, Atto 2787 Camera Deputati - Testo Unificato Saporito)*

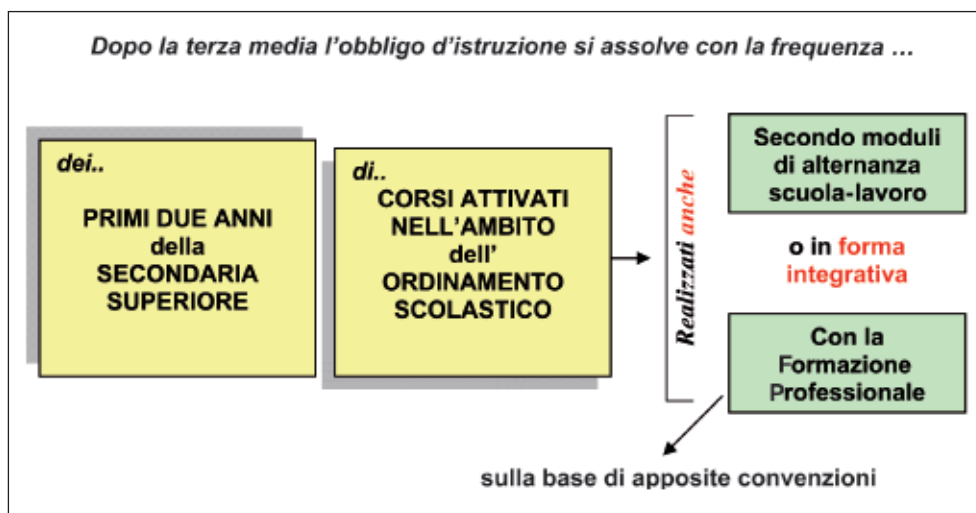
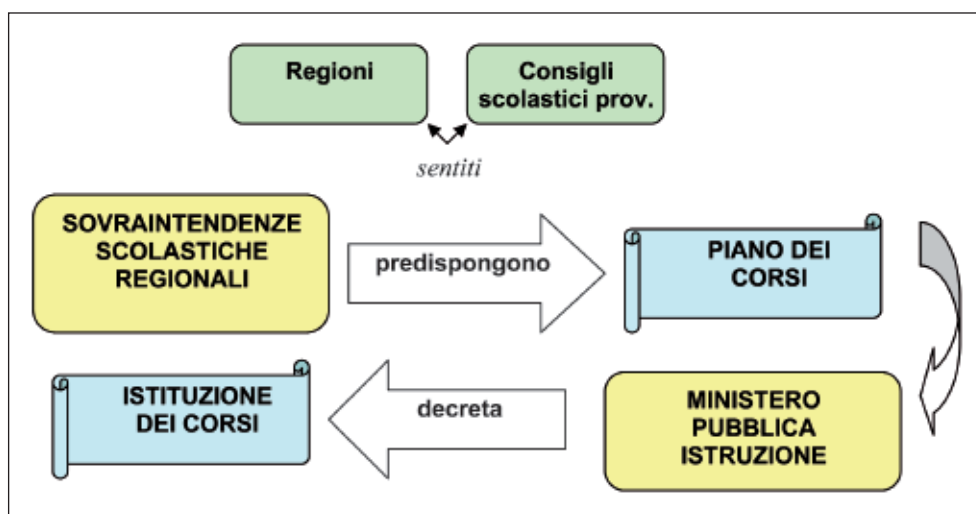


Figura n. 16 - *Programmazione di corsi per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione (art. 3, comma 4, Atto 2787 Camera Deputati - Testo Unificato Saporito)*



Nell'ottica del Testo Unificato il sistema di Formazione Professionale regionale si riduce a dei "laboratori": nessuna funzione formativa, ma solo un ruolo meramente addestrativo. Chi fa cultura è la scuola, e a chi dà destrezza operativa si può chiedere solo un (eventuale) contributo, parziale e integrativo.

A nulla valgono le esortazioni della pubblicistica della formazione regionale a valutazioni meno sommarie e grossolane del sistema regionale¹²⁴ e, soprattutto, a considerazioni più attente sulla sua doppia natura, formativa e professionalizzante¹²⁵: l'immagine di una formazione sostanzialmente povera e dimessa continua a resistere¹²⁶.

Terminiamo la cronaca di queste riforme mancate con una considerazione finale.

Eravamo partiti con la constatazione che il ciclo corto interessava due ragazzi su tre. Ci siamo trovati a commentare proposte di riforma della scuola quinquennale che interessa un ragazzo su tre.

Non sarebbe stato più giusto, come sosteneva l'ISFOL, mettere mano ad un provvedimento che riguardasse tutti i canali formativi dei giovani, portatori di una domanda di formazione fortemente differenziata? Una sorta di "Legge Quadro" che tenesse conto della scuola secondaria, della formazione professionale, dell'apprendistato, dei congedi educativi, dei contratti di formazione ...?¹²⁷ Ma questo significava negare l'identificazione tra scuola e sistema formativo, per affermare la con-

¹²⁴ Cfr. *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», febbraio 1986, n. 1, p. 4: "... Quello che è inaccettabile è l'informazione deformante, o schematica e riduttiva, di una realtà certamente complessa, in cui non si possono negare vivacità di elementi d'innovazione e flessibilità, da ritenere esemplari anche per tutto il sistema formativo nazionale. Il sistema presenta all'osservatore sereno forze pubbliche e private in tensione di rinnovamento strutturale e didattico, accanto a reali insufficienze di adattamento all'evoluzione della produzione e delle tecnologie, con appiattimento di molti corsi su un consolidato, ormai superato dalla realtà della domanda sociale di formazione e dalle esigenze del mercato del lavoro. Si vorrebbe dai mass-media soprattutto attenta e ben documentata informazione, che varrebbe a schiarire anche all'opinione pubblica, oltre che al legislatore, un campo in cui oggi si gioca certamente l'avvenire".

¹²⁵ GARANCINI G., *Elevazione dell'obbligo d'istruzione: quale ruolo per la formazione professionale?*, in «Rassegna CNOS», 1988, n. 3. La verità è che la FP ha una duplice, complementare valenza: di risposta all'esigenza di rendere effettivo il diritto all'istruzione e di risposta all'esigenza di rendere effettivo il diritto al lavoro. Il già ricordato F. Cocozza scrive (n.d.r. COCOZZA F., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, (a cura di Barbera&Bassanini), Bologna 1978, pp. 264-265) che "scorporato dal diritto allo studio" [che l'autore intende come «diritto al titolo di studio»] e reso autonomo [in forza di quella che l'autore definisce la *deprofessionalizzazione* della scuola secondaria che ha colpito proprio il valore professionalizzante del titolo di studio], il "diritto alla formazione professionale" resta intimamente saldato al «diritto all'istruzione scolastica»...; nello stesso tempo, però, si collega ad un altro fondamentale diritto: il "diritto al lavoro" che, come diritto ad essere occupato e inserito nel sistema produttivo del Paese, presuppone e ricomprende in sé il "diritto all'istruzione", il "diritto all'orientamento professionale", il "diritto alla formazione professionale": tutti "diritti sociali" inscindibili l'uno dall'altro, anche logicamente».

¹²⁶ La sentenza della CORTE COSTITUZIONALE n. 89 del 30 maggio 1977 offre un modello esemplare di tale concezione e delle sue conseguenze: occupandosi della *vexata quaestio* istituzionale della definizione delle competenze tra stato e regioni in materia di istruzione professionale (ex art. 117, Cost.), la Corte arriva a distinguere l'istruzione professionale – caratterizzata a dire suo "per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche" – dall'"istruzione in senso lato", attinente all'ordinamento scolastico e di competenza statale, la quale "pur se può ben impartire conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha sempre come fine ultimo e indefettibile la complessiva formazione della personalità umana".

¹²⁷ ISFOL, *Rapporto 1984*, F. Angeli, p. 266.

cezione di un sistema unico articolato in sub-sistemi. Ma questo a troppi allora sembrava andare contro l'equità sociale, per cui tutti dovevano avere le "identiche" opportunità. Col tempo si prenderà coscienza che a tutti vanno date opportunità diverse, perché le persone non sono "identiche".

3. Tentativi di riforma organica e "piccole riforme" del sistema regionale

3.1. *Le proposte di riforma della L. n. 845/78*

Abbiamo precedentemente affermato che la storia della FP appare caratterizzata da un andamento intermittente che vede alternarsi cicli di forti discussioni e tentativi di riforma complessiva del sistema con cicli di assestamento e razionalizzazione.

Il decennio che stiamo esaminando ha conosciuto l'una e l'altra fase. La prima metà degli anni '80, infatti, si è caratterizzata per il recepimento della legge quadro da parte delle leggi regionali, la seconda metà, invece, si distingue come momento di produzione di nuove impostazioni normative, sia a livello regionale (la c.d. legislazione di seconda generazione) sia a livello nazionale, dove vengono elaborate proposte di riforma della L. n. 845/78.

Nessuna di queste arriverà al dibattito parlamentare, ma susciteranno comunque un dibattito, anche acceso, tra gli operatori.

Gli unici due provvedimenti approvati nel decennio hanno un carattere "settoriale" e anche questi possono essere ricondotti alla categoria della razionalizzazione o della innovazione (senza attribuire ai due termini un giudizio di merito). Il primo, la legge n. 40/1987, che prevede un sostegno finanziario alle sedi centrali degli Enti, va nel senso dell'ottimizzazione dell'esistente, il secondo, la L. n. 492/88, che prevede finanziamenti a progetti predisposti dalle Regioni finalizzati all'innovazione del sistema va nel senso del cambiamento degli assetti strutturali e funzionali della Formazione Professionale.

3.1.1. Il prearticolato De Michelis

La proposta *De Michelis*¹²⁸, pur organizzata in articoli, non ha la struttura formale di un atto normativo (per questo si parla di prearticolato): si limita a enunciare prese di posizioni di modifica o di correzione della legge 845/78, senza ricorrere al rigore e alla precisione propria di un testo legislativo.

Le istanze più rilevanti del documento sono rappresentate da un allargamento dello spettro formativo (non solo Formazione Professionale, ma anche orientamento), uno smantellamento del sistema gestionale esistente (che implica un ridi-

¹²⁸ Il testo è stato inviato il 17 gennaio 1987 dal Ministro ai Presidenti delle Regioni e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme - Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 154-164.

mensionamento dell'area pubblica e "liberalizzazione" degli enti e delle "imprese di formazione", non si parla più di enti senza scopo di lucro e soggetti portatori di "una proposta formativa").

Importante l'affermazione di principio che la Formazione Professionale "costituisce una componente essenziale del sistema educativo nazionale oltre che uno strumento della politica del lavoro" (art. 1).

È forse il momento di massima divaricazione con la L. n. 845/78. Infatti, mentre questa è ispirata da un'ottica di tipo ideologico (preminenza della gestione pubblica, gestione convenzionata in base a parametri tecnici, ma anche culturali), il documento ministeriale si muove in una logica di tipo funzionale: smaltimento della forte strutturazione degli enti convenzionati con un intervento bilanciato che, da una parte, diminuisca la tutela pubblica e, dall'altra, dia spazio alla "responsabilità imprenditoriale".

I rapporti scuola-Formazione Professionale vengono declinati lungo 4 direttrici:

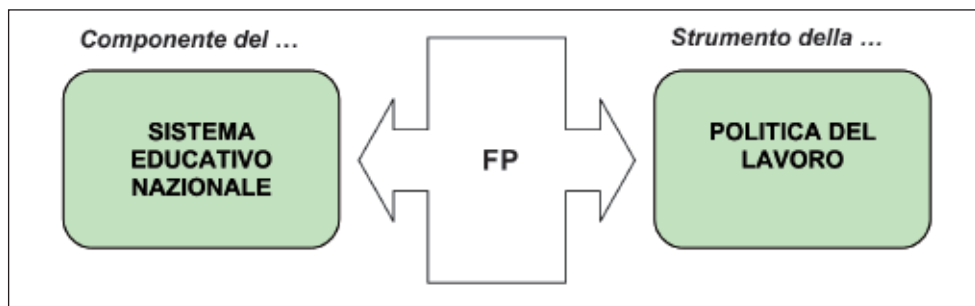
- *complementarietà e sinergia dei programmi*. Le soluzioni proposte si muovono su un piano generale, più che indicazioni e previsioni operative sono enunciazioni di criteri di massima (il problema va affrontato dalla riforma della secondaria, grande peso va riservato alle Regioni, occorre avviare qualificate sperimentazioni);
- *validità degli attestati regionali rispetto ai titoli di studio statali*. La soluzione proposta (nei concorsi pubblici, a parità di titoli di studio, si fa valere l'attestato regionale) non rappresenta un valore aggiunto rispetto ad una prassi generalizzata;
- *strutture e personale degli Istituti professionali e scuole ed istituti d'arte*¹²⁹. Il problema viene rinviato "nella sede idonea della riforma della scuola secondaria superiore specie in rapporto all'elevamento dell'età dell'obbligo";
- *rientro nel sistema scolastico di coloro che sono in possesso di attestato regionale*¹³⁰. Rispetto alla soluzione della L. 845 (la scuola lo riceve sulla base di un proprio "ordinamento") il prearticolato sposta il focus dall'allievo al programma (la scuola automaticamente inserisce l'allievo sulla base del programma didattico, concordato Ministero e Regioni)¹³¹.

¹²⁹ La L. n. 845/78 prevede (art. 6) che le strutture e il personale "non utilizzabili o necessarie per la riforma della scuola secondaria superiore" fossero trasferite alla Regione.

¹³⁰ La L. N. 845/78 prevede (art. 11) che "a coloro che abbiano conseguito una qualifica o mediante la frequenza di corsi o direttamente sul lavoro è data facoltà di accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore secondo le modalità previste dal relativo ordinamento".

¹³¹ "... ripropone una nuova formulazione che introduca una sorta di 'reciprocità' tra Regioni e Ministero della pubblica istruzione, sottolineando così l'importanza della reciprocità sul piano dei contenuti, ... mantenendo il punto di una formale ratifica istituzionale, rispettivamente della Regione o del Ministero della Pubblica Istruzione per garantire la coerenza con le impostazioni programmatiche, rispettivamente in materia di qualificazione professionale o di istruzione secondaria".

Figura n. 17 - La concezione della Formazione Professionale nel prearticolato De Michelis



3.1.2. Le due proposte Formica

Il Ministro *Formica* ha prodotto due proposte. La prima¹³² (1987), da un punto di vista contenutistico, è riconducibile alla stessa gestazione culturale della proposta De Michelis: rispetto a quella, infatti, si può parlare di differenze, non certo di divergenze. Da un punto di vista formale, si presenta come una revisione parziale della L. n. 845/78, nel senso che sostituisce o modifica soltanto alcuni articoli. Di fatto, però, l'entità e la natura delle modifiche la configurano non già come una semplice manutenzione normativa, ma come un nuovo provvedimento. Sono, infatti, oggetto di revisione alcuni punti nodali del sistema, con soluzioni regolamentari sia nuove che mutate dalla proposta De Michelis.

Fra le soluzioni nuove vanno ricordate:

- a) l'inserimento nel processo programmatico della valutazione delle attività, sia "ex ante" sia "ex post" (il Ministero del Lavoro definisce i parametri nazionali, le regioni i metodi, le procedure e i parametri regionali);
- b) l'elaborazione dei programmi e dei piani che vanno impostati e realizzati sotto forma progettuale.

Per i "rientri scolastici" si prevede:

- un giovane che abbia acquisito una qualifica a conclusione di una attività di almeno 1800 ore ha diritto ad "essere ammesso al secondo anno del ciclo scolastico successivo all'istruzione obbligatoria, nell'indirizzo più coerente al contenuto professionale dell'attestato formativo";
- Ministero del Lavoro e Ministero della Pubblica Istruzione concertano gli eventuali contenuti minimi che i programmi della Formazione Professionale devono presentare, perché il diritto possa essere esercitato.

Come si può notare viene data una traduzione regolamentare alla sollecitazione culturale della proposta De Michelis (procedere per automatismi).

¹³² Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme - Scuola secondaria e formazione professionale*, F. Angeli, Milano, 1992, pp. 166-168.

Anche in questo testo il soggetto attuatore non è più l'ente di formazione connotato giuridicamente (senza scopo di lucro) culturalmente (emanazione di soggetti portatori di una proposta formativa) della L. n. 845/78, ma un *organismo* che abbia tra i propri fini la formazione professionale e con posizione di rilievo se costituito "su iniziativa congiunta delle parti sociali" (art. 5 comma 2 lett. b).

La seconda proposta del ministro Formica¹³³ (1988) presenta nei confronti della precedente delle somiglianze e differenze. Sul piano formale si connota, contrariamente alla precedente, come revisione totale della L. n. 845/78. Sul piano contenutistico recupera in larga misura le soluzioni già formulate e ne propone di nuove: segnaliamo, in particolare, l'enfasi sulla convenzione con cui la Regione definisce i rapporti con i soggetti gestori privati: non più un fenomeno notarile e atto autoritativo, ma un momento di fissazione degli obiettivi socioeconomici delle attività previste¹³⁴.

3.1.3. La proposta ISFOL-Enti

Una quarta proposta va sotto il nome di proposta *ISFOL-Enti*¹³⁵. L'iniziativa, promossa dall'ISFOL (1989), nasceva dall'esigenza di verificare i punti di convergenza su temi dibattuti tra i soggetti operanti nella formazione professionale nella loro duplice veste: tecnica, da un lato, in quanto gestori di attività formative e politica ed espressione di realtà socio-culturali connotate da orientamenti diversi.

L'articolato¹³⁶ modifica ed amplia lo spettro regolamentare della L. n. 845 (non solo formazione professionale, ma anche orientamento, osservazione del mercato del lavoro e sostegno all'occupazione), ma anche revisiona, approfondisce e innova il sistema delineato dalla legge quadro.

Nella proposta la Formazione Professionale non è solo uno strumento di politica attiva, ma "è parte del sistema formativo nazionale concorrendo in modo specifico alla valorizzazione delle risorse umane".

Tra le gli elementi più significativi¹³⁷ segnaliamo le soluzioni date:

- al problema dei rientri: sulla scia delle proposte De Michelis - Formica vengono previsti meccanismi automatici di accesso sulla base di una regolamentazione (concertata tra Ministero del Lavoro e quello della Pubblica Istruzione)

¹³³ Ibidem, pp. 170-176.

¹³⁴ Tra le altre novità menzioniamo: a) la promozione di tirocini formativi in azienda mediante contributi alle aziende stesse; b) l'istituzione di un comitato di coordinamento delle Regioni; c) il finanziamento integrativo dei progetti speciali e dell'innovazione.

¹³⁵ Alla iniziativa furono invitati tutti gli enti di formazione operanti su scala nazionale (circa 40).

¹³⁶ Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme - Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 176-184.

¹³⁷ Elaborazione di un processo unitario di programmazione e valutazione delle politiche formative e occupazionali e accentuazione del ruolo di governo delle Regioni (art. 2), creazione di un sistema ricorrente e personalizzato di formazione professionale (art. 8), promozione di spazi interattivi tra sistema istituzionale di formazione e sistema aziendale (art. 17).

zione) che definisce “*la corrispondenza tra attestati di qualifica ed indirizzi scolastici di destinazione*” e “*i contenuti formativi ... minimi da realizzare*” (art. 16);

- al problema dei soggetti gestionali: al quadro delineato dalla legge quadro (enti pubblici, enti privati senza scopo di lucro emanazione delle OO. SS., del movimento cooperativo, di associazioni con finalità formative e sociali, di imprese e loro consorzi) sono aggiunti, anche, “organismi aventi tra i loro fini la formazione professionale” (art 11). A questi ultimi, sono preclusi interventi formativi finalizzati all’inserimento dopo l’obbligo di istruzione. In altri termini la formazione iniziale può essere solo affidata agli enti senza scopo di lucro;
- al problema dei Centri di formazione: per la prima volta in un documento di questa natura viene proposto il “modello agenziale”, cioè, una struttura che non eroga solo interventi formativi, ma anche servizi per l’orientamento, servizi di osservazione di fenomeni attinenti il mercato del lavoro e consulenza alle imprese su politiche formative occupazionali e, per quanto riguarda la formazione stessa, non si limita al momento erogativo corsuale, ma realizza attività di ricerca finalizzata alla progettazione e fa sperimentazione didattica (art. 12).

Altri elementi qualificanti della proposta sono:

- l’elaborazione di un processo unitario di programmazione e valutazione delle politiche formative e occupazionali, l’accentuazione del ruolo di governo delle Regioni (art. 2);
- la creazione di un sistema ricorrente e personalizzato di Formazione Professionale (art. 8);
- la promozione di spazi interattivi tra sistema istituzionale di formazione e sistema aziendale (art. 17).

Le proposte De Michelis e Formica non sono mai diventate un disegno di legge governativo o una proposta parlamentare. L’unico progetto arrivato in Parlamento, anche se con un percorso insolito, è proprio quello che non era nato con questa intenzione, quello ISFOL - Enti. All’inizio della XI legislatura, nel 1992, infatti, alcuni deputati, primo firmatario Sangiorgio, fecero proprio quell’articolato a cui fu dato il titolo di “Legge quadro di riordino degli strumenti di politica attiva del lavoro e di formazione professionale”¹³⁸.

Qualche buona intuizione la doveva avere questo articolato, se, poco dopo, fu

¹³⁸ Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme - Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 186-194. Il testo fu presentato il 23 aprile 1992; le differenze con quello dell’89 sono davvero poche: alcune varianti di carattere terminologico (es. “politiche attive” invece che “politiche formativo-occupazionali”); alcune precisazioni di maggior dettaglio sulla programmazione nazionale e regionale; qualche scambio di posizione tra gli articoli e i titoli; una parziale revisione delle competenze dello Stato (art. 19); l’introduzione di un capo V e di un articolo specifico (art. 22) sulle agenzie per l’impiego, peraltro presente (ma non come termine) nel testo ISFOL-Enti.

quasi sostanzialmente ripreso dal ministro Nino Cristoforo¹³⁹. Una proposta bipartisan, che raccoglieva consensi sul versante governativo e su quello dell'opposizione.

3.2. *La legge 40/1987: sostegno finanziario al pluralismo gestionale*

La Legge 14.2.1987 n. 40¹⁴⁰, *Norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative*, nasce per supportare economicamente le sedi centrali degli enti di Formazione Professionale¹⁴¹ “che svolgono attività rientranti nell'ambito delle competenze statali di cui all'articolo 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845”, per le spese che sostengono nelle loro funzioni di “coordinamento operativo” delle strutture periferiche¹⁴².

Il richiamo all'art. 18 della legge quadro (articolo che elenca le competenze rimaste allo Stato¹⁴³) si rendeva necessario per dare una plausibilità giuridica al provvedimento. Perché mai, infatti, lo Stato avrebbe dovuto contribuire alle spese degli Enti per un coordinamento, di cui beneficiavano le loro strutture che operavano nelle Regioni? Il riferimento alle competenze statali in materia di Formazione Pro-

¹³⁹ Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale dal 28/6/1992 al 28/4/1993 nel Gabinetto Amato.

¹⁴⁰ Cfr. G.U. 24.02.1987, n. 45.

¹⁴¹ Rispondenti ai requisiti previsti dalla L. n. 845/78 “che siano emanazione o delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori, o di associazioni con finalità formative e sociali, o di imprese e loro consorzi, o del movimento cooperativo; che applichino per il personale il contratto nazionale di lavoro di categoria; che rendano pubblico il bilancio annuale per ciascun centro di attività; che non perseguano scopi di lucro”.

¹⁴² Cfr. Art. 1: “Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale concede agli enti privati, che svolgono attività rientranti nell'ambito delle competenze statali di cui all'articolo 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, contributi per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale degli enti medesimi, non coperte da contributo regionale”.

¹⁴³ “a) la disciplina dell'ordinamento delle fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee e ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro ...; b) il collegamento con le regioni sotto il profilo delle reciproche informazioni e documentazioni; c) i rapporti con il Fondo sociale europeo, e, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, con le autorità e gli organismi esteri operanti in materia di formazione professionale; d) l'istituzione ed il finanziamento delle iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero ...; e) la predisposizione ed il finanziamento delle attività formative del personale da utilizzare in programmi d'assistenza tecnica e cooperativa con i Paesi in via di sviluppo; f) le attività di studio, di ricerca, di documentazione, di informazione e sperimentazione, da definirsi mediante specifico programma annuale in relazione alle esigenze della programmazione nazionale e a quelle di indirizzo e di coordinamento nel settore, secondo quanto previsto dall'articolo 41, secondo comma, DDL. P. R. 24 luglio 1977, n. 616 (7); g) l'inoltro alla Comunità economica europea, o ad altri organismi internazionali, ed il finanziamento integrativo dei progetti formativi ammessi al concorso dei fondi comunitari o internazionali; h) l'assistenza tecnica e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale, d'intesa con le regioni e tramite esse, nei casi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro ... nonché gli interventi di riqualificazione previsti dalla legge 12 agosto 1977, n. 675; i) l'organizzazione ed il finanziamento, d'intesa con le regioni e su loro iniziativa, di corsi di aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale secondo quanto previsto dall'art. 4, lettera h); j) la definizione su parere conforme della commissione di cui all'articolo 17, dei requisiti tecnici per il riconoscimento dell'idoneità delle strutture e delle attrezzature adibite alla formazione professionale”.

fessionale dà, quindi, un sostrato di legittimità alla legge, anche se tra le competenze elencate nell'art. 18 poche sono quelle che vedono un coinvolgimento operativo degli Enti.

La soluzione escogitata appare, comunque, più adeguata dell'“artificio”, precedentemente adottato, con cui si contribuiva alle spese delle sedi di coordinamento degli enti mediante la concessione di attività di studio, ricerca e documentazione, secondo quanto prevedeva la lett. f della legge quadro. Attività, peraltro, che ha prodotto una letteratura imponente, ma di cui non si sa pressoché nulla, perché mai fatta circolare, quasi che un report di ricerca fosse da considerarsi più un atto amministrativo dovuto (quindi da archiviare) che un contributo scientifico di conoscenza e di proposta (e perciò da diffondere).

Ma, al di là degli accorgimenti giuridici e degli stratagemmi ed espedienti utilizzati¹⁴⁴, le soluzioni adottate volevano essere una risposta ad un problema reale: supportare le spese sostenute dagli Enti, che, come prescriveva la legge quadro, erano senza scopo di lucro, nella consapevolezza che la capacità di innovazione dei Centri di Formazione Professionale era in relazione diretta con la capacità di innovazione delle centrali operative che li coordinavano.

Naturalmente la “ratio” del provvedimento risulta comprensibile solo alla luce del principio di sussidiarietà, per cui l'erogazione dei contributi non è una benigna concessione dello Stato, ma oltre che costituire “un implicito riconoscimento dell'associazionismo organizzato”¹⁴⁵, è una spesa opportuna per la qualità del sistema.

Il “coordinamento operativo”, di cui parla la L. n. 40/87 si estende alle strutture proprie dell'ente, alle strutture consorziate e a quelle strutturalmente collegate alla stessa organizzazione ed associazione promotrice, come si esprime il Decreto del Ministro del lavoro, On. Gianni De Michelis¹⁴⁶, n. 125 del marzo 1987¹⁴⁷ (cfr. Figura n. 18).

Per strutture proprie, specificava il Decreto, si intendono i CFP locali sul territorio nazionale o extranazionale con questi requisiti:

¹⁴⁴ RANSENIGO P., *Osservazioni circa la Legge n. 40/87, il decreto e la circolare di applicazione*, in «Rassegna CNOS», 1988, n. 2: “Anche il ricorso al marchingegno di utilizzare strumentalmente i finanziamenti relativi alle attività di studio, di ricerca, di documentazione, di informazione e di sperimentazione – previsti alla lettera f) dell'art. 18 della legge – non poteva risultare efficace allo scopo e richiedeva un intervento legislativo di coerenza amministrativa nei confronti degli Enti ...”.

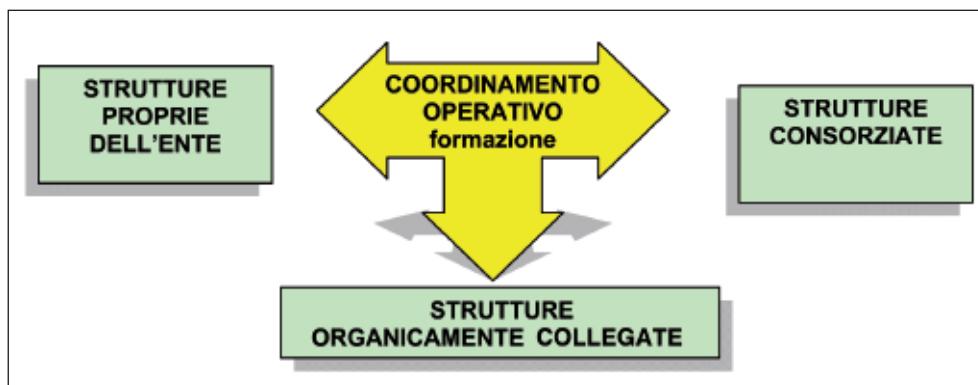
¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 49.

¹⁴⁶ DE MICHELIS GIANNI (Venezia, 1940). Già nel Partito Socialista Italiano dagli anni sessanta, poi segretario nazionale del Nuovo PSI (2001-2007). È stato deputato alla Camera (dal 1976 al 1994), ministro delle Partecipazioni statali (dal 1980 al 1983), ministro del Lavoro (nel 1986), vicepresidente del Consiglio dei ministri (1988-1989), ministro degli Affari esteri (dal 1989 al 1992). Esponente di spicco del Partito Socialista Italiano, ne è stato membro della direzione nazionale durante la segreteria di Bettino Craxi.

¹⁴⁷ Decreto 3/3/1987, n. 125, *Criteri e modalità per la determinazione dei contributi previsti dalla legge 14/2/1987, n. 40, recante norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative*.

- avere la stessa denominazione dell'ente, ovvero la denominazione comune che lo statuto prevede per tutti i propri centri se diversa dal nome dell'ente;
- che siano stati costituiti dall'ente, ovvero che abbiano costituito l'ente per risolvere le necessità del coordinamento.

Figura n. 18 - Tipologie di strutture che ricadono sotto il coordinamento operativo di enti beneficiari della L. n. 40/87.



Prospetto n. 7 - Parametri dei livelli nei quali sono distribuiti gli Enti beneficiari della L. n. 40/87

Livelli	Presenza regionale	Volume orario	Tipologia di formazione	Qualifica/settore
1°	Almeno 10 Regioni	Almeno 150.000 ore/corso x allievo	Innovativa	Almeno 3 qualifiche diverse
		Almeno 25.000 ore/corso x allievo		Almeno 2 qualifiche diverse
	Almeno 5 Regioni	Almeno 400.000 ore/corso x allievo	Innovativa	
		50.000 ore/corso x allievo		
	Più Regioni	Più della metà di ore/corso x allievo svolte in almeno 3 Regioni		
		Almeno 500.000 ore/corso x allievo		
		Almeno 200.000 ore/corso x allievo	Innovativa	Almeno 2 settori diversi
2°	Almeno 4 Regioni	Più della metà di ore/corso x allievo svolte in almeno 2 Regioni		
3°	Altri enti ammissibili			

- a) Le strutture consorziate sono strutture di un ente che aderisce a consorzi titolari del finanziamento.
- b) Le strutture collegate alla stessa organizzazione od associazione promotrice sono quelle che sono state costituite dalla stessa associazione o organizzazione che ha emanato l'Ente nazionale.

Gli aspetti operativo-procedurali relativi al funzionamento della Legge sono stati fissati dal Decreto menzionato e da una circolare ministeriale dell'aprile '87¹⁴⁸, aggiornata negli anni successivi¹⁴⁹.

Per poter beneficiare di quanto previsto dalla Legge, i soggetti presentano annualmente (entro il 31 marzo) al Ministero del lavoro una domanda di contributo. In base alla documentazione allegata¹⁵⁰ alla domanda e vagliata dal Ministero, ciascun Ente viene collocato in uno dei 3 livelli del prospetto n. 8.

Si rammenta che il Decreto n. 125 (all'art. 4) definisce attività innovative, quelle che:

“prevedono l'attività di formazione collegata all'uso delle nuove tecnologie e che sono rivolte al conseguimento delle professionalità richieste per la riqualificazione o l'inserimento per i tre livelli più elevati previsti dal CCNL e per i quadri direttivi, nonché al conseguimento delle professionalità richieste per la imprenditorialità”.

Le disponibilità finanziarie annuali vengono ripartite tra i tre livelli in proporzione diretta al volume complessivo delle ore/allievo realizzate da tutti gli enti di ciascun livello¹⁵¹.

Nell'anno 1988 gli enti beneficiari erano 28¹⁵², ripartiti nei tre livelli come da Prospetto n. 9.

L'erogazione del contributo, mediante Decreto interministeriale del Ministero del Lavoro e del Ministero del Tesoro, avviene tramite un acconto (80%) e un saldo finale sulla base dei risultati di verifica amministrativo-contabile di un rendiconto.

¹⁴⁸ MINISTERO DEL LAVORO - DIREZIONE GENERALE O.A.P.L., Lettera circolare n. 2043/87, del 8 aprile 1987.

¹⁴⁹ MINISTERO DEL LAVORO - DIREZIONE GENERALE O.A.P.L., Lettere circolari: 21.03.1988 n. 551, 16.03.1990 n. 348, 5.03.1991 n. 1968, 4.03.1992 n. 3348, 15.02.1993 n. 5027 (documentazione per il 1993 - superata da succ. disp.), 3.12.1993 n. 673 (sostituita dalla circolare 16.04.1997 n. 1231), 14.03.1997 n. 771, 16.04.1997 n. 1231 (direttive in materia di rendicontazione).

¹⁵⁰ Gli allegati riguardano: la documentazione inerente i requisiti di ammissibilità, la documentazione contabile (preventivi dell'anno per cui si fa la richiesta e consuntivo anno precedente, preventivo di spesa relativo al contributo legge 40/87....), le schede informative sull'ente, un'informativa sulle strutture coordinate, la documentazione probatoria dell'attività formativa.

¹⁵¹ Successivamente viene determinato l'entità del contributo a ciascun ente sulla base di un punteggio ottenuto tenendo conto: del numero delle regioni in cui opera; del totale delle ore/allievo svolte; del totale delle ore/allievo svolte nelle attività innovative; del numero dei dipendenti della sede centrale, in un massimo di due per regione. Nella formazione del punteggio i primi tre elementi hanno un'incidenza del 30% ciascuno, mentre il quarto del 10%.

¹⁵² MINISTERO DEL LAVORO, D.M. 530/88 del 29.10.1988.

Le risorse finanziarie annualmente messe a disposizione dalla L. 40 ammontavano a 9,5 miliardi di lire e venivano prelevate dal Fondo per la mobilità della manodopera, istituito dall'art. 28 della legge 12 agosto 1977, n. 675¹⁵³.

Prospetto n. 8 - *Distribuzione degli Enti beneficiari della L. n. 40/87 (anno 1988)*

Primo Livello	Secondo Livello	Terzo Livello
ENAIP, IAL-CISL, CNOS, ENFAP, CIOFS, INFORCOOP	ENAP, ENFAPI, CIPA-AT, ANAPIA, INECOOP, CNIPA, INIPA, EISS ¹⁵⁴	OPERA DON CALABRIA, ANAP, ACIST, CIF, ISTITUTO F. SANTI, ECIPA, CESCOT ASS.FOR.SEO ¹⁵⁵ , IAROS, ANIS, INCOOP, EUROLINGUE, FORES, FIPA, SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE

Nel 1996 i beneficiari saranno 29, ma alcuni, presenti nel 1988 (ACIST¹⁵⁶, EUROLINGUE, FORES, FIPA, IAROS), non figurano più negli elenchi ministeriali allegati al Decreto di finanziamento, dove, invece, troviamo nuove sigle (C.S.L. CONSORZIO SCUOLE LAVORO¹⁵⁷, ECOFORM-CISAL, ENGIM, FORMEDIL¹⁵⁸,

¹⁵³ L. 12.08.1977 n. 675, *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore*, in G.U. 7.9.1977, n. 243: "Art. 28. È costituito presso il ministero del lavoro e della previdenza sociale un «fondo per la mobilità della mano d'opera», con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, destinato alla concessione delle provvidenze di cui all'articolo 27 della presente legge. Il fondo è alimentato per il 50 per cento da versamenti a carico del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale di cui all'articolo 3 della presente legge e per il 50 per cento da versamenti a carico della cassa integrazione guadagni operai dell'industria ...".

¹⁵⁴ L'Ente Italiano di Servizio Sociale (E.I.S.S.) opera nel settore dei servizi sociali mediante studi, ricerche e formazione, progettazione, realizzazione e sperimentazione di nuovi modelli di servizi. Fa parte dell'E.I.S.S. - ONLUS, Fondazione riconosciuta giuridicamente con Decreto del Presidente della Repubblica n. 769 del 30 luglio 1966 (Vedi G.U. del 30 settembre 1966).

¹⁵⁵ Ass.For.SEO (Associazione Formazione Sviluppo Lavoro) nasce nel 1986 come Società Consortile non a scopo di lucro, finalizzata all'erogazione di servizi di Formazione Professionale.

¹⁵⁶ Associazione Corsi Istruzione Tecnica, con sede a Milano. A metà degli anni '90 è stata prelevata dall'E.L.F.A.P.

¹⁵⁷ CSL (Società Consortile per la Formazione Professionale) nasce nel 1997 ed è un'agenzia formativa costituita in forma mista da imprese private e enti locali.

¹⁵⁸ Il FORMEDIL, Ente nazionale per l'addestramento professionale nell'edilizia, ha per scopo la promozione, l'attuazione e il coordinamento su scala nazionale delle iniziative di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni intraprese dai centri di formazione di settore, denominati scuole edili. Il FORMEDIL è stato costituito nel 1980 dalle Associazioni firmatarie del Contratto collettivo nazionale di lavoro edilizia industria, ANCE, Feneal-Uil Filca-Cisl, Fillea-Cgil ed è gestito in modo paritetico dalle medesime organizzazioni. Il sistema di formazione dell'industria delle costruzioni dispone di risorse proprie che sono quantificate dal CCNL di settore: un finanziamento dello 0,02% calcolato sulla massa salari nazionale è destinato a finanziare la struttura FORMEDIL nazionale; un finanziamento pari all'incirca l'1% della massa salari calcolata su base provinciale, concorre a finanziare le singole scuole edili.

SMILE¹⁵⁹). E alcuni (ENFAPI¹⁶⁰) con denominazioni diverse (S.F.C. SISTEMI FORMATIVI CONFINDUSTRIA¹⁶¹).

Due rilievi critici, in particolare al Decreto e alla Circolare OAPL 2043/87.

- a) Il concetto di “attività innovative” è troppo riduttivo. Non rientra in questa definizione, ad esempio, l’innovazione culturale, scientifica, didattica relativamente alle metodologie e ai contenuti che gli Enti erano impegnati a realizzare attraverso l’elaborazione e la sperimentazione di guide curriculari¹⁶².
- b) Non si prevedono specifiche iniziative di partecipazione e di corresponsabilità da parte dei responsabili delle sedi periferiche al “coordinamento operativo” della Sede Centrale; responsabili che, invece, possono assicurare le ricadute a livello operativo delle attività di studio e ricerca.

3.3. La L. 492/88 per “l’innovazione del sistema”

L’art 3 della L. n. 492 del 12 novembre 1988¹⁶³ prevede finanziamenti a progetti predisposti dalle Regioni finalizzati all’innovazione del sistema¹⁶⁴.

Il provvedimento merita una collocazione di rilievo nell’evoluzione della formazione professionale, almeno per due ordini di considerazioni.

Rappresenta, infatti, un’occasione ed un’opportunità per analizzare, ripensare, riprogettare l’organizzazione della formazione professionale. Opportunità offerta a tutte le Regioni, che troppo spesso si muovevano in un orizzonte, concettuale ed operativo, di scarso respiro o perché costrette a rincorrere il contingente e soffocate dai problemi della gestione quotidiana o perché le risorse finanziarie del settore, completamente impegnate nella realizzazione del volume corsuale, non erano sufficienti a supportare processi di ristrutturazione o a realizzare prodotti innovativi.

Sotto un profilo istituzionale la legge è importante per i rapporti centro/autonomie, Ministero/Regioni, che devono coniugare e armonizzare da una parte, il ri-

¹⁵⁹ L’Associazione SMILE, Sistemi e Metodologie Innovativi per il Lavoro e l’Educazione, nasce nel dicembre 1988. Opera in Abruzzo, Basilicata, Marche.

¹⁶⁰ Vedi nota n. 138, Vol. I.

¹⁶¹ S.F.C. SISTEMI FORMATIVI CONFINDUSTRIA è una società consortile per azioni, nata nel 1993 a seguito della definitiva trasformazione dell’associazione ENFAPI CONFINDUSTRIA, sorta negli anni ’60. Insieme a Confindustria, azionista di maggioranza, tra i Soci sono presenti imprese, Associazioni Industriali di livello territoriale e di categoria, Enti di formazione collegati alle Associazioni, Imprese di formazione o Imprese aventi dipartimenti o divisioni preposte alla formazione e, comunque, collegate al Sistema Confindustria.

¹⁶² Cfr. Toso M., *Un progetto culturale professionale: continuità ideale fra “Proposta formativa CNOS-FAP” e “Guida curricolare di Cultura Generale”*, in «Rassegna CNOS» 1988, n. 1, pp. 19-28.

¹⁶³ Cfr. G.U. n. 271 del 18.11.1988: converte in legge il D.L. 17 novembre 1988, n. 408, “*Recante proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale per i lavoratori eccedentari nelle aree del mezzogiorno di cui al decreto-legge 10 giugno 1977, n. 291, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1977, n. 501, e per i dipendenti delle società costituite dalla Gepi per il reimpiego dei medesimi, nonché disposizioni in materia di delegificazione per gli enti previdenziali*”.

¹⁶⁴ Sull’argomento cfr. ISFOL, *Caratterizzazioni regionali del sistema di formazione professionale* (a cura di F. Ghergo), F. Angeli, Milano, 1990.

spetto e la valorizzazione delle specifiche competenze “costituzionali” e dall’altra il coordinamento dei sottosistemi regionali nel contesto di un sistema nazionale e di un sovrasisistema europeo.

La L. 492/88 trova il suo momento di normazione secondaria attuativa nel Decreto del 9 maggio 1988 con il quale il Ministero del Lavoro stabilisce gli obiettivi (art. 1), le procedure e le modalità di presentazione (art. 2), l’istituzione e la composizione di un comitato tecnico di valutazione e i criteri di giudizio (art. 3) e le categorie di spesa ammissibili (art. 4)¹⁶⁵.

Tra gli obiettivi, si parla di qualità della programmazione regionale, di sviluppo dei raccordi con il sistema scolastico e con le imprese, di trasparenza e di efficienza, di nuove tecnologie e di coordinamento.

Per raggiungere questi obiettivi, vengono stabilite cinque categorie di spesa, che rappresentano altrettante aree operative (cfr. Figura n. 19):

- a) progettazione di sistemi di controllo di qualità e di verifica degli effetti della formazione;
- b) realizzazione di sistemi informativi per la programmazione, gestione e verifica delle attività formative;
- c) affitto di attrezzature didattiche avanzate;
- d) realizzazione di corsi sperimentali innovativi;
- e) realizzazione di corsi di formazione di formatori per gli operatori regionali.

Figura n. 19 - Categorie di spesa per l’innovazione del sistema previste dalla L. n. 492/88



¹⁶⁵ Cfr. G.U., Serie Generale, n. 124, del 28.5.1988.

Nell'ambito di tali categorie di spese le Regioni hanno predisposto e presentato al Ministero i propri programmi. Le loro forti eterogeneità formali e i loro diversi livelli di organicità hanno successivamente suggerito al Comitato di valutazione di proporre alle Regioni un'apposita modulistica, nella quale tradurre le precedenti elaborazioni progettuali.

Nella valutazione finale il Comitato tiene conto anche di criteri di priorità, rispondenti a quattro "fasce":

- progetti su sistemi informativi;
- progetti di attività a valenza nazionale o di interesse comunitario con particolare riferimento all'orientamento e alle categorie svantaggiate;
- progetti relativi alle innovazioni di sistema e di processo;
- progetti relativi a interventi corsuali sperimentali.

La corsia preferenziale riservata ai "sistemi informativi" deriva da quanto previsto in un precedente "Protocollo di intesa", nel quale il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province Autonome

"si impegnano ad attivare le iniziative e le risorse necessarie per pervenire allo scambio di informazioni standardizzate che abbiano per oggetto dati relativi alla conoscenza quantitativa e qualitativa della domanda e dell'offerta di formazione, all'impegno dei finanziamenti attivati, al monitoraggio, controllo, sorveglianza e valutazione degli interventi formativi svolti, particolarmente riconoscendo la necessità di corrispondere agli impegni che scaturiscono dalla partecipazione alle attività co-finanziate dal Fondo Sociale Europeo".

Il Protocollo prevede inoltre:

- il ricorso "all'ausilio dei sistemi informatici";
- l'impegno "a favorire il raggiungimento di uno standard comune";
- la modulazione "dell'entità dei finanziamenti dei progetti secondo i fabbisogni effettivamente emergenti".

Non è possibile stabilire complessivamente il valore di questa produzione progettuale, tanto è differenziata al suo interno tra Regioni e, talora, tra singoli progetti della stessa Regione.

Si possono avanzare solo delle considerazioni di massima.

È possibile stabilire una prima differenza tra quei piani che sono l'espressione di una gestazione progettuale più ampia, maturata antecedentemente e indipendentemente dall'occasione offerta dalla L. 492/88 e quelli, invece, elaborati e predisposti per questa specifica circostanza. I primi beneficiano e si inseriscono in una visione organica e rappresentano risposte, anche se parziali o iniziali, ad un processo innovativo, di cui si hanno chiare le linee tendenziali; i secondi invece risentono della improvvisazione che li hanno occasionati e rischiano di essere segmenti, magari anche significativi, in un contesto di cui non è ancora stato definito il senso di marcia. Questa differenza si può, sostanzialmente, farla coincidere con quella delle Regioni che si sono dotate o meno di un programma pluriennale per la Formazione Professionale.

Una seconda distinzione può essere stabilita tra piani elaborati da Agenzie di consulenza e quelli prodotti dalle Amministrazioni Regionali. Se i primi presentano, rispetto ai secondi, una strutturazione formale più compiuta e di maggior valore metodologico scientifico, spesso, danno l'impressione di muoversi senza un retroterra specifico. Sono delle "buone elaborazioni", non sufficientemente supportate, però, da un'analisi dei contesti, dei vincoli, delle potenzialità, dei bisogni effettivi ai quali realisticamente si possa dare una risposta, delle Regioni di riferimento.

Ciò è chiaramente dimostrato non solo dal fatto che, in alcuni casi, Regioni diverse hanno presentato "identici progetti" elaborati dalla stessa Agenzia consulenziale (vedi, ad esempio, il progetto CE.FOR.DI, Centro formativo e dimostrativo, e il Sistema informativo¹⁶⁶ della Formazione Professionale presentati dal Molise e dalla Sicilia¹⁶⁷), ma soprattutto dal fatto che questi progetti presentano culture, approcci interpretativi e concettualizzazioni parallele ed estranee a quelle delle Amministrazioni Regionali.

Ciò che preoccupa, naturalmente, non è la diversità tipologica delle due culture, ma il loro modo di rapportarsi. Tra la realtà della Formazione Professionale di alcune Regioni, infatti, e parte dei piani innovativi c'è una frattura culturale tale da far ragionevolmente ritenere che tra Regione ed Agenzia di consulenza c'è stato solo l'affidamento di una commessa, non l'assegnazione di un compito dopo un'analisi congiunta dei problemi.

Al di là, però, di queste situazioni "patologiche", peraltro circoscritte, la 492/88 ha consentito l'irruzione della cultura aziendale all'interno dei sistemi formativi, come dimostra, anche, il lessico utilizzato che spesso affianca e soppianta quello burocratico istituzionale.

La terza considerazione che, in parte, sconta i limiti di quella precedente è quella che la produzione progettuale elaborata può rappresentare uno strumento conoscitivo della FP regionale. Le tematiche scelte dai progetti, infatti, possono essere considerate come segnalazione di fabbisogni di sistemi formativi; fabbisogni che possono riguardare i subsistemi Formazione ed Orientamento Professionale e le funzioni di processo ed i prodotti stessi.

È quanto si illustra con il Prospetto n. 1, nel quale i progetti vengono distribuiti in due aree: quella della formazione e quella dell'orientamento professionale.

L'area della formazione viene articolata nei due processi che la contraddistinguono:

- a) programmazione e valutazione delle attività, che, al suo interno si suddivide in: progettazione e implementazione di un sistema informativo¹⁶⁸, analisi dei

¹⁶⁶ Nel Molise presentato come il sistema "informatico" della formazione professionale.

¹⁶⁷ Elaborati dall'ANCIFAP.

¹⁶⁸ Cfr. a titolo esemplificativo: VAL D'AOSTA, *Sistema informativo e sistema delle verifiche a supporto dell'attività di programmazione, gestione e controllo della formazione professionale*. Il progetto si propone: a) di razionalizzare le procedure e gli strumenti, a1) per la predisposizione dei programmi

fabbisogni e programmazione delle attività¹⁶⁹, progettazione formativa¹⁷⁰, valutazione¹⁷¹;

annuali, particolarmente per l'individuazione e l'adozione di metodologie finalizzate ad interpretare i fabbisogni formativi, a2) per qualificare l'attività di progettazione e per affinare la metodologia di selezione dei progetti, a3) per il monitoraggio, a4) per l'attuazione dei programmi; b) di individuare ed adottare metodologie di verifica di efficacia dei corsi. LIGURIA, "Sistema informativo-informativo. Sub-progetto programmazione gestione e verifica delle attività relative a Programmazione, gestione e verifica delle attività formative". Obiettivi del progetto: a) razionalizzare i flussi di dati per costruire un sistema conoscitivo di supporto all'attività di programmazione; b) snellire le attività di gestione degli uffici automatizzandone l'attività, per acquisire direttamente dall'attività corrente tutti i dati utili all'aggiornamento della base conoscitiva sulla formazione professionale; c) supportare le attività dei Centri di formazione professionale mediante l'automazione di alcune attività gestionali e l'adozione di strumenti informatici. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, "Realizzazione di un sistema informatico provinciale". Obiettivi del progetto: a) costruire una banca dati a supporto delle decisioni per la formazione professionale; b) realizzare un sistema implementato su una rete di personal computer periferici nei CFP, in colloquio con un computer centrale. Toscana, "Progetto regionale innovativo. Sub progetto Progetto per la gestione in rete geografica della attività formativa della regione Toscana". Obiettivi: creare una rete geografica mediante la quale le informazioni e gli archivi giacenti presso le Province possono essere sistemizzate a livello direzionale, per poi essere trasmesse in rete, al Ministero del Lavoro, nell'ottica della costituzione di un Sistema informativo nazionale pubblico.

¹⁶⁹ Cfr. a titolo esemplificativo: PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, "Ricerche sulle nuove dinamiche organizzative e professionali in rapporto alle trasformazioni economico-produttive e alla diffusione dell'imprenditorialità". VENETO, "Monitoraggio del Mercato del Lavoro e dei flussi", finalizzato alla costruzione di una base informativa in grado di rilevare ed elaborare i segnali deboli e le linee di tendenza del quadro domanda/offerta sul piano socio-economico e professionale. UMBRIA, "Programmazione". Il progetto si svolge in tre fasi. Prima fase: studio sulle metodologie di programmazione e sulla loro applicabilità nella realtà umbra; seconda fase: studio sulle procedure standard di programmazione in un regime di delega dei poteri che consenta di definire le priorità dell'attività e l'elaborazione di un progetto per l'assetto degli uffici centrali della Regione preposti allo stimolo e al coordinamento; terza fase: prima sperimentazione delle procedure standard di programmazione e applicazione degli strumenti di riequilibrio disponibili nei confronti di politiche decentrate. PUGLIA, "Modernizzazione strutturale e gestionale, (innovazione di sistema)", il progetto mira alla costituzione di un sistema informativo per la programmazione, la valutazione, il controllo, il monitoraggio, l'orientamento professionale.

¹⁷⁰ Cfr. a titolo esemplificativo: PIEMONTE, "Sistema informativo per la progettazione delle attività formative e servizi per la didattica. Sub-Progetto: Costituzione di una rete tra i CFP per la trasmissione di informazioni legate alla progettazione e alla didattica". Il progetto prevede l'allestimento di laboratori della comunicazione, la formazione di documentaristi, la costituzione di una rete telematica di comunicazione tra CFP (Consulenti: ENAIP-SIRD, C.S.I. Piemonte). MARCHE, "Service regionale per la formazione professionale. Sub-progetto informativo finalizzato alla progettazione formativa", finalizzato alla: creazione di un sistema informativo di iter formativi (dagli obiettivi, alla definizione della strategia formativa, all'impostazione della programmazione didattica ed all'effettuazione della valutazione degli apprendimenti e delle procedure formative).

¹⁷¹ Cfr. a titolo esemplificativo LIGURIA, "Efficienza del sistema Sub-progetto Miglioramento del controllo". LOMBARDIA, "Sistema informativo regionale Sub-progetto Progettazione sviluppo e sperimentazione di un sistema di controlli e verifica delle attività di FP". Il progetto si propone di creare modelli e strumenti per verificare l'impostazione (valutazione ex-ante), l'attuazione (valutazione in itinere) e i risultati (valutazione ex post) delle attività formative in grado da garantire corrispondenza e giudizi di conformità, efficacia ed efficienza. VENETO, "Sistema informativo integrato per la FP: sistema di controllo e verifica delle attività di FP", finalizzato a sviluppare un sistema valutativo articolato su tre livelli, corso/progetto, agenzia formativa e politica formativa. EMILIA ROMAGNA, "Sistema informativo e verifiche di qualità, efficienza ed efficacia della formazione professionale. Sub-progetto: Verifiche di qualità-efficienza-efficacia". Il progetto prevede: a) ingegneria generale del sistema; b) consolidamento della rete dei partners e delle collaborazioni necessarie; c) costruzione e messa a punto degli

- b) gestione delle attività, articolata nelle fasi: gestione tecnica¹⁷² e gestione didattica¹⁷³.

Sempre in quest'area sono stati collocati i progetti relativi alle risorse strutturali e strumentali per la gestione delle attività¹⁷⁴ e interventi formativi per la riquali-

strumenti specifici; d) avvio graduale del Sistema su segmenti successivi e significativi del sistema (indagini campionarie, elaborazioni, reports, diffusione dei risultati); e) interventi di supporto: seminari, formazione operatori e formatori, installazione di sistemi di controllo di gestione presso i Centri di Formazione. ABRUZZO, "Proposta per la messa a punto di un sistema per il controllo di qualità e di efficacia delle attività formative".

¹⁷² Cfr. a titolo esemplificativo: UMBRIA, "Centri". Obiettivi: a) ripensare e modificare il funzionamento organizzativo dei CFP attraverso una maggiore concentrazione di risorse umane, finanziarie e tecniche in due Centri di coordinamento, situati nelle due città capoluogo Perugia e Terni); b) snellimento e più forte specializzazione dei nuclei locali di formazione già operanti; c) costruzione di un'intelaiatura reticolare in ogni circoscrizione per l'impiego fondata su nuclei capaci di organizzare la rilevazione degli andamenti occupazionali e della domanda di formazione, la canalizzazione dell'utenza e di agire quali terminali dei servizi di informazione e di orientamento. LAZIO, "Attivazione di un centro service regionale Sub-progetto formazione aggiornamento dei quadri e degli operatori del sistema regionale di formazione professionale". Obiettivi: analisi del modello organizzativo del CFP per rilevare funzioni/aree professionali di processo innovative (operatore progettista, operatore metodologo, operatore/tutor, operatore per l'orientamento/selezione). PUGLIA, "Modernizzazione strutturale e gestionale". SARDEGNA, "Innovazioni sul sistema. Sub-progetto: Progetto per lo sviluppo organizzativo dei CFP regionali". Il progetto prevede queste azioni: a) analisi-diagnosi organizzativa dei 7 CFP regionali a valenza di "punti" Polo; b) progetto di modello e sviluppo organizzativo dei CFP oggetto di analisi; c) intervento organizzativo sui centri con il metodo della ricerca-intervento; d) formazione degli operatori a supporto dello sviluppo organizzativo dei CFP nelle aree "manageriale, finanziaria e di coordinamento".

¹⁷³ Cfr. a titolo esemplificativo: PIEMONTE, "Sistema informativo per la progettazione delle attività formative. Sub-progetto: corso multimediale in autoistruzione: il formatore, la didattica, le nuove tecnologie didattiche" (consulenti: Centro Ghiglieno, Società Olivetti, Università e Politecnico di Torino). PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, "Aggiornamento e sperimentazione formativa in rapporto all'introduzione dell'informatica nei corsi di formazione di base". FRIULI VENEZIA GIULIA, "Corsi sperimentali relativi di profili professionali innovativi e tendenti a diffondere nuove metodologie didattiche formative". Obiettivi: a) innovazioni curriculari, innovazioni nelle metodologie didattiche; innovazioni delle metodologie formative; b) fornire metodi e modalità di formazione adatte a situazioni alternative e/o complementari e/o supplementari a quelle della didattica quali l'alternanza scuola/lavoro, il self learning ed il training on the job (consulente Elea). LAZIO, "Attivazione di un centro service regionale. Sub-progetto: Sistema di formazione a distanza". Obiettivi: a) attivare una centrale didattica e di servizio tutoriale che distribuisca courseware e sviluppi il monitoraggio continuo e l'assistenza ai partecipanti; b) produrre courseware su abilità/conoscenze manageriali, pacchetti multimediali, etc.; c) attivare una rete di apprendimento in forma di stazioni di open-learning. ABRUZZO, "Sub-progetto Innovazioni curriculari: innovazione nelle metodologie didattiche. Innovazioni nelle metodologie formative". PUGLIA, "Introduzione di meccanismi di regolamentazione e uso di nuove tecnologie educative (innovazione di processo)" mediante: a) formulazione di programmi specifici per la diffusione delle nuove tecnologie educative; b) elaborazione di pacchetti formativi a base multimediale. CALABRIA, "Didattica. Sub-progetto Rinnovamento didattico del sistema formativo regionale". Obiettivi: a) Ridefinire i curricula della formazione di base e di secondo livello, rivolti alle professionalità tradizionali; b) progettare curricula rivolti alle nuove professionalità; c) produrre sussidi e dotarsi di moderne attrezzature per la didattica; d) costituire presso l'Assessorato regionale un'equipe capace di progettare e sperimentare l'innovazione didattica; e) rendere possibili strutture di servizio per gli operatori dei centri e delle altre sedi periferiche. SICILIA, "Sistema finalizzato al controllo qualità ed efficacia delle attività formative".

¹⁷⁴ Cfr. a titolo esemplificativo LIGURIA, "Sistema informativo-informatico. Sub-progetto: Adeguamento professionale formatori e attrezzature informatiche dei Centri di formazione professionale".

ficazione del personale della Formazione Professionale¹⁷⁵, corsi sperimentali relativi a figure innovative¹⁷⁶ e corsi sperimentali per categorie svantaggiate¹⁷⁷.

Si tenga presente che molto spesso i progetti riguardano una pluralità di

Il progetto si propone di: a) acquisire attrezzature tecnologicamente avanzate; b) sostituire le attrezzature che presentano un alto indice di obsolescenza; c) operare per una crescita professionale degli operatori. VENETO, “*Progetti per l’innovazione del sistema formativo di base. Sub-progetto: Nuove tecnologie educative e ambienti tecnologici hardware e software multimediali*”, con l’obiettivo di individuare/progettare e sperimentare pacchetti didattici interattivi e/o multimediali a supporto delle attività formative dei CFP regionali e convenzionati e sperimentare e diffondere modelli di laboratorio multimediali per la gestione di progetti formativi. MOLISE, “*CE.FOR.DI (Centro formativo e dimostrativo)*”. Il progetto si propone la creazione di una struttura che programmi e realizzi corsi di aggiornamento e qualificazione nel campo dell’automazione e che effettui azioni di sensibilizzazione e informazione sulle tecnologie dell’automazione flessibile.

¹⁷⁵ Cfr. a titolo esemplificativo: PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, “*Processo di riqualificazione ed aggiornamento per gli operatori della formazione professionale*”. VENETO, “*Progetto di riqualificazione e riconversione del personale della formazione professionale*”. Due gli obiettivi: sviluppare figure professionali di staff per la Formazione Professionale e riconvertire il personale per l’inserimento in ambiti lavorativi extra Formazione Professionale.

¹⁷⁶ Cfr., a titolo esemplificativo: PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, “*Introduzione di nuove dinamiche organizzative e professionali in rapporto alla innovazione tecnologica. Sub-progetto: Sperimentazioni formative riferite a nuove professionalità*”. Il progetto intendeva realizzare interventi sperimentali di formazione professionale di secondo livello riferiti a nuove professionalità (per operatori economico commerciali a livello comunitario; per tecnico ed utilizzatore di servizi telematici), sviluppando sinergie con le istituzioni scolastiche ed accademiche e con il mondo imprenditoriale. PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, “*Processo di riqualificazione ed aggiornamento per gli operatori della formazione professionale*”. Il progetto prevede la formazione per la creazione di alcune figure della formazione professionale: a) la figura del direttore, in grado di presiedere i processi con capacità sia sul versante imprenditoriale che su quello tecnico-manageriale; b) la figura del docente con funzioni di “coordinatore-progettista” di attività formative; c) la figura del docente con funzioni di “coordinatore dello stage”; d) la figura del docente con funzioni di “coordinatore” delle problematiche degli allievi disabili inseriti nelle attività ordinarie della formazione professionale. EMILIA ROMAGNA, “*Agri-coltura a minore impatto ambientale*” che prevedeva le seguenti azioni: a) progettazione, sperimentazione e sviluppo di pacchetti didattici innovativi da erogare in Open Learning e a distanza; b) allestimento di laboratori didattici finalizzati alla formazione a distanza con dotazione di attrezzature didattiche tecnicamente avanzate; c) realizzazione di corsi formativi sperimentali di II livello per tecnici e quadri del settore agro-alimentare e giovani imprenditori di piccole e medie imprese; d) allestimento di 3 Centri Regionali di II livello; e) formazione/riconversione di formatori e operatori dei Centri di formazione; f) revisione dei profili professionali (area produzione-agroindustria ambiente-territorio); g) programma di sensibilizzazione e orientamento con le Scuole di Stato. (Partners del progetto: Enti di ricerca e società di consulenza: ENEA, IRI, ELEA, CRPA, ERSO, ESAVE, SCIENTER, TERCOM). TOSCANA, “*Realizzazione con l’utilizzo di nuove tecnologie didattiche, di corsi sperimentali per figure professionali emergenti nel settore terziario*”. Obiettivi: formazione per la creazione di nuove figure del terziario avanzato, derivante da nuove tecnologie, destinate a giovani sotto i 25 anni in cerca di occupazione (esperto junior nella selezione, formazione e gestione del personale, analista junior di organizzazione aziendale, esperto senior di sviluppo organizzativo, analista junior di sistema EDP e office-automation). CAMPANIA, “*Realizzazione di corsi formativi sperimentali relativi a profili professionali innovativi: tecnico di sistemi produttivi, tecnico della qualità, assistente marketing e commercio estero, mecatronico, tecnico dell’ambiente, operatore dei beni culturali ...*”.

¹⁷⁷ Cfr. a titolo esemplificativo: VENETO, “*Progetti formativi riferiti a soggetti svantaggiati. Sub-progetti: Soggetti portatori di handicap fisico per la formazione di addetti polyvalenti alla gestione di sistemi informativi EDP e OA; Soggetti portatori di handicap visivo per la formazione di addetti polyvalenti per la gestione di sistemi informativi EDP e OA; Progetto rivolto a giovani con insufficiente preparazione; Progetto formativo rivolto all’occupazione femminile*”.

aree/funzioni e, pertanto, la collocazione in questa o quella area/funzione è dettata soprattutto dalle connotazioni più rilevanti dei progetti.

Nella parte, invece, che riguarda l'area "Orientamento", i progetti regionali possono essere collocati all'interno di cinque funzioni, relative: al sistema informativo, alla creazione di strutture per l'erogazione di servizi orientativo-informativi¹⁷⁸, alla produzione di materiale¹⁷⁹, alla formazione degli operatori¹⁸⁰, a studi ricerche, sperimentazione. Spesso i progetti riguardano un po' tutte le funzioni¹⁸¹.

Su questa consistente produzione progettuale ci limitiamo ad evidenziare i fenomeni più rilevanti (cfr. Prospetto 9):

- solo nell'ambito della "progettazione/implementazione del sistema informativo" si registra una presenza di progetti da parte di tutte le Regioni. Va, comunque, registrato un equivoco di fondo: l'assimilazione del concetto di sistema informativo con quello di sistema informatico. Equivoco attestato dall'enfasi sull'acquisizione di strumentazione hardware e dalla minore attenzione alla riflessione per la costituzione di un modello di generazione, raccolta, raccordo delle informazioni utili alla "comprensione del sistema";
- per le altre aree/funzioni i progetti si distribuiscono senza particolare concentrazioni; fa eccezione la funzione della "valutazione", che fa registrare l'interesse di 13 Regioni.

Informatizzare e valutare: sembrano queste le preoccupazioni più ricorrenti delle Regioni in questa fase dell'evoluzione del sistema.

¹⁷⁸ Cfr. a titolo esemplificativo: VENETO, "Progetto per la creazione e gestione di una struttura organizzativa per l'orientamento". Obiettivi del progetto: promozione di raccordi sistematici con gli Istituti scolastici per l'integrazione tra orientamento scolastico e orientamento professionale; allargamento dei rapporti con le Università Venete e con gli E.S.U., per l'orientamento universitario e post-universitario; azioni verso il mondo aziendale, sia per favorire le iniziative di socializzazione lavorativa e organizzativa, sia per sostenere gli interventi di alternanza scuola-lavoro.

¹⁷⁹ EMILIA ROMAGNA, "Orientamento". Il progetto prevede la produzione, il reperimento, la duplicazione e la diffusione di materiali informativi di interesse regionale. TOSCANA, "Orientamento professionale. Sub-progetto: sistema di informatizzazione del servizio di o.p.". Il progetto è finalizzato alla costruzione di un software informativo specifico per l'operatore dello sportello d'orientamento.

¹⁸⁰ Cfr. a titolo esemplificativo: FRIULI VENEZIA GIULIA, "Sistema di orientamento professionale".

¹⁸¹ Cfr. a titolo esemplificativo: LIGURIA, "Efficienza del sistema. Sub-progetto: Miglioramento dell'orientamento. LOMBARDIA, Sistema informativo Sub-progetto Sistema di orientamento professionale". Il progetto prevede: a) la creazione del sistema informativo per l'orientamento; b) lo sviluppo di una rete dei servizi per l'orientamento; c) la formazione e aggiornamento degli operatori coinvolti nei servizi di Orientamento (Consulenti, tra gli altri, Università ed Elea S.p.A.). EMILIA ROMAGNA, "Orientamento". Il progetto comporta, tra l'altro, un'insieme di azioni di natura strutturale: a) il consolidamento di una struttura regionale di indirizzo e coordinamento; b) l'implementazione e la gestione del Sistema informativo per l'orientamento; c) la produzione, il reperimento, la duplicazione e la diffusione di materiali informativi di interesse regionale; d) la costruzione della rete dei servizi di orientamento sul territorio; e) studi, ricerche e sperimentazioni per l'orientamento; f) la formazione e l'aggiornamento degli operatori. PUGLIA, "Modernizzazione strutturale e gestionale, (innovazione di sistema)", mediante la ristrutturazione di un servizio di orientamento all'interno del quale opera personale della Regione e personale della formazione professionale appositamente riqualificato. BASILICATA, "Orientamento professionale". Obiettivo: progettazione e attivazione di un servizio di orientamento professionale e formazione degli operatori.

Prospetto n. 9 - Distribuzione dei progetti regionali per l'innovazione della F.P. (L. 492/88)

Funzioni/aree ▼	Collocazioni Progetti																					
	AB	BA	CL	CA	ER	FV	LA	LI	LO	MA	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	BZ	TR	
Regioni →																						
FORMAZIONE/IMPLEMENTAZIONE SISTEMA INFORMATIVO																						
A. PROGETTAZIONE/IMPLEMENTAZIONE SISTEMA INFORMATIVO																						
Analisi bisogni informativi																						
Monitoraggio																						
Valutazione																						
Formazione operatori sit. infor.																						
Hardware																						
B. ANALISI FABBISOGNI/PROGRAMMAZIONE ATTIVITÀ																						
Elabor. modelli metod. proced.																						
Formazione analisti-program.																						
C. PROGETTAZIONE FORMATIVA (ANALISI PROFESSIONALITÀ, PROGRAMMAZIONE DIDATTICA)																						
Progettazione formativa																						
Formazione progettisti																						
Creazione centri speciali																						
Produtz. e speriment. pach. didat.																						
D. VALUTAZIONE																						
Elabor. modelli metod. proced.																						
Formazione valutatori																						
E. GESTIONE TECNICO-AMMINISTRATIVA CFP																						
Ristrutturazione CFP																						
Formazione direttori/amministr.																						
F. GESTIONE DIDATTICA																						
Formazione metodologica doc.																						
Formazione disciplinare doc.																						

Fonte: ISFOL

Legenda: AB=Abruzzo, BA=Basilicata, CA=Calabria, CM=Campania, ER=Emilia Romagna, FV=Friuli Venezia Giulia, LA=Lazio, LI=Liguria, LO=Lombardia, MA=Marche, MO=Molise, PI=Piemonte, PU=Puglia, SA=Sardegna, SI=Sicilia, TO=Toscana, UM=Umbria, VA=Valle d'Aosta, VE=Veneto, BZ=Provincia Autonoma di Bolzano, TR=Provincia Autonoma di Trento

Funzioni/aree ↓	Collocazioni Progetti																						
	Regioni →	AB	BA	CL	CA	ER	FV	LA	LI	LO	MA	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	BZ	TR	
FORMAZIONE PROFESSIONALE																							
G. RISORSE STRUMENTALI /ATTREZZATURE																							
Hardware																							
H. INTERVENTI FORMATIVI																							
Corsi riqualificaz. operatori FP																							
Corsi sper. per figure innovative																							
Corsi sper. categorie svantaggiati																							
I. PROGETTI PARTICOLARI A CARATTERE TRASVERSALE																							
ORIENTAMENTO PROFESSIONALE																							
Progetti particolari																							
Costruzione/potenz. Data base																							
Realiz. Strutture erogaz. servizi																							
Produzione materiali																							
Formazione operatori																							
Studi, ricerche, sperimentazione																							

Fonte: ISFOL

Legenda: AB=Abruzzo, BA=Basilicata, CA=Calabria, CM=Campania, ER=Emilia Romagna, FV=Friuli Venezia Giulia, LA=Lazio, LI=Liguria, LO=Lombardia, MA=Marche, MO=Molise, PI=Piemonte, PU=Puglia, SA=Sardegna, SI=Sicilia, TO=Toscana, UM=Umbria, VA=Valle d'Aosta, VE=Veneto, BZ=Provincia Autonoma di Bolzano, TR=Provincia Autonoma di Trento

4. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale

4.1. Le leggi organiche del decennio

Nel decennio (1981-1990) sono state emanate 30 leggi; 7 organiche o ordinali (nel senso che regolamentano tutti gli aspetti del sistema formativo-professionale) e 23 di modifica di precedenti provvedimenti.

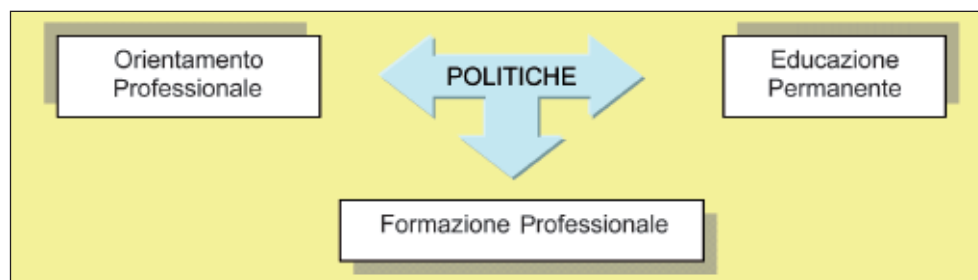
Le sette leggi organiche appartengono a Regioni che:

- legiferano per la prima volta (Molise e Valle d’Aosta nel 1983 e Calabria nel 1985),
- o rivedono radicalmente la loro normativa emanata prima della legge quadro (Provincia Autonoma di Trento nel 1987, Friuli Venezia Giulia nel 1982, Umbria nel 1981),
- o provvedono ad emanare una nuova legge (Piemonte nel 1984 e Toscana nel 1985), pur avendo regolamentato il settore in un periodo relativamente recente e, comunque, dopo la L. n. 845/78.

Di queste leggi forniamo una rapida informazione, seguendo l’ordine cronologico di emanazione.

Regione Umbria - Ciò che caratterizza la L. reg. 21.10.1981, n. 69, “*Norme sul sistema formativo regionale*”, è l’intenzione di regolamentare, sulla base delle disposizioni contenute nella legge-quadro coordinate con quelle del D.P.R. n. 616/1977, un unitario sistema formativo di competenza regionale; un sistema che comprende, insieme alle attività di Formazione Professionale, quelle di orientamento e quelle di educazione permanente (cfr. Figura n. 20).

Figura n. 20 - Politiche e attività che costituiscono il sistema formativo della Regione Umbria



La legge ribadisce il carattere pubblico del sistema formativo e il suo stretto collegamento con il piano regionale di sviluppo, rispetto al quale la programmazione del settore, rappresenta un’attuazione (artt. 2, 3, 4).

Le funzioni di programmazione sono supportate da rilevazioni effettuate da un osservatorio del mercato del lavoro organizzato dalla Giunta regionale. Le compe-

tenze programmatiche sono riservate alla Regione, cui spetta l'elaborazione e l'approvazione del programma pluriennale e dei piani annuali, mentre il coordinamento territoriale dell'organizzazione e della gestione è delegato alle associazioni dei comuni (art. 5).

Le attività formative sono rivolte a tutti i possibili livelli tecnico-professionali.

Sono previste ipotesi di integrazione tra esigenze formative e sistema scolastico: per la sperimentazione di nuovi modelli formativi (sia al termine del biennio sia nel corso della scuola secondaria superiore), fondati anche sulle possibilità di rientro nel sistema scolastico statale a livelli corrispondenti alle conoscenze acquisite durante le esperienze di formazione. Il concorso della scuola, insieme a quello delle strutture di assistenza socio-sanitaria è sollecitato anche con riferimento al problema dell'inserimento sociale, lavorativo e scolastico dei disabili e dei disadattati (artt. 12, 13, 15).

Prospetto n. 10 - *Leggi ordinarie e di modifica sulla Formazione Professionale in ordine cronologico (in grassetto le leggi ordinarie)*

Regione/ Provincia A.	PRIMA DELLA L. N. 845/78	DOPO LA L. N. 845/78	
		Prima legge	Nuova legge
P.A. Trento	04.07.1959, n. 9 ¹⁸²		04.09.1987, n. 21 ¹⁸³
Bolzano	27.08.1962, n. 9 ¹⁸⁴ 05.09.1964, n. 14 ¹⁸⁵		
Lombardia	17.07.1972, n. 21 ¹⁸⁶ 04.09.1973, n. 44 ¹⁸⁷ 09.09.1974, n. 60 ¹⁸⁸ 16.06.1975, n. 93 ¹⁸⁹		07.06.1980, n. 95 ¹⁹⁰ 04.06.1981, n. 27 ¹⁹¹ 10.06.1981, n. 31 ¹⁹² 27.08.1983, n. 68 ¹⁹³

segue

¹⁸² L. prov. 04.07.1959, n. 9, *Provvedimenti a favore dell'istruzione professionale.*

¹⁸³ L. prov. 03.03.1987, n. 21, *Ordinamento della formazione professionale.*

¹⁸⁴ L. prov. 27.08.1962, n. 9, *Addestramento professionale dei lavoratori.*

¹⁸⁵ L. prov. 05.09.1964, n. 14, *Modifica alla legge provinciale 27 agosto 1962, n. 9.*

¹⁸⁶ L. reg. 17.07.1972, n. 21, *Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10.*

¹⁸⁷ L. reg. 04.09.1973, n. 44, *Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10".*

¹⁸⁸ L. reg. 09.09.1974, n. 60, *Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10".*

¹⁸⁹ L. reg. 16.06.1975, n. 93, *Ordinamento della formazione professionale in Lombardia.*

¹⁹⁰ L. reg. 07.06.1980, n. 95, *Disciplina della formazione professionale in Lombardia.*

¹⁹¹ L. reg. 04.06.1981, n. 27, *Modifiche e aggiunte alla L. reg. 07.06.1980, n. 95.*

¹⁹² L. reg. 10.06.1981, n. 31, *Norme di riordino di disposizioni di spesa previste da leggi regionali, in conformità con le disposizioni della L. reg. 31.3.1978, n. 34, artt. 11-16.*

¹⁹³ L. reg. 27.08.83, n. 68, *Modifiche ed aggiunte alla L. reg. 7.6.1980, n. 95.*

segue

Regione/ Provincia A.	PRIMA DELLA L. N. 845/78	DOPO LA L. N. 845/78	
		Prima legge	Nuova legge
Toscana	17.01.1976, n. 6 ¹⁹⁴		15.11.1980, n. 86 ¹⁹⁵ 21.02.1985, n. 16 ¹⁹⁶
Sicilia	06.03.1976, n. 24 ¹⁹⁷ 18.06.1977, n. 45 ¹⁹⁸ 13.08.1979, n. 201 ¹⁹⁹		12.03.1986, n. 12 ²⁰⁰
Marche	23.08.1976, n. 24 ²⁰¹ 03.09.1978, n. 17 ²⁰²		
Campania	30.07.1977, n. 40 ²⁰³		28.08.1981, n. 62 ²⁰⁴ 28.03.1985, n. 21 ²⁰⁵ 26.04.1985, n. 33 ²⁰⁶
Lazio	06.04.1978, n. 14 ²⁰⁷		
Friuli V.G.	31.12.1965, n. 35 ²⁰⁸ 10.01.1977, n. 1 ²⁰⁹ 18.05.1978, n. 42 ²¹⁰		16.11.1982, n. 76 ²¹¹ 19.06.1985, n. 5 ²¹²

segue

¹⁹⁴ L. reg. 17.01.1976, n. 6, *Interventi per la formazione professionale e delega delle relative funzioni agli enti locali.*

¹⁹⁵ L. reg. 15.11.1980, n. 86, *Esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.*

¹⁹⁶ L. reg. 21.02.1985, n. 16, *Disciplina degli interventi in materia di formazione professionale.*

¹⁹⁷ L. reg. 06.03.1976, n. 24, *Addestramento professionale dei lavoratori.*

¹⁹⁸ L. reg. 18.06.1977, n. 45, *Aggiunte e modifiche alla L. reg. 6.3.1976, n. 24.*

¹⁹⁹ L. reg. 13.08.1979, n. 201, *Norma aggiuntiva all'art. 9 della L. reg. 6.3.1976, n. 24.*

²⁰⁰ L. reg. 12.03.1986, n. 12, *Misure urgenti a favore dei lavoratori disoccupati nel settore edile. Modifiche all'art. 4 della L. reg. 13.12.1983, n. 120, all'art. 6 della L. reg. 27.12.1969, n. 52 e all'art. 12 della L. reg. 6.3.1976, n. 24, art. 7.*

²⁰¹ L. reg. 23.08.1976, n. 24, *Ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni.*

²⁰² L. reg. 03.09.1978, n. 17, *Modificazioni e integrazioni della L. reg. 23.08.1976, n. 24 recante norme sull'ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni.*

²⁰³ L. reg. 30.07.1977, n. 40, *Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale, in B.U.R., n. 34 del 06.08.1977.*

²⁰⁴ L. reg. 28.08.1981, n. 62, *Modifiche alla legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.*

²⁰⁵ L. reg. 28.03.1985, n. 21, *Modifiche all'art. 9 della legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.*

²⁰⁶ L. reg. 26.04.1985, n. 33, *Modifiche all'art. 79 della legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.*

²⁰⁷ L. reg. 06.04.1978, n. 14, *Disciplina delle attività di formazione professionale.*

²⁰⁸ L. reg. 31.12.1965, n. 35, *La formazione professionale dei lavoratori nella Regione Friuli-Venezia Giulia.*

²⁰⁹ L. reg. 10.01.1977, n. 1, *Interventi in materia di formazione professionale.*

²¹⁰ L. reg. 18.05.1978, n. 42, *Ordinamento della formazione professionale.*

²¹¹ L. reg. 16.11.1982, n. 76, *Ordinamento della formazione professionale.*

²¹² L. reg. 20.05.1982, n. 29, *Interpretazione autentica dell'art. 4 recante: Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo.*

segue

Regione/ Provincia A.	PRIMA DELLA L. N. 845/78	DOPO LA L. N. 845/78	
		Prima legge	Nuova legge
Umbria	25.08.1978, n. 47 ²¹³		21.10.1981, n. 69 ²¹⁴ 11.08.1983, n. 30 ²¹⁵ 12.03.1984, n. 16 ²¹⁶ 26.04.1985, n. 33 ²¹⁷
Veneto	13.09.1978, n. 59 ²¹⁸		21.03.1983, n. 13 ²¹⁹
Puglia	17.10.1978, n. 54 ²²⁰		
Sardegna		01.06.1979, n. 47 ²²¹	11.08.1983, n. 17 ²²² 11.08.1983, n. 18 ²²³ 23.03.1985, n. 4 ²²⁴
Emilia- Romagna		24.07.1979, n. 19 ²²⁵	10.04.1984, n. 17 ²²⁶ 31.01.1987, n. 5 ²²⁷
Liguria		07.08.1979, n. 27 ²²⁸	
Abruzzo		05.12.1979, n. 63 ²²⁹	20.05.1982, n. 29 ²³⁰ 27.08.1982, n. 63 ²³¹ 26.04.1984, n. 33 ²³² 07.05.1985, n. 29 ²³³

segue

²¹³ L. reg. 25.08.1978, n. 47, *Norme in materia di formazione professionale*.

²¹⁴ L. reg. 21.10.1981, n. 69, *Norme sul sistema formativo regionale*.

²¹⁵ L. reg. 11.08.1983, n. 30, *Modificazioni e integrazioni alla legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69*.

²¹⁶ L. reg. 12.03.1984, n. 16, *Modificazione della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale, così come modificata e integrata dalla legge regionale 11 agosto 1983*.

²¹⁷ L. reg. 26.04.1985, n. 33, *Ulteriori modificazioni della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale*.

²¹⁸ L. reg. 13.09.1978, n. 59, *Ordinamento della formazione professionale*.

²¹⁹ L. reg. 21.03.1983, n. 13, *Integrazioni e modifiche alla legge regionale 13 settembre 1978, n. 59, concernente l'ordinamento della formazione professionale*.

²²⁰ L. reg. 17.10.1978, n. 54, *Formazione professionale*.

²²¹ L. reg. 01.06.1979, n. 47, *Ordinamento della formazione professionale in Sardegna*.

²²² L. reg. 11.08.1983, n. 17, *Disposizioni transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante: "Ordinamento della formazione professionale in Sardegna"*.

²²³ L. reg. 11.08.1983, n. 18, *Modifica all'articolo 7 della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47. Recante: "Ordinamento della formazione professionale in Sardegna"*.

²²⁴ L. reg. 23.03.1985, n. 4, *Disposizioni transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante norme sull'ordinamento della formazione professionale in Sardegna*.

²²⁵ L. reg. 24.07.1979, n. 19, *Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni*.

²²⁶ L. reg. 10.04.1984, n. 17, *Acquisizione di strutture pubbliche e private di formazione professionale da parte della regione Emilia-Romagna*.

²²⁷ L. reg. 31.01.1987, n. 5, *Modifiche alla legge regionale 24.07.1979 concernente "Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni"*.

²²⁸ L. reg. 07.08.1979, n. 27, *Disciplina delle attività di formazione professionale*.

²²⁹ L. reg. 05.12.1979, n. 63, *Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo*.

²³⁰ L. reg. 20.05.1982, n. 29, *Interpretazione autentica dell'art. 4 recante "Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo"*.

²³¹ L. reg. 27.08.1982, n. 63, *Modifiche ed integrazioni alla legge n. 63 del 5 dicembre 1979 recante: "Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo"*.

²³² L. reg. 26.04.1984, n. 33, *Modifica della legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di Formazione Professionale nella Regione Abruzzo*.

²³³ L. reg. 07.05.1985, n. 29, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo*.

segue

Regione/ Provincia A.	PRIMA DELLA L. N. 845/78	DOPO LA L. N. 845/78	
		Prima legge	Nuova legge
Piemonte		25.02.1980, n. 8 ²³⁴	03.09.1984, n. 50 ²³⁵
Basilicata		01.03.1980, n. 13 ²³⁶	
Molise		17.11.1983, n. 3 ²³⁷	19.04.1985, n. 8 ²³⁸
Valle d'Aosta		05.05.1983, n. 28 ²³⁹	
Calabria		13.04.1985, n. 18 ²⁴⁰	

Per quanto attiene all'orientamento, gli interventi sono organicamente programmati ed attuati in relazione all'attività di orientamento scolastico, mediante programmi concordati con i distretti scolastici (artt. 21, 22).

Le iniziative di promozione educativa e di educazione permanente concernono l'informazione sociale ed economica, l'educazione sanitaria, le conoscenze dell'ambiente e del patrimonio storico ed artistico e quanto altro può concorrere all'elevazione non solo professionale, ma anche culturale dell'utente (artt. 23, 24).

L'attuazione del sistema formativo presuppone la mobilitazione e l'attivazione di tutte le risorse, pubbliche e private.

Regione Friuli-Venezia Giulia. Ciò che caratterizza in maniera del tutto originale la legislazione friulana, L. reg. 16.11.1982, n. 76 *Ordinamento della formazione professionale*, è l'aver affidato tutta la gestione pubblica degli interventi ad un istituto, l'IRFOP (Istituto Regionale di Formazione Professionale).

Gli altri aspetti del sistema vengono regolamentati secondo schemi normativi consolidati: sia per quanto riguarda il processo programmatorio, articolato in pluriennale ed annuale (artt. 8-9) supportato da indicazioni fornite dall'Osservatorio sul mercato del lavoro e sottoposto al parere di un'apposita Commissione regionale, sia per quanto riguarda la gestione da parte degli enti convenzionati, parametrati tecnicamente e culturalmente, secondo le previsioni della legge-quadro.

Insistente è il tema del raccordo tra Formazione Professionale e il sistema produttivo, realizzato mediante stages (art. 5), attraverso l'istituto delle botteghe-scuola e mediante lo svolgimento di corsi in azienda da parte degli enti convenzionati, quando gli impianti produttivi e le tecnologie impiegate lo rendano necessario (art. 18).

²³⁴ L. reg. 25.02.1980, n. 8, *Disciplina delle attività di formazione professionale*.

²³⁵ L. reg. 03.09.1984, n. 50, *Modificazioni dell'art. 14, 1° comma della L. r. 25 febbraio 1980, n. 8 Disciplina delle attività di formazione professionale*.

²³⁶ L. reg. 01.03.1980, n. 13, *Disciplina del servizio di formazione e orientamento professionale in Basilicata*, in B.U.R., n. 7 del 05.03.1980.

²³⁷ L. reg. 17.11.1983, n. 3, *Disciplina della formazione professionale in Molise*.

²³⁸ L. reg. 19.04.1985, n. 8, *Disposizioni integrative alla legge regionale 17 gennaio 1983, n. 3 recante norme sulla disciplina della formazione professionale in Molise*.

²³⁹ L. reg. 05.05.1983, n. 28, *Disciplina della formazione professionale in Valle d'Aosta*.

²⁴⁰ L. reg. 19.04.1985, n. 18, *Ordinamento della formazione professionale in Calabria*.

Regione Molise. La legge 17.01.1983, n. 3 *Disciplina della formazione professionale nel Molise* prospetta modelli normativi ormai largamente condivisi.

Il processo programmatico si articola in triennale e annuale (art. 9); la gestione viene realizzata direttamente, in strutture pubbliche o di enti convenzionati (art. 7, che riprende le disposizioni della legge-quadro nella loro integrità contenutistica e formale); la partecipazione sociale al sistema è garantita, ai diversi livelli, da una commissione regionale (art. 11) e da un “comitato di controllo sociale della gestione” istituito in ogni centro di formazione (art. 14). La legge non prevede deleghe e considera i centri regionali come “uffici del settore della formazione professionale”.

Regione Calabria. La legge 19.04.1985, n. 18, *Ordinamento della formazione professionale in Calabria*, dal punto di vista dell’ampiezza della materia presenta un’architettura complessa²⁴¹.

Il tema dell’educazione degli adulti, che farebbe supporre una configurazione della L. reg. n. 18 sul modello normativo della legge umbra (v. oltre) rimane circoscritto ad affermazioni di natura dichiaratoria-programmatica negli articoli iniziali.

Una netta perimetrazione viene stabilita tra le funzioni di regia generale del sistema (didattica, mobilità del personale, controllo e vigilanza), attribuite alla Regione, e quelle della gestione degli interventi pubblici alle provincie (art. 43). Notevole peso viene riservato alle provincie nel processo programmatico: esse, infatti, provvedono all’elaborazione di una proposta di piano triennale, (nell’ambito di “uno schema di progetto” predisposto dalla Giunta regionale) e uno annuale.

Regione Valle d’Aosta. La L. reg. 5.05.1983, n. 28, *Disciplina della formazione professionale in Valle d’Aosta*, presenta un’architettura complessa²⁴², in quanto disciplina la Formazione Professionale, l’orientamento e il funzionamento dell’Osservatorio sul mercato del lavoro. Elaborata in tempi relativamente recenti, ha potuto utilizzare le esperienze normative maturate dalle altre Regioni. Per questo le scelte operanti sono le più ricorrenti nella legislazione regionale in materia: programmazione triennale e annuale elaborata dalla giunta, pluralismo gestionale (strutture regionali, di enti locali, di enti di formazione), distinzione tra centri (“unità logistiche con carattere di stabilità e continuità”) e attività (“unità didattiche” progettate in presenza di fabbisogni specifici).

²⁴¹ Le leggi regionali sulla formazione professionale si possono distinguere per la struttura semplice, se si limitano a regolamentare il sistema formativo, o complessa se ampliano il proprio spettro normativo anche all’orientamento professionale o all’osservazione sul mercato del lavoro o ad entrambi. Cfr. ISTITUTO DELL’ENCICLOPEDIA ITALIA, ENCICLOPEDIA GIURIDICA, voce *Formazione professionale* (a cura di GHERGO F.).

²⁴² Vedi nota precedente.

Data la configurazione territoriale, naturalmente, non viene previsto l'istituto della delega. La costituzione di un apposito "Servizio di Formazione e Orientamento professionale" (art. 27) è espressione della volontà di realizzare una regia univoca, precedentemente compromessa dalle iniziative autonome parallele dei singoli assessorati.

Regione Toscana. La Regione, cinque anni dopo la L. reg. 15.11.1980, n. 69, *Esercizio delle funzioni regionali in materia di formazione professionale*²⁴³ emana la L. reg. 21.2.1985, n. 16, *Disciplina degli interventi di formazione professionale* che non presenta un quadro normativo tale da far supporre inversioni di tendenza rispetto a quanto precedentemente elaborato.

Una comparazione tra i due testi, al contrario, rivela numerosi momenti di identità o affinità, tali da far pensare ad un'evoluzione legislativa lungo le stesse linee tendenziali, piuttosto che ad una revisione degli assetti già sperimentati e consolidati.

La L. reg. n. 16/1985, infatti, da un punto di vista formale, si configura, come la precedente, come normativa a larga valenza regolamentare, preoccupata, soprattutto, di definire il quadro istituzionale e i flussi procedurali generali del sistema.

Da un punto di vista contenutistico, recupera la maggior parte delle disposizioni contenute nella L. reg. n. 69/1980, ad esclusione della sezione riservata al personale, che intendeva soprattutto regolare i trasferimenti dalla Regione alle provincie, alle associazioni intercomunali ed alle comunità montane, in concomitanza all'avvio del processo di delega.

Da un punto di vista istituzionale, il testo ripresenta l'impianto fortemente decentrato ed al tempo stesso correlato tra Regione e soggetti di delega.

Le modifiche più consistenti riguardano: il processo di formazione del piano regionale (le provincie presentano alla Regione proposte di intervento elaborate per progetti) e l'estensione della delega, in quanto vengono attribuite alle associazioni intercomunali e alle comunità montane funzioni precedentemente riservate alla Regione (la possibilità di convenzioni con enti terzi, il controllo su attività svolte da enti terzi e sulla attività volontaria di formazione).

Provincia Autonoma di Trento. La L. prov. 3.09.1987, n. 21, *Ordinamento della formazione professionale*, sostituisce quella del 1953, il primo provvedimento di un soggetto non statale in materia di formazione professionale.

La legge disciplina "l'ordinamento della formazione professionale e le modalità di coordinamento con gli interventi di politica del lavoro" (art. 1). Conseguenzialmente la programmazione, con un approccio "unitario", "prevede gli interventi di formazione professionale sia pubblica che privata in raccordo con le politiche

²⁴³ Cfr. Vol. 1 pp. 418-419.

del lavoro e avute presenti le connotazioni del sistema scolastico” (art. 3). Alla Giunta spettano le funzioni di programmazione, di gestione (direttamente o mediante l’Agenzia del Lavoro, autorizzata a stipulare convenzioni con imprese e loro consorzi, per lo svolgimento delle attività formative affidate) e di controllo.

Ma per quanto riguarda l’attuazione ci si muove in una prospettiva positivamente pluralista (“promozione della pluralità di iniziative nella valorizzazione della proposta pubblica e nel rispetto e sostegno delle molteplici realtà di formazione presenti nel territorio ...”) (art. 2).

Il provvedimento, inoltre, introduce la “valutazione di efficienza e di efficacia come strumento stabile di analisi e di verifica degli interventi” e prevede l’elaborazione ogni tre anni di un rapporto sullo stato della formazione professionale nella Provincia.

In un’ottica di formazione ricorrente viene prevista l’alta formazione (durata massima tre anni), “da realizzarsi valorizzando la metodologia dell’alternanza tra ambito formativo e quello lavorativo” (art. 3). In un sistema nel quale la partecipazione degli allievi alle attività formative era considerata rigorosamente gratuita, per la prima volta, la legge trentina prevede un “eventuale concorso a carico degli utenti” (art. 5).

In materia di didattica la legge si muove nell’ottica della fissazione degli standard e non nella definizione dei programmi: “la Giunta determina gli obiettivi formativi per il conseguimento della qualifica, tenuto conto di quanto eventualmente previsto al riguardo dai contratti collettivi e dalla normativa vigenti, i livelli di professionalità cui far riferimento nelle prove per il conseguimento della qualifica” (art. 8).

Un accento particolare viene dato ai sistemi di alternanza: vengono promossi periodi di tirocinio pratico per gli utenti del sistema della formazione professionale e periodi di formazione in azienda (art.13).

Sul versante dei rapporti con la scuola si prevede: a) utilizzazione di personale ed attrezzature dei centri provinciali di formazione professionale per lo svolgimento di attività di lavoro e di formazione tecnologica nell’ambito della scuola dell’obbligo e della scuola secondaria superiore; b) iniziative per consentire, a coloro che abbiano conseguito l’attestato di qualifica, l’accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore; c) iniziative di Formazione Professionale per studenti delle scuole secondarie superiori (art. 14). Per quanto riguarda i requisiti delle strutture formative che accedono al FSE, il testo utilizza un termine che avrà molto successo nei decenni successivi: accreditamento (art. 15).

Uno spazio significativo è rappresentato dalla disciplina dell’Apprendistato, la cui attuazione è affidata all’Agenzia del Lavoro e per il successo del quale si prevedono, tra l’altro, contributi alle aziende per ogni apprendista che frequenta le iniziative di formazione professionale. Sempre all’Agenzia sono affidati interventi formativi per sviluppare forme diverse di microimprenditorialità e per favorire processi di transizione al lavoro autonomo (artt. 20-21).

4.2. *Dalla prima alla seconda generazione di leggi regionali*

L'ultima legge organica, emanata nel decennio '80, è la L. prov. di Trento, che marca, in qualche misura, una differenza rispetto ai modelli di legislazione precedenti.

Con questa legge, infatti, comincia a farsi strada un nuovo modello normativo della Formazione Professionale.

Si tratta, in verità, di un modello che, nella seconda metà degli anni '80, non ha trovato ancora una sua espressione compiuta e definitiva in una legge regionale; un modello, quindi, che appartiene più alla categoria del "diritto condendo" che del "diritto condito" e anche se alcuni suoi elementi si ritrovano nel provvedimento trentino esaminato, l'architettura complessiva del suo impianto alla fine degli anni '80 si può rinvenire solo in alcune proposte di legge (in particolare facciamo riferimento alle proposte assessorili della Regione Basilicata, del Lazio e del Veneto).

L'ISFOL chiama questo modello normativo "della seconda generazione", per distinguerlo da quello che ha caratterizzato la produzione legislativa precedente e che, nonostante le differenti impostazioni e soluzioni tra le diverse Regioni, può essere, nel suo complesso, riportato all'humus storico-culturale della legge-quadro.

La nuova linea legislativa, invece, pur muovendosi necessariamente nell'ambito della legge quadro per quanto riguarda la normativa positiva, ne soffre, però, alcune impostazioni concettuali (legate alla cultura della Formazione Professionale degli anni '70) ma soprattutto marca la propria distanza nell'impostazione del rapporto tra Formazione Professionale e politiche dell'impiego. Tale differenza può essere così esplicitata.

La legge quadro, pur tentando di recuperare la Formazione Professionale all'ambito delle politiche dell'impiego, riscattandola dal ruolo di sottosistema scolastico per un'utenza svantaggiata, continua, però, a considerarla in una visione "settoriale" come uno strumento accanto agli altri strumenti (orientamento, osservatorio, misure per l'occupazione) che compongono il quadro della politica attiva del lavoro.

La filosofia del nuovo modello legislativo si rifà, invece, ad una visione sistemico-integrata, che caratterizza l'impianto legislativo in maniera originale:

- sul piano programmatico, per un processo di programmazione unitario per tutto l'arco delle politiche dell'impiego;
- sul piano gestionale, per il dilatato spettro operativo riservato al CFP che, da sola sede di erogazione corsuale diventa anche sede di servizi per l'orientamento e l'osservazione del mercato del lavoro.

4.3. *Una lettura sinottica della legislazione regionale*

Com'è noto, la L. n. 845/78 ha in pratica rotto una tradizione consolidata di precarietà di strumenti normativi ed ha finalmente disegnato un'architettura del sistema nei suoi principali snodi strutturali, gestionali, organizzativi e didattico-for-

mativi, operando, tra l'altro, una difficile sintesi politica di prese di posizione spesso molto divergenti.

Nell'ambito delle linee prospettate dalla legge-quadro, ciascuna Regione ha successivamente provveduto a varare proprie leggi o a rivedere leggi precedentemente emanate, per eliminare eventuali momenti di divergenza o incoerenze con la legge nazionale.

Da questo corpus legislativo sottoponiamo ad un'analisi comparativa le previsioni relative ad alcune aree tematiche:

- ruolo delle Regioni e delega delle funzioni,
- programmazione e valutazione,
- organi collegiali consultivi,
- soggetti che realizzano le attività,
- organizzazione didattica.

4.3.1. Ruolo della Regione e la delega delle funzioni

Il passaggio da un'ottica prevalentemente centrata sul funzionamento interno del sistema all'apertura verso gli attori esterni al settore orienta la Regione nell'assumere soprattutto un ruolo di programmazione, di coordinamento e di controllo. Con questa affermazione naturalmente non viene negata alla Regione la possibilità di gestire direttamente dei servizi: più semplicemente si afferma che il ruolo istituzionalmente più proprio e specifico è quello connesso alla programmazione-valutazione delle attività. Questo non significa ridimensionare la funzione regionale; significa, al contrario, la valorizzazione del ruolo strategico rispetto a quello tattico, delle capacità di governo rispetto a quelle di amministrazione.

Figura n. 21 - *Funzioni della Regione*



Una Regione, infatti, risponde ai suoi compiti istituzionali, non quando gestisce tutto, ma quando riesce a programmare-valutare tutto. Da un punto di vista organizzativo questo significa, da una parte depotenziamento della macchina ge-

zionale, dall'altra potenziamento della struttura di indirizzo, programmazione, controllo e valutazione.

Su questo tema troviamo interessanti considerazioni nel Piano pluriennale Lombardia 1983-84/1985-86 e soluzioni originali nella legge ombra.

Per la Regione Lombardia quattro sono le funzioni che devono essere garantite dalle strutture centrali regionali:

- la programmazione,
- il supporto alla qualità della progettazione formativa,
- il coordinamento gestionale,
- il controllo e la vigilanza.

Alla programmazione spettano i compiti di costruzione di scenari e analisi dei fabbisogni; elaborazione di politiche e individuazione di obiettivi nel medio-lungo periodo; la verifica dei processi di cambiamento e lo sviluppo dei rapporti con gli attori esterni alla funzione di supporto di qualità.

Alla seconda funzione, la progettazione formativa, spettano, soprattutto, la promozione e lo sviluppo di iniziative sperimentali nelle metodologie, nei contenuti e nelle tecnologie formative, nonché l'aggiornamento dei docenti.

Alla funzione di coordinamento gestionale vengono affidati i compiti di definizione, d'intesa con i CFP, dei piani a breve e la verifica dello stato di avanzamento dei piani e dei programmi.

Infine, alla funzione di controllo e vigilanza spettano i controlli di efficacia, efficienza, adeguatezza delle performance dei CFP: la verifica della correttezza dei dati contabili, la valutazione globale sulla capacità delle singole strutture di raggiungere e di rispettare gli obiettivi indicati.

L'impostazione della legge ombra, invece, individua una strutturazione "a rete" che si articola in: un livello centrale (Regione), un livello intermedio (Provincia e due Comuni capoluogo), un livello periferico (CFP). Alla Regione, liberata da tutti i compiti di natura gestionale (trasferiti alle Province e ai Comuni capoluogo), spettano le funzioni di "regia" e, soprattutto, di elaborazione delle politiche formative di lungo periodo e di punti di raccordo delle informazioni provenienti dal territorio regionale con quelle provenienti dal territorio nazionale e internazionale.

Ma i rapporti Regione e soggetti istituzionali sub-regionali si iscrivono nel più ampio capitolo della "delega delle funzioni", prevista dalla legge-quadro all'art. 3, comma 2: "Le regioni disciplinano la delega agli enti locali territoriali delle funzioni amministrative nelle materie di cui alla presente legge". Tale norma, a carattere programmatico, costituisce una traduzione del dettato costituzionale art. 118, comma 3: "La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali".

Delle Regioni che si sono dotate di una legge organica sulla Formazione Professionale 12 prevedono esplicitamente l'istituto della delega; di queste:

- 10, o hanno provveduto a legiferare per la prima volta dopo la legge quadro (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Calabria) o hanno rielaborato la propria normativa in sintonia con la L. n. 845/78 (Campania, Lombardia, Umbria, Toscana, Marche).
- 2, invece, (Lazio e Puglia) hanno approvato la propria legge prima della L. n. 845/78.

Non prevedono l'istituto della delega: il Molise, (legge approvata nell'83), il Veneto (legge varata nel gennaio del '90) e tutte le Regioni a statuto speciale.

Sorprendente il fatto che nessuna Regione a statuto straordinario preveda la delega. Sorprendente perché non è certo la peculiarità istituzionale di queste regioni a precludere processi di delega; e, invece, non ricorre a questo istituto né la Sicilia, né la Sardegna, né il Friuli, che pur all'art. 11 la prima, all'art. 45 la seconda, e all'art. 11 del proprio statuto la terza, riprendono, nella sua integrità materiale, il testo della Costituzione; nemmeno la Valle d'Aosta, per la quale però il problema si pone in maniera del tutto atipica, date le sue dimensioni geografiche e abitative.

La delega non è prevista nemmeno in Trentino, in cui la competenza primaria delle provincie di Trento e Bolzano, provviste di autonomia parziale avente rilevanza costituzionale, non si configura certamente come situazione di delega.

Da menzionare la Liguria che nella sua normativa del '79 rinvia la definizione del problema ad apposita legge, da approvarsi ad avvenuta attuazione della legge di riforma degli Enti locali e, comunque, non oltre il 31 dicembre dell'81.

Tra le Regioni, invece, che prevedono questo istituto, si colloca l'Emilia Romagna con la L. reg. n. 19/1979. Il provvedimento assegna ai Comuni la gestione dei Centri di Formazione Professionale e la facoltà di stipulare convenzioni intese a concedere a scuole statali attrezzature e personale dei centri stessi (artt. 20 e 12, terzo comma).

Alle Province (e al comitato circondariale di Rimini), fino al riordino del governo locale, competono invece (art. 18):

- la predisposizione e la vigilanza sull'attuazione dei programmi e dei piani annuali di settore, nell'ambito e in conformità degli indirizzi programmatici e del piano pluriennale regionale, nonché dei criteri generali elaborati dalla giunta regionale e approvati dal consiglio (art. 4);
- il coordinamento degli interventi formativi, previa consultazione con i distretti scolastici (art. 12, ultimo comma) e in collegamento con il consiglio scolastico provinciale;
- il controllo sulle attività corsuali gestite da privati e in genere i rapporti, convenzionali e non, con i relativi gestori;
- il rilascio degli attestati di qualifica;
- la gestione delle graduatorie per incarichi e supplenze del personale docente.

I comprensori sono dotati, poi, di un ruolo meramente consultivo nei confronti delle Province in relazione alla loro attività programmatoria, fungendo, però, al

tempo stesso da filtro e da istanza di riferimento per le comunità montane e per i distretti scolastici (art. 19).

In complesso, va notato come nella legge emiliana, al di là del riassetto delle funzioni nella materia secondo lo schema dell'erogazione programmata del servizio e della valorizzazione dei diversi livelli delle autonomie locali, l'istituto della delega trovi però sempre una disciplina puntuale: la Regione si riserva di coordinare l'esercizio delle attribuzioni delegate per mezzo di direttive della giunta o del consiglio, le prime rese vincolanti dal parere della competente commissione consiliare, sentiti gli enti delegati (art. 21); è prevista la sostituzione nel compimento di singoli atti o la facoltà di "dare disposizioni per l'erogazione del servizio" in caso di persistente inerzia ovvero di non integrale attuazione di direttive vincolanti da parte dell'ente delegato (art. 22); infine, è consentita la revoca nei confronti di singoli enti con legge regionale (articolo 23), mentre l'obbligo di reciproca informazione, per la Regione e per gli enti delegati (art. 24) corrisponde a modelli di tipo collaborativo.

Nella L. reg. dell'Abruzzo n. 63/1979 la delega, disciplinata di massima secondo le regole dettate nella legge generale n. 44 dell'11 settembre 1979, è conferita alle comunità montane e alle comunità non montane, queste ultime istituite dallo stesso provvedimento, per tutto ciò che attiene all'attuazione dei piani annuali e alla vigilanza sulle attività formative gestite per mezzo di convenzione (art. 18). L'elaborazione dei piani da parte degli enti delegati si svolge entro le maglie degli indirizzi programmatici e del piano pluriennale regionale, nonché di criteri generali appositamente predisposti in sede regionale (art. 4); nel rispetto degli indirizzi, la giunta regionale emana (art. 12) direttive concernenti la tipologia e l'ordinamento didattico dei corsi, l'organizzazione amministrativa e contabile delle attività formative, la preparazione delle graduatorie per incarichi e supplenze, il funzionamento dei comitati di controllo sociale a struttura partecipata, istituiti presso ogni centro (art. 13). Alla Giunta regionale, sia per la formulazione delle direttive che per ogni altra attribuzione di settore, è affiancata una consulta per la Formazione Professionale (art. 17), composta anche da rappresentanti degli enti locali. Ogni altro profilo dei rapporti tra regione e destinatari della delega è disciplinato per rinvio alla legge generale sulla delega: così, per il caso di inattività dell'ente delegato, il procedimento di fissazione di un termine per l'adempimento, la nomina di un commissario "ad acta", la revoca della delega da parte del consiglio regionale su proposta della giunta (art. 11, l. 44/1979).

Anche la L. reg. della Basilicata n. 13/1980 individua nelle comunità montane i titolari delle attribuzioni delegate, con l'eccezione del comune di Matera (art. 11). La delega comprende la gestione dei centri esistenti o da crearsi, mentre corsi isolati (art. 12) e interventi straordinari (art. 13), qualora non debbano essere assegnati alle unità sanitarie locali in ragione della materia e del tipo di utenti, competono ai centri solo se essi possano garantire adeguate strutture organizzative. Diversamente viene preferito l'affidamento a terzi per convenzione.

Nella L. reg. del Piemonte n. 8/1980 destinatari della delega sono, invece, i comuni, purché consorziati fra di loro e con le comunità montane in ambiti territoriali coincidenti con il ritaglio comprensoriale²⁴⁴, ovvero, nel caso del comune di Torino, nelle articolazioni infracomunali del decentramento. Per le attività gestionali gli enti delegati possono avvalersi dei servizi e degli uffici della regione, ovvero, mediante convenzione delle province (artt. 12 e 5, quarto e quinto comma). Le procedure programmatiche estremamente articolate (artt. 5 e 7) sono intese a consentire un attivo coinvolgimento degli enti locali e al contempo ad assicurare uno stretto raccordo tra la programmazione socio-economica generale e quella di settore: il risultato è ottenuto assegnando ai comitati comprensoriali, nell'ambito delle procedure di approvazione del piano socio-economico e del piano territoriale comprensoriale, il compito di esprimere un parere sul piano pluriennale per la Formazione Professionale: sulla base delle indicazioni regionali e comprensoriali i consorzi, sentiti i distretti scolastici, predispongono poi il piano pluriennale e il programma annuale.

Nell'alveo della tendenza verso la delega di funzioni agli enti locali si è collocata anche la legislazione lombarda, che con la L. n. 93/75 poteva, invece, considerarsi emblematica dell'orientamento relativamente più "centralistico", caratterizzato da una gestione diretta dei centri o, comunque, delle attività di Formazione Professionale da parte della Regione, pur unita ad una qualche forma di intervento degli enti locali nelle procedure programmatiche. La L. reg. n. 95/1980, infatti, compie la scelta della delega, anche se in forma mista e comunque alquanto diversa dalle altre regioni. Il sistema pubblico di Formazione Professionale consiste, cioè, in centri istituiti e gestiti direttamente dalla Regione, ovvero dagli enti locali (art. 22, quarto comma e art. 12). La soluzione della gestione regionale, di portata più limitata, vale per i centri la cui rilevanza tecnico-formativa richieda la gestione diretta da parte della Regione.

Nel secondo caso, da considerarsi normale, la delega non è conferita in modo omogeneo ad una sola categoria di enti locali o di loro forme associative, ma ai comuni o alle loro associazioni o alle comunità montane secondo modalità di trasferimento da deliberarsi dalla giunta, sentita la competente commissione consiliare (art. 62). Alle province vengono, invece, assegnate attribuzioni (art. 63) riassumibili nella vigilanza sulle attività formative libere e nei conseguenti adempimenti tecnici e finanziari, nella vigilanza e tutela delle istituzioni locali operanti nel settore, nella nomina dei componenti dei loro organi e nella nomina dei comitati di controllo sociale istituiti presso ogni centro (artt. 33-34). Quanto ai procedimenti programmatici, articolati in modo assai complesso (artt. 10-13), sono le province, almeno fino al riordino del sistema delle autonomie locali, ad elaborare una proposta di piano triennale per la Formazione Professionale, sulla base di uno schema

²⁴⁴ Previsto dalla L. reg. n. 41 del 9 luglio 1976.

predisposto dalla competente commissione consiliare regionale e a conclusione di una fase istruttoria molto ampia, imperniata sull'acquisizione dei pareri dei comuni singoli o associati, delle comunità montane, dei consigli scolastici distrettuali, degli enti gestori e dei comitati di controllo sociale dei centri, nonché delle consulte provinciali per la Formazione Professionale. Queste ultime sono costituite dalle amministrazioni provinciali e sono dotate di competenze consultive, propositive e promozionali; un analogo organo è istituito anche a livello regionale (art. 14). Le proposte provinciali sono coordinate e integrate dal comitato interassessoriale²⁴⁵, sottoposte all'esame della consulta regionale e, infine, approvate dal consiglio regionale.

Nella L. reg. della Toscana n. 86 del 15 novembre '80, che sostituisce interamente la normativa precedente del 1976, le attribuzioni gestionali sono affidate alle associazioni intercomunali²⁴⁶, che le svolgono direttamente tramite CFP o le affidano mediante convenzioni a centri appartenenti a singoli comuni.

Prospetto n. 11 - *Soggetti di deleghe nelle legislazioni regionali sulla Formazione Professionale*

ABRUZZO	BASILIC.	CAMPANIA	EMILIA. R.	FRIULI V.G.	LAZIO
Comunità montane	Comunità montane e Com. Matera	Comprensori	Da definire nella Legge su autonomie locali		Consorzi Comprens. di Comuni Per Roma le circoscrizioni
<i>SOGGETTI SOSTITUTIVI IN ATTESA COSTITUZIONE SOGGETTI DELEGATI</i>					
Regione		Province	Provincia e Comuni		
LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	MOLISE	PIEMONTE	PUGLIA
	Comuni Ass. Comuni Com. montane Province	Comprensori		Consorzi di comuni	Comprensori
<i>SOGGETTI SOSTITUTIVI IN ATTESA COSTITUZIONE SOGGETTI DELEGATI</i>					
		Comunità montane e Province		Regione	Province e/o Consorzi degli Enti locali
SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	UMBRIA	VAL D'AOSTA	VENETO
		Associazioni intercomunali	Associazioni intercomunali		

²⁴⁵ Cfr. L. reg. n. 42 del 01.08.1979, *Ordinamento dei servizi e degli uffici della giunta regionale*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 31, del 1.08.1979, supplemento ordinario n. 1.

²⁴⁶ Istituite dalla L. reg. 17 agosto 1979, n. 38.

Alle Province, invece, competono essenzialmente (art. 7) attribuzioni di coordinamento dei pareri e delle proposte dei soggetti pubblici e privati coinvolti negli articolati procedimenti programmatori anche mediante l'istituzione di apposite commissioni consultive, nonché più generiche funzioni di "supporto tecnico-didattico organizzativo" in sede di realizzazione dei piani, con particolare riguardo alle variazioni da operarsi in essi.

La L. reg. della Campania n. 62 del 28 agosto 1981 modificativa della L. 40 del '77, ribadisce le scelte operate dalle normative preesistenti; il comprensorio è soggetto di delega e, in attesa della sua attuazione, tale compito viene svolto dalle Amministrazioni provinciali.

A queste spettano le formulazioni di proposte (art. 8) sentiti, tra gli altri, comuni e comunità montane per i piani annuali e pluriennali, la gestione degli interventi pubblici e il controllo didattico-amministrativo delle attività corsuali (art. 12).

Soggetto di delega nella legge umbra 21 ottobre 1981, n. 69 sono le associazioni intercomunali. L'attività di programmazione è attribuita alla Regione (art. 3), ma l'elaborazione del piano annuale delle attività è predisposto sulla base delle proposte presentate dalle associazioni intercomunali, alle quali sono pure attribuite le funzioni gestionali delle attività, nonché la stipula di convenzioni con scuole e istituti.

Dall'analisi comparata delle diverse leggi regionali si deduce un panel di soluzioni adottate estremamente disomogeneo:

- sia nelle scelte del soggetto delegato (comuni, associazioni di comuni, compromessi, provincia o anche formula miste di associazioni intercomunali e province, ecc.) (cfr. Prospetto n. 11),
- sia nell'ampiezza della delega stessa (cfr. Prospetto n. 12).

Se riordiniamo questa situazione magmatica in schematizzazioni di massima, si può affermare che la legislazione regionale in materia di Formazione Professionale propone per la delega due architetture fondamentali (cfr. Figura n. 22):

- la prima si caratterizza per un forte accento sul momento sub-regionale con una dilatazione dell'istituto sia sul versante della programmazione sia sul versante gestionale sia su quello amministrativo-procedurale;
- la seconda mantiene alla Regione la regia dell'intero sistema: le deleghe sono per lo più limitate alla gestione dei centri pubblici, mentre i soggetti sub-regionali partecipano all'elaborazione della programmazione, soprattutto in termini di pareri e proposte.

La schematizzazione proposta procede per grandi dimensioni, forse anche troppo grandi.

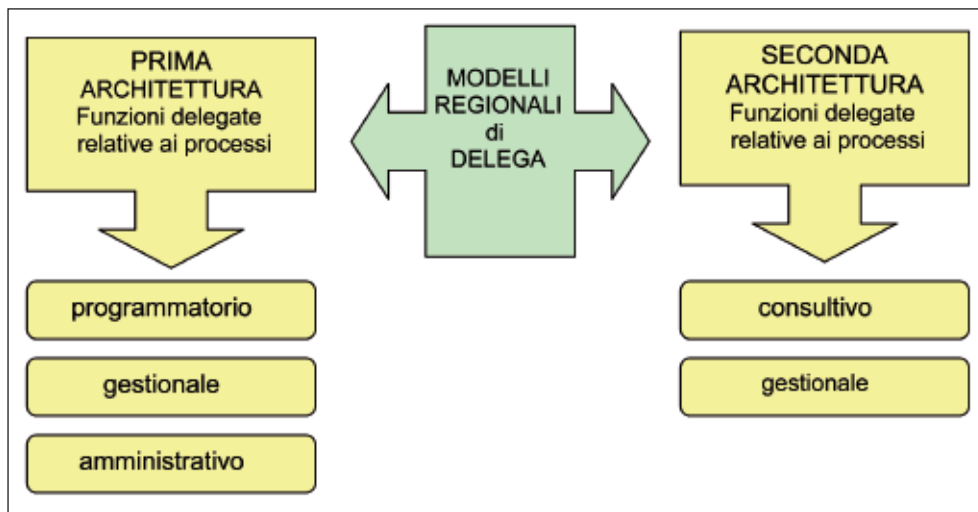
Ma, a nostro avviso, tentare di dettagliare maggiormente le caratteristiche dell'uno o dell'altro sistema significa ricalcare la situazione particolare di questa o quella regione, perdendo di vista l'intelaiatura, sia pur minima, che sottostà a tutte.

Certo non si può a priori esprimere un giudizio preferenziale per l'uno o l'altro impianto. Ci limitiamo a sottolineare le potenzialità e i rischi che ciascuna delle soluzioni prospettate contiene.

Prospetto n. 12 - Materie di deleghe nelle legislazioni regionali sulla Formazione Professionale

	AB	BA	CA	ER		LA	LO		MA	PI	PU	TO		UM
				prov.	com.		prov.	com.				prov.	com.	
PROGRAMMAZIONE														
Parei e proposte														
- piani triennali			■											
- piani annuali			■										■	■
Predisposizione														
- piani triennali				■									■	■
- piani annuali									■	■			■	■
Proposte per acquisto														
costruzione locaz. e attrezzature														
CFP						■								
GESTIONE														
Gestione CFP	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Supporto tecn. didat.												■		
Stipula convenzioni														
- con enti e aziende				■									■	
- con scuole e az. per tirocinio e alternanza														
Nomina														
- commiss. esami	■													
- comitato controllo sociale						■		■						
- organi collegiali di Enti								■						
Rilascio attestati di qualifica				■										
Personale:														
- istituzione albo				■										
- gestione albo				■										■
- predisposizione interventi di formazione														
aggiornamento personale														
riqualificazione personale											■			
CONTROLLO E VIGILANZA														
Tutela e vigilanza	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
- sui corsi FSE													■	
ORIENTAMENTO														
Orientamento professionale	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Figura n. 22 - Modelli di delega delle funzioni nella legislazione sulla Formazione Professionale



La prima è quella che realizza il massimo livello di partecipazione; può incorrere, però, in mancanza di un preciso coordinamento, in dinamiche centrifughe non controllabili e in situazioni frammentarie difficilmente poi riconducibili e schemi unitari.

La seconda impostazione, che tende alla costruzione di un sistema, funziona in presenza di una efficace regia regionale e in relazione alla capacità di adeguate risposte in tempi reali da parte dei soggetti interessati.

L'opportunità di adottare un modello piuttosto che un altro non può essere decisa a priori, ma deve tener presente una serie di variabili, quali la conformazione territoriale, l'ampiezza demografica e geografica, il tessuto produttivo, il livello di efficienza degli enti intermedi esistenti, i tempi di realizzazione e di piena funzionalità di enti da costituire, il consolidato formativo, in termini quantitativi, tipologici e di distribuzione territoriale, ecc.

Se si dovesse tirare una sommaria valutazione sull'esperienza di questo istituto si dovrebbe concludere, a parte alcune rare eccezioni, tra le quali in primis l'Emilia Romagna, che è un bilancio non esaltante. La Formazione Professionale è un fenomeno complesso che implica, per coloro che se ne occupano, conoscenze e capacità metodologiche multidisciplinari (di carattere didattico, sociologico, giuslavoristico, giuridico, amministrativo, contabile...). La rarità, però, di tali competenze nella pubblica amministrazione fa sì che queste siano inversamente proporzionali al livello di decentramento realizzato. Ed è stato proprio il livello di delega quello che ha creato più problemi alla funzionalità complessiva del sistema. In questo senso vanno lette le prese di posizione normative delle Regioni Marche e Umbria che, rivedendo le precedenti soluzioni, hanno spostato la delega a livelli più alti, trasferendola dalle Comunità montane e associazioni intercomunali alle Province.

D'altra parte anche la legge 142/90, "*Ordinamento delle autonomie locali*"²⁴⁷ individua nella Provincia il soggetto sub-regionale destinatario di delega²⁴⁸.

4.3.2. Programmazione e valutazione

a) *La programmazione*

L'idea della programmazione è una delle idee-guida della legge quadro.

Già l'art.1 pone una particolare enfasi sul concetto della Formazione Professionale come fenomeno strumentale della politica attiva del lavoro, funzionale agli obiettivi della programmazione economica.

L'art. 3, invece, dà una dimensione operativa alla declaratoria dell'art. 1, precisando:

- le premesse conoscitive ("programmazione economica, regionale e comprensoriale"), e le modalità per l'acquisizione dei flussi informativi ("sistematiche rilevazioni dell'evoluzione dell'occupazione e delle esigenze formative");
- i soggetti che a diverso titolo concorrono all'elaborazione del processo programmatico ("Regione, uffici periferici del Mips, enti locali, categorie sociali, altri enti interessati").

La norma rappresenta una fase di forte evoluzione rispetto a quadri culturali preesistenti e comporta una notevole carica innovativa nei confronti delle procedure attivate durante la gestione ministeriale e nei primi anni della gestione regionale.

Abbiamo già osservato che, dal punto di vista giuridico, la capacità programmatica del Ministero del Lavoro e delle Regioni, era tale da consentire la più ampia discrezionalità. Al di là dei poteri di carattere formale, era la stessa qualità di erogatori dei finanziamenti che poneva Ministero e Regioni nella possibilità di indirizzare il settore (senza incontrare limitazioni sostanziali), incentivando o disincentivando le attività, a seconda della loro congruità con lo sviluppo del sistema economico.

Di fatto, però, questa funzione è stata molto spesso delegata al momento gestionale del settore, sulla scorta anche di quanto prevedeva la L. 264/49 che inseriva, nella prassi programmatica delle attività formative "la proposta istitutiva" di insediamenti e di interventi da parte degli enti di formazione²⁴⁹. Questa procedura, anche se formalmente, riservava l'autorizzazione ultima al Ministero e alle Regioni, attribuiva ad un soggetto che non aveva la capacità istituzionale, una funzione strettamente politica, come è quella della rilevazione e segnalazione dei fabbisogni formativi.

²⁴⁷ Cfr. G.U., Supplemento Ordinario n. 135 del 12.06.1990.

²⁴⁸ Cfr. Capo V La Provincia Art. 14. (Funzioni). "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: ... compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale".

²⁴⁹ Vedi vol. I, p. 60 e ss.

La legge quadro elimina questa confusione di ruoli e ristabilisce una situazione di correttezza istituzionale, riconoscendo alle Regioni l'esclusiva responsabilità del processo programmatico al quale partecipano, in un ruolo propositivo - consultivo, le forze sociali, gli enti locali e gli enti di formazione. Nonostante, però, la chiarezza concettuale e normativa della L. n. 845/78 si deve constatare che l'azione programmatica delle Regioni in materia di FP, presenta ancora un funzionamento approssimativo e incerto, che sembra privilegiare più l'attività di "amministrazione" che quella di "governo".

Tradizionalmente, infatti, la funzione di programmazione delle Regioni è stata espletata secondo filosofie operative:

- che di fatto considerano la Regione come mero tramite dell'offerta formativa verso canali finanziari comunitari e statali;
- che tendono ad aggregare il massimo di formazione, con propensione all'infinito, per attingere al massimo dei finanziamenti comunitari e statali;
- che segmentano il processo programmatico delle politiche formativo-occupazionali in piani diversi e separati.

Omologare tutte le situazioni regionali in un tal giudizio globalmente negativo può essere semplicistico e ingeneroso; certo è che, anche laddove il livello di efficienza è più alto e il recepimento delle innovazioni più tempestivo, il margine di scarto tra quanto si fa e quanto si dovrebbe fare è ancora notevole. Segno evidente, a nostro avviso, che la spiegazione, o meglio, le spiegazioni di tale fenomeno sono di carattere generale-istituzionale, alcune relative al tipo di rapporto e procedure tra Stato e Regioni, alcune relative al settore della Formazione Professionale.

Proviamo, senza avere alcuna pretesa di esaustività, a passare in rassegna i principali fattori che condizionano la piena attività programmatica della Regione; fattori che incidono o sul piano quantitativo o sul piano tipologico degli interventi formativi.

Il primo fattore di condizionamento va individuato negli scarsi spazi concessi all'autonomia finanziaria delle Regioni e non tanto perché queste non siano dotate di risorse proprie, ma perché, nell'ambito delle risorse a disposizione delle Regioni, è altissima la quota di capitali a destinazione vincolata. Nel momento in cui una quota sempre maggiore del bilancio regionale è rappresentata da risorse a destinazione rigidamente finalizzata non solo nel genere complessivo delle spese, ma proprio nella specificità della destinazione, diventa più difficile per le Regioni programmare, visto che la quota di risorse libere o parzialmente vincolate, sulle quali si può esercitare uno sforzo programmatico, si riduce e che, quindi, una gran parte del bilancio è irrigidito da queste destinazioni. Questo stato di cose tende ad accentuare l'immagine e il ruolo delle Regioni come terminali di un processo di distribuzione delle risorse sul territorio; cioè come soggetti dotati di scarso potere decisionale, momenti strumentali di erogazione finanziaria.

Un secondo fattore che condiziona e ridimensiona l'attività programmatica delle Regioni è costituito dalla divisione di competenze, nell'ambito delle politiche

dell'impiego, tra i tre momenti logicamente e strutturalmente distinti ma funzionalmente correlati di collocamento, mobilità e qualificazione professionale, segmentati tra Stato (i primi due) e Regioni (il terzo).

Figura n. 23 - *Motivi che condizionano il processo di programmazione della FP*



Un ulteriore motivo condizionante e, forse, in termini di incidenza, almeno per molte Regioni, il più determinante, va rintracciato all'interno stesso del settore della Formazione Professionale. Il sistema formativo regionale ha ormai raggiunto, attraverso delle sedimentazioni successive, un livello di strutturazione così maturo da rendere problematiche operazioni di modifica dell'esistente. L'assetto interno della Formazione Professionale presenta, cioè, un intreccio così integrato tra le diverse variabili che lo compongono (risorse logistiche, tecnologiche e umane) che tentare anche semplici razionalizzazioni può diventare operazione traumatica. Di fronte ad una situazione così problematica la programmazione regionale perde ogni capacità innovativa e troppo spesso tende a ridursi ad una liturgia ripetitiva, in cui, di anno in anno, cambiano solo le somme finali della lievitazione dei costi.

Un altro limite, che pure contribuisce ad isterilire il processo programmatario, è imputabile alla struttura organizzativa delle Regioni. Prevale ancora nella maggior parte di esse la settorialità delle aree di intervento e quindi una conseguente articolazione delle proprie strutture e procedure con forti connotati specialisti e monofunzionali. Questa logica e questa dimensione operativa si traducono in una strutturazione degli assessorati come momenti autonomi e scarsamente interrelati.

In relazione ai processi decisionali, infatti, il collegamento e il raccordo operativo e gestionale fra i diversi rami delle amministrazioni, in genere, non trova risposte strutturali formali, ma viene affidato ad aggiustamenti o assemblaggi a posteriori da parte delle giunte o a momenti informali di collaborazioni c/o raccordo di tipo procedurale tra i funzionari. Questi limiti organizzativi contribuiscono non poco a rompere l'unitarietà del processo programmatico della Formazione Professionale. Se si considera, infatti, che esistono diverse canalizzazioni di flussi finanziari da parte dello Stato (fondo di rotazione, fondo per la Formazione Professionale sanitaria, fondi per la formazione dei divulgatori agricoli ...) che trovano a livello regionale referenti, destinatari e gestori diversi (assessorato alla Formazione Professionale, alla Sanità, all'Agricoltura ...), è facile dedurre il rischio di una frantumazione della politica formativa in politiche settoriali-campanilistiche fuori da logiche e strategie unitarie.

Occorre, inoltre, fare i conti anche con la professionalità dei funzionari regionali. Per antica tradizione il funzionario pubblico nel nostro paese presenta una caratterizzazione più burocratica che tecnica. Il suo approccio operativo ai problemi è di carattere prevalentemente amministrativo; per cui tutto rischia di ridursi a "provvedimento da assumere" e a "pratica da espletare". In questo approccio lavorativo, paradossalmente, si può affermare che la preoccupazione prima non è la soluzione dei problemi ma la perfezione formale degli atti. È evidente l'inadeguatezza di un tale approccio nel pianificare un'attività "multifattoriale" come quella formativa; pianificazione che implica la conoscenza e la capacità di utilizzazione di metodologie per la lettura dei fabbisogni a livello territoriale, professionale e per fasce di utenza.

Da ultimo, come ulteriore elemento critico, va segnalata la prassi generalizzata delle programmazioni parallele di interventi relative alle politiche del lavoro, anche se si cominciano a registrare di fatto alcuni fenomeni positivi in proposito. Il maggiore impulso a muoversi in questa direzione viene dalla "legislazione della II generazione". Tale legislazione, partendo dalla constatazione dello spessore di interferenze e interazioni tra i diversi segmenti che compongono le politiche formative-occupazionali (l'osservazione del mercato del lavoro, l'orientamento, e la Formazione Professionale, le misure per la promozione dell'occupazione e della imprenditorialità), arriva a prevedere forme di programmazione univoca dei vari segmenti non di una gestione unica.

Non si tratta, cioè, di spostare gli equilibri gestionali consolidati, ma di programmare secondo una logica unitaria ed in un atto formale unico. Il problema, pertanto, non è di deleghe assessorili, ma di cultura e di capacità metodologiche programmatiche delle Regioni.

Ci sembrava opportuno premettere queste considerazioni critiche per offrire una chiave di lettura realistica della legislazione regionale sulla programmazione delle attività formative; una legislazione che presenta sull'argomento delle prese di posizione senz'altro non univoche, ma nelle quali sono rintracciabili, al di là delle differenze e peculiarità di ciascuna, dei modelli e degli impianti analoghi.

Un'analisi comparativa del processo programmatico previsto dalle leggi regionali può essere condotta attraverso:

- a) l'individuazione dei principali strumenti formali della programmazione;
- b) l'individuazione dei soggetti che partecipano alle diverse fasi di definizione dei programmi e del flusso procedurale nel quale si articolano i diversi momenti del processo di programmazione.

Gli strumenti formali dell'attività di programmazione possono essere:

- di tipo strategico, relativi alla definizione degli obiettivi, degli indirizzi e dei criteri dell'azione regionale e alla loro articolazione in piani e programmi di attività;
- di tipo operativo, relativi all'assegnazione e uso delle risorse e alla definizione delle modalità tecniche per l'attuazione di interventi e progetti specifici.

Appartiene al primo tipo il programma pluriennale, al secondo quello annuale.

Il programma pluriennale (la maggior parte delle leggi regionali non definisce ulteriormente l'arco temporale: solo Marche, Liguria e Valle d'Aosta precisano la scadenza triennale) stabilisce le finalità generali, i vincoli, le modalità e i criteri da adottarsi nella elaborazione ed esecuzione degli interventi rispondenti ad obiettivi organici da attuare secondo progetti e il quadro delle risorse che la Regione prevede di acquisire nel periodo ed in relazione agli interventi previsti.

Da un punto di vista contenutistico il taglio dei programmi dato dalle leggi talvolta privilegia più "il filone territoriale" (Piemonte), talvolta più il filone "finanziario-contabile" (Marche), talvolta è più attento ai comparti produttivi; ma più spesso viene proposta una lettura integrata di queste diverse variabili.

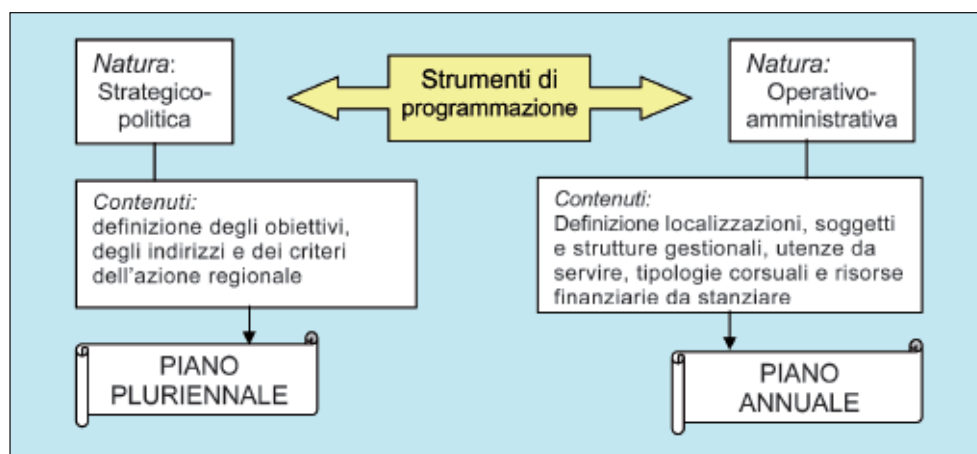
La differenza, peraltro di natura esclusivamente formale, tra le diverse leggi, però, non sta tanto nell'attenzione maggiore riservata alla dimensione territoriale o finanziaria o tipologica della programmazione quanto nell'ampiezza dei contenuti oggetto del processo programmatico: alcune Regioni, infatti, usano delle formulazioni globalistiche e onnicomprensive (le leggi dell'Abruzzo e dell'Emilia, ad esempio, stabiliscono semplicemente che i piani pluriennali contengano gli "indirizzi e criteri generali"); la maggior parte utilizzano delle formulazioni "elencative"²⁵⁰.

Se la natura del piano pluriennale è prevalentemente politica, quella del piano

²⁵⁰ La legge della Lombardia, ad esempio, stabilisce che il piano pluriennale determina con le relative previsioni di spesa: gli obiettivi a scala regionale e provinciale; le priorità nelle qualifiche e specializzazioni, definite per volume e per settore economico; i risultati, in termini di professionalità e di località, da conseguire nel campo della mobilità del lavoro e della riqualificazione dei lavoratori; le caratteristiche e la localizzazione dei CFP regionali, degli enti locali, degli enti convenzionati; i criteri per stabilire i parametri di finanziamento delle attività; gli interventi di supporto per migliorare il sistema formativo sotto il profilo contenutistico, tecnico e metodologico comprese le attività di aggiornamento del personale; gli investimenti per l'adeguamento e la trasformazione delle strutture e delle attrezzature dei Centri.

annuale è, invece, essenzialmente “amministrativa”, in quanto deve stabilire le modalità annue di attuazione in termini di localizzazioni, soggetti e strutture gestionali, utenze da servire, tipologie corsuali e risorse finanziarie da stanziare (cfr. Figura n. 24).

Figura n. 24 - *Strumenti formali della programmazione*



L'altra variabile da considerare nell'analisi del processo di programmazione è rappresentata dai diversi soggetti, organismi e momenti istituzionali che partecipano alla fase di elaborazione dei piani e programmi e dal ruolo da essi svolto nell'ambito del processo stesso.

Ruolo che viene definito dalle funzioni attribuite dalla normativa comune:

- supporto tecnico alla predisposizione delle decisioni programmatiche;
- decisionale in merito alla definizione degli obiettivi e alla loro articolazione in piani e programmi;
- consultivo in ordine alle priorità delle scelte programmatiche.

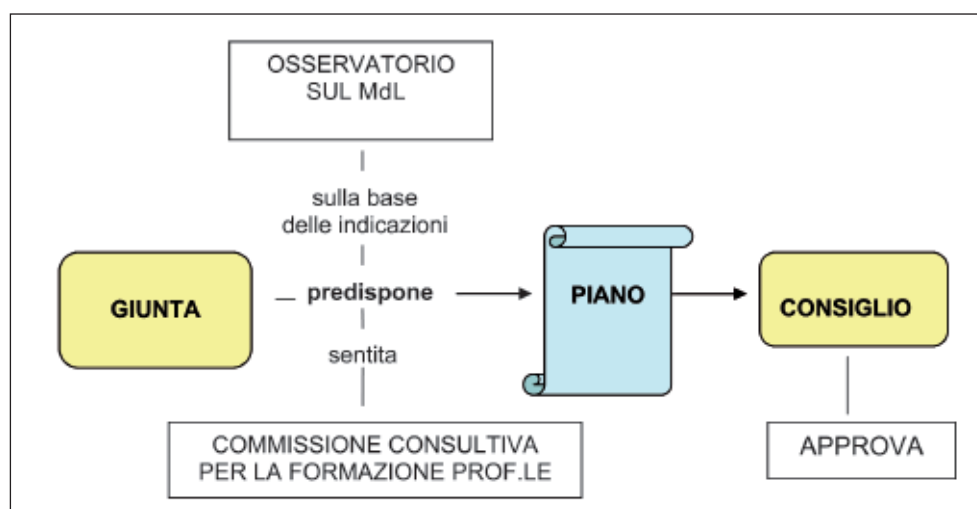
Lo schema più ricorrente proposto dalle leggi è quello in cui l'Assessorato/Giunta predispone i piani, sulla base delle indicazioni di natura tecnico-statistica fornite dagli Osservatori sul mercato del lavoro, dopo una fase di consultazione (in genere limitata alla Commissione consultiva regionale per la Formazione Professionale) ed il Consiglio li approva (cfr. Figura n. 25).

Tale schema subisce, però, delle variazioni, anche notevoli da Regione a Regione:

- non tutte le leggi prevedono esplicitamente il supporto dell'Osservatorio (Abruzzo, Basilicata, Emilia, Lazio, Liguria, Puglia, Marche, Sardegna, Molise, Toscana);

- altre prevedono come soggetti di consultazione, in alternativa alla Commissione consultiva regionale per la Formazione Professionale, un comitato tecnico-scientifico (Emilia); le OO. SS. e gli enti delegati (Marche); le OO. SS., gli ordinamenti professionali, gli enti e le associazioni di formazione (Umbria); o in aggiunta ad essa, il Consiglio Scolastico Distrettuale (Puglia e Piemonte); gli organi periferici del Ministero del lavoro, le OO. SS. di categoria, le associazioni intercomunali e le Comunità Montane (Toscana).

Figura n. 25 - *Processo tipico nella programmazione delle attività formative*



Tutte le soluzioni proposte, comunque, sembrano abbondantemente garantire le previsioni della legge quadro in merito alla tipologia dei soggetti da responsabilizzare nell'iter programmatico.

L'architettura generale di tre Regioni sembra, invece, discostarsi maggiormente dallo schema descritto: Piemonte, Veneto e Sardegna.

Il Piemonte affida alla Giunta regionale solo la predisposizione di una proposta di piano, in base alle cui direttive generali gli enti delegati formulano il piano pluriennale.

Nella legge veneta l'avvio del processo programmatorio parte dai Consigli di comprensorio e dai consigli scolastici distrettuali, sulle cui proposte e sui cui programmi la Giunta regionale elabora il piano.

Situazione analoga prevede la normativa sarda che affida la redazione delle proposte di piano iniziale ai Consigli di Comprensorio e alle Comunità Montane.

b) *Gli Osservatori del Mercato del Lavoro*

Nel processo tipico che abbiamo ricostruito viene prevista l'utilizzazione di dati ed informazioni sul mercato del lavoro prodotte da una struttura a questo depu-

tata: l'Osservatorio sul mercato del lavoro (o del mercato del lavoro), tema molto presente nel dibattito dell'epoca e a cui l'ISFOL aveva dato molta enfasi²⁵¹.

Nel decennio considerato, 14 Regioni e le due Province autonome si sono dotate di una normativa in materia (cfr. Prospetto n. 13):

- 8 Regioni (Marche, Emilia Romagna, Liguria, Puglia, Lazio, Campania, Toscana e Basilicata) e la Provincia di Bolzano hanno utilizzato una legge specifica;
- 3 Regioni (Lombardia, Calabria e Umbria) hanno inserito disposizioni sulla costituzione e il funzionamento dell'osservatorio nella legge sulla Formazione Professionale, 2 Regioni (Abruzzo e Sardegna) e la Provincia di Trento nella legge sulle politiche attive e una Regione (Friuli Venezia Giulia) nella legge sulla programmazione regionale.

Dall'analisi di questa produzione normativa si riscontrano tre orientamenti di fondo, nei quali la Regione assume, di volta in volta, fisionomie istituzionali diverse. In altri termini la raccolta, sistematizzazione ed analisi dei dati e delle informazioni sul mercato del lavoro è funzionale prevalentemente ad uno specifico ruolo.

Nel primo orientamento la Regione è soggetto di programmazione delle attività di formazione e orientamento professionale; il secondo considera la Regione come soggetto istituzionale di governo del mercato del lavoro; nel terzo la Regione assume la configurazione generale di ente di programmazione socioeconomica (cfr. Figura n. 26).

Sottili i confini tra il secondo e terzo modello; anche le Regioni che dichiarano come finalità dell'osservatorio quella di supportare la programmazione socioeconomica, prevalentemente, mettono sotto monitoraggio ed analisi le dinamiche mercato-lavoristiche, limitandosi a rilevare alcuni fenomeni demografici ed economici.

Figura n. 26 - Funzioni dell'Osservatorio del mercato del lavoro nella legislazione regionale



²⁵¹ ISFOL, *Osservatorio sul mercato della manodopera in Italia* (in collaborazione con il CENSIS), in Quaderni di Formazione, 1977, n. 58.

Se dall'analisi normativa si passa all'esame dello stato di attuazione e di funzionamento dei sistemi di osservazione sistematica del mercato del lavoro si rimane delusi. Alcuni osservatori sono diventati operativi molto tempo dopo l'emanazione delle norme che li costituivano, ma soprattutto, complessivamente, scarso è stato il loro apporto alla programmazione.

Prospetto n. 13 - *Leggi regionali in materia di osservatori del mercato del lavoro (in ordine cronologico)*

REGIONI	Legge regionale di riferimento	Tipo modello	Collocazione
LOMBARDIA	07.06.1980, n. 95 ²⁵²	3	Sovrintende Comitato interassessorile che si avvale del Servizio per l'osservatorio intersettori del mdl e per l'occupazione dell'Assessorato al Lavoro ²⁵³
FRIULI V.G.	24.01.1981, n. 7 ²⁵⁴	2	Ufficio di piano sotto la direzione di un Comitato ²⁵⁵
UMBRIA	21.10.1981, n. 69, art. 3 ²⁵⁶		Uffici della Giunta Regionale

segue

²⁵² REGIONE LOMBARDIA, *Disciplina della formazione professionale in Lombardia* Art. 8 *Osservazione del mercato del lavoro*: "La regione, anche ai fini dell'art. 3 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, istituisce e promuove iniziative di osservazione permanente del mercato del lavoro per l'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari all'esercizio delle funzioni regionali in materia di programmazione socio-economica e di orientamento e formazione professionale, nonché per la predisposizione degli interventi ed iniziative attribuite alla competenza regionale per l'occupazione, con particolare riferimento alla soluzione dei problemi connessi con l'occupazione giovanile e femminile e con la mobilità dei lavoratori a livello settoriale e territoriale ...".

²⁵³ Ibidem, "All'attività predetta sovrintende il comitato interassessoriale di coordinamento per l'occupazione e le attività produttive di cui all'art. 6 della legge regionale 1° agosto 1979, n. 42 che si avvale del servizio territoriale per il mercato del lavoro e per l'occupazione ...".

²⁵⁴ L. reg. 24.01.1981, n. 7 *Norme sulle procedure di programmazione e istituzione di organismi collegati all'attività di programmazione*, in B.U.R. 24.01.1981, FRIULI VENEZIA GIULIA, n. 8, Art. 16 *Osservatorio del mercato regionale del lavoro*. "Per fornire il necessario supporto conoscitivo all'Amministrazione regionale in tutte le attività connesse con i problemi del lavoro e dell'occupazione, è costituito presso l'Ufficio di piano un apposito organismo denominato "Osservatorio del mercato regionale del lavoro" Art. 17. Comitato per la direzione dell'Osservatorio "L'Osservatorio è una struttura dell'Ufficio di piano operante sotto la direzione di un apposito Comitato, ...".

²⁵⁵ Ibidem, Art. 17, *Comitato per la direzione dell'Osservatorio*: "L'Osservatorio è una struttura dell'Ufficio di piano operante sotto la direzione di un apposito Comitato, ...".

²⁵⁶ L. reg. 21.10.1981, n. 69 *Norme sul sistema formativo regionale*, in B.U.R. UMBRIA, n. 58 del 26.10.1981, Art. 3, comma 2: "Le funzioni di programmazione sono esercitate dalla Regione, nel quadro degli obiettivi della programmazione nazionale e del piano regionale di sviluppo e tenuto conto dei dati relativi all'evoluzione territoriale del mercato del lavoro e dei bisogni formativi, rilevati permanentemente da un Osservatorio organizzato nell'ambito degli Uffici della Giunta regionale ai sensi della legge regionale 24 marzo 1980, n. 21, "legge che istituisce il sistema informativo regionale per la programmazione".

segue

ABRUZZO	16.09.1982, n. 74 ²⁵⁷	2/3	Settore Lavoro della Giunta, presieduto da un Comitato intersettoriale ²⁵⁸
MARCHE	26.04.1982, n. 13 ²⁵⁹	1	Assessorato al lavoro
Pr. TRENTO	16.06.1983, n. 19 ²⁶⁰	2	
EMILIA ROMAGNA	15.11.1983, n. 40 ²⁶¹	2/3	Servizio Mdl dell'Assessorato alla FP integrato da un Comitato tecnico-scientifico ²⁶²
LIGURIA	28.03.1984, n. 20 ²⁶³	2	Assessorato alla FP ²⁶⁴

segue

²⁵⁷ L. reg. 16.09.1982, n. 74 *Norme in materia di politica attiva del lavoro*, in B.U.R. ABRUZZO, n. 38 del 12.10.1982. Art. 1, *Finalità*: “Al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari per l’esercizio delle attività regionali in materia di programmazione economica e sociale e di orientamento e formazione professionale, e di contribuire all’attuazione degli interventi di politica regionale, specialmente di quelli diretti all’obiettivo della massima occupazione, la Regione, in attuazione anche dell’art. 3 della legge 21.12.1978, n. 845: a) istituisce, presso il Settore Lavoro della Giunta, l’osservatorio regionale sul mercato del lavoro e banca dei dati, in seguito definito con la locuzione O.M.L.; b) realizza, attraverso l’O.M.L., studi, indagini, ricerche, elaborazioni, statistiche e servizi informativi”.

²⁵⁸ *Ibidem*, Art. 2, *Osservatorio regionale sul mercato del lavoro e banca dei dati*. “L’O.M.L. è una unità operativa regionale flessibile, affidata alla direzione di un comitato intersettoriale formato dai Componenti la Giunta regionale preposti ai Settori Formazione Professionale, Programmazione e Lavoro e presieduto da quest’ultimo”.

²⁵⁹ REGIONE MARCHE, *Istituzione dell’osservatorio sul mercato del lavoro*, in B.U.R. 26 aprile 1982, n. 44. Art. 1 *Obiettivi*: “In conformità con i principi sanciti nell’art. 4 della Costituzione e negli artt. 4 e 6 dello Statuto regionale la Regione promuove e attua iniziative volte a favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro sul territorio regionale, in particolare per quanto attiene all’orientamento scolastico e professionale e ai programmi annuali e pluriennali di formazione professionale, anche attraverso l’utilizzo di strutture tecnico-organizzative apposite”.

²⁶⁰ L. prov. 16.06.1983, n. 19 *Organizzazione degli interventi di politica del lavoro*, in B.U.R. TRENTO ALTO ADIGE, n. 33 del 28.06.1983, Art. 3: “Ai fini dell’esercizio delle funzioni in materia di orientamento, formazione professionale e lavoro è istituito l’Osservatorio del mercato del lavoro”.

²⁶¹ L. reg. 15.11.1983, n. 40 *Norme sull’osservatorio regionale del mercato del lavoro*, in B.U.R. EMILIA ROMAGNA, n. 130 del 18 novembre 1983. Art. 1 *Osservatorio del mercato del lavoro*: “È istituito l’Osservatorio del mercato del lavoro per il conseguimento delle finalità di cui all’art. 3 - lettera b) della Legge 21 dicembre 1978 n. 845 e dell’art. 5 della Legge regionale 24 luglio 1979 n. 19. L’Osservatorio promuove attività permanenti di analisi del mercato del lavoro finalizzate all’esercizio delle funzioni regionali in materia di orientamento e formazione professionale e di programmazione socio-economica. Contribuisce altresì all’impostazione degli interventi di competenza regionale attinenti ai problemi dell’occupazione, della mobilità dei lavoratori, del miglioramento dell’incontro fra domanda ed offerta di lavoro ...”.

²⁶² *Ibidem*, “L’Osservatorio è costituito dal servizio del Mercato del lavoro e formazione professionale integrato da un Comitato tecnico-scientifico”.

²⁶³ L. reg. 28.03.1984 n. 20 *Istituzione dell’Osservatorio regionale sul mercato del lavoro*, in B.U.R. LIGURIA, n. 16 del 18.04.1984. Art. 1 *Finalità*: “La Regione, ... promuove ed attua, nell’ambito delle materie di propria competenza e tenendo conto delle scelte del programma regionale di sviluppo, iniziative permanenti per l’osservazione e l’analisi della situazione e delle tendenze della domanda e dell’offerta di lavoro sul territorio regionale, al fine di favorirne l’incontro. Le risultanze delle iniziative di cui al comma precedente costituiscono il fondamento della programmazione annuale e pluriennale delle attività di orientamento e di formazione professionale, della programmazione didattica dei corsi e della formazione e aggiornamento dei docenti; costituiscono inoltre strumento conoscitivo per l’attuazione di politiche attive dell’occupazione con particolare riferimento a quelle volte a realizzare la mobilità dei lavoratori ...”.

²⁶⁴ *Ibidem*, Art. 2 “... L’Osservatorio è una struttura organizzativa della Regione nell’ambito delle attività riguardanti le materie del lavoro e della formazione professionale e fa capo all’Assessore regionale ad esse preposto”.

segue

PUGLIA	26.03.1985, n. 12 ²⁶⁵	2	Struttura dell'Assessorato alla FP ²⁶⁶
LAZIO	18.04.1985, n. 46 ²⁶⁷	2/3	Apposita struttura tecnico amministrativa ²⁶⁸
CALABRIA	19.04.1985, n. 18, artt. 37-39 ²⁶⁹	1	Ufficio dell'Assessorato alla FP
CAMPANIA	16.03.1986, n. 10 ²⁷⁰	2	Sovrintende Comitato interassessorile che si avvale del Servizio per l'osservatorio territoriale del mdl dell'Assessorato alla FP ²⁷¹

segue

²⁶⁵ L. reg. 26.03.1985, n. 12 *Istituzione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro*, in B.U.R. n. 39 del 06.04.1985. Art. 1: "La Regione Puglia istituisce l'Osservatorio del Mercato del Lavoro per favorire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 3 dello Statuto regionale in materia di programmazione socio-economica e territoriale, per far fronte alle esigenze di progettazione degli interventi e delle attività di orientamento e formazione professionale, secondo quanto stabilito dalla legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, per conoscere i termini qualitativi e quantitativi delle componenti strutturali della domanda e della offerta del lavoro e delle relative dinamiche, e per coordinare le iniziative e gli interventi di competenza regionale, come dalle norme del DPR 24 luglio 1977, n. 616.

²⁶⁶ Ibidem, Art. 7: "L'Assessore preposto all'attività dell'Osservatorio, al fine di garantire la coerenza tra gli elementi desunti dalle analisi e dalle informazioni sul Mercato del Lavoro e le scelte di programmazione socio-economica e territoriale e le iniziative e gli interventi della Giunta regionale, promuove periodiche riunioni di coordinamento interassessorile".

²⁶⁷ L. reg. del 18.04.1985 n. 46 *Norme sull'Osservatorio del mercato del lavoro*, in B.U.R. LAZIO, n. 13 del 10.05.1985. Art. 1: "L'osservatorio è un servizio attraverso il quale la Regione promuove attività permanenti di acquisizione di informazione e di analisi di fenomeni relativi al mercato del lavoro, per l'esercizio delle funzioni regionali di programmazione socio-economica, di orientamento e formazione professionale, e contribuisce, nell'ambito delle proprie competenze, ad impostare interventi a sostegno dell'occupazione, della mobilità dei lavoratori, dell'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro e di politica attiva del lavoro".

²⁶⁸ Ibidem, Art. 3 *Struttura organizzativa dell'osservatorio*: "L'osservatorio regionale del mercato del lavoro si realizza, a livello regionale, attraverso l'apposita struttura tecnico-amministrativa, di cui alla legge regionale approvata dal Consiglio regionale nelle sedute del 5 dicembre 1984, del 23 gennaio 1985 e del 6 marzo 1985 concernente "Strutture ed organizzazione regionale" ed, a livello locale, attraverso il sistema decentrato di osservazione del mercato del lavoro, di cui al successivo articolo 5".

²⁶⁹ L. reg. 19.04.1985, n. 18, *Ordinamento della formazione professionale in Calabria*, in B.U.R. CALABRIA, n. 30 del 29.04.1985. Art. 37 *Istituzione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro*: "La Regione, ..., promuove e coordina una attività di osservazione permanente sul mercato del lavoro, al fine di conoscere, mediante studi e rilevazioni sistematiche, i termini quantitativi e qualitativi delle componenti strutturali della domanda e dell'offerta del lavoro e le relative dinamiche, necessari per assolvere alle funzioni di programmazione, di interventi di orientamento e di formazione professionale, di cui all'art. 3 della legge 21-12-1978, n. 845. Per realizzare gli scopi di cui al comma precedente viene attivato l'ufficio "Osservatorio sul mercato del lavoro" presso l'assessorato regionale alla formazione professionale".

²⁷⁰ L. reg. 16.03.1986, n. 10 *Osservatorio regionale del mercato del lavoro*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 21 del 3.04.1986, Art. 1: "È istituito l'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro ai sensi dell'art. 3 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 al fine di promuovere, coordinare e realizzare studi, ricerche e rilevazioni sistematiche utili alla conoscenza delle componenti strutturali della domanda e delle offerte di lavoro e delle relative evoluzioni, necessarie per la programmazione degli interventi in materia di orientamento, di formazione professionale e di occupazione".

²⁷¹ Ibidem, Art. 1: "All'attività di cui al precedente art. 1 sovrintende il Comitato interassessorile di coordinamento, costituito dagli Assessori all'Industria, al Lavoro ed alla Formazione Profes-

segue

Pr. BOLZANO	17.04.1986, n. 14 ²⁷²	2	Ufficio Mercato del Lavoro
SARDEGNA	24.10.1988, n. 33, art. 40 ²⁷³		
TOSCANA	28.10.1988, n. 78 ²⁷⁴	2	Servizio dell'Assessorato al Lavoro ²⁷⁵
BASILICATA	24.01.1989, n. 3 ²⁷⁶	1/3	

c) La valutazione

Alla funzione della programmazione si lega concettualmente ed operativamente il tema della valutazione.

Negli anni '80 questo tema nella letteratura del settore acquista, progressivamente, considerazione e rilevanza²⁷⁷.

sionale, che autonomamente o su indicazioni della Commissione regionale per l'impiego (CRI), avvalendosi del Servizio per l'osservazione territoriale del Mercato del Lavoro di cui al successivo art. 3, propone al Consiglio regionale gli interventi necessari ad una politica attiva del lavoro".

²⁷² L. Prov. 17.04.1986, n. 14 *Istituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro*, in B.U.R. BOLZANO (prov.), n. 18 del 29.04.1986, Art. 1: "Al fine di disporre del necessario supporto conoscitivo per tutte le attività connesse con i problemi del lavoro e dell'occupazione è istituito presso l'Ufficio mercato del lavoro l'Osservatorio del mercato del lavoro".

²⁷³ L. reg. 24.10.1988, n. 33 *Politica attiva del lavoro*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 40 del 25.10.1988, Art. 40: *Osservatorio del mercato del lavoro*. "L'osservatorio del mercato del lavoro ha il compito di: a) rilevare, elaborare ed aggregare i dati relativi alle unità produttive, agli occupati, disoccupati, all'andamento demografico e dai flussi di manodopera che si verificano nella Regione sia nel settore privato che in quello pubblico; b) compiere analisi sull'organizzazione del lavoro e sull'evoluzione delle professionalità anche ai fini della predisposizione della relazione di cui alla lettera b) del terzo comma dell'articolo 26; c) compiere indagini, studi e ricerche sui problemi connessi alla politica del lavoro, alla occupazione ed alla formazione professionale; d) svolgere ogni altro compito ritenuto utile per l'osservazione del mercato del lavoro".

²⁷⁴ L. reg. 28.10.1988 *Costituzione osservatorio sul mercato del lavoro*, in B.U.R. TOSCANA, n. 62 del 8.10.1988, Art. 1, comma 4: "L'ORML fornisce gli elementi di conoscenza sul Mercato del Lavoro prevalentemente ai fini: a) dell'esercizio delle funzioni regionali in materia di formazione professionale e di orientamento professionale in attuazione di quanto previsto dall'art. 3 e dall'art. 5, primo comma, della legge regionale 21/2/1985, n. 16; b) della programmazione, gestione e verifica degli interventi attinenti ai problemi economici, dell'occupazione, della disoccupazione, della mobilità dei lavoratori, del rapporto tra domanda ed offerta di lavoro".

²⁷⁵ *Ibidem*, art. 1, comma 3: "Lo strumento operativo della Regione per il conseguimento dei fini indicati è individuato nell'Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro, di seguito indicato ORML, all'interno del servizio "Osservatorio Mercato del Lavoro e Orientamento", come definito dalla legge regionale 26/8/1987, n. 48".

²⁷⁶ L. reg. 24.01.1989, n. 3 *Istituzione dell'osservatorio regionale sul mercato del lavoro*, in B.U.R. BASILICATA, n. 2 del 01.02.1989, Art. 1: "È istituito l'Osservatorio Regionale sul mercato del lavoro per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 3-lett b) della legge 21 dicembre 1978, n. 845. L'Osservatorio promuove attività permanenti di analisi del mercato del lavoro finalizzate all'esercizio delle funzioni regionali in materia di orientamento e formazione professionale e di programmazione socio-economica".

²⁷⁷ AMIETTA P.L., AMIETTA F. (a cura di), *Valutare la formazione*, Unicopli, Milano, 1989; BULGARELLI A., in "Formazione & lavoro", nn. 126-127, 1989, pp. 197-211; BULGARELLI A., GIOVINE M., PENNISI G., *Valutare l'investimento formazione*, Angeli, Milano, 1990; ENAIP, *La valutazione delle azioni formative: modelli a confronto*, in "Formazione & lavoro", nn. 125-127, 1989; GATTULLO M., *Didattica e docimologia. Misurazione e valutazione nella scuola*, Armando Editore, Roma, 1988;

Perché il primo problema, precedentemente, era poco avvertito?

- sia perché l’attenzione era volta ai temi più strettamente connessi con il “prodotto” (il corso, i contenuti, i metodi didattici, i materiali), mentre trascurabile e secondaria era l’importanza attribuita alle attività di processo (la pianificazione, la ricerca di base e di innovazione);
- sia perché alcuni black-out di natura ideologica sconsigliavano l’applicazione di categorie e tecniche valutative ad un intervento come quello formativo-professionale che presentava forti connotazioni e finalità “sociali”.

Questo spiega, tra l’altro, la disfasia cronologica nell’adozione di sistemi valutativi da parte della formazione aziendale e da parte di quella istituzionale. La considerazione nel mondo aziendale della Formazione Professionale come investimento per la valorizzazione delle risorse ha fatto maturare l’esigenza di misurarne gli effetti prima che nelle istituzioni, dove ancora prevaleva la concezione della formazione come “costo” per l’erogazione di un servizio sociale.

L’interesse crescente per questa materia si accompagna, però, ad una situazione di incertezza sulla definizione, sui contenuti e sui modelli operativi, imputabile alla natura e all’oggetto della Formazione Professionale istituzionale.

Infatti, il sistema regionale di formazione è chiamato ad una pluralità di “vocazioni” e alla soddisfazione di una pluralità di esigenze (relative alla sfera dei diritti e della promozione della persona, delle politiche attive del lavoro, della produttività del sistema economico) che rendono l’identificazione degli obiettivi da valutare (e, quindi, il rapporto tra risultati attesi e risultati ottenuti) sempre diversi, spesso confusi, talvolta divaricanti.

Inoltre, dato che i benefici della formazione sono per lo più immateriali, è molto difficile elaborare modelli che riescano a quantificare tutte le voci coinvolte per poter operare un confronto tra risorse impegnate e benefici ricavabili e ricavati.

Le incertezze e le difficoltà che il dibattito e l’impegno operativo incontravano su questa materia, però, non erano tali da ridimensionare o soffocare le forti esigenze di valutare il sistema formativo professionale sottoponendone a verifica sia gli aspetti processuali, sia i risultati prodotti

Infatti, le disfunzioni e le insufficienze riscontrate in molti sistemi regionali e che, talora, ne avevano compromesso la credibilità, esigevano una sistematica e organica attività valutativa per identificare gli snodi cruciali, su cui intervenire con le necessarie riforme.

LICHTNER M., *La valutazione delle azioni formative*, Ediesse, Roma, 1988; LIPARI D., *La valutazione delle azioni pubbliche*, in “Il Progetto”, n. 49, 1989; PROVINCIA DI TRENTO e FONDAZIONE CLERICI, *La valutazione di efficacia/efficienza delle azioni formative: un modello per la formazione professionale*, Manoscritto, 1989; QUAGLINO G.P., *La formazione: criteri e metodi di valutazione*, Angeli, Milano, 1985.

Inoltre, in un panorama di generale scarsità delle risorse pubbliche, il costo crescente del sistema formativo rappresentava una variabile da tenere sotto controllo sia per rendere conto alla collettività degli investimenti formativi realizzati, sia per orientare in modo sempre più pertinente la programmazione delle attività verso le aree di maggior efficacia, efficienza e produttività degli interventi.

Espressione di queste esigenze di valutazione erano, peraltro, fortemente presenti nei nuovi orientamenti normativi:

- la regolamentazione della CEE per l'utilizzazione dei fondi strutturali richiede un maggior impegno nella progettazione degli interventi e nella loro valutazione sia ex ante nella verifica degli effetti conseguiti;
- le ipotesi di riforma della legge quadro²⁷⁸ e la legislazione regionale della seconda generazione²⁷⁹ enfatizzano il ruolo della valutazione, soprattutto, in funzione del processo programmatico.

A queste "ansie" di valutazione non ha fatto, però, riscontro in questi anni, l'elaborazione di modelli e strumenti operativi adeguati. Anzi, in questo campo la realtà presenta carenze, di diversa natura:

- di carattere tipologico: quasi inesistente l'elaborazione per la valutazione "ex ante", e "in itinere", povera quella per la valutazione "ex-post", sufficiente per l'efficacia "occupazionale" inesistente quella relativa alla valutazione di efficienza;
- di carattere territoriale: alcune Regioni, anche se limitatamente ad alcune tipologie ed aree di valutazione, sono già passate alla fase di messa a regime, altre non presentano segni di vitalità; alcune realtà gestionali hanno elaborato una discreta produzione, la maggior parte, invece, sono al palo;
- di carattere organico: nell'insieme si assiste ad una micro-fenomenologia piuttosto consistente di iniziative e di sperimentazioni ma che si muove in maniera segmentata e, comunque, del tutto scoordinata e al di fuori di un quadro organico. Evidente, quindi, le sovrapposizioni, i parallelismi e le disconomie.

Non è difficile, pertanto, isolare, al di là della micro-fenomenologia, alcuni casi particolarmente esemplari e paradigmatici.

Menzioniamo per la valutazione di efficacia, intesa come verifica della collocazione professionale degli utenti, le indagini (ricorrenti ma non ancora a sistema) della Toscana, del Piemonte, delle amministrazioni provinciali dell'Emilia Romagna, della Lombardia e, più recentemente, del Lazio e della Basilicata.

Nell'area, invece, della valutazione dell'efficienza, possono essere menzionate le elaborazioni della Toscana e della Provincia Autonoma di Trento.

²⁷⁸ Cfr. par. 4.1.

²⁷⁹ Cfr. par. 4.1.

4.3.3. Organi collegiali consultivi

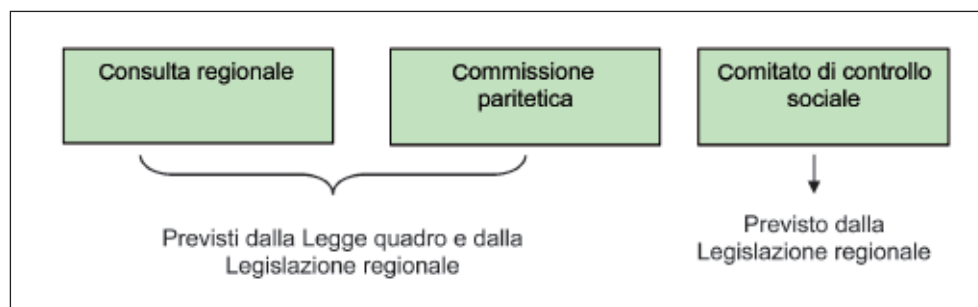
La legislazione regionale ha codificato, in maniera non univoca, spazi e funzioni degli istituti collegiali (cfr. Figura n. 27):

- consulta regionale;
- commissione paritetica;
- comitato di controllo sociale.

Di questi tre istituti, la consulta regionale e il Comitato di controllo sociale trovano un esplicito fondamento legislativo nella legge-quadro, quando prescrive alla Regione:

- di assicurare la partecipazione alla programmazione dei piani regionali e comprensoriali di intervento da parte dei rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali, e degli altri enti interessati (art. 3.1 d);
- di assicurare il controllo sociale della gestione delle attività formative attraverso la partecipazione di rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali e degli altri enti interessati (art. 3.1 e).

Figura n. 27 - *Organi collegiali consultivi previsti dalla L. n. 845/78 e dalle Leggi regionali sulla Formazione Professionale*



Se tutti gli istituti collegiali trovano il loro humus concettuale e il loro fondamento culturale nella “esigenza di partecipazione”, ciascuno di loro trova le proprie ragioni di essere in motivazioni culturali e tecniche più contestuali al settore formativo.

La consulta regionale è chiamata a svolgere ruoli di cerniera tra formazione e mondo del lavoro, per attivare corrispondenze e omogeneità di flussi quantitativi e tipologici tra domanda e offerta di un territorio.

La commissione paritetica, invece, opera sul versante della fluidificazione e regolamentazione di processi di mobilità del personale.

Il comitato di controllo sociale, infine, si pone come momento di mediazione e di sintesi tra il pluralismo delle istituzioni e il pluralismo nelle istituzioni.

L'aver "appiattito" sotto lo stesso denominatore di organi collegiali consultivi i tre istituti, non deve far perdere di vista le sostanziali differenze che li connotano: i primi due istituti hanno un raggio di operatività sul territorio regionale, il terzo limita la competenza all'interno del CFP.

La consulta regionale ed il comitato di controllo sociale rispondono ad esigenze di carattere politico-culturale; la commissione paritetica soddisfa necessità di carattere prevalentemente tecnico-operativo sul versante delle politiche del personale.

È importante notare come sul piano concettuale e istituzionale l'idea di partecipazione abbia svolto un ruolo fondamentale nell'elaborazione della legge quadro. Infatti, sul dibattito problema degli strumenti gestionali ha costituito il momento di mediazione e di sintesi tra la posizione che reclamava la pubblicizzazione di tutte le attività e quella che sosteneva l'articolazione pluralistica delle strutture e degli interventi, mediazione e sintesi che si sono trovate nella formula istituzionale: pluralismo gestionale socialmente programmato e controllato.

I bilanci di analoghe e parallele esperienze degli organi collegiali nella scuola e nelle USL sono tutt'altro che confortanti. In effetti, l'introduzione della dimensione partecipativa crea situazioni per certi versi traumatiche, in quanto insidia consolidati centri di potere ma, soprattutto, introduce modifiche culturali attinenti allo stesso concetto di servizio pubblico e alle modalità con cui questo realizza la sua presenza. Il coinvolgimento della collettività, infatti, in qualsiasi forma di esercizio si concretizzi, si propone come criterio di organizzazione e di funzionamento di un diverso assetto amministrativo ed istituzionale²⁸⁰.

Gli opposti rischi di questa operazione sono costituiti e dal ridimensionamento e dalla sopravvalutazione della presenza e della funzione del momento partecipativo, cioè:

- dalla tendenza a burocratizzare i compiti degli organi come mero esercizio notarile e ad appiattire il terreno della partecipazione come fase aggiuntiva di un processo decisionale e di un assetto organizzativo inalterato;
- dalla tendenza ad allargare indiscriminatamente la sfera di competenza degli organi nel campo della gestione, al di là dei limiti istituzionalmente stabiliti, creando così una molteplicità di poli decisionali che finiscono per paralizzare le attività.

a) *La consulta*

Per quanto riguarda in particolare la Consulta, tale istituto, comunque venga regolamentato nella sua composizione e nell'estensione delle sue funzioni, costituisce indubbiamente il segno di un recuperato interesse e di una sostanziale riconciliazione tra i vari soggetti interessati al sistema. D'altra parte questa

²⁸⁰ Cfr. sul tema PASQUINO G., *Corso di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 1997; MILLEFIORINI A., *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni ottanta e novanta*, Roma, Carocci, 2002; TOMMASOLI M., *Lo sviluppo partecipativo*, Roma, Carocci, 2001.

capacità di aggregazione delle varie componenti del mondo economico e sociale e delle istituzioni locali rivela la ritrovata collocazione istituzionale del sistema formativo.

Delle Regioni che si sono dotate di uno strumento legislativo organico della Formazione Professionale, solo la Toscana, l'Umbria e la Sardegna non hanno provveduto ad istituire la Consulta.

La Toscana, comunque, riserva alla commissione regionale per l'impiego, prevista dalla legge n. 479/78, i compiti normalmente affidati a questo istituto in merito all'esame della programmazione delle attività. L'Umbria e la Sardegna, invece, assicurano di fatto nelle procedure previste per l'elaborazione dei piani d'intervento e la partecipazione delle istituzioni locali, forze sociali ed enti interessati previsti dalla legge quadro, senza però strutturare in forma organica e permanente questo coinvolgimento.

La composizione della Consulta, in genere, risponde a calcolati equilibri, quasi sempre frutto di laboriosi accordi tra le forze politiche; accordi in cui, talora, è trasparente l'intenzione di bilanciare l'entità delle rappresentanze delle forze concorrenti.

Sul piano meramente numerico, si va da un massimo di 44 (Puglia) a un minimo di 11 (Emilia-Romagna) rappresentanti. Singolare e atipica, comunque, la soluzione adottata dall'Emilia Romagna che prevede il ricorso esclusivamente ad esperti di "dimostrata competenza tecnico-scientifica", nominati dalla Giunta regionale.

Un'analisi della singola composizione della consulta, sia per quanto riguarda le istituzioni locali che le forze sociali e gli enti interessati, rivela una mancanza di omogeneità e di costanti.

Ugualmente nella definizione delle funzioni, le leggi regionali o utilizzano formulazioni onnicomprensive (Piemonte) o scelgono il metodo dell'elencazione, talora minuziosa, dei compiti (Veneto).

Di fatto, però, nessuno ipotizza un intervento della Consulta esclusivamente sul piano della programmazione degli interventi, ma, al contrario, tende a dilatare il suo ambito di competenza su tutti i momenti e gli snodi del sistema: programmazione, regolamentazione e controllo della gestione, regolamentazione dei processi didattico-formativi.

In ogni caso, l'operato della consulta non travalica i limiti della consulenza e della proposta, interpretando correttamente il dettato della legge quadro, che configura l'apporto congiunto di forze sociali ed enti locali interessati come funzione di stimolo alla Regione, cui rimane la responsabilità della regia del sistema. Da notare che parzialmente si distacca da questa visione uniforme delle tipologie e del livello di competenza la Regione Sicilia, quando affida alla consulta la determinazione delle modalità per l'iscrizione, la cancellazione e la tenuta dell'albo del personale, le operazioni normalmente riservate alla commissione paritetica.

In altri termini, si può e si deve parlare di gestione come concorso nell'attuazione di una determinata proposta formativa, di una legge quadro che affida la paternità all'ente, quando si fa riferimento ai protagonisti di tale attuazione: l'ente, gli operatori, l'utenza; è, invece, di controllo che occorre parlare, quando si tratta del rapporto fra CFP e territorio (sindacato, impresa, comprensorio, distretto...), quando si tratta, cioè, di valutare l'utilità sociale, in tutti i suoi aspetti, dell'attività realizzata.

In materia, la legislazione regionale, a parte le diverse denominazioni utilizzate (cfr. Prospetto n. 14), presenta posizioni abbastanza omogenee quanto alla composizione (cfr. Prospetto n. 15), ma posizioni articolate e diversificate quanto all'estensione delle funzioni ed alla materia delle competenze (cfr. Prospetto n. 16).

Per quanto riguarda la composizione, se si prescinde dal tipo di formulazione usata (alcune leggi menzionano solo i soggetti "politici" della commissione, altre, invece, ne dettagliano la presenza), si può notare l'unanimità su tre tipologie di rappresentanze: quella relativa ai protagonisti della vita del CFP, quella relativa all'ente locale e quella delle categorie sociali.

Prospetto n. 14 - *Consulta regionale per la Formazione Professionale nella legislazione regionale (Denominazione, Segreteria, Durata)*

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia R.	Friuli V.G.	Lazio
Denominazione	Consulta regionale per la FP	Comitato consult. regionale	Consulta regionale	Commiss. Consult. attività FP	Commiss. Regionale per la FP	Commiss. Regionale per la FP	Consulta Regionale per la FP
Segreteria	Personale Ass. FP					Funzionar. Serv. FP	
Durata	Legislatura		Legislatura			Legislatura	Legislatura
	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna
Denominazione	Comitato regionale per la FP	Consulta Regionale per la FP	Consulta Regionale per la FP	Commiss. Regionale per la FP	Commiss. per la FP	Commiss. Regionale per la FP	
Segreteria	Dipendente Ass. FP	Funzio. Design. dal Pres. Giunta	Personale Assessor.		Funzione Asses. FP	Funzionar. VI liv. del settore	
Durata	3 anni	3 anni	Legislatura		Legislatura	5 anni	Legislatura
	Sicilia	Valle d'A.	Umbria	Toscana	Veneto	P.A. Trento	P.A. Bolzano
Denominazione	Commiss. Reg. per la FP lavorat.	Consulta regionale per la FP			Consulta regionale		
Segreteria	Dirigente Assessor.	Ufficio FP			Funzionar.	Funzionar. Serviz. FP	
Durata	4 anni				5 anni		

Prospetto n. 15 - *Consulta regionale per la Formazione Professionale nella legislazione regionale - Composizione*

	AB	BA	CA	CM	ER	FR	LA	LI	LO	MA
<i>RAPPRESENTANTI REGIONE</i>										
Presidente Giunta	1			1			1			1
Consiglieri Regionali	3	3				3				
Presid. Commiss. Cons.							1			1
Assessore FP		1	1	1		1	1	1	1	1
Assessore istruzione				1						
Assessore lavoro							1		1	
Assessore Industria							1			
Assessore agricoltura							1			
Assessore sanità										
Assessore program. eco.							1			
Tutti gli assessori										
Direttore Assess. FP						1				
Direttore Assess. Lav.						1				
Direttore IRPOF						1				
Responsabile serv. FP						1		1	1	
<i>RAPPRESENTANTI UFFICI PERIFERICI E ORGANI TECNICI AMM. STATALE</i>										
Ministero Lavoro										
- URLMO		1	1	1		1		1	1	
- UPLMO		2								
- ISFOL										
- COMM. NAZ. IMPIE.			1							
Ministero P.I.										
- Sovrintendente reg.			1	1				1	1	1
- Provveditorato Studi		2								
- Cons. prov. Scolastico		2								
- Cons. distretto scolastico		10								
- Università										
<i>ENTI LOCALI TERRITORIALI</i>										
UPI Unione Province Italiane								1	1	2
ANCI Associazione Comuni	8							1	1	4
UNCEM Com. e Com. Mont.										
Province			4				5			
Enti locali										

segue

segue

<i>FORZE SOCIALI</i>										
Confede. Sind. Lavoratori	3	3	4	6		6	6	3	12	6
Sind. Operatori CFP convenz.				3						
Rappresentanti CFP region.				3						
Confede. datori di lavoro			2			2				
- agricoltura	1	2		1			1	1	1	1
- industria	1			1			2	1	1	3
- commercio turismo	1	2	1	1			1	1	1	1
- artigianato	1	2	1					1		
Assoc. Sind. Intersindacale										
Assoc. Prof.le lav. Autonomi		2				6	3			6
- artigianato	2			2					3	
- commercio e turismo	2									
- coltivatori diretti	3			3			3		2	
Assoc. sind. dirigenti azien.										
Assoc. Imprenditori pesca										1
Centrali o assoc. cooperative		3	1				3			3
Ass. giovanili/org. student.							3			
<i>SOGGETTI EROGATORI DEI SERVIZI DI FP</i>										
Enti delegati		6								
Enti convenzionati	3	3	2	1		3		5	5	2
<i>B.6 ESPERTI</i>										
			7		11	5		3	6	6

	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	TR	BZ
<i>RAPPRESENTANTI REGIONE</i>											
Presidente Giunta								1			
Consiglieri Regionali								2			
Presid. Commiss. Cons.											
Assessore FP			1		1						
Assessore istruzione											
Assessore lavoro											
Assessore Industria											
Assessore agricoltura									1		
Assessore sanità									1		
Assessore program. eco.									1		
Tutti gli assessori								6			
Direttore Assess. FP					1						
Direttore Assess. Lav.											
Direttore IRPOF											
Responsabile Uff. Studi			1					1	1		

segue

segue

<i>RAPPRESENTANTI UFFICI PERIFERICI E ORGANI TECNICI AMM. STATALE</i>											
Ministero Lavoro											
- URLMO			1		1			1	1		
- UPLMO											
- ISFOL								1			
- Comm. naz. impiego								1			
Ministero P.I.											
- Sovrintendente reg.			1					1			
- Provveditorato Studi									1		
- Cons. prov. Scolastico			5								
- Cons. distretto scolastico									3		
- Università			2								
<i>ENTI LOCALI TERRITORIALI</i>											
UPI Unione Province Italia.		2	4						1		
ANCI Associazione Comuni		1									
UNCEM Com. e Com Mont. Province	3								1		
Enti locali	3							3			

	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	TR	BZ
<i>FORZE SOCIALI</i>											
Confede. Sind. lavoratori	3		6		6			3	6		
Sind. operatori FP convenz.					6						
Confeder. datori di lavoro	2							1			
- agricoltura	3		1		1				3		
- industria	1		2		1				2		
- commercio turismo	1		1						2		
- artigianato											
Assoc. Sind. Intersindacale			1					1			
Assoc. Prof.le lav. Autonomi			1								
- artigianato			3								
- commercio e turismo											
- coltivatori diretti			3								
Assoc. sind. dirigenti azien.			1						2		
Assoc. Imprenditori pesca			1								
Centrali o assoc. cooperative	1		3					1	2		
Ass. giovanili/org. student.											
<i>SOGGETTI EROGATORI DEI SERVIZI DI FP</i>											
Enti delegati											
Enti convenzionati					1				4		
<i>ESPERTI</i>											
									3		

Prospetto n. 16 - *Consulta regionale per la Formazione Professionale nella legislazione regionale - Competenze*

	AB	BA	CA	CM	ER	FR	LA	LI	LO	MA
<i>ESPRESSIONE DI PARERI SU...</i>										
<i>PROGRAMMAZIONE</i>										
- piani attività										
- dislocazione territoriale CFP										
- funzioni indirizzo coordin.										
- indagini sul MdL										
- riconoscim. att. fuori Piano										
<i>GESTIONE</i>										
- disciplina del settore										
- modelli convenzione										
- criteri affidamento corsi										
- regolamento CFP										
- istituz. Soppres. CRFP										
- graduatorie personale CRFP										
- ogni questione gestionale										
<i>CONTROLLO</i>										
- revoca riconoscimento CFP										
- revoca contributo finanz.										
<i>REGOLAMENTAZIONE DIDATTICA</i>										
- obiettivi program. didatt.										
- definizione fasce qualif.										
- formazione agg. personale										
- misure conseguim obbligo										
- ammiss. corsi fasce deboli										
- prove finali e attestati										
<i>DETERMINAZIONE CONTRIBUTI FINANZIARI</i>										
- parametri di finanziamento										
- organiz. contabile amminis.										
<i>ORIENTAMENTO PROFESSIONALE</i>										
<i>ALTRE QUESTIONI RELATIVE ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE</i>										
- ogni adempimento leg.										
- ogni questione sottoposta										
- valutazione attuaz. piani										

segue

segue

	AB	BA	CA	CM	ER	FR	LA	LI	LO	MA
ATTIVITÀ DI PROPOSTA										
<i>PROGRAMMAZIONE</i>										
- piani attività										
- dislocazione territoriale CFP										
- funzioni indirizzo coordin.										
- indagini sul MdL										
<i>GESTIONE</i>										
- disciplina del settore										
- modelli convenzione										
- criteri affidamento corsi										
- regolamento CFP										
<i>CONTROLLO</i>										
<i>REGOLAMENTAZIONE DIDATTICA</i>										
- regolamentazione didattica										
- sperimentazione didattica										
- formazione agg. personale										
<i>ORIENTAMENTO PROFESSIONALE</i>										
<i>ALTRE QUESTIONI RELATIVE ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE</i>										
- questioni varie										
- iniziative sviluppo										
- studi e ricerche										
- connesse alla L. n.285/77										
- connesse all'albo personale										
- iniziative per rietri scolast.										

	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	TR
ESPRESSIONE DI PARERI SU...										
<i>PROGRAMMAZIONE</i>										
- piani attività										
- dislocazione territoriale CFP										
- funzioni indirizzo coordin.										
- indagini sul MdL										
- riconoscim. Att. fuori Piano										
<i>GESTIONE</i>										
- disciplina del settore										
- modelli convenzione										
- criteri affidamento corsi										
- regolamento CFP										
- istituz. Soppres. CRFP										
- graduatorie personale CRFP										

segue

segue

	MO	PI	PU	SA	SI	TO	UM	VA	VE	TR
<i>CONTROLLO</i>										
- revoca riconoscimento CFP										
- revoca contributo finanz.										
<i>REGOLAMENTAZIONE DIDATTICA</i>										
- obiettivi program. didatt.										
- definizione fasce qualif.										
- formazione agg. Personale										
- misure conseguim obbligo										
- ammiss. corsi fasce deboli										
- prove finali e attestati										
<i>DETERMINAZIONE CONTRIBUTI FINANZIARI</i>										
- parametri di finanziamento										
- organiz. contabile amminis.										
<i>ORIENTAMENTO PROFESSIONALE</i>										
<i>ALTRE QUESTIONI RELATIVE ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE</i>										
- questioni varie										
- studi e ricerche										
- connesse alla L. n.285/77										
- connesse all'albo personale										
- iniziative per rietri scolast.										
<i>ATTIVITÀ DI PROPOSTA</i>										
<i>PROGRAMMAZIONE</i>										
- piani attività										
- dislocazione territoriale CFP										
- funzioni indirizzo coordin.										
- indagini sul MdL										
<i>GESTIONE</i>										
- disciplina del settore										
- modelli convenzione										
- criteri affidamento corsi										
- regolamento CFP										
<i>CONTROLLO</i>										
- criteri di controllo										
<i>REGOLAMENTAZIONE DIDATTICA</i>										
- sperimentazione didattica										
- formazione agg. personale										
<i>ORIENTAMENTO PROFESSIONALE</i>										
<i>ALTRE QUESTIONI RELATIVE ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE</i>										
- connesse alla L. n. 845/78										
- connesse all'albo personale										

Il panel di competenze prospettato dalle leggi regionali appare, invece, molto ricco e disomogeneo; comunque, esso è sistematizzabile su due tipi di attività, quella dell'espressione di pareri e quella della proposta. L'una e l'altra attività hanno sei oggetti: la programmazione, la gestione, il controllo relazionale, di consultazione di proposte, decisionale e gestionale.

Il giudizio dell'ISFOL su l'effettiva importanza nel processo programmatico di questo istituto è netto:

“Da rilevazioni effettuate le consulte o commissioni regionali presentano complessivamente uno scarso livello di efficienza e di efficacia. Il numero eccessivo dei rappresentanti, la loro forte eterogeneità procedurale adottata, hanno reso quest'organo consultivo un'appendice del processo programmatico, e tutto considerato marginale svolgendo talora solo compiti di cassa di risonanza per interessi di categoria”²⁸¹.

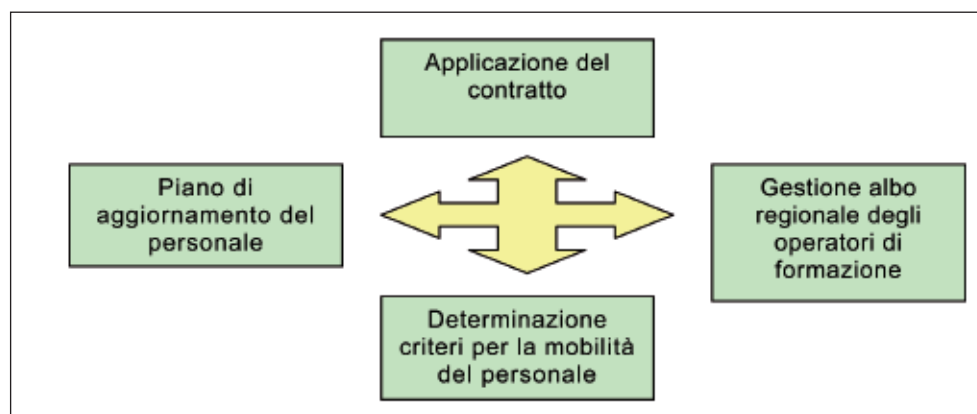
b) *La Commissione paritetica*

Come già detto, la Commissione paritetica opera eminentemente nell'ambito delle politiche per il personale.

L'istituto della “Commissione paritetica” tra OO. SS. e enti gestori di interventi formativi nasce con il Contratto nazionale degli operatori del settore dell'ottobre 1978.

La sua capacità tecnica di intervento si muove soltanto a livello consultivo-propositivo e di controllo (senza pertanto impegnare mai obbligatoriamente la capacità decisionale della regione) in merito a: applicazione del contratto; gestione dell'albo regionale degli operatori di formazione; determinazione dei criteri per l'attuazione della mobilità del personale; piano di aggiornamento del personale docente e non docente (cfr. Figura n. 28).

Figura n. 28 - *Ambiti operativi della Commissione paritetica*



²⁸¹ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1987*, F. Angeli, Milano, 1987, p. 149.

Tra tali competenze quella più rilevante e che dà un'indubbia valenza "politica" alla Commissione è la gestione dell'Albo regionale degli operatori della Formazione Professionale, introdotto per la prima volta con il Contratto del '78.

Questo istituto proposto nella piattaforma predisposta dalle OO. SS., recepito successivamente in un documento del 30.11.1977 elaborato dalle regioni, viene definitivamente codificato dall'art. 25 del Contratto, che prevede una commissione con composizione paritetica tra organizzazioni sindacali ed enti gestori a rilevanza regionale, presieduta dall'assessore regionale. L'albo, infatti, strutturato in sezioni all'interno delle quali viene collocato il personale in base all'anzianità di servizio e al tipo di rapporto di lavoro (a tempo determinato e indeterminato), oltre ad una funzione di razionalizzazione delle posizioni lavorative del personale, intendeva costituire un drenaggio ad assunzioni indiscriminate e uno strumento per la politica della mobilità del personale.

Lo spessore "politico" dell'Albo e, quindi, della Commissione chiamata a gestirlo, sta soprattutto in questa sua azione di regolamentazione dei processi di mobilità del personale, uno dei punti nodali del dibattito sul pluralismo gestionale.

Da sempre, infatti, gli enti gestori reclamavano la possibilità di un'autonoma scelta del personale in sintonia con la propria identità culturale e con la propria proposta formativa; da sempre, al contrario, i sindacati di categoria chiedevano processi di mobilità anche tra enti diversi, in una visione esclusivamente funzionale alla salvaguardia dei livelli occupazionali.

Il contratto, siglato il 13 giugno 1981, registra novità significative su questo tema.

- 1) L'istituto della commissione paritetica viene stralciato dall'articolato contrattuale e compreso solo, con l'anonima dizione "Commissione regionale", nel protocollo d'intesa tra regioni e OO. SS., tra gli impegni assunti dalle regioni "per assicurare un sistema unitario di interventi omogenei, pur nella diversità e nel rispetto delle prerogative e dell'autonomia di ogni singola regione";
- 2) la composizione della commissione deve garantire la presenza delle OO. SS. (non si menziona la partecipazione degli enti) e può articolarsi a livelli sub-regionali e comprendere la rappresentanza degli enti delegati;
- 3) c'è un'evoluzione nella tipologia e nella natura delle funzioni: infatti, accanto al compito di verificare la corretta applicazione del CCNL e degli accordi articolati regionalmente, viene prevista la formulazione di parere obbligatorio sui progetti, che prevedono l'utilizzo degli esperti e sui criteri delle relative convenzioni.

Naturalmente la "Commissione paritetica" o un'istituzione simile non trova una sua collocazione nella legge quadro, ma viene esplicitamente prevista, invece, nella legislazione di sei regioni: Puglia, Veneto, Piemonte, Lombardia, Umbria, Friuli.

In merito alle competenze attribuite alla Commissione, le regioni presentano un panel differenziato di posizioni nei confronti della normativa contrattuale:

- di identità o sostanziale allineamento da parte del Piemonte, che utilizza una formula di rinvio esplicito al contratto; della Lombardia, che ne recepisce materialmente il testo; della Puglia, che ne limita, però, la sfera al controllo sulla gestione dell'albo;
- di parallelismo, da parte del Veneto, che ne dilata la competenza oltre che all'espressione di pareri su mobilità, organici e utilizzo di prestazioni professionali, anche a decisioni su questioni relative ai rapporti di lavoro intercorrenti tra ente e personale dipendente.

Marginali le differenze circa la composizione: la legge del Piemonte si limita ad indicare le parti rappresentate, mentre le altre leggi prevedono anche il numero dei soggetti partecipanti.

Singolare la posizione della Puglia che stabilisce due Commissioni: una per il settore convenzionato e una per il settore pubblico, in cui la parte gestionale è rappresentata dagli Enti delegati. In genere la durata in carica dei membri non è fissata; fa eccezione la Lombardia che la fa coincidere con la scadenza del CCNL.

Alla legge n. 69/81 dell'Umbria va riservata una trattazione a parte perché, approvata dopo la definizione della vicenda contrattuale del 1981, fornisce una traduzione legislativa di quanto il "Protocollo d'intesa" stabilisce sulla Commissione.

La pariteticità prevista dal CCNL di lavoro del 1978 scompare; nella dizione la Commissione viene denominata "Commissione per la gestione delle graduatorie del personale"; nella composizione si stabilisce la partecipazione di tre componenti: gli Enti locali per l'area pubblica, gli Enti di formazione per l'area convenzionata e le Organizzazioni sindacali.

Prospetto n. 17 - *La Commissione paritetica nella legislazione regionale*

	Piemonte	Puglia	Veneto	Umbria	Lombardia
1. DENOMINAZIONE	Commissione paritetica consult. per mobilità e assunzioni personale FP	Pubbl. Conv.		Commissione paritetica	
2. DURATA					Scadenza CCNL
3. COMPOSIZIONE					
- Presidente Giunta	*			1	
- Assessori (o delegati)	*				
- Consiglieri regionali				2	
- Rappresentanti Enti	*	3	3		9
- Rappresentanti OO. SS federazione unitaria	*	3	3		
Organizza. categoria			3	3	3
- Funzionari regionali		1	1		6
- Direttore servizio FP			1		
- Rappresentanti enti delegati	*	3			

segue

segue

	Piemonte	Puglia	Veneto	Umbria	Lombardia
SEGRETERIA TECNICA	Funziario assessorato FP		Impiegato Dipartimento FP		Impiegato Assessorato
COMPETENZE					
Assolve disposizioni CCNL					
Verifica applicazione CCNL					
Controlla gestione ALBO					
Dirime controversie					
Fa proposte					
- sui criteri per la mobilità					
- su sua utilizzazione					
Esprime pareri su					
- organici CFP					
- utilizzazione e mobilità personale CTI					
- ricorso a CTD e collaborazioni professionali					
- piano aggiornamento personale					
- altre questioni concernenti i rapporti di lavoro operatori					
Decide su questioni connesse ai rapporti di lavoro tra Enti e operatori					

Cambia anche la natura dei pareri alla Regione, non più semplicemente propositivi, ma anche obbligatori. In sostanza si conferma l'obbligo di consultazione previa che, ove non ottemperato, rende invalidi tutti gli atti amministrativi conseguenti.

La legge 69/81, inoltre, inserisce una novità di rilievo per quanto attiene i compiti della Commissione nei confronti dell'“Albo”: non prevede, infatti, il semplice “controllo”, ma anche la “gestione” delle graduatorie del personale, configurando in questa maniera l'esercizio di amministrazione attiva, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano ai rappresentanti che la compongono.

c) Il Comitato di controllo sociale

Il Comitato di controllo sociale, nello spirito della legge-quadro, è teso ad “assicurare il controllo sociale della gestione delle attività formative attraverso la partecipazione di rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali e degli altri enti interessati”.

La formulazione opera una precisa distinzione tra “gestione” e “partecipazione democratica” al controllo delle attività.

Nel primo caso la gestione è più propriamente attinente alla dimensione per così dire “interna”, mentre nel secondo è più attinente a quella “esterna” al Centro di Formazione Professionale.

Ma questa problematica si spiega in maniera più adeguata se richiamiamo, anche se frettolosamente, le vicende, ricostruite nel I volume²⁸², relative al dibattito sul pluralismo gestionale esplose in concomitanza della regionalizzazione del settore.

Ad aprire le ostilità furono i sindacati di categoria degli operatori di Formazione Professionale dipendenti da enti gestori, che rivendicarono la pubblicizzazione completa del settore.

Quella specifica e perentoria richiesta non nasceva, a nostro avviso, da motivazioni ideologiche, che pure furono espresse con la formulazione assiomatica “la formazione professionale è un servizio pubblico e come tale va gestito da un soggetto pubblico”, ma dal tentativo di sottrarre il personale da una situazione di cronica incertezza sul suo futuro occupazionale (legato alle contingenze del reclutamento degli allievi e del sovvenzionamento dei corsi da parte della Regione), per offrirgli certezze di continuità di rapporto lavorativo nell’organico di un ente pubblico.

La pubblicizzazione, cioè, nella strategia dei sindacati di base, era più un fenomeno strumentale che una convinzione politica. Queste posizioni, non trovarono rispondenza nei vertici del sindacato, impegnato, peraltro, in misura consistente, nella gestione di attività formative attraverso le proprie strutture: ECAP, IAL, ENFAP.

Sul problema del pluralismo presero variamente posizione le diverse proposte di legge dei partiti e del Governo.

Esplicitamente pluralista la scelta del Governo e della DC, contrariamente alle forze della sinistra, che si schierarono sul versante della pubblicizzazione o sostenevano una presenza “privata” residuale.

Particolarmente vivace la reazione della CONFAP, la Confederazione Nazionale degli enti di ispirazione cristiana, che, muovendo dalle tradizionali posizioni della filosofia maritainiana sul pluralismo delle istituzioni come necessaria espressione del pluralismo sociale, rivendicava una pluralità di iniziative formative per consentire, agli individui e alle famiglie, di scegliere l’ambito formativo coerente con le proprie opzioni culturali, religiose e politiche.

Il problema, man mano che il dibattito avanzava, andava via via stemperandosi dalle rigide posizioni iniziali, “pubblicizzazione sì, pubblicizzazione no”, per lasciare il campo a considerazioni più mature e articolate per cui si arrivò ad una sintesi:

- programmazione pubblica degli interventi,
- gestione pluralistica delle attività, parametrata tecnicamente, culturalmente e socialmente.

Su quest’ultima indicazione si riaprono, però, le divaricazioni sinteticamente espresse dalle formule “pluralismo delle istituzioni” e “pluralismo nelle istituzioni”.

²⁸² Cfr. Cap. 7, in particolare par. 7.3.2. lett. d.

Mentre la prima formula prevede una pluralità di soggetti gestionali con precise responsabilità amministrative, organizzative, pedagogiche e di programmazione didattica coerenti con la propria matrice culturale, la seconda propone un modello, peraltro confuso e comunque privo di ogni legittimazione giuridica, di “gestione sociale” dei centri, che nega la titolarità dell’ente di esprimere l’indirizzo educativo delle proprie attività formative, riducendolo ad agenzia contabile e a mera struttura esecutrice di funzioni e di disposizioni che dipendono unicamente dalla Regione e/o dalle forze sociali e/o dalla somma di delibere assunte da organi collegiali.

4.3.4. Gestione delle attività

Abbiamo già affermato che la L. n. 845/78, all’art. 5, sanziona una doppia presenza gestionale: iniziative realizzate dal soggetto pubblico e altre realizzate da soggetti terzi, tenuti, naturalmente, al rispetto di condizioni e vincoli predefiniti²⁸³.

Affermavamo, anche, che il pluralismo gestionale viene assunto dalla legge come fenomeno positivo, sia perché, nella prospettiva della “sussidiarietà”, si dà alla società civile la possibilità di esprimersi, sia perché, l’ente di formazione vive sul territorio e quindi può più facilmente intercettarne i fabbisogni formativi.

Il rapporto fra regioni ed enti viene regolato dalla Convenzione, mediante la quale si realizza un rapporto “paritetico” tra i due soggetti, ferme restando le diversità dei ruoli, istituzionale dell’una e funzionale dell’altra.

Il problema della gestione degli interventi formativi pubblici è intimamente collegato alle soluzioni adottate dalle singole regioni in merito al tema delle deleghe agli enti territoriali sub-regionali.

Gli assetti che ne derivano costituiscono un panel molto diversificato di posizioni (cfr. Figura n. 29), che possono, comunque, essere riportate nell’ambito di tre tipologie fondamentali:

- gestione diretta da parte delle regioni o istituto regionale;
- gestione delegata ad enti locali (la scelta cade prevalentemente sui comuni e sulle loro forme consortili);
- gestione mista, che comprende quella diretta e quelle delegate.

Per quanto riguarda la gestione degli enti (cfr. Figura n. 30), le leggi regionali prevedono che, le regioni possano stipulare convenzioni con:

- enti di formazione;
- enti pubblici territoriali;
- enti pubblici non territoriali, istituzioni specializzate, enti di ricerca.

Quanto al rapporto regioni-enti, significativa è un’analisi della legislazione prima della normativa quadro, in quanto fissa le posizioni “provvisorie” prima

²⁸³ Cfr. Vol. I, p. 244.

della codificazione nazionale da parte della Legge quadro. Emblematicamente le Marche (1976) e il Veneto (1978) rappresentano in questo senso il momento iniziale e terminale di una parabola che, partendo da una chiara opzione per una strategia di progressiva pubblicizzazione (Marche), arriva ad una formulazione molto vicina a quella che verrà utilizzata dalla legge quadro (Veneto).

Figura n. 29 - *Tipologie gestione pubblica*

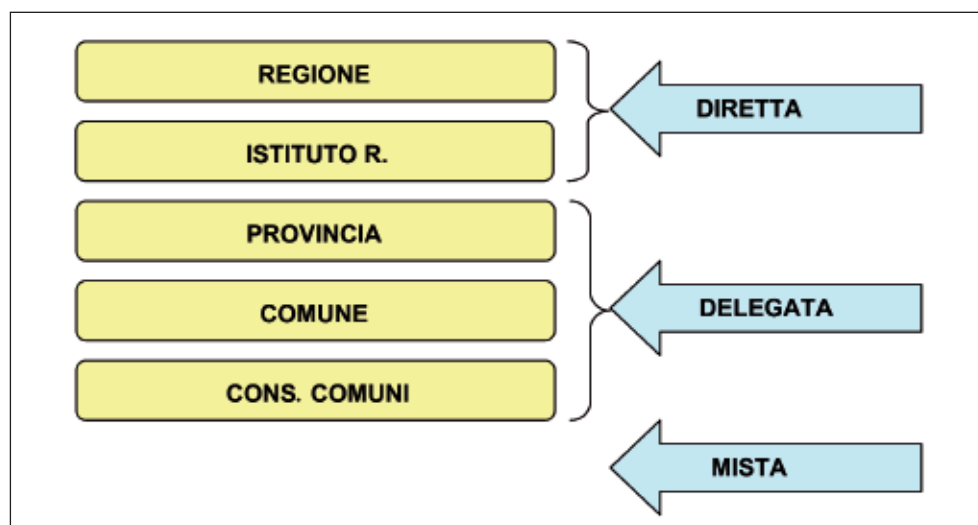
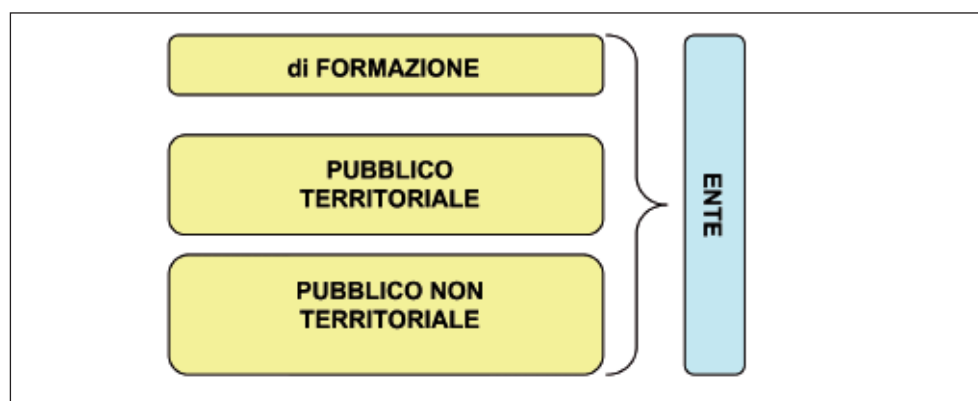


Figura n. 30 - *Tipologie gestione convenzionata*



Le leggi emanate dopo la n. 845/78 riprendono, spesso, nella formulazione letterale, l'art. 5 (tipologie di enti e requisiti richiesti); assumono, però, posizioni divergenti sul rapporto fra gestione pubblica e gestione convenzionata:

- alcune regioni assegnano espressamente alle iniziative degli enti gestori un ruolo sussidiario, che viene attribuito in carenza o in momentanea sostituzione dell'operato pubblico, lasciando largo margine di discrezionalità all'autorità regionale;
- altre affermano la parità degli interventi pubblici e privati, lasciando sempre arbitre le regioni di scegliere l'uno o l'altro strumento.

Una menzione merita anche la gestione convenzionata con le aziende.

Infatti, un'altra importante acquisizione della legge quadro riguarda il riconoscimento della azienda come soggetto di formazione:

- *“per la effettuazione di periodi di tirocinio pratico e di esperienza in particolari impianti e macchinari o in specifici processi di produzione oppure per particolari sistemi di alternanza tra studio ed esperienza di lavoro”* (art. 15),
- *“per la realizzazione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione”* (art. 5).

Con queste disposizioni l'azienda non viene più vista esclusivamente nella dimensione produttiva-mercantile di beni e servizi, ma si vede attribuire una valenza culturale che la inserisce nel circuito formativo: dopo la scuola, cui competono compiti di acculturazione generale e di acculturazione professionale di base, accanto e dopo il sistema di FP, cui compete una Formazione Professionale sui processi, si colloca l'impresa cui viene affidato l'incarico e di integrare e supportare l'attività dei CFP e di impartire una Formazione Professionale di contesto.

Nel rinviare all'analisi della situazione di ciascuna Regione²⁸⁴, si fa notare come la Toscana, l'Umbria e, limitatamente alle attività di tirocinio, il Friuli, non prevedono una convenzione diretta tra regioni e aziende, ma solo tra Centri di Formazione Professionale e aziende.

L'ultimo segmento gestionale di cui si occupa la legge-quadro riguarda quell'arcipelago di iniziative che va sotto il nome di “attività libere”.

Già di competenza dei Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica, soppressi dall'art. 39 del D.P.R. 616/1977, la legge n. 845/1978 stabilisce che queste attività vadano ricondotte nell'ambito della programmazione regionale.

L'intento della legge è quello di garantire l'utenza bonificando e ponendo sotto controllo un'area, tra l'altro dalle dimensioni ragguardevoli, in cui gli aspetti speculativi spesso si sovrappongono pericolosamente a quelli formativi.

4.3.5. Organizzazione didattica

Con l'entrata in vigore della L. n. 845/78, si è attribuita alle Regioni la potestà di:

- stabilire gli indirizzi della programmazione didattica e di aggiornarli in relazione a fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee;
- conformare detti indirizzi a criteri di brevità ed essenzialità (non più di 4 cicli di 600 ore ognuno);

²⁸⁴ Cfr. Cap. 6.

- esplorare formule modulari;
- sperimentare l’alternanza studio-lavoro nell’articolazione corsuale;
- rispettare criteri di polivalenza, di continuità e di organicità, adattando i programmi alle esigenze locali.

Polivalenza, agganci con i bisogni locali, riconoscimento dei livelli scolastici di partenza e dell’esperienza professionale degli allievi; questi i principi che fungono da scenario ai due capisaldi, introdotti dalla L. n. 845/78, che fanno della Formazione Professionale uno strumento privilegiato per la realizzazione di un sistema di formazione ricorrente:

- a) offrire una reale alternativa formativa alle modalità dei canali scolastici tradizionali, attraverso una programmazione didattica con caratteristiche di: *brevità*, eliminando i lunghi corsi di Formazione Professionale e *flessibilità*, rispondendo alle domande di formazione di un mercato del lavoro che manifesta cambiamenti sempre più accentuati;
- b) impostare il percorso formativo secondo ordinamenti che offrano, come modalità specifiche: *modularità e alternanza* formazione-lavoro.

Dato il valore positivo della norma sull’articolazione corsuale, tutte le leggi regionali attuative della legge quadro riprendono il testo dell’art. 7 e dell’art. 8, secondo e terzo comma) della L. n. 845/78²⁸⁵.

Per quanto riguarda *l’alternanza* (tema caro alla pubblicistica del settore²⁸⁶) una interpretazione sistematica delle norme contenute negli art. 7 e 8 della L. 845/78 permette di rilevare che, rispetto all’inserimento di alternanza studio-lavoro nei primi 4 cicli, non si danno indicazioni imperative; ci si limita, infatti, a suggerire l’adozione di sistemi di alternanza, demandando alle Regioni, nell’ambito dei loro compiti di indirizzo didattico, la decisione sull’opportunità e sulle modalità di avvio dell’esperienza (in base ai criteri di cui all’ultimo comma dell’art. 7 ed in particolare «della sperimentazione formativa già applicata»).

Quando il processo formativo necessita di un ulteriore proseguimento, si prescrive che la specializzazione non possa essere raggiunta dall’allievo senza un’adeguata esperienza di lavoro.

Quindi nella Legge quadro il tirocinio, finalizzato ad obiettivi didattici, è pre-

²⁸⁵ “... la programmazione didattica dovrà conformarsi a criteri di brevità ed essenzialità dei corsi e dei cicli formativi, anche attraverso una strutturazione modulare e l’adozione di sistemi di alternanza tra esperienze formative ed esperienze di lavoro...”. “Le attività di formazione professionale sono articolate in uno o più cicli, e in ogni caso non più di quattro, ciascuno della durata non superiore alle 600 ore... non è ammessa la percorrenza continua di più di 4 cicli non intercalata da idonee esperienze di lavoro” (art. 8, secondo e terzo comma).

²⁸⁶ Cfr. COLASANTO M., *Processi formativi e occupazione*, in VITA E PENSIERO, Milano 1978; *L’alternanza studio-lavoro ipotesi del cambiamento dei sistemi formativi*, in PROFESSIONALITÀ 2, 1981, pp. 3-6; CALVERI D., *La Fondazione Agnelli sul rapporto scuola-lavoro (intervista al dr. Marcello Pacini responsabile della Fondazione Agnelli)*, in PROFESSIONALITÀ 2, 1981, pp. 11-14; ISFOL/UNIVERSITÀ CATTOLICA, *Alternanza scuola lavoro*, in QUADERNI DI FORMAZIONE, n. 66, 1980.

visto durante il percorso formativo ma anche tra un percorso di qualificazione e uno di specializzazione (si parla, infatti, di adeguata esperienza lavorativa e non necessariamente di un'esperienza lavorativa con un rapporto di lavoro).

Sempre in tema di connessioni tra sistema formativo ed impresa, ulteriori considerazioni vanno avanzate in merito alla produzione di beni durante le attività formative.

La norma esclude in termini categorici che tali iniziative possano essere finalizzate alla produzione, ribadendo, come unico scopo, quello dell'apprendimento. In realtà, non si esclude la produzione di beni in quanto occasione di formazione; ma la produzione deve essere inderogabilmente subordinata al fine formativo. Ciò presenta conseguenze sul piano dell'attuazione pratica. L'attività formativa, ad esempio, deve essere autonoma rispetto al processo produttivo, nel senso che essa deve poter individuare tempi ed obiettivi di lavoro propri, coordinati ma non necessariamente identici con quelli dell'impresa.

Un ultimo tema riguarda gli oneri che ricadono sull'impresa. Essi appaiono indubbiamente rilevanti ed il legislatore sembra aver percepito la gravità del problema demandando alle regioni il compito di individuare parametri oggettivi per la determinazione di rimborsi alle imprese. Le Regioni sono inoltre tenute ad assicurare tutti gli allievi contro i rischi di infortunio sul lavoro, sollevando imprese e istituzioni formative dai rischi e dagli oneri connessi.

Il tema dell'alternanza viene costantemente ripreso in tutte le normative regionali. In proposito, se si riscontra una notevole omogeneità nello strutturare la Formazione Professionale come sistema di formazione ricorrente, la regolamentazione regionale si presenta, invece, piuttosto variegata rispetto all'inserimento di esperienze lavorative nei processi formativi.

Vi sono Regioni che in proposito si limitano a dizioni simili a quelle degli artt. 7 e 15 della legge L. n. 845/1978; in questi casi l'alternanza, pur recepita nel nuovo ordinamento, diviene solo una delle possibili modalità con cui si realizzano gli interventi formativi, e la sua attuazione è demandata alla discrezionalità di chi elabora il progetto formativo.

Altre Regioni si assumono, invece, responsabilità più precise. Merita di essere richiamata la soluzione adottata dalla Regione Liguria (e presente per alcuni versi anche nella regolamentazione della Sardegna), indubbiamente da ritenersi la meno tradizionale fra quelle previste dalle leggi regionali in materia di Formazione Professionale.

Secondo tale legge, l'alternanza non è più un'opzione, ma un requisito essenziale delle attività di Formazione Professionale: è questa la più netta formalizzazione del principio che vuole l'alternanza a fondamento di tutto il sistema di Formazione Professionale.

La normativa della Regione Sardegna, all'impostazione "opzionale" della legge quadro («i cicli potranno essere articolati in periodi di attività didattica ed in periodi di esperienza lavorativa»), contrappone un soluzione "categorica" (la pro-

grammazione didattica «dovrà conformarsi a criteri di brevità ed essenzialità... attraverso una strutturazione modulare e l'adozione di sistemi di alternanza tra esperienze formative ed esperienze di lavoro»).

4.4. *Rapporti con il sistema scolastico*

In merito al rapporto tra sistema scolastico e sistema di Formazione Professionale la L. n. 845/78 ipotizza un assetto integrato ed interagente (cfr. Figura n. 31):

- *integrato* in quanto all'uno spetta la formazione generale ed un'acculturazione professionale di base, mentre all'altro compete una Formazione Professionale sui processi (in quest'ottica gli IPSIA sembrano trovare la loro naturale collocazione nel sistema formativo regionale);
- *interagente*, perché le due canalizzazioni non sono parallele e alternative. Infatti, la Formazione Professionale viene collocata nei momenti terminali degli itinerari scolastici; i suoi utenti hanno la possibilità di “accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore”, coopera con la scuola in materia di innovazione tecnologico-didattica e di ricerca educativa, usa le strutture ed attrezzature della scuola e consente alla scuola l'utilizzazione delle sue.

Uno dei momenti più significativi del rapporto con il sistema scolastico, nella legge quadro, è costituito dalla disponibilità, da parte regionale, ad adottare misure per l'integrazione dei corsi con le attività didattiche scolastiche, ai fini del conseguimento dell'obbligo scolastico da parte di suoi allievi che ne sono sprovvisti.

Il recepimento di tale disposizione nella normativa regionale è stato quasi generale.

La L. n. 845/78 dispone, inoltre, la facoltà, per coloro che abbiano conseguito la qualifica, di accedere alle diverse classi della scuola secondaria superiore e rimanda per questo alle modalità previste dall'ordinamento della stessa.

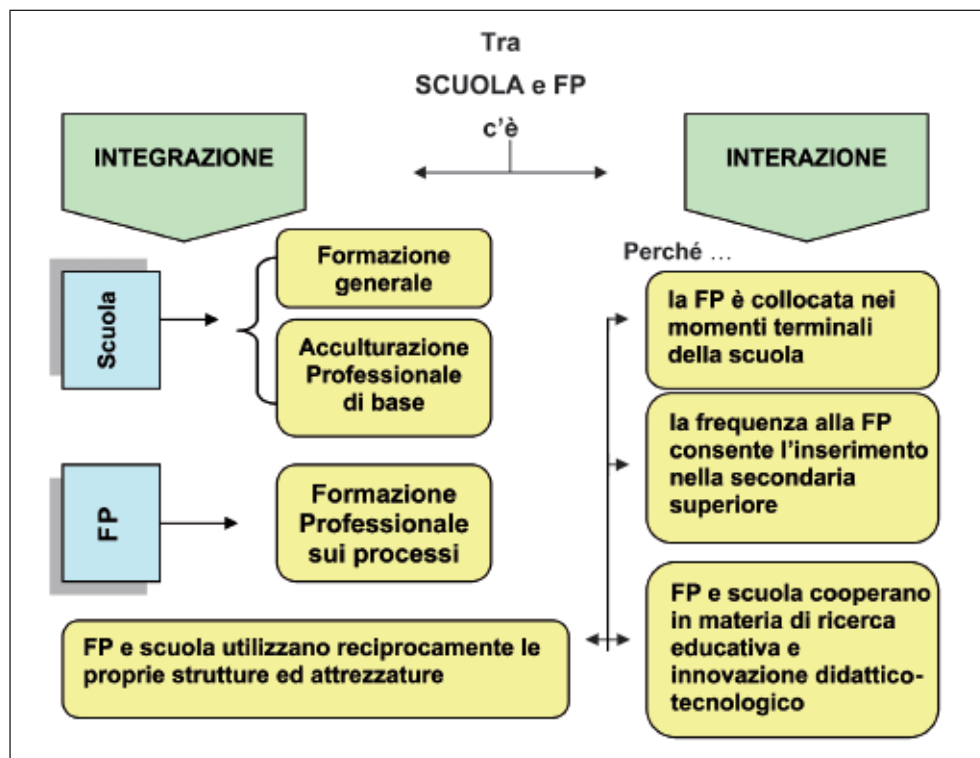
Tale possibilità viene ripresa da dieci leggi regionali, che recepiscono il dettato normativo statale indicando, inoltre, il necessario accordo con le autorità periferiche del Ministero della pubblica istruzione.

L'obiettivo non è certo quello di consentire il salto, attraverso servizi parascolastici, di anni di studio, ma di garantire al cittadino-lavoratore una circolarità tra esperienze di studio, di lavoro, e di Formazione Professionale.

La legge quadro indica poi due momenti di raccordo tra sistema scolastico e sistema formativo regionale:

- da una parte, prevede il passaggio alla Regione delle strutture degli istituti professionali e delle scuole ed istituti d'arte (demandando alla riforma della scuola secondaria superiore la discrezionalità sulla necessità o meno di tali strutture per il sistema scolastico);
- dall'altra, prevede l'utilizzo reciproco delle sedi, delle attrezzature e del personale (del sistema formativo regionale).

Figura n. 31 - Rapporti tra sistema scolastico e sistema di Formazione Professionale nella legge quadro



Le Regioni, in mancanza di un provvedimento statale che trasferisse loro gli istituti professionali e le scuole e gli istituti d'arte, si sono limitate a recepire la norma sull'utilizzo reciproco di sedi, attrezzature e personale.

La Lombardia è l'unica a prefigurare gli assetti successivi al trasferimento:

“Gli istituti professionali statali e le scuole ed istituti d'arte statali, le cui strutture e il cui personale saranno trasferiti alla regione ... diventeranno a tutti gli effetti centri di formazione professionale regionali e il personale sarà inquadrato nei corrispondenti livelli del ruolo regionale, mantenendo le proprie funzioni e fermi restando i diritti acquisiti. Con separato provvedimento legislativo si provvederà alle necessarie rettifiche dei ruoli” (art. 24).

Infine, la legge-quadro prevede l'interazione del sistema di Formazione Professionale con i distretti scolastici e con l'università.

Ad eccezione della Sicilia che non fa alcun riferimento ai distretti, tutte le altre Regioni ne contemplano l'interazione, con modalità che vanno dall'individuazione di un momento specifico di collegamento, all'articolazione di più occasioni di collaborazione.

Quanto all'interazione con l'università: i due momenti di questo raccordo vengono individuati nella L. n. 845/78 con finalità di formazione aggiornamento del

personale della FP, ed a fini di ricerca educativa ed innovazione metodologico-didattica.

Il recepimento regionale di questa norma è stato meno generalizzato rispetto a quella relativa al rapporto con i distretti scolastici: le leggi del Friuli, della Liguria, della Toscana e della Prov. di Trento prevedono un intervento dell'Università nel campo della ricerca, mentre la seconda opportunità, quella della formazione del personale, è prevista nelle normative della Campania, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna.

5. Connotazioni funzionali e struttura del sistema di Formazione Professionale regionale

5.1. Connotazioni del sistema

Se dovessimo tentare di individuare ciò che più ha caratterizzato la Formazione Professionale del decennio punteremmo l'attenzione su due fenomeni:

- il costituirsi delle diversità regionali in sistemi regionali diversi;
- il processo di adultizzazione delle utenze.

Abbiamo usato più volte l'espressione "sistema" riferita alla Formazione Professionale. Ma già dagli anni '70 con una progressione crescente, che trova nel decennio in esame un'accelerazione, la Formazione Professionale assume connotazioni così diverse da regione a regione, da doversi più propriamente parlare di sistemi regionali della Formazione Professionale.

Questo processo, che ha portato la Formazione Professionale a strutturarsi con caratterizzazioni fortemente tipiche in ciascuna Regione, è avvenuto nel più totale rispetto della norma. Nel nostro ordinamento, infatti, come abbiamo visto nel primo volume, è la Regione la titolare della Formazione Professionale e, quindi, gode della più ampia autonomia nell'ambito delle grandi parametrizzazioni previste nella legge quadro.

Nel Cap. 6 constateremo come ciascuna Regione si sia data un iter programmatico delle attività diverso.

In questo paragrafo, invece, portiamo l'attenzione su due fenomeni, nei quali le peculiarità regionali trovano il momento di massima differenziazione: le qualifiche che si ottengono al termine di un corso e i parametri finanziari.

Rischiando qualche eccesso di schematizzazione (a vantaggio, però, di uno sguardo di sintesi), si può affermare che il sistema di Formazione Professionale regionale nel nostro Paese ha acquisito e sommato nel tempo accezioni e significati diversi a seconda dei diversi contesti socio-economici:

- negli anni '50-'60 l'emergenza di una manodopera giovanile non qualificata fa assumere alla Formazione Professionale la funzione di strumento per lo sviluppo sociale, elemento moltiplicatore di opportunità occupazionali;

- negli anni '70 i processi di riconversione del sistema produttivo, a seguito soprattutto della crisi petrolifera, sollecitano la Formazione Professionale nel ruolo di compensazione domanda/offerta;
- agli inizi degli anni '80 nella fase di deindustrializzazione e dell'economia della conoscenza la Formazione Professionale è chiamata ad essere fenomeno strategico dello sviluppo economico;
- alla fine degli anni '80, la riscoperta di sacche consistenti di nuove povertà e l'area particolarmente critica della disoccupazione di lunga durata, responsabilizzano la Formazione Professionale nella funzione di strumento di pari opportunità e di inclusione sociale e occupazionale.

A seconda della fase storica e della funzione cui la Formazione Professionale è chiamata, il sistema ha rivolto la sua attenzione, di volta in volta, a fasce di utenza diverse con questa successione: giovani del post obbligo; lavoratori coinvolti in processi di riconversione aziendale e/o produttiva; soggetti scolasticamente qualificati; soggetti a rischio di esclusione.

Il sistema, quindi, inizialmente impegnato solo nel segmento della prima qualificazione giovanile, si è progressivamente reso disponibile per una pluralità di tipologie di destinatari, classificabili a seconda dei titoli di studio posseduti (primo e secondo livello), della posizione rispetto al mercato del lavoro (occupato e non), ma anche in relazione a situazioni critiche di carattere personale.

5.2. *Le qualifiche*

5.2.1. Qualifiche e durata dei percorsi di qualificazione

Nel periodo di gestione statale del settore, il Ministero aveva individuato le qualifiche professionali (denominate anche “categorie professionali”) oggetto dei corsi²⁸⁷. Nell'anno formativo 1960-61, le qualifiche complessivamente erano 36 raggiungibili con un percorso annuale, 40 con un percorso biennale e 26 con un ulteriore anno di perfezionamento. Per molte di queste qualifiche il Ministero aveva elaborato una Monografia, una sorta di paradigma di programma didattico, proposto più come fenomeno esemplare che modello prescrittivo. Di fatto, però, il riferimento alle monografie ministeriali divenne prassi generalizzata.

Dopo la regionalizzazione del settore, poche sono state le Regioni che hanno elaborato programmi; la maggior parte si limitavano a stabilire la durata massima che potevano avere le qualifiche di ciascun settore: ad esempio, 2400 ore per il settore industria, 1800 ore per il settore lavori d'ufficio.

Una situazione esatta di quegli anni ce la dà la rilevazione ISFOL del 1975, di cui abbiamo precedentemente parlato²⁸⁸: l'8,4% dei centri dell'indagine dichiarava

²⁸⁷ Cfr. Volume I, Cap. III, par. 2.1. Prospetto n. 10, p. 155.

²⁸⁸ Cfr. Volume I, Cap. III, par. 4.2., p. 278.

di far ricorso a programmi indicati o elaborati dalla Regione; il 25,8% fa riferimento alle Monografie ministeriali; il 15% adotta programmi elaborati dal proprio Ente. Il restante 50,8% segue programmi confezionati al proprio interno.

Situazione questa che veniva sostenuta anche con argomentazioni che si rifacevano alla necessità di non fossilizzare i percorsi in formule predefinite, di adeguare i percorsi continuamente alla realtà professionale e socio-economica dei territori, di rispettare la libertà di sperimentare delle strutture formative.

Non abbiamo informazioni sulla paternità dei programmi formativi utilizzati dalla Formazione Professionale negli anni '80, come quelle fornite dall'ISFOL nella menzionata indagine del '75, ma è ragionevole supporre che la tendenza che vedeva gli Enti o i CFP come principali soggetti elaboratori di programmi si sia ulteriormente affermata.

Per una riprova convincente di questo fenomeno è sufficiente scorrere le qualifiche utilizzate dalle Regioni nei Piani annuali²⁸⁹. Limitandoci alla formazione di prima qualificazione e a quattro aree professionali: agricoltura, edilizia, alberghiero-ristorazione, lavori di ufficio, elettricità-elettronica abbiamo la situazione dei prospetti nn. 18-22.

Per una comprensione dei prospetti occorre premettere alcune osservazioni relative alla nomenclatura utilizzata: una qualifica professionale può essere raggiunta in un anno formativo (nel qual caso si parla qualificazione annuale) o in due anni o, raramente, in tre anni (in questi casi il corso di primo anno viene denominato di base e quelli successivi di qualificazione).

Nel settore dell'agricoltura (cfr. Prospetto n. 18) le Regioni usano una nomenclatura di 43 qualifiche diverse per il corso di base o di qualificazione annuale o di qualificazione bi o triennale e 10 qualifiche solo per il secondo o terzo anno. Ebbene, su 53 denominazioni di qualifiche utilizzate, solo una ("esperto coltivatore") figura nei piani di attività di due amministrazioni diverse: la Provincia autonoma di Bolzano e il Veneto.

Ma nel territorio di Bolzano questa qualifica è raggiungibile dopo 2.688 ore di corso, mentre nel confinante Veneto si raggiunge con quasi 500 ore di meno. Sorprendente anche le differenze di durata dei corsi per "operatori forestali" del Friuli (3450) e dei corsi per "operaio forestale" della Sardegna (600 ore).

Non è dissimile la situazione nel settore dell'edilizia (cfr. Prospetto n. 19), dove le Regioni usano 33 denominazioni diverse: 19 per il corso di base o di qualificazione annuale e 14 per l'anno o gli anni successivi. Una sola denominazione ("operatore edile") viene utilizzata da due Regioni, ma una, la Lombardia, la usa per designare un secondo anno di qualificazione e l'altra, l'Emilia Romagna, per il corso base. Da notare, poi, che la dizione "muratore" è utilizzata 5 volte, ma sempre con declinazioni diverse (muratore polivalente, muratore carpentiere, muratore in pietra, prima formazione per muratore) e, così, succede per le denominazioni carpentiere e ce-

²⁸⁹ Cfr. ISFOL (a cura di F. Ghergo), *Caratterizzazioni regionali del sistema di formazione professionale*, F. Angeli, Milano, 1990.

ramista. Inoltre, per diventare un carpentiere in ferro e leghe leggere, in Puglia ci vogliono 3000 ore, mentre per raggiungere una qualifica, sostanzialmente identica, di carpentiere in ferro a Trento, occorrono solo 2400 ore.

Poco diversa è la situazione nel settore alberghiero-ristorazione-industria alimentare (cfr. Prospetto n. 20), dove le stesse denominazioni di qualifica utilizzate dalle Regioni sono quattro (su 45) e tutte dell'area ristorazione: commis di cucina (Liguria, Lazio, Provincia autonoma di Trento), commis di sala (Provincia autonoma di Bolzano e Liguria); commis di sala-bar (Lazio e Liguria) e cuoco (Trento e Lazio). Ma questa "concentrazione" è dovuta, soprattutto, al basso numero di figure professionali di quest'area. E in ogni caso ci troviamo di fronte a percorsi di durata diversi, anche molto diversi: in Liguria, ad esempio, si raggiunge la qualifica di commis di cucina con 1600 ore, nel Lazio con 2000 ore e a Bolzano con 2560 ore!

Nell'area amministrativa-lavori d'Ufficio (cfr. Prospetto n. 21) abbiamo il primo caso, tra quelli esaminati, in cui c'è coincidenza tra denominazione (segretaria d'azienda) e durata (1600 ore) in due Regioni (Molise e Marche). Per il resto la solita miriade di denominazioni (127) con solo 11 casi (pari all'8,5% di tutte le denominazioni usate), in cui la stessa "qualifica" viene usata almeno da due Regioni (operatore d'ufficio, amministrazione lavori d'ufficio, segretaria d'azienda, addetto segreteria d'azienda, stenotipista, stenodattilografo, addetto ufficio, dattilografo, operatore contabile, addetto alla contabilità, corrispondente commerciale). Ma anche in questa area troviamo le solite situazioni, apparentemente incomprensibili, circa la diversa durata di qualifiche identiche o fortemente simili, per cui per diventare corrispondente commerciale ad un ragazzo molisano occorre un percorso di 1600 ore, pari a circa 16 mesi di frequenza, mentre ad un suo coetaneo siciliano è possibile raggiungere lo stesso obiettivo rimanendo sui banchi del CFP altri 6 mesi. Ma la differenza più eclatante si ha a proposito della qualifica "operatore contabile", raggiungibile in Molise con 900 ore, nel confinante Abruzzo in 1600 ore e in Calabria addirittura 2400 ore. Sostanzialmente si raggiungono le stesse competenze in uno, due o tre anni a seconda della Regione in cui si vive.

E, infine, il settore dell'elettricità-elettronica-elettromeccanica (cfr. Prospetto n. 22): 159 qualifiche, 8 comuni ad almeno due Regioni (operatore elettronico, elettromeccanico, elettronico, montatore riparatore apparecchiature elettroniche, montatore-riparatore apparecchiature radio TV, elettricista, elettricista industriale, elettrauto, riparatore radio TV) e di queste 4 hanno la stessa durata in regioni diverse: elettricista (Campania e Molise) elettricità industriale (Abruzzo e Campania); elettromeccanico (Friuli, Umbria, Lazio, Marche in Molise e Campania); elettronico (Friuli e Umbria). Anche in questo settore si segnalano numerosi casi di discrepanze nel numero di ore previsto per raggiungere le stesse qualifiche. Si diventa elettromeccanico in Campania e Molise con 1600 ore, ma ce ne vogliono 2400 per chi vive in Friuli, Umbria, Lazio e Marche e per una qualifica di elettricista ne occorrono 800 o 900 o 1600 rispettivamente per gli allievi campani, molisani e abruzzesi.

Prospetto n. 18 - Denominazioni, durate delle annualità e durata complessiva per il raggiungimento delle qualifiche in agricoltura

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
ADDETTO SERRE E GIARDINI 1200/PI	Addetto serre e giardini 1200/PI		2400/PI
ADDETTO MANUT. PARCHI/GIARD. 600/ER			600/ER-CM
ADDETTO PARCHI E GIARDINI 600/MA			600/MA
VIVAISTA 400/MO			400/MO
VIVAISTA FLORESTALE 450/SI			450/SI
SERRICOLTORE 600/SI			600/SI
ADDETTO ALLE COLTURE E TECNICHE INNOVATIVE IN AGRICOLTURA 600/PU			600/PU
1° FORMAZIONE AGRICOLA 600/SI			600/SI
AGRICOLTURA 1200/LO	Tecnico conduz. aziend. e commercializ. prodotti 1050/LO		2250/LO
	Operatore agrozootecnico 1050/LO		2250/LO
	Operatore in enologia e viticoltura 1050/LO		2250/LO
	Addetto conduzione azienda agricola 1050/LO		2250/LO
AGRARIO 1344/BZ	Esperto coltivatore 1344/BZ		2688/BZ
AGRICOLTURA - COLTIVAZIONI 1100/VE	Esperto coltivatore 1100/VE		2200/VE
OPERATORI FORESTALI 1150/FV	Operatori forestali 1150/FV	Operatori forestali 1150/ffV	3450/FV
OPERAIO FORESTALE 600/SA			600/SA
OPERATORE PREVENZIONE REPRESSIONE INCENDI BOSCHIVI 300/PU			300/PU
ADDETTO PROTEZIONE E SPEGNIMENTO INCENDI 225/SI			225/SI

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
OPERATORE COLTIVAZIONI PROTETTE FLORICOLTURA 600/MA	Operatore coltivazioni protette floricoltura 600/MA		1200/MA
ADDETTO ALLE COLTURE PROTETTE 1000/PU			1000/PU
FLORICOLTORE 450/SI			450/SI
ORTOFLORICOLTORE 600/SI			600/SI
IMPRENDITORE AGRICOLO 1200/MA	Imprenditore agricolo 1200/MA		2400/MA
IMPRENDITORE AGRICOLO azienda familiare mista indirizzo zootecnico frutticolo 450/ER	Imprenditore agricolo azienda familiare mista indirizzo zootecnico frutticolo 450/ER		950/ER-CM
IMPRENDITORE AGRICOLO azienda suinicola - avi/cunicola - viticola 900/ER			900/ER-CM
AVICUNICOLTORE 240/SA			240/SA
ADDETTO SPECIALIZ. DI STALLA 900/ER	Addetto specializzato di stalla 900/ER		800/ER-CM
ADDETTO BOVINICOLTURA 450/SI			450/SI
MECCANICO RIPARATORE MACCHINE AGRICOLE 1150/ER	Meccanico riparatore macchine agricole 1150/ER		2300/ER-MO
OPERATORE MECCANICO AGRICOLO 1200/MA	Operatore meccanico agricolo 1200/MA		2400/MA
OPERATORE MECCANICO ORTOFLORICOLO 1200/MA	Operatore meccanico ortofloricolo 1200/MA		2400/MA
ADDETTO SPECIALIZZATO AZIENDA ORTOFRUTTICOLA 1150/ER	Addetto specializzato azienda ortofrutticola 1150/ER		2300/ER-CM
ORTOCOLTURE 900/PU			900/PU
ORTICOLTORE 500/SA			500/SA
FRUTTICOLTORE 720/SA			720/SA

segue

segue

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
VITICOLTORE 450/SI			450/SI
ADDETTO SPECIALIZZATO AZIENDA ORTOFRUTTICOLA 600/ER			600/ER
AGRUMICOLTORE 450/SI			450/SI
IRRORATORE 225/SI			225/SI
ADDETTO SPECIALIZZATO DI CASEIFICIO 600/ER			600/ER-CM
ADDETTO ALLA PRODUZIONE CASEARIA 800/PU			800/PU
ESPERTO IN ALLEVAMENTI 1200/MA	Esperto in allevamenti 1200/ma		2400/MA
ADDETTO ALLA TRASFORM. E COMMERC. PRODOTTI AGRIC. 600/PU			
ESPERTO APICOLTURA 450/SI			450/SI
APICOLTORE 400/SA			400/SA
ACQUACOLTORE 500/SA			500/SA

Prospetto n. 19 - Denominazioni, durate delle annualità e durata complessiva per il raggiungimento delle qualifiche nel settore dell'edilizia

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
PRIMA FORMAZIONE PER MURATORE 1200/LI			
EDILIZIA 760/LO	Operatore edile 760/LO		1520/LO
OPERATORE EDILE 1000/ER	Muratore polivalente 1000/ER		2000/ER
MURATORE IN PIETRA 1200/LI	Muratore in pietra 1200/LI		2400/LI
MURATORE 900/SA		Muratore 900/sa	1800/SA

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		QUALIFI- CAZIONE
OPERATORE ARREDO URBANO 1000/SA			1000/SA
OPERAIO POLIVALENTE DI CANTIERE 1200/LI	Operaio polivalente di cantiere 1200/LI		2400/LI
ADDETTO RECUPERO EDILIZIO 1200/CA	Addetto recupero edilizio 1200/ca		2400/CA
AIUTO CARPENTIERE 1000/PU	Carpentiere 1000/PU		200/PU
	Carpentiere in ferro e leghe leggere 1000/PU	Carpentiere in ferro e leghe leggere 1000/PU	3000/PU
CARPENTIERE IN LEGNO 1200/TR	Carpentiere in legno 1200/TR		2400/TR
CARPENTIERE IN FERRO 1200/TR	Carpentiere in ferro 1200/TR		2400/TR
MURATORE CARPENTIERE 1200/TR	Muratore carpentiere 1200/TR		2400/TR
PAVIMENTATORE 800/CM			800/CM
STUCCATORE 800/CM			800/CM
OPERATORE MACCHINE MOVIMENTO-TERRA 800/CM			800/CM
CERAMISTA 1200/LA - FV	Ceramista 1200/LA - FV		2400/LA - VF
CERAMICA D'USO 600/MA			
CERAMISTA POLIVALENTE 1000/MA	Ceramista polivalente 1000/MA		2000/MA
LAVORAZIONE ARTIGIANALE CERAMICA 1200/MA	Lavorazione artigianale ceramica 1200/MA		2400/MA

Prospetto n. 20 - Denominazioni, durate delle annualità e durata complessiva per il raggiungimento delle qualifiche nel settore della ristorazione e dell'alberghiero

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO QUALIFICAZIONE	3° ANNO QUALIFICAZIONE	Tot. ore QUALIFICAZIONE
ADDETTO RISTORAZIONE 1200/UM	Addetto ristorazione 1200/UM		2000/UM
ADDETTO CUCINA 1200/PI	Addetto cucina 1200/PI		2400/PI
COMMIS DI CUCINA 800/LI	Commis di cucina 800/LI		1600/LI
CUOCO 1200/TR	Cuoco 1200/TR		2400/TR
CUOCO 1000/LA	Commis di cucina 1000/LA		2000/LA
ALBERGHIERO 1280/BZ	Commis di cucina 1280/BZ		2560/BZ
	Commis di sala 1280/BZ		2560/BZ
COMMIS DI SALA 800/LI	Commis di sala 800/LI		1600/LI
CAMERIERE - BARISTA 1000/LA	Commis di sala-bar 1000/LA		2000/LA
COMMIS DI SALA-BAR 800/LI	Commis di sala-bar 800/LI		1600/LI
COMMIS DI SALA-BAR 1200/UM	Commis di sala-bar 800/UM		2000/UM
COMMIS DI CUCINA - PASTICCERIA 800/LI	Commis di cucina - pasticceria 800/LI		1600/LI
ALBERGHIERO - ALIMENTAZIONE 1050/LO	Aiuto cuoco 1050/LO		2100/LO
	Aiuto cuoco-gastronomo 1050/LO		2100/LO
	Addetto ristorazione collettiva 1050/LO		2100/LO
	Pasticciere 1050/LO		2100/LO
	Panificatore - pasticcere 1050/LO		2100/LO
	Aiuto panettiere - pasticcere 1050/LO		2100/LO

segue

segue

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO QUALIFICAZIONE	3° ANNO QUALIFICAZIONE	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CAMERIERE 1200/TR	Cameriere 1200/TR		2400/TR
ADDETTO SALA BAR 1200/PI	Addetto sala bar 1200/PI		2400/PI
ALBERGHIERO - ALIMENTAZIONE 1050/LO	Operatore sala - bar 1050/LO		2100/LO
	Panettiere - pasticcere 1050/LO		2100/LO
ADDETTO SEGRETERIA AMMINISTRAZIONE D'ALBERGO 800/AB	Addetto segreteria amministrazione d'albergo 800/AB		1600/AB
ADDETTO SEGRETERIA AMMINISTRAZIONE D'ALBERGO 800/AB	Addetto segreteria amministrazione d'albergo 800/AB		1600/AB
PROPEDEUTICO 1200/TR	Addetto alla segreteria d'albergo 1200/TR		2400/TR
ADDETTO SEGRETERIA PORTINERIA 1000/LA	Addetto segreteria portineria 1000/LA		2000/LA
ADDETTO AI SERVIZI ALLOGGIO E RISTORAZIONE 1200/TR	Addetto ai servizi alloggio e ristorazione 1200/TR		2400/TR
ALBERGHIERO E TURISMO 1100/VE	Addetto ai servizi di cucina 1100/VE		2200/VE
	Addetto ai servizi di sala e bar 1100/VE		2100/VE
	Pasticcieri gelatieri 1100/VE		2200/VE
	Addetti alla segreteria e portineria di albergo 1100/VE		2100/VE
MACELLAI 500/AB	Macellai 500/AB		1000/AB
OPERATORE DI MACELLERIA 600/LO			600/LO
ADDETTO SEGRETERIA D'ALBERGO 1000/PU			1000/PU

Prospetto n. 21 - Denominazioni, durate delle annualità e durata complessiva per il raggiungimento delle qualifiche nel settore dell'Amministrazione e lavori d'ufficio

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFICAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ADDETTO AMMINISTR. E SEGRETE. 1000/LI	Addetto amministrazione e segreteria 1000/LI		2000/LI
OPERATORE D'UFFICIO 800/MA	Operatore d'ufficio 800/MA		1600/TO
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1050/LO	Operatore d'ufficio 1050/LO		2100/LO
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1100/VE	Addetti alla segreteria 1100/VE		2200/VE
ADDETTO AGLI UFFICI AMMINISTR. 800/MA	Addetto agli uffici amministrativi 800/MA		1600/TO
SEGRETARIA D'AZIENDA 800/MO	Segretaria d'azienda 800/MO		1600/MO
SEGRETARIO D'AZIENDA 800/MA	Segretario d'azienda 800/MA		1600/MA
SEGRETARIA D'AZIENDA 900/MO	Segretaria d'azienda 800/MA		1700/UM
SEGRETARIO D'AZIENDA 1000/SA	Segretario d'azienda 1000/SA		2000/SA
ADDETTO SEGRETERIA D'AZIENDA 800/AB	Addetto segreteria d'azienda 800/AB		1600/AB
STENODATTELO ADDETTI UFFICI 1000/LA	Addetto segretaria d'azienda 1000/LA		2000/LA
SEGRETARIO D'UFFICIO 1100 - 1125 /SI	Segretario d'ufficio 1100 - 1125 /SI		1100 - 1125 /SI
SEGRETARIO STENODATTELO 800/MO	Segretario stenodattilo 800/MO		1600/MO
OPERATORE DI SEGRETERIA 900/SI	Operatore di segreteria 900/SI		1800/SI
SEGRETARIO STENODATTELOGRA. 1000/SI	Segretario stenodattilografo 1000/SI		2000/SI
SEGRETARIO STENODATTELOGRA. LINGUE ESTERE 1125/SI	Segretario stenodattilografo 1125/SI		1125/SI
STENODATTELO 1200/CA	Stenodattilo 1200/CA		2400/CA

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
STENOTIPISTA 800/MO	Stenotipista	800/MO	1600/MO
STENOTIPISTA 800/MO	Stenotipista	800/MO	1600/MO
STENOTIPISTA 870/SI			870/SI
STENODATTILOGRAFO 750/PU			
STENODATTILOGRAFO 870 - 900 -1000 / SI			
ARCHIVISTA DATILOGRAFO 1000/LA			2000/LA
ADDETTO UFFICIO 700/AB			700/AB
ADDETTO D'UFFICIO 900/SA			900/SA
DATTILOGRAFO 800/AB			800/AB
DATTILOGRAFO 900/MO			900/MO
DATTILOGRAFO 400/PU			400/PU
DATTILOGRAFO 900 - 1000 - 1100 / SI			900 - 1000 1100/SI
ADDETTO LAVORI D'UFF. CONTAB. 1200/PI	Addetto lavori d'ufficio contabile	1200/PI	2400/PI
CONTABILE 1050/TR	Contabile	1050/TR	2100/TR
ADDETTO AI LAVORI D'UFFICIO 1200/BA	Addetto alla contabilità	800/BA	2000/BA
OPERATORE CONTABILE 800/AB	Operatore contabile	800/AB	1600/AB
OPERATORE CONTABILE 1200/CA	Operatore contabile	1200/CA	2400/BA
OPERATORE CONTABILE 900/MO			900/MO
CONTABILE IN GENERE 900/MO			900/MO
ADDETTO ALLA CONTABILITÀ D'AZIENDA 800/AB	Addetto alla contabilità d'azienda	800/AB	1600/AB

segue

segue

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO QUALIFICAZIONE	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CONTABILE AZIENDALE E FISCALE 900/MO	Contabile aziendale e fiscale 900/MO		1800/MO
ADDETTO CONTABILITÀ AZIENDALE 1000/LI	Addetto contabilità aziendale 1000/LI		2000/LI
OPERATORE AMMINISTRATIVO 1000/ER	Addetto alla contabilità 1000/ER		2000/ER
ADDETTO AI LAVORI D'UFFICIO 1100/FV	Addetto alla contabilità 1100/FV		2200/FV
CONTABILE D'ORDINE 800/MA	Contabile d'ordine 800/MA		1600/MA
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1050/LO	Operatore d'ufficio addetto alla contabilità generale 1050/LO		2100/LO
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1100/VE	Addetto alla contabilità 1100/VE		2200/VE
CONTABILITÀ IMPIEGATO AMMINISTRATIVO 1125/SI	Contabilità impiegato amministrativo 1125/SI		2250/SI
STENODATTOLOGRAFO ADDETTO UFFICI 1000/LA	Operatore macchine contabili 1000/LA		2000/LA
	Operatore contabile paghe e contributi 1000/LA		2000/LA
ADDETTO UFFICI FISC. E TRIBUTA. 1000/LI	Addetto uffici fiscali e tributari 1000/LI		2000/LI
ADDETTO CONTABILITÀ GENERALE E TRIBUTARIA 800/MA	Addetto contabilità generale e tributaria 800/MA		1600/TO
ADDETTO PROCEDURE CONTAB. CON SISTEMA ELETTRONICO 800/MA	Addetto procedure contabili con sistema elettronico 1200/MA		2000/MA
OPERATORE CONTABILITÀ COMPUTERIZZATA 800/MA	Operatore contabilità computerizzata 800/MA		1600/MA
ADDETTI CONTABILITÀ CENTRI ELETTRONICI 800/MA	Addetti contabilità centri elettronici 800/MA		1600/MA

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ESPERTO MATERIE TRIBUTARIE 1125/SI	Esperto materie tributarie 1125/SI		2250/SI
OPERATORE MACCHINE ELETTROCONTABILI 450/AB			450/AB
CONTABILE USO TECNOLOGIE EMERGENTI 900/MO			900/MO
ADDETTO GESTIONE AMMINISTR. 1000/LI	Addetto gestione amministrativa 1000/LI		2000/LI
ADDETTO OFFICE AUTOMATION 1000/LI	Addetto office automation 1000/LI		2000/LI
ADDETTO AGLI UFFICI AUTOMATIZ. 1050/TR	Addetto agli uffici automatizzati 1050/TR		2100/TR
OPERATORE UFFICI AUTOMATIZZATI 800/SA	Operatore uffici automatizzati 800/SA		800/SA
STENODATTILOGRAFO ADDETTO UFFICI 1000/LA	Operatore terminale video 1000/LA		2000/LA
ADDETTO SEGRETERIA PER OFFICE AUTOMATION 1050/TR	Addetto segreteria per office automation 1050/TR		2100/TR
ADDETTO CONTABILITÀ CENTRI ELETTRONICI 800/MA	Addetto contabilità centri elettronici 800/MA		1600/MA
OPERATORE SISTEMI ELETTRONICI 800/MA	Operatore sistemi elettronici 1200/MA		2000/MA
ADDETTO PROCEDURE AUTOMAZIONE D'UFFICIO 1000/PU	Addetto procedure automazione d'ufficio 1000/PU		1000/PU
ADDETTO SEGRETERIA AUTOMATIZZATA 1200/CA	Addetto segreteria automatizzata 1200/CA		2400/CA
STENODATTILOGRAFIA USO VIDEOSCRITTURA 700/AB			700/AB
IMPIEGO D'ORDINE IN AMBIENTE AUTOMATIZZATO 1000/PU			1000/PU
ADDETTO AGLI UFFICI AUTOMATIZZATI 800/MO			800/MO

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFICAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
OPERATORE MECCANOGRAFICO 600/MA			600/MA
SEGRETARI UFFICI AUTOMATIZZATI 870 - 1125 / SI	Segretari uffici automatizzati 870 - 1125 / SI		1740 - 2250/SI
OPERATORE TECNICO PERFORAZIONE 600/MA			600/MA
DATTILO WORD-PROCESSING 600/MA			600/MA
OPERATORE PERSONAL COMPUTER 600/MA			600/MA
OPERATORE CON TERMINALE VIDEO 800/MO			800/MO
OPERATORE CONSOLLE 800/MO			800/MO
OPERATORE VIDEOSCRITTURA 600/PU			
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1050/LO	Operatore d'ufficio addetto alla gestione clienti 1050/LO		2100/LO
	Operatore d'ufficio addetto ai servizi assicurativi 1050/LO		2100/LO
	Operatore d'ufficio addetto gestione clienti-fornitori 1050/LO		2100/LO
	Operatore d'ufficio addetto gestione beni immobili 1050/LO		2100/LO
	Operatore d'ufficio addetto servizi assicurativi/contabilità clienti-fornitori 1050/LO		2100/LO
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1100/VE	Addetti alle relazioni commerciali 1100/VE		2200/VE
OPERATORE AMMINISTRATIVO 1000/ER	Addetto alla gestione commerciale 1000/ER		2000/ER
OPERATORE AMMINISTRATIVO 1000/ER	Addetto alla gestione approvvigionamento e movimentazione merci 1000/ER		2000/ER

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ADDETTI AI LAVORI D'UFFICIO 1100/FV	Addetto relazioni commerciali (import export) 1100/FV		2200/FV
ADDETTI AI LAVORI D'UFFICIO 1200/BA	Addetto agli acquisti e alla commercializzazione 800/BA		2000/BA
ADDETTI AI LAVORI D'UFFICIO 1200/BA	Addetto alla gestione del personale 800/BA		2000/BA
STENODATTELO ADDETTI UFFICI 1000/LA	Corrispondente commerciale lingue estere 1000/LA		2000/LA
CORRISPONDENTE COMMERCIALE 800/MO	Corrispondente commerciale 800/MO		1600/MO
CORRISPONDENTE COMMERCIALE 1100/SI	Corrispondente commerciale 1100/SI		2200/SI
ADDETTO DI AMMINISTRAZIONE AD INDIRIZZO TURISTICO 1050/TR	Addetto di amministrazione ad indirizzo turistico 1050/TR		2100/TR
ADDETTO AGLI UFFICI TURISTICI 800/MO	Addetto agli uffici turistici 800/MO		1600/MO
STENODATTELOGRAFO ADDETTO AGLI UFFICI 1000/LA	Addetto uffici turistici 1000/LA		2000/LA
ALBERGHIERO E TURISMO 1100/VE	Addetti agenzie turistiche 1100/VE		2200/VE
ADDETTO AGENZIA TURISTICA 800/AB	Addetto agenzia turistica 800/AB		1600/AB
ADDETTO AGENZIE TURISTICHE 1000/PU			1000/PU
ADDETTO SERVIZI TURISTICI 800/AB	Addetto servizi turistici 800/AB		1600/AB
SEGRETARIO TURISTICO 1200/TR	Segretario turistico 1200/TR		2400/TR
AMMINISTRAZIONE LAVORI D'UFFICIO 1050/LO	Operatore d'ufficio addetto ai servizi turistici 1050/LO		2100/LO

Prospetto n. 22 - Denominazioni, durate delle annualità e durata complessiva per il raggiungimento delle qualifiche nel settore dell'elettricità-elettronica

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
IMPIANTISTA CIVILE E INDUSTRIAL. 1200/PI	Impiantista civile e industriale 1200/PI		2400/PI
INSTALLATORE MANUTENT. IMPIA. ELETTRICI CIVILI INDUSTRIALI 1200/LI	Installatore manutentore impianti elettrici civili industriali 1200/LI		2400/LI
MONTATORE MANUTENT. SISTEMI DI COMANDO E CONTROLLO 1200/PI	Montatore manutentore sistemi di comando e controllo 1200/PI		2400/PI
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Installatore manutentore sistemi di comando e controllo 1050/LO		2100/LO
MONTATORE MANUTENT. SISTEMI ELETTRICI ELETTRONICI 1200/LI	Montatore manutentore sistemi elettrici elettronici 1200/LI		2400/LI
INSTALLATORE MANUTENTENT. ASCENSORI E MONTACARICHI 1200/LI	Installatore manutentore ascensori e montacarichi 1200/LI		2400/LI
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Installatore manutentore impianti elettrici BT ascensorista 1050/LO		2100/LO
INSTALLATORE MANUTENTORE APPARECCHIATURE ELETTRON. 1200/LI	Installatore manutentore apparecchiature elettroniche 1200/LI		2400/LI
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Installatore manutentore impianti elettrici 1050/LO		2100/LO
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Installatore manutentore impianti elettrici BT 1050/LO		2100/LO
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Montatore manutentore apparecchiature elettriche 1050/LO		2100/LO
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Manutentore elettromeccanico elettronico 1050/LO		2100/LO

segue

segue

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettricista impiantista industriale e abitazione civile 1100/VE		2200/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettricista impiantista industriale 11000/VE		2200/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettronico industriale 1100/VE	Elettroico industriale 1100/VE	3300/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettrotecnico industriale 1100/VE	Elettrotecnico industriale 1100/VE	3300/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Installatore manutentore sistemi elettromeccanici 1100/VE		2200/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Montatore manutentore di circuiti elettrici di base 1100/VE		2200/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Mont. ripar. apparecch. elettroniche industriali 1100/VE	Mont. ripar. apparecch. elettroniche industriali 1100/VE	3300/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Addetto alla gestione sistemi di ingegn. di produzione 1100/VE	Addetto alla gestione sistemi di ingegn. di produzione 1100/VE	3300/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Addetto sistemi di telecomunicazione 1100/VE	Addetto sistemi di telecomunicazione 1100/VE	3300/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Montatore riparatore apparecchiature elettropneumatiche e oleodinamiche 1100/VE		2400/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Installatore manutentore di impianti elettrici di distribuzione 1100/VE		2400/VE
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Manutentore riparatore elettrodomestici 1100/VE		2400/VE
ELETTRICISTA IN BT 1200/LO	Elettricista in BT 1200/LO		2400/LO
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettromeccanico con indirizzo elettronico 1050/VE		2200/VE

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettromeccanico 1100/VE		2200/VE
ELETTROMECCANICO 1312/BZ	Elettromeccanico 1312/BZ	Manutentore elettronico 1312/BZ	3936/BZ
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Elettromeccanico 1050/LO		2100/LO
ELETTROMECCANICO 900/SA	Elettromeccanico 900/SA		1800/SA
ELETTROMECCANICO 1312/BZ	Elettromeccanico 1312/BZ	Installat. appacchiature elettricità elettronico 1312/BZ	3936/BZ
ELETTROMECCANICO 1312/BZ	Elettricista installatore 1440/BZ	Operatore elettricità elettronico 1312/BZ	4064/BZ
	Elettricista installatore 1440/BZ	Disegnatore 1312/BZ	4064/BZ
	Elettricista installatore 1440/BZ	Op. addetto app. elettro. 1312/BZ	4192/BZ
	Congegnatore meccanico 1440/BZ		2752/BZ
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Elettromeccanico 1000/PU	Elettromeccanico 1000/PU	3000/PU
ELETTROMECCANICO 1200/MA	Elettromeccanico indirizzo elettronico 1200/MA		2400/MA
ELETTROMECCANICO 1200/FV	Elettromeccanico 1200/FV		2400/FV
ELETTROMECCANICO 1200/UM	Elettromeccanico 1200/UM		2400/UM
ELETTROMECCANICO 1200/MA	Elettromeccanico 1200/MA		2400/MA
ELETTROMECCANICO 1200/LA	Elettromeccanico 1200/LA		2400/LA
ELETTROMECCANICO POLIVALENTE 1200/SI	Elettromeccanico polivalente 1200/SI		2400/SI
ELETTROMECCANICO 1200/CA	Elettromeccanico 1200/CA		2400/LA
ELETTROMECCANICO 800/AB	Elettromeccanico 800/AB		1600/MO

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ELETTRMECCANICO 800/CM	Elettromeccanico 800/CM		1600/CM
ELETTRONICO 900/SA	Elettronico 900/SA		1800/SA
ELETTRONICO 1200/FV	Elettronico 1200/FV		2400/FV
ELETTRONICO 1200/UM	Elettronico 1200/UM		2400/UM
ELETTRONICO DI BASE 1000/PU	Elettronico di base 1000/PU		2000/PU
ELETTRONICO INDUSTRIALE 1200/UM	Elettronico industriale 1200/UM		2400/UM
ELETTRONICO POLIVALENTE 800/CM			800/CM
ELETTRICISTA ELETTRONICO 1440/BZ	Elettricista installatore 1440/BZ	Elettricista manutentore 1312/BZ	4192/BZ
IMPIANTISTA ELETTRICISTA 1200/FV	Elettricisti impiantisti civili e industriali 1200/FV		2400/FV
MONTATORI ELETTRONICI MECCANICI AUTOVEICOLI 1200/FV	Montatori elettronici meccanici autoveicoli 1200/FV	Montatori elettronici meccanici autoveicoli 1200/FV	3600/FV
MONTATORE MANUTENTORE APP. ELETTRONICHE INDUSTRIALI 1200/FV	Montatore manutentore app. elettroniche industr. 1200/FV	Montatore manutentore app. elettroniche industr. 1200/FV	3600/FV
MONTATORE MANUTENTORE APP. ELETTRONICHE CIVILI 1200/FV	Montatore manutentore app. elettroniche civili 1200/FV	Montatore manutentore app. elettroniche civili 1200/FV	3600/FV
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Operatore elettrico 1200/ER		2400/ER
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Operatore telecomunicazioni 1200/ER		2400/ER
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Operatore elettronico 1200/ER		2400/ER
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Installatore manutentore di impianti elettrici civili e industriali 1200/ER		2400/ER
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Manutentore di macchine e apparecchiature elettriche 1200/ER		2400/ER

segue

segue

1° ANNO CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Montatore manutentore di sistemi elettrico-elettroni. Di comando controllo registrazione di processi 1200/ER		2400/ER
OPERATORE ELETTRICO ELETTRONICO 700/TO	Operatore elettrico elettronico 700/TO		1400/TO
ELETTRICISTA IMPIANTISTA 1200/MA	Elettricista impiantista 1200/MA		2400/MA
ELETTRICISTA INSTALLATORE 1200/TO			1200/TO
ELETTRICISTA INDUSTRIALE 900/SA	Elettricista industriale 900/SA		1800/SA
OPERATORE TVC 1000/TO			1000/TO
OPERATORE ELETTRONICO 1200/MA	Operatore elettronico 1200/MA		2400/MA
OPERATORE ELETTRONICO 1000/MA	Operatore elettronico 1000/MA		2000/SI
INSTALLATORI IMPIANTI ELETTRICI CIVILI E INDUSTRIALI 1200/MA	Installatori impianti elettrici civili e industriali 1200/MA		2400/MA
OPERATORE POLIVALENTE SETTORE ELETTROMECCANICO 1200/MA			
TECNICO RIPARATORE APPARECCHIATURE ELETTRONIC. 900/SI	Tecnico riparatore apparecchiature elettroniche 900/SI		1800/SI
IMPIANTISTA ELETTRICO INDUSTRIALE E DI AUTOMAZIONE 1200/UM	Impiantista elettrico industriale e di automazione 1200/UM		2400/UM
ELETTRICISTA CIVILE E INDUSTR. 1200/LA	Elettricista civile e industr. 1200/LA		2400/LA
MONTATORE RIPARATORE APPARECCHIATURE ELETTRONIC. 1200/LA	Montatore riparatore apparecchiature elettroniche 1200/LA		2400/LA
MONTATORE RIPARATORE APPARECCHIATURE ELETTRONIC. 800/CM	Montatore riparatore apparecchiature elettroniche 800/CM		1600/CM

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
MONTATORE RIPARATORE APPARECCHIATURE RADIO TV 800/LA	Montatore riparatore apparecchiature radio TV 1200/LA		2400/LA
MONTATORE RIPARATORE APPARECCHIATURE RADIO TV 800/CM	Montatore riparatore apparecchiature radio TV 800/CM		1600/LA
ELETTRICISTA ASCENSORISTA. 1200/LA	Elettricista ascensorista 1200/LA		2400/LA
TECNICO ELETTRONICO 800/AB	Tecnico elettronico 800/AB		1600/AB
ELETTRONICO POLIVALENTE 1200/SI	Elettronico polivalente 1200/SI		1200/SI
ELETTRONICO INDUSTRIALE 800/AB	Elettronico industriale 800/AB		1600/AB
INSTALLATORE RIPARATORE IMPIANTI ELETTRICI 800/AB	Installatore riparatore impianti elettrici 800/AB		1600/MO
ELETTRICISTA 800/AB	Elettricista 800/AB		1600/MO
ELETTRICISTA 900/MO			900/MO
ELETTRICISTA 800/CM			800/CM
ELETTRICISTA IMPIANTISTA 1200/CA	Elettricista impiantista 200/CA		2400/CA
ELETTRICISTA I. A. C. 900/CM			900/CM
MONTATORE RIPARATORE APPAREC. ELETTRONICHE 800/AB	Montatore riparatore apparec. elettroniche 800/AB		1600/AB
MANUTENTORE ELETTRICO ELETTRONICO 800/AB	Manutentore elettrico elettronico 800/AB		1600/AB
OPERATORE ELETTRICO 800/CM			800/CM
ELETTRICISTA A. C. 800/AB			800/AB
ELETTRICISTA IDUSTRIALE 800/AB	Elettricista industriale 800/AB		1600/AB
ELETTRICISTA INDUSTRIALE 800/CM	Elettricista industriale 800/CM		800/CM

segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Elettricista industriale 1000/PU		2000/CM
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Manutentore elettrico 1000/PU		2000/PU
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Tecnico elettronico 1000/PU	Tecnico elettronico 1000/PU	3000/PU
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Strumentista elettronico 1000/PU	Strumentista elettronico 1000/PU	3000/PU
MONTATORE MANUTENTORE SISTEMI ELETTRICI 1000/PU	Montatore manutentore sistemi elettrici 1000/PU		2000/PU
ADDETTI AL SETTORE ELETTRICO ELETTRONICO 1200/BA	Riparatore apparecchiature elettriche elettroniche 800/BA		2000/BA
MANUTENTORE ELETTRODOMESTICI 1200/CA	Manutentore elettrodomestici 1200/CA		2400/CA
RIPARATORE ELETTRODOMESTICI 1000/CA	Riparatore elettrodomestici 1000/CA		2000/CA
MANUTENTORE APPARECCHIATU. ELETTRICHE 1200/CA	Manutentore apparecchiature elettriche 1200/CA		2400/CA
MANUTENTORE APPARECCHI. ELETTRONICHE 900/SA	Manutentore apparecchiature elettroniche 900/SA		1800/SA
MANUTENTORE AUTOMATISMI ELETTRONICI 900/SA			900/SA
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Montat. apparecchiatur. Elettroniche 1000/PU	Montat. apparecchiatur. Elettroniche 1000/PU	3000/PU
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1050/LO	Elettrauto 1050/LO		2100/LO
ELETTRICITÀ - ELETTRONICA 1100/VE	Elettrauto 1100/VE		2400/VE

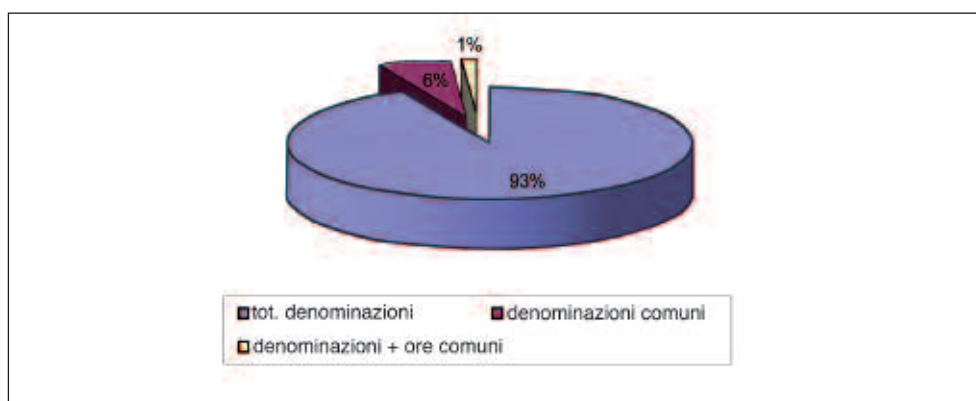
segue

segue

1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	Tot. ore QUALIFI- CAZIONE
CORSO DI BASE O QUALIFICAZIONE ANUALE	QUALIFICAZIONE		
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Elettrauto 1000/PU		2000/PU
ELETTRAUTO 1200/UM	Elettrauto 1200/UM		2400/UM
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Elettrauto 1200/ER		2400/ER
TECNICO RIPARATORE RADIO TVC. 1100/SI	Tecnico riparatore radio TVC 1100/SI		2200/SI
TECNICO RIPARATORE VIDEO 1220/SI	Tecnico riparatore video 1220/SI		2240/SI
ELETTROMANUTENTORE 1000/SI			1000/SI
MONTATORE RIPARATORE TVC 800/AB	Montatore riparatore tv 800/AB		1600/AB
RIPARATORE TV COLOR 1200/MA	Riparatore tv color 1200/MA		2400/MA
ADDETTI AL SETTORE ELETTRICO ELETTRONICO 1200/BA	Riparatore radio tv 800/BA		2000/BA
OPERATORE ELETTRICO 1200/ER	Riparatore radio - TV 1200/ER		2400/ER
RIPARATORE RADIO TV 800/AB			800/AB
MONTATORE RIPARATORE RADIO TV 1100 - 1000/SI	Montatore riparatore radio tv 1100 - 1000/SI		2200 - 2000/SI
ELETTROTECNICO IN GENERE 1000/PU	Montat. riparatore apparecchi radio TV 1000/PU	Montat. riparatore apparecchi radio TV 1000/PU	3000/PU
	Montat. riparatore apparecchi radio TV 1000/PU	Montat. riparatore hi-fi e TUC 1000/PU	3000/PU
MONTATORE RIPARATORE RADIO TV 800/AB	Montat. riparatore apparecchiature radio TV 800/AB		800/AB
MONTATORE RIPARATORE RADIO TV 900/MO	Montat. riparatore apparecchiature radio TV 900/MO		900/MO

La situazione analizzata si può sinteticamente così descrivere: su 384 denominazioni utilizzate dalle Regioni e Province Autonome per indicare il corso base o la qualifica (raggiungibile attraverso un percorso annuale, biennale e triennale), solo 24 sono comuni ad almeno 2 Regioni, ma di queste solo 5 presentano anche la stessa durata oraria (cfr. Grafico n. 8).

Grafico n. 8 - *Denominazioni utilizzate nei Piani di attività delle Regioni (a. f. 1988-89; v. %)*



Come interpretare questa situazione di “diaspora”?

Questa estrema frammentazione è l’espressione della preoccupazione di legare costantemente la formazione alle dinamiche e ai cambiamenti organizzativi e tecnologici, di processo e di prodotto dei sistemi economici locali, o al contrario è il risultato di preoccupazioni interne alle strutture formative, una risposta ad esigenze gestionali, per cui qualifiche e programmi ricalcano il consolidato di professionalità dei docenti e delle tecnologie disponibili nei CFP?

Certamente la prima istanza ha il suo peso nel determinare il quadro delineato, anche se riteniamo che la seconda abbia un peso di gran lunga maggiore.

È, comunque, una situazione non giustificabile. Tantomeno giustificabile se si fa riferimento all’autonomia delle Regioni, che è fuori discussione.

Infatti, il problema non è di legittimità, ma di opportunità. Innegabile che la Regione abbia la capacità giuridica di regolamentare propri ordinamenti formativi, ma questo non significa che le scelte fatte siano accettabili. In altri termini se tutto è “regolare”, non è tutto logico.

Non è logico che la formazione di base si frantumi in tutto il territorio nazionale in una miriade di “qualifiche”, quasi mai coincidenti in denominazione. Non è logico che due ragazzi italiani di due diverse Regioni (ma, talvolta, di due diversi CFP della stessa città) ottengano uno stesso attestato per qualifiche identiche o analoghe con percorsi formativi di durata anche notevolmente diversa.

Per intenderci due piani di attività di due diverse Regioni debbono necessariamente essere diversi: l'uno può prevedere corsi per elettromeccanici e l'altro per operatore d'ufficio a seconda delle esigenze occupazionali del territorio di riferimento, ma se l'uno e l'altro prevedono corsi per operatori d'ufficio, è necessario che su tutto il territorio nazionale debbono essere chiamati con denominazioni identiche, a cui corrispondono compiti e competenze sostanzialmente identiche, raggiungibili con un monte orario fondamentalmente identico. Si noti che non affermiamo che tutti i programmi relativi ad una qualifica debbano essere gli stessi da Bolzano a Trapani, ma che le competenze finali siano identiche e che la durata preveda almeno uno standard minimo, cioè, un minimo comune denominatore. Non peraltro perché ci sono problemi di riconoscibilità dei titoli rilasciati. Questa non è omologazione e standardizzazione centralista. È solo buon governo.

Nel 1977, l'Assessore della Lombardia Filippo Hazon stabiliva questa differenza tra l'impostazione "centralista" e quella degli Ordinamenti Didattici:

"Si rileva pertanto una differenza essenziale tra una impostazione ministerialistica e le esigenze affermate dall'art. 6 della legge 93/75: nel primo caso si vuole una larga uniformità anche per le conseguenze legali dei titoli rilasciati, nel secondo caso si vuole stabilire soltanto dei punti di arrivo, a fronte di un riconoscimento pubblico, di un finanziamento pubblico, e quindi per una pubblica credibilità dei corsi stessi"²⁹⁰.

La discrezionalità della situazione descritta è stata stigmatizzata anche dalla Confindustria che, nel Convegno di LERICI (1987)²⁹¹, ha folcloricamente descritto la Formazione Professionale come una torre di Babele e come un mercato dove, però, non si sa esattamente cosa si venda o cosa si possa acquistare, data la pluralità dei linguaggi utilizzati e la mancanza di convenzioni semantiche condivise e consolidate che, univocamente, indichino i prodotti formativi.

5.2.2. Il Progetto Fasce di professionalità

La situazione ora descritta in larga misura è imputabile ad una carenza normativa centrale, o più precisamente, alla mancata attuazione di un dispositivo della legge quadro che avrebbe evitato le situazioni di anarchia e le tendenze centrifughe che abbiamo lamentato.

²⁹⁰ HAZON F., *Relazione del presidente della Commissione Regionale per la Formazione Professionale (1.04.1977)*, in Quaderni della Regione Lombardia, n. 44, p. 26.

²⁹¹ Negli anni '80 Confindustria organizza una serie di Convegni con l'intento di focalizzare gli interventi e le questioni più urgenti. A Venezia, nel 1980, si parla di "Una scuola per la società industriale", si manifesta l'esigenza di giungere a un sistema formativo armonico e integrato che elimini il dualismo tra scuola *tout court* e formazione. Dal Convegno di Mantova (1986) la Confindustria solleva il problema dell'efficacia e dell'efficienza del sistema formativo. Approfondisce queste tematiche nel Convegno di LERICI (1987), in cui individua la collaborazione pubblico-privato come strada vincente per la modernizzazione del sistema formativo, nel Convegno di Baveno (1988), in cui si approfondisce il tema della qualità e della valutazione dei processi formativi, nel Convegno di Bari (1989) in cui si affrontano i problemi della formazione nel Mezzogiorno.

Il dispositivo in oggetto era rappresentato dall'art. 18 lett. a) della L. n. 845/78, con il quale si stabiliva che spettasse al Ministero del Lavoro:

- la disciplina dell'ordinamento delle fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro;
- l'emanazione di decreti con i quali venivano definite le qualifiche professionali, i loro contenuti tecnici, culturali ed operativi e le prove di accertamento per la loro attribuzione.

Nel 1979 il Ministero affida all'ISFOL un progetto di ricerca, con l'obiettivo di "descrivere le *fasce di professionalità* relative ai processi produttivi". Ciò comportava:

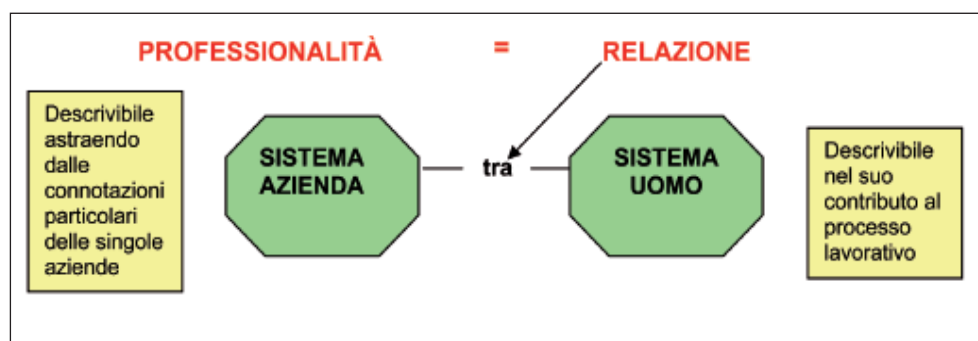
- la definizione dei contenuti di professionalità omogenei a livello nazionale;
- l'individuazione di standard minimi;
- l'aggregazione in fasce di figure professionali.

L'evoluzione del progetto è scandita da tre fasi che l'ISFOL stesso definisce della centralizzazione, dell'adattamento locale, del localismo²⁹².

La prima fase (1979-1982) è caratterizzata da una presenza "forte" dell'ISFOL, con la predisposizione di strumenti metodologici e l'effettuazione delle ricerche di campo.

Prima di tutto, quindi, è stata elaborata una metodologia di lettura delle professionalità. Metodologia che si basa su una concezione della professionalità (cfr. Figura n. 32) come relazione che si stabilisce tra sistema azienda (definibile astruendo dalle connotazioni specifiche di ogni organizzazione produttiva) e sistema uomo, descrivibile nel suo contributo al processo di lavoro²⁹³.

Figura n. 32 - Concetto di professionalità assunto dal Progetto "Fasce di qualifica"



²⁹² Cfr. sul tema: *Rapporto ISFOL 1985*, pp. 434-444; *Rapporto ISFOL 1987*, pp. 426-437, *Rapporto ISFOL 1988*, pp. 254-258.

²⁹³ ISFOL/STUDIO STAFF, *Metodologia per la costruzione di fasce di qualificazione*, 1980, non pubblicata.

Questa metodologia era tarata su figure medio basse, di tipo operativo, come le definisce la sociologia del lavoro, e di cui si occupavano sostanzialmente le “qualifiche” che si raggiungevano nei corsi di primo livello (quelli, per intenderci, post-obbligo scolastico).

In questo periodo l'ISFOL, su direttiva del Ministero del Lavoro e di concerto con le parti sociali e Regioni, ha attivato nove progetti specifici per i settori produttivi seguenti: meccanico, chimico, elettromeccanico, lavori d'ufficio, informatico, grafico, turistico/alberghiero, tessile/abbigliamento, elettronico.

L'attività di ricerca ha prodotto dei “pacchetti didattici”, che contenevano la proposta di ipotesi di percorsi formativi con prove di accertamento strutturate.

Nel 1982 questi pacchetti sono stati oggetto di sperimentazione da parte di 15 Regioni (cfr. Prospetto n. 23) con 19 CFP che hanno attivato 563 corsi ai quali hanno partecipato più di 600 allievi (cfr. Grafico n. 9). Alla sperimentazione sono state coinvolte anche le parti sociali.

Nella seconda fase (1983-1985) viene elaborata una metodologia più ricca della precedente, con la quale si possono analizzare professionalità a più elevato contenuto, figure tecnico specialistiche e gestionali²⁹⁴. Figure, cioè, che riguardavano le at-

²⁹⁴ Le figure professionali possono essere classificate in relazione alle metodologie utilizzate, ai gradi di autonomia e decisione nell'ambito di tre diversi livelli: a) operativo, b) tecnico-specialistico, c) gestionale. - a) Le *figure del livello operativo* si caratterizzano per un apporto di tipo tecnico-pratico nell'esecuzione di lavori predefiniti secondo standard previsti di efficienza. Le risorse operative sono impiegate nelle attività di conversione più tradizionali centrate sulla manipolazione e la trasformazione di oggetti, materie, energia (come nel lavoro operaio) sia nelle attività centrate sulla elaborazione e trasformazione di concetti, simboli, rappresentazioni (come nel lavoro impiegatizio). Per l'espletamento dei compiti che rientrano in tali ruoli è sufficiente un livello medio di scolarità (normalmente) e un bagaglio medio di conoscenze tecniche. Esempi di ruoli classificabili come operativi sono: nel settore manifatturiero: operatore alle macchine utensili, montatore-manutentore di unità modulari elettroniche; nel settore terziario: addetto alla fatturazione, addetto alla contabilità del personale, nei servizi: barman, addetto alla ricezione nelle strutture alberghiere. - b) Le *figure tecnico-specialistiche* si caratterizzano per un apporto professionale specialistico e non standardizzato. Tale figura attinge il proprio bagaglio professionale per risolvere, di volta in volta, problemi tecnici diversi. Le metodologie utilizzate riguardano quindi procedimenti autodeterminati, derivati, cioè, dalla applicazione di un metodo. Le figure tecnico-specialistiche sono impiegate in attività innovative (ricerca e sviluppo di nuovi prodotti o nuove tecnologie di processo) e in attività stabilizzate (mantenimento e miglioramento del Know-how aziendale). Per l'espletamento dei compiti propri di queste risorse occorre un bagaglio tecnico scientifico e metodologico complesso. Esempi di ruoli classificabili come tecnico-specialistici: nel settore manifatturiero: responsabile manutenzione sistemi e di produzione automatizzati, responsabile della gestione scorte di magazzino, capo squadra impiantista; nel settore del terziario e dei servizi: addetto al controllo del bilancio ed al reporting, maître, responsabile gestione amministrativa e contabile del personale. - c) Le *figure gestionali* si esprimono in una attività di coordinamento e di combinazione delle risorse. Esse si caratterizzano per la indeterminazione dei procedimenti lavorativi e per l'autodeterminazione degli stessi. Il risultato del loro lavoro non è definito né da regole né da criteri ma da obiettivi di efficienza (secondo un rapporto costi/ricavi o risorse impegnate/beni e/o servizi prodotti). Per questo possiedono accanto a competenze tecniche e organizzative, competenze sociali (conoscenza delle leggi che regolamentano relazioni umane) ed economiche. Esempi di ruoli gestionali sono: responsabile del controllo di gestione, analista finanziario, addetto alla pianificazione finanziaria, direttore di produzione, responsabile della logistica,

tività formative del II livello. Inoltre, mentre con la prima metodologia si faceva riferimento ai settori tradizionali, definiti secondo classificazioni di tipo merceologico, la seconda indaga il sistema produttivo per “aree tecnologico-organizzative”. Queste aree non sempre corrispondono con i settori tradizionali, ma sono collocate spesso trasversalmente tra i settori o vanno a costituire nuovi processi di lavoro.

Questa fase, inoltre, è contrassegnata dalle aspettative della decretazione ministeriale, prevista dalle legge quadro.

Decretazione che non ci sarà mai a causa dell’opposizione da parte dei sindacati, dei datori e dei lavoratori, che reputavano la definizione delle qualifiche anche ai fini contrattuali da parte del sistema formativo un’invasione del proprio campo di competenza:

“Nel nostro Paese c’è una forte tendenza ad escludere qualsiasi automatismo che consenta di far corrispondere ad una qualifica attribuita in sede formativa, da uffici provinciali del lavoro e dal collocamento un preciso livello contrattuale. In questo senso, anche se ovviamente da posizioni diverse, l’atteggiamento dei datori di lavoro e quello delle rappresentanze sindacali sembra essere concorde”²⁹⁵.

Il protrarsi di una carenza normativa centrale ha favorito l’insorgere di fenomeni di “adattamento locale” della primitiva proposta sperimentale che hanno intaccato l’omogeneità raggiunta nella fase precedente.

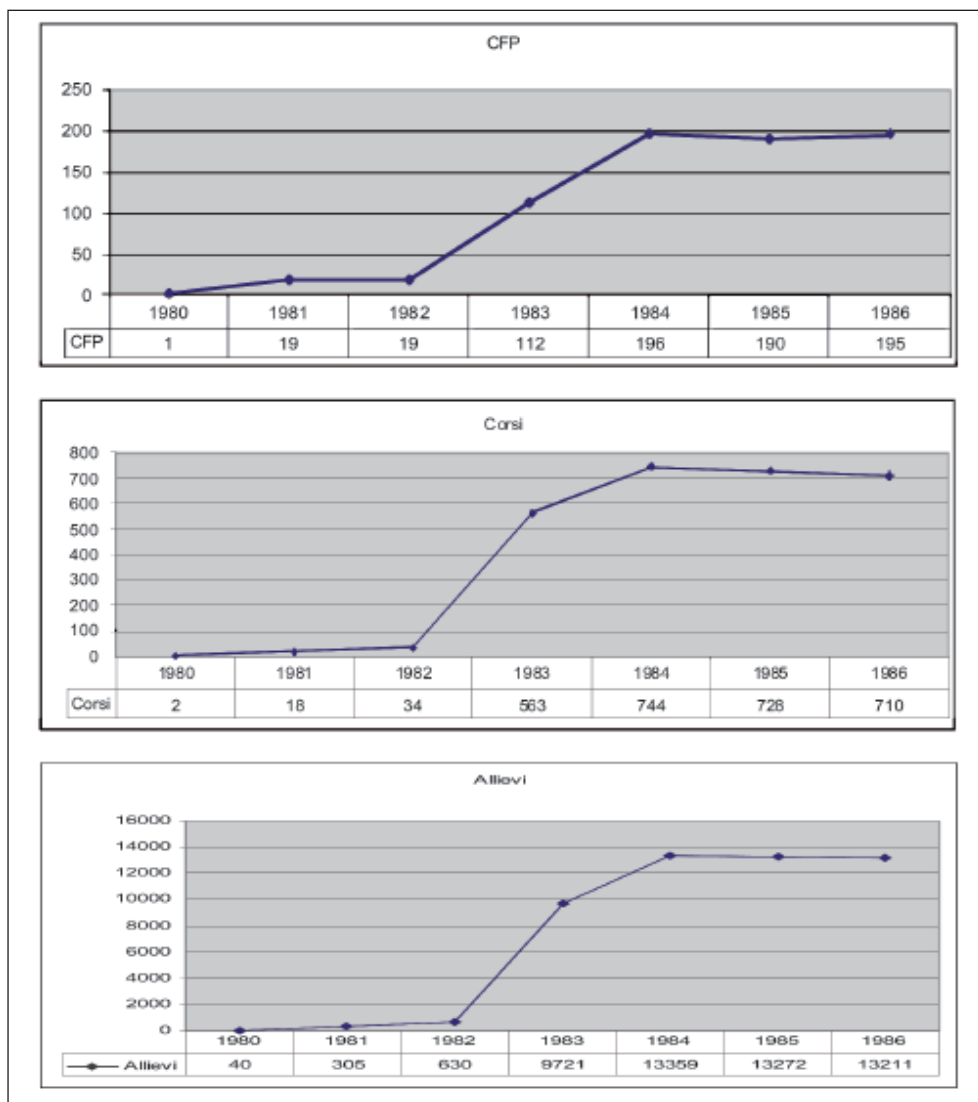
In questa seconda fase continua l’attività di sperimentazione, che raggiunge nel 1986 195 CFP, 719 corsi e 13.211 allievi (cfr. Grafico n. 9). I totali comprendono anche sperimentazioni locali.

Prospetto n. 23 - Regioni coinvolte nella sperimentazione del Progetto “Fasce”

Progetti attivati	SETTORI								
	Chimico	Grafico	Metalmecc.	Informatico	Elettro Mecc.	Lavori Uffic.	Turist. Alberg.	Tessile Abbigl.	Elettronico
Inizio	1980	1981	1980	1980	1981	1980	1982	1983	1984
Coord.	Lomb.	Veneto	Piemonte	Lombardia	Liguria	Lazio	Marche	Em. Ro.	ISFOL
Altre Regioni partecipanti	Abruzzo	Em. Ro.	Abruzzo	Em. Ro.	Abruzzo	Abruzzo	Abruzzo	Lomb.	Abruzzo
	Lazio	Fr. V.G.	Calabria	Lazio	Basilicata	Basilicata	Em. Ro.	Piemonte	Em. Ro.
		Lomb.	Lazio	Liguria	Calabria	Calabria	Lazio	Toscana	Friuli V.G.
		Piem.	Liguria	Piemonte	Marche	Em. Ro.	Liguria		Lazio
			Lombardia	Puglia	Piemonte	Liguria	Lomb.		Liguria
			Marche	Veneto		Lomb.	Piemonte		Lombardia
			Toscana			Marche	Puglia		Piemonte
						Piemonte	Toscana		Puglia
						Veneto	Umbria		Toscana
									Umbria
								Veneto	
N. Reg.	3	5	8	7	7	10	10	4	11

²⁹⁵ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, F. Angeli, 1988, p. 254.

Grafico n. 9 - Numero di Centri, corsi e allievi coinvolti nella sperimentazione del progetto "Fasce di professionalità" (1980-1986)



In totale, nei 6 anni di sperimentazione, i corsisti coinvolti hanno raggiunto il numero di 50.538 unità.

La terza fase, che arriva al 1987, è stata segnata da un'accentuazione degli atteggiamenti più strettamente localistici.

Le Regioni, non facendo più affidamento sulla decretazione ministeriale, hanno iniziato a riportare ordine nei propri sistemi formativi autonomamente, seguendo criteri di opportunità regionale con scarsa attenzione al quadro nazionale.

Questo fenomeno, oltre che dal ritardo legislativo, è stato anche causato dall'insorgenza di segnali di obsolescenza per alcuni progetti specifici e per l'emergere di nuove esigenze formative che non trovavano rispondenza nelle fasce elaborate.

L'insieme di questi motivi ha spinto alcune Regioni ad effettuare ricerche/intervento e, successivamente, ad attivare sperimentazioni genericamente riconducibili al progetto fasce, ma con marcate connotazioni localistiche.

Senz'altro, come ha rivelato una ricerca ISFOL sugli esiti e sulle ricadute del progetto²⁹⁶, la sperimentazione ha avuto valutazioni abbastanza positive da parte degli interessati, istituzioni, operatori e testimoni privilegiati. Ma non si sono raggiunti gli obiettivi, per i quali il progetto era stato ideato e realizzato.

Si è persa così un'occasione storica per riscattare il sistema regionale dall'anarchia campanilistica in cui era caduto. E di quello che era un progetto che poteva segnare in profondità la storia della Formazione Professionale rimane solo una cospicua e scientificamente apprezzata produzione cartacea²⁹⁷.

5.2.3. Il Progetto Europeo "Corrispondenze delle qualifiche di formazione professionale"

La situazione descritta per le Regioni italiane è sostanzialmente quella che si verifica tra il Paesi della Comunità.

Le qualifiche che i vari organismi preposti rilasciano in sede formativa hanno le denominazioni più diverse. Tra Stato e Stato, infatti, non è raro riscontrare dizioni diverse per professioni analoghe o professioni che, in alcuni Stati sono scisse e in altri accorpate in ruoli più complessi. Per non parlare della difficoltà di definire con certezza il livello professionale, con le conseguenze anche di natura contrattuale, per professioni viste in modo diverso a seconda dei contesti produttivi, tecnologici, professionali.

²⁹⁶ Nel 1986 l'ISFOL ha svolto un'indagine nazionale per comporre un quadro completo degli effetti prodotti dall'applicazione sperimentale del progetto. L'indagine intendeva verificare l'estensione delle sperimentazioni a livello locale e nazionale; verificare i risultati della sperimentazione per settori produttivi nelle singole Regioni; appurare quali cambiamenti fossero avvenuti nei sistemi formativi locali in conseguenza delle sperimentazioni effettuate secondo il modello della PF; verificare la validità dell'impianto organizzativo; valutare il ruolo dei soggetti istituzionali; accogliere le istanze dei soggetti istituzionali per individuare nuove direttrici di sviluppo del progetto. Cfr. *Rapporto ISFOL*, pp. 426-437.

²⁹⁷ ISFOL, *Fasce di qualificazione* (presentazione delle fasce in relazione ai due processi produttivi: informatico e chimico), in *QUADERNI DI FORMAZIONE*, n. 71, 1980; ISFOL, *Professionalità e contesti produttivi* (due ricerche sugli strumenti per l'analisi di profili professionali e la progettazione formativa in aree produttive differenziate: il processo metalmeccanico in provincia di Parma e il terziario privato al servizio dell'industria nell'area pratese), in *QUADERNO DI FORMAZIONE*, n. 78, 1981; ISFOL, *Fasce di professionalità*. Ricerca di base per la costruzione di una metodologia di analisi della professionalità, Franco Angeli, 1981; ISFOL/REGIONE PIEMONTE, *Fasce di qualificazione nel settore metalmeccanico* (con la collaborazione dell'Ancifap, Enfapi e Casa di Carità Arti e Mestieri di Torino), 1981; ISFOL/REGIONE VENETO/ENIPG, *Fasce di qualificazione nel settore grafico*, con la collaborazione del CNOS, 1981; ISFOL/REGIONE LOMBARDIA, *Fasce di qualificazione nel settore chimico* (con la collaborazione della Fast), 1981.

Negli anni '70 la Comunità ha cercato di risolvere il problema tentando la strada dell'armonizzazione dei sistemi formativi dei diversi Paesi attraverso una serie di direttive e raccomandazioni; le più importanti sono state la Decisione 63/266²⁹⁸, la Risoluzione 6.6.1974²⁹⁹, la Risoluzione del luglio 1983.

Tentativi infruttuosi, perché hanno fatto i conti con una realtà formativa e professionale particolarmente attenta alle specificità nazionali. Il più delle volte non si trattava di un ostruzionismo solo nazionalistico, ma fondato su differenze culturali e strutturali così marcate e qualificanti i diversi sistemi da non consentire operazioni di omologazione.

Con la Decisione del Consiglio del 16 luglio 1985, *relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli stati membri delle Comunità europee* (85/368/CEE)³⁰⁰, si cambia prospettiva. Non si chiede ai sistemi nazionali d'istruzione e Formazione Professionale di cambiare, ma si cerca di leggerli, evidenziando comuni denominatori in modo da arrivare ad un riconoscimento reciproco delle qualifiche rilasciate dalle varie autorità nazionali³⁰¹.

Provvedimento importante, perché intendeva rendere effettivo un diritto – la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità – finora solo dichiarato.

Nelle “considerazioni”, che precedono il dispositivo della Decisione richiamata, si legge:

“la mancanza di detto reciproco riconoscimento rappresenta un fattore capace di frenare la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità nella misura in cui riduce le possibilità per i lavoratori alla ricerca di un impiego in un stato membro di fare affidamento sulle qualifiche professionali conseguite in un altro stato membro”.

Per stabilire la corrispondenza delle qualifiche la Decisione utilizza la seguente procedura di lavoro, da realizzarsi in collaborazione con gli Stati membri e le organizzazioni delle parti sociali a livello comunitario:

- selezione delle professioni o dei gruppi di professioni presi in considerazione su proposta degli Stati membri o delle competenti organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, a livello della Comunità;
- elaborazione di descrizioni dei contenuti professionali (cfr. Prospetto n. 24);
- ravvicinamento delle qualifiche di Formazione Professionale riconosciute nei diversi Stati membri alle descrizioni dei requisiti professionali pratici;
- elaborazione di tabelle comprendenti le informazioni della figura 33;

²⁹⁸ 63/266/CEE: Decisione del Consiglio del 2 aprile 1963 *relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, in GUCE 63, del 20.4.1963, pp. 1338-1341.

²⁹⁹ Risoluzione del Consiglio, del 6 giugno 1974, per il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, in GUCE C 98, del 20.8.1974, p. 1.

³⁰⁰ Cfr. GUCE L 199 del 31.7.1985, pp. 56-59

³⁰¹ Sull'argomento cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989*, pp. 331 e 338, dove vengono elencate le professioni dei diversi settori analizzati.

- pubblicazione, nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, delle descrizioni comunitarie, dei requisiti professionali pratici e delle tabelle comparative;
- divulgazione delle informazioni sulle corrispondenze così definite a tutti gli enti responsabili a livello nazionale, regionale e locale, nonché attraverso tutti gli ambienti professionali interessati.

Prospetto n. 24 - *Esempio di scheda professionale*

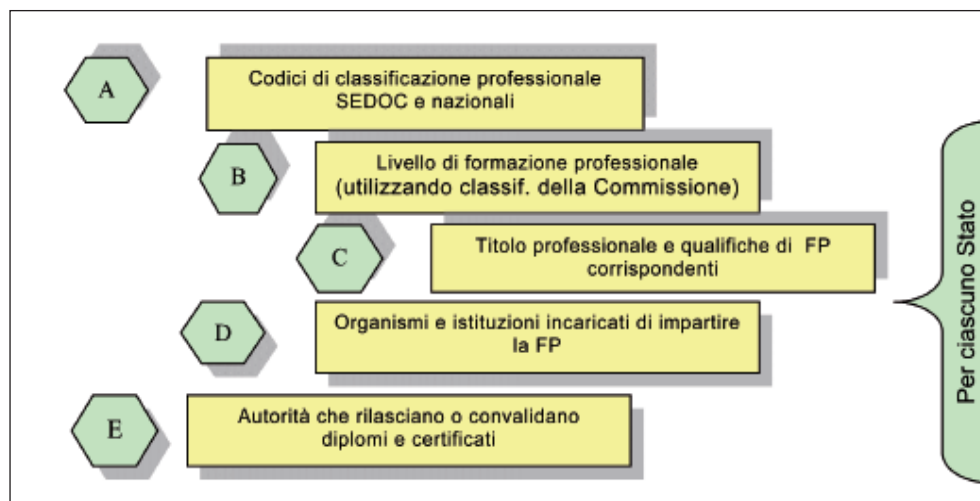
<p>Denominazione: elettricista di manutenzione</p> <p><i>Campo di attività:</i> l'elettricista di manutenzione è l'operaio qualificato in grado di eseguire autonomamente, in modo competente ed entro le scadenze previste i lavori di manutenzione delle installazioni elettriche ed elettroniche, ivi compresi i sistemi di produzione automatizzata. Inoltre effettua la sorveglianza degli impianti, il loro controllo e riparazione se necessario.</p> <p><i>Attività:</i> basandosi sulla conoscenza dei principi tecnico-produttivi ed osservando le norme in vigore in materia di sicurezza e di protezione del consumatore e dell'ambiente nonché le regole della economicità, l'elettricista di manutenzione svolge, in base a indicazioni generali, le seguenti attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sceglie e si procura il materiale necessario e verifica se esso corrisponde alle esigenze; 2. misura e valuta i dati elettrici e non elettrici tipici della professione; 3. esegue, seguendo un piano prestabilito e con l'aiuto di strumenti di misurazione, la messa a punto periodica e preventiva degli impianti, delle macchine, delle apparecchiature e dei sistemi di produzione automatizzati; 4. nei casi semplici può provvedere alla prova diretta delle macchine e con l'aiuto dei valori rilevati eseguire le modifiche necessarie per ottenere un funzionamento perfetto; 5. in caso di panne degli impianti c/o dei circuiti di alimentazione analizza le circostanze nelle quali l'avaria si è prodotta e, con l'aiuto degli strumenti adatti, scopre la causa della panne, individua le parti difettose ed effettua le riparazioni del caso; 6. installa e mantiene in efficienza i dispositivi specifici di protezione delle persone e dei beni; 7. verifica l'installazione realizzata per assicurarne il funzionamento corretto e sicuro; 8. registra i dati tecnici relativi allo svolgimento del lavoro ed ai risultati finali.

La Decisione prescriveva, inoltre, la designazione da parte degli Stati membri di un organo di coordinamento addetto alla raccolta e alla divulgazione di informazioni relative a qualifiche professionali comparabili. La Commissione, in collaborazione con tali organi, doveva procedere all'aggiornamento delle descrizioni comunitarie, dei requisiti professionali, nonché delle tabelle comparative relative alla corrispondenza delle qualifiche di Formazione Professionale. Inoltre, gli Stati membri avrebbero dovuto presentare ogni quattro anni una relazione sull'applicazione della decisione a livello nazionale.

Un problema, che già in sede comunitaria non ha mancato di sollevare polemiche e perplessità, è quello della validità delle qualifiche, riconosciute come corrispondenti a livello comunitario ai fini dell'inquadramento aziendale. È pur vero che in Italia questa è materia che viene demandata alla contrattazione tra le parti

sociali. Va tenuto presente, però, che in altri Paesi della Comunità vige la prassi di attribuire al lavoratore che viene assunto la qualifica formalmente riconosciuta dagli organismi a tale scopo abilitati. Nel nostro Paese c'è una forte tendenza ad escludere qualsiasi automatismo che consenta di far corrispondere ad una qualifica attribuita in sede formativa, da uffici provinciali del lavoro e dal collocamento, un preciso livello contrattuale. Su questo versante abbiamo già annotato come siano concordi le posizioni sindacali, sia quelli datoriali che quelli dei lavoratori dipendenti. Il risultato di questo stato di cose potrebbe portare a conclusioni paradossali: un attestato di qualifica ottenuto presso un Centro di Formazione Professionale in Italia porterebbe ad un'assunzione in Germania, ad esempio, al livello contrattuale corrispondente, mentre in Italia non attiverebbe alcun automatismo contrattuale; d'altra parte, se e quando le disposizioni comunitarie in materia di corrispondenza delle qualifiche venissero rese operative nel nostro Paese, si potrebbe essere costretti ad assumere ai livelli corrispondenti alle qualifiche esibite sui documenti un lavoratore straniero che abbia conseguito una determinata qualifica presso un ente europeo di formazione.

Figura n. 33 - Informazioni della tabella per ciascuna professione previste dalla Decisione 85/368/CEE



Nella prassi, tuttavia, il sistema proposto dalla Decisione si è rivelato oneroso e l'applicazione è stata parziale.

Inizialmente la Commissione e gli Stati membri si sono concentrati sulle qualifiche professionali dei lavoratori qualificati (Livello 2; cfr. Prospetto n. 25).

Come primo passo sono stati designati 219 qualifiche in 19 settori, scelti perché includevano ai lavoratori la maggiore probabilità di trasferirsi in un altro Paese.

Prospetto n. 25 - *Struttura dei livelli di formazione, elaborata dalla Commissione*

LIVELLO 1

Formazione che dà accesso a questo livello: istruzione obbligatoria e preparazione professionale

Questa preparazione professionale è ottenuta sia a scuola, sia nell'ambito di strutture extrascolastiche, sia nell'azienda. Le conoscenze teoriche e le capacità pratiche sono molto limitate.

Questa formazione deve permettere principalmente l'esecuzione di un lavoro relativamente semplice, la cui acquisizione può essere abbastanza rapida.

LIVELLO 2

Formazione che dà accesso a questo livello: istruzione obbligatoria e formazione professionale (compreso in particolare l'apprendistato)

Questo livello corrisponde ad una qualifica completa per l'esercizio di una attività ben definita con la capacità di utilizzare i relativi strumenti e tecniche.

Si tratta principalmente di un lavoro esecutivo che può essere autonomo nei limiti delle tecniche ad esso inerenti.

LIVELLO 3

Formazione che dà accesso a questo livello: istruzione obbligatoria e/o formazione tecnica complementare o formazione tecnica scolastica o altra, di livello secondario

Questa formazione implica maggiori conoscenze teoriche del livello 2.

Questa attività riguarda prevalentemente un lavoro tecnico che può essere svolto in modo autonomo e/o comporta altre responsabilità come quelle di programmazione e coordinamento.

LIVELLO 4

Formazione che dà accesso a questo livello: studi secondari (scuola media o ad indirizzo tecnico/professionale) e formazione tecnica secondaria superiore

È una specializzazione tecnica di livello superiore che può essere acquisita in strutture scolastiche o extra-scolastiche. La qualifica ottenuta al termine della formazione ricevuta include conoscenze ed attitudini di livello superiore senza però esigere la padronanza dei fondamenti scientifici delle varie materie.

Queste attitudini e conoscenze permettono in particolare di assumere un lavoro di responsabilità nel complesso autonomo o indipendente per un'attività di concetto (programmazione e/o amministrazione e/o gestione).

LIVELLO 5

Formazione che dà accesso a questo livello: studi secondari (scuola media o ad indirizzo tecnico/professionale) e formazione superiore completa.

Questa formazione porta chi l'ha ricevuta ad esercitare un'attività professionale – retribuita o indipendente – ed implica la padronanza dei fondamenti scientifici della professionale.

Le qualifiche richieste per esercitare un'attività professionale possono essere integrate ai diversi livelli.

Con la collaborazione della Commissione, del Cedefop e degli esperti degli Stati membri, sono state istituite procedure per stabilire le descrizioni e le corrispondenze delle qualifiche.

Tuttavia, una relazione preparata per la Commissione nel 1990³⁰² descriveva in

³⁰² Cfr. *Relazione provvisoria della Commissione sull'attuazione della decisione 85/368/CEE del consiglio del 16 luglio 1985 relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli stati membri delle comunità europee* (Com/90/225def).

dettaglio le difficoltà di questo processo e riconosceva la lentezza dei progressi (entro il 1990 erano stati pubblicati dati sulla corrispondenza delle qualifiche per solo 5 dei 19 settori specifici, riguardanti 66 professioni). Il processo di registrazione, descrizione e comparazione delle qualifiche si è dimostrato lento e difficile.

La relazione del 1990, che sottolineava l'importanza del completamento dei lavori sulla corrispondenza delle qualifiche entro la fine del 1992, proponeva la semplificazione delle procedure e l'accelerazione dei lavori, stabilendo l'obiettivo di concordare le descrizioni delle professioni per i rimanenti 14 settori prima dell'entrata in vigore del mercato unico.

Di fatto tale obiettivo è risultato troppo ambizioso e non è stato realizzato.

La Decisione si è inoltre dimostrata troppo inflessibile per adattarsi all'evoluzione delle esigenze, così che la Commissione, il Cedefop e gli Stati membri hanno dovuto riconoscere che l'impostazione centralizzata dei lavori insieme all'evoluzione costante e rapida delle qualifiche rendevano presto obsolete le informazioni pubblicate³⁰³.

La relazione del 1990, inoltre, sottolineava che il sistema sarebbe stato efficace solo se fosse stato effettivamente utilizzato dagli Stati membri; in realtà i lavori effettuati a livello europeo hanno avuto poco impatto a livello nazionale e settoriale.

Per questi motivi è stata presto abbandonata la strada indicata dalla Decisione, anche se l'abrogazione formale del provvedimento avverrà solo nel 2008³⁰⁴, quando era già operativo l'EQF, il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente³⁰⁵.

³⁰³ Cfr. Proposta di DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO *che abroga la decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee*, COM. (2007) 680 definitivo: "La decisione del 1985 adottava un approccio dall'alto verso il basso che richiedeva una cooperazione intensa tra esperti di diversi paesi al fine di aggiornare continuamente l'elenco, modificare le descrizioni delle occupazioni e delle qualifiche e, se del caso, aggiungerne di nuove. Il fatto che solo un campo limitato di occupazioni e solo una frazione delle qualifiche professionali siano stati coperti riflette il carattere poco pratico di questo approccio".

³⁰⁴ Cfr. Decisione n. 1065/2008/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 *che abroga la decisione 85/368/CEE del Consiglio relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee*, in GUCE L. 288, del 30.10.2008, p. 4. Il motivo della abrogazione è stato esplicitamente dichiarato dal provvedimento: "L'attuazione della decisione ... non si è dimostrata efficace per realizzare la corrispondenza delle qualifiche professionali a beneficio dei lavoratori che cercano occupazione in un altro Stato membro".

³⁰⁵ L'EQF è un quadro comune europeo di riferimento che collega fra loro i sistemi di qualificazione di paesi diversi, fungendo da dispositivo di traduzione utile a rendere le qualifiche più leggibili e comprensibili tra paesi e sistemi europei differenti. Due sono i suoi principali obiettivi: promuovere la mobilità transfrontaliera dei cittadini e agevolarne l'apprendimento permanente. La Raccomandazione, entrata formalmente in vigore nell'aprile 2008, stabilisce due date limite: il 2010 per riportare i propri sistemi nazionali di qualificazione all'EQF e il 2012 per introdurre nei singoli certificati di qualifica un riferimento al livello corrispondente dell'EQF. L'EQF collegherà i quadri e i sistemi nazionali di qualificazione di vari paesi, basandosi su un riferimento comune europeo: i suoi otto livelli, che prendono in considerazione l'intera gamma di qualifiche previste, da un livello di base (Livello 1, ad esempio uscita dall'istruzione primaria) ai livelli più avanzati (Livello 8, ad esempio, i dottorati).

5.3. Parametri finanziari

Per definire i costi dell'attività formativa le Regioni utilizzano due metodologie: o l'indicazione di valori di costo in sede di progettazione dell'intervento (e, quindi, da parte dei soggetti proponenti) o una preventiva e, spesso, dettagliata determinazione delle categorie di spesa e relativi valori parametrici (da parte della Regione).

Queste due prassi non necessariamente contraddistinguono gruppi di Regioni rispetto ad altre, ma a volte coesistono all'interno di una stessa Regione, legate a tipologie formative diverse. Ne deriva, così, un quadro complessivo fortemente eterogeneo, nel quale la variabile Regione e le variabili tipologico-corsuali si intrecciano senza automatismi o corrispondenze particolari.

Ma anche nel secondo dei casi contemplati, quello della definizione da parte delle Regioni delle categorie di spese e dei loro valori parametrici, si ha un quadro quanto mai eterogeneo. Da un'analisi comparativa dell'ISFOL si evince che i costi per il personale, per l'organizzazione (spese generali; fitto locali; affitto; manutenzione; ammortamento attrezzature; preparazione corsi; esami; spese materiali di consumo per gli utenti ...) e per gli allievi (indennità di frequenza, rimborso spese di viaggio, vitto e alloggio, assicurazioni) differiscono da regione a regione³⁰⁶.

Dopo l'analisi comparativa l'ISFOL trasforma le categorie di ciascuna Regione in costo orario. I risultati di tale operazione sono riportati nel Prospetto n. 26 dove:

- sotto la voce “tipologia formativa” figurano i diversi tipi di costi in relazione all'utenza o al settore merceologico o area professionale di riferimento; il sistema classificatorio cambia, talora, sostanzialmente a seconda della Regione;
- nella colonna “categoria di spesa” sono riportati le voci che contribuiscono alla formazione del costo orario. Occorre tenere presente che per le spese del personale l'ISFOL ha fatto riferimento al CCNL degli Enti convenzionati³⁰⁷, e per le spese per l'organizzazione didattica e per servizi e provvidenze allievi ha ipotizzato un corso di 15 partecipanti.

In qualità di strumento per la promozione dell'apprendimento permanente, l'EQF include tutti i livelli delle qualifiche acquisite nell'ambito dell'istruzione generale, professionale e accademica nonché della Formazione Professionale. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee 2008.

³⁰⁶ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, F. Angeli, 1988, pp. 145-167.

³⁰⁷ Per quanto riguarda il personale, le Regioni presentano diciture generiche che rimandano al CCNL o stabiliscono forfettariamente budgets spesso molto divaricati tra loro. In considerazione che qualunque sia la somma stanziata, la somma effettivamente utilizzabile sarà determinata secondo la normativa contrattuale, l'ISFOL ha ritenuto opportuno adottare per tutte le Regioni una quota oraria predeterminata (1.25.845) ottenuta assumendo: come base il CCNL in vigore dal 1.10.1983 al 30.9.1986 (effetti economici fino al 31.3.1987); un'anzianità di servizio convenzionalmente calcolata in 12 anni; un costo del personale non docente pari al 40% di quello docente. La quota oraria di Lit. 25.845 è stata determinata considerando lo stipendio base e la contingenza (all'1.1.1987), gli oneri sociali, gli oneri aggiuntivi, l'incidenza percentuale del personale non docente e le detrazioni per dimissioni, licenziamenti, ecc.

Dai dati riportati in prospetto si possono ricavare alcune indicazioni di carattere valutativo; comunque, ci limitiamo a suggerire alcune “cautele” per una corretta lettura dei dati stessi.

- Il costo orario elaborato, spesso, presenta divaricazioni per la stessa tipologia formativa, perché comprensivo o meno di alcune categorie di spesa che fanno lievitare gli importi anche in maniera consistente. Pertanto, prima di effettuare delle “comparazioni” tra i diversi importi di questa e quella Regione, occorre verificare quali siano categorie di spesa che ne hanno determinato l’ammontare.

Prospetto n. 26 - Costo orario regionale per tipologia formativa

Regioni	Costo orario	TIPOLOGIA FORMATIVA	Categoria di spesa
Basilicata	Da 50.910 a 58.095	Corsi normali Corsi finalizzati	Pers+org+consumi +indennità+frequenza
	Da 65.910 a 73.095 Da 76.950 a 84.135	Corsi normali convittuali	Pers+ org+consumi +indennità+frequenza+ alloggio
Emilia Romagna	Da 31.345 a 36,635	Formazione di base Formazione di II° livello	Personale + Organizzazione + Consumi
	70.000	- settore primario	
	80.000	- settore second. terz.	
	55.000	Raccordo con la scuola Raccordo scuola - lav.	
	70.000	- settore primario	
	80.000	- settore second. terz.	
60.000	Formazione sul lavoro Formazione permanente		
60.000	- aggiornamento		
80.000	- perfezionamento		
Friuli Venezia Giulia	Da 38.670 a 44.820	Corsi con più di 400 h.	Personale + Organizzazione + Consumi
	Da 40.320 a 49.545	Corsi con meno di 400 h.	
	53.945	Settore grafico	
Lazio	45.305	Formazione di base - settore industria e artigianato di produzione	Pers. + immobili e spese generali + attrezzature + consumi + trasporto allievi
	43.335	- altri settori	
Marche	51.545	Corsi brevi	Pers. + Spese immobili e generali + Attrezzature + Spese consumi + Mensa Assicuraz. All.
	31.845	Corsi normali	

segue

segue

Regioni	Costo orario	TIPOLOGIA FORMATIVA	Categoria di spesa
Lombardia	Da 42.400 a 43.315 Da 46.150 a 47.065	Corso normale - a regime semiconvittuale	Generali + Organiz. + funz. Didatt. + mater. Didatt. + trasporto Generali + Organiz. + funz. Didatt. + mater. Didatt. + trasporto + mensa
	Da 52.815 a 53.730	- a regime convittuale	Generali + Organiz. + funz. Didatt. + mater. Didatt. + trasporto + mensa + alloggio
	Da 48.150 a 52.480	- a regime convittuale alberghiero	Generali + Organiz. + funz. Didatt. + mater. Didatt. + trasporto + albergo
Piemonte	Da 32.970 a 37.995 Da 33.620	Centri con più di 4 corsi Centri con meno di 5 corsi	Pers. + Org. + Materiale didattico + Consumi
Sardegna	Da 39.566 a 57.416 Da 56.696 a 74.546 Da 80.091 a 105.941	Corsi normali Corsi a regime semiconvittuale Corsi a regime convittuale	Pers. + Org + Materiale didattico Pers. + Org + Materiale didattico + mensa Pers. + Org + Materiale didatt. + vitto e alloggio

- Il costo orario non può essere utilizzato per indicare il maggiore o minore costo effettivo delle attività formative. Quest'ultimo, infatti, è determinato dal prodotto del costo ora per il numero delle ore di ciascun corso. A questo proposito, però, abbiamo visto nel paragrafo precedente, che le Regioni presentano situazioni fortemente eterogenee, fino ad arrivare a casi limite nei quali, stesse tipologie corsuali sono, in alcune Regioni, contenute nei limiti di un solo anno formativo, in altre, realizzate in un biennio.
- Occorre, inoltre, osservare che non sono state tenute in considerazione altre possibili spese relative alla voce personale (ad esempio, doppie docenze, attività di sostegno alla didattica, collaborazioni professionali aggiuntive al ruolo docente...) che vengono anche fortemente utilizzate in alcune regioni e che contribuiscono alla lievitazione dei costi.

5.4. Le attività e le utenze

Il processo di adultizzazione della Formazione Professionale, di cui abbiamo parlato in apertura del paragrafo, non avviene a detrimento delle attività per le fasce giovanili. Infatti, l'attenzione a nuove utenze non significa trascurare le altre; nella logica del sistema formativo regionale non ci sono sostituzioni, ma amplia-

mento di target. In altri termini, il sistema non adotta la logica esclusiva dell'“aut aut”, ma quella inclusiva dell'“et et”, cioè non sceglie l'uno a scapito dell'altro ma tiene presente l'uno e l'altro.

Questa espansione delle attività è stata resa possibile, soprattutto, da risorse finanziarie aggiuntive: quelle del FSE e del contributo nazionale, messo in campo per poter ottenere quello comunitario.

Prima di presentare i dati che attestano quest'attenzione alle nuove utenze è importante premettere alcune considerazioni sulle fonti statistiche relative ad attività allievi e soggetti gestori della Formazione Professionale regionale.

Per questo periodo due sono le fonti disponibili: un'indagine dell'ISTAT e una dell'ISFOL.

La prima, utilizzata tra l'altro nei Rapporti ISFOL dei primi anni '80, basa la sua raccolta di informazioni sugli enti che promuovono e gestiscono le attività in maniera ricorrente (il cosiddetto consolidato storico). Metodo rischioso perché, rivolgendosi agli enti che abitualmente fanno formazione, sfugge all'indagine quelli di nuova costituzione o quelli che realizzano interventi formativi in maniera occasionale o discontinua. Il quadro informativo che ne deriva è senz'altro incompleto e i dati proposti sottodimensionati.

L'indagine ISFOL prende in considerazione le attività programmate dalle singole Regioni e Province Autonome nei Piani annuali. Gli aspetti negativi di un simile tipo di indagine sono legati al fatto di dover ragionare sul programmato (e, quindi, su dati di preventivo), alla diversa struttura e al differente livello di organicità di dettaglio dei Piani regionali. Aspetti negativi ampiamente compensati da quelli positivi, individuabili, anzitutto, nel fatto che in realtà, tra programmato e realizzato vi è uno scarto minimo e, in secondo luogo, nell'autorevolezza delle fonti, nell'attualità temporale dei dati così raccolti, nella possibilità di copertura dell'intero territorio nazionale. C'è, poi, da sottolineare che l'esperienza maturata dall'ISFOL in materia ed il progressivo miglioramento e perfezionamento della rilevazione e del trattamento dei dati portano a ritenere soddisfacentemente attendibili i dati stessi; attendibilità il cui livello aumenta, se si fa riferimento non tanto al dato quantitativo in sé considerato (cioè ai valori assoluti e al semplice raffronto fra anni), quanto alla situazione strutturale che tale dato evidenzia (e, cioè, alla composizione percentuale).

La Formazione Professionale si trova a fronteggiare, come detto in apertura, alle nuove esigenze del sistema produttivo puntando su una nuova tipologia di utenti: quelli con titolo formativo elevato; tipologia di utenza che prende, proprio in questi anni, la denominazione di formazione di secondo livello³⁰⁸.

³⁰⁸ La durata dei corsi di II livello varia: si va da un max di 500-1000 ore per i corsi di qualificazione a 100-200 ore per quelli di specializzazione. In alcuni sistemi classificatori delle attività per alcune Regioni (il Lazio, ad esempio) è stata introdotta la distinzione tra secondo livello – solo il target di giovani con diploma – e il terzo livello – utenti con laurea.

La Tabella n. 6 dimostra in maniera inequivocabile di quanto sia forte in questo momento l'attenzione della Formazione Professionale regionale su questa offerta formativa.

Tabella n. 6 - *Corsi programmati dalle Regioni per tipologia formativa (media nazionale; anni 1984-1989)*

Anni	Tipologia					Totale
	1° livello	2° livello	Formaz. sul lavoro	Corsi speciali	Altro o non indicato	
Valori assoluti						
1984-85	8.482	671	4.059	414	782	14.408
1986-87	7.242	1.246	5.953	598	202	15.241
1988-89	8.804	2.763	6.326	1.775	73	19.741
Composizione %						
1984-85	58,9	4,7	28,2	2,9	5,4	100
1986-87	47,5	8,2	39,1	3,9	1,3	100
1988-89	44,6	14	32	9	0,4	100

Fonte: ISFOL

Le attività rilevate dall'ISFOL nei piani annuali regionali del 1988-89 sono oltre 19.700, così ripartite percentualmente fra i vari tipi di intervento:

- corsi di prima qualificazione 44,6;
- corsi di secondo livello 14,0;
- corsi destinati ad adulti in situazione lavorativa (“formazione sul lavoro”) 32,0;
- corsi speciali (per handicappati, per ristretti, per disoccupati di lunga durata, previsti da specifiche leggi ...) 9,0;
- non indicati o non classificati 0,4;

Confrontando questi valori con quelli di due e quattro anni prima appare particolarmente rilevante lo sviluppo:

- dei corsi di secondo livello (globalmente considerati, nella loro composita articolazione e differenziata nomenclatura, cfr. Figura n. 33)³⁰⁹. L'incidenza di tali corsi, infatti, passa progressivamente dal 4,7% del 1984-85 all'8,2% nel 1986-87 ed al ricordato 14% nel 1988-89;
- dei corsi per utenze speciali che triplicano il loro peso percentuale nell'arco temporale considerato, passando dal 2,9% al 9%.

Anche la formazione per adulti fa registrare un andamento in crescita: si eleva dal 28,2% del 1984-85 al 32,0% nel 1988-89 (si tenga in considerazione che questa

³⁰⁹ In materia di formazione di secondo livello cfr. ISFOL, *Percorsi giovanili di studio e lavoro sulla Entrata dei giovani nella Vita Attiva*, F. Angeli, Milano, 1989; NOESIS-MINISTERO DEL LAVORO, *Corsi post-diploma nella scuola secondaria*, Rapporto di ricerca, 1988.

è la tipologia di attività censita più eterogenea, in quanto include anche gli interventi in agricoltura che, normalmente, hanno una durata molto contenuta).

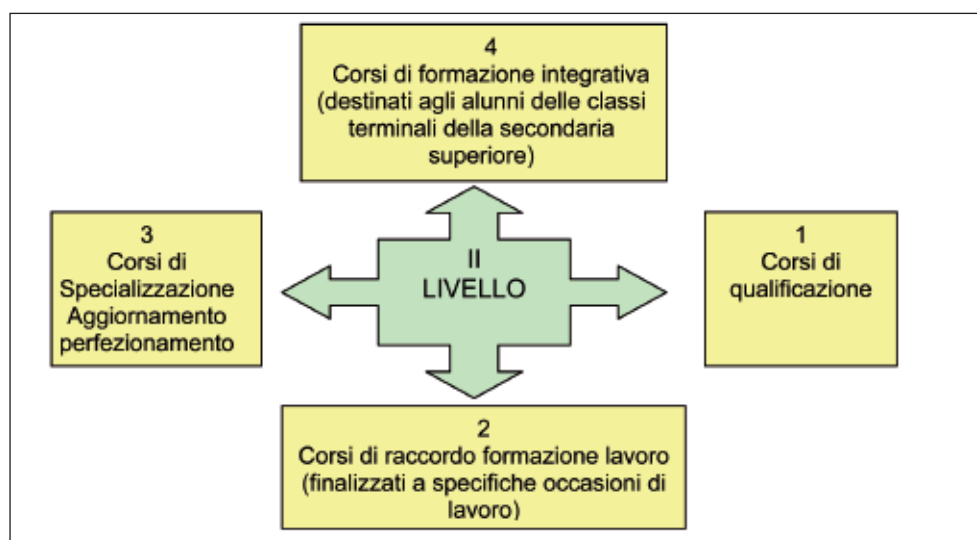
Una dinamica positiva caratterizza, però, anche la formazione iniziale, che presenta nell'arco di tempo considerato, un lieve aumento; tuttavia, per effetto del più sostenuto incremento degli altri tipi di corso, la loro incidenza percentuale sul totale dell'attività corsuale (e, quindi, la loro importanza nell'economia generale dalla Formazione Professionale) decresce progressivamente, passando, in particolare dal 58,9% nel 1984-85, al 47,5% nel 1986-87, al 44,6% nel 1988-89.

Appare, dunque, chiaro come le Regioni tendano a potenziare in particolare le attività di secondo livello, destinando ad esse la parte più cospicua delle risorse aggiuntive; ma, al tempo stesso, non trascurano la formazione iniziale che, in ogni caso, resta ancora la più consistente sia in valori assoluti che in termini relativi.

Ma il mutamento di rapporti fra le varie tipologie di intervento risulta ancor più evidente se si considerano due circostanze:

- l'area della formazione al lavoro giovanile (formazione iniziale e formazione di secondo livello) presenta un aumento di peso nell'ambito del volume complessivo dell'attività corsuale regionale, passando, nell'arco temporale considerato, dal 55,7% al 58,6%. In altri termini, per ogni 100 corsi programmati quelli della formazione al lavoro erano 56 nell'anno formativo '86-'87 e circa 59 due anni dopo;
- all'interno dell'area della formazione al lavoro mutano i rapporti tra formazione di base e quella di secondo livello; si calcola, infatti, che su ogni 100 corsi di formazione al lavoro quelli per utenze in possesso di diploma o laurea erano 24 nel 1988-89 contro i 15 del 1986-87.

Figura n. 34 - Attività corsuali rientranti nella formazione di II livello



Naturalmente il dato statistico nazionale cela differenziazioni regionali anche profonde (cfr. Grafico 10):

- *formazione iniziale*: nell'anno formativo '88-'89, nel Nord del Paese cinque Regioni/Province Autonome vanno al di là della percentuale nazionale (pari a 44,6); tre (Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano e Veneto) rimangono al di sotto; nel Centro, tutte si collocano sotto il valore medio nazionale ad esclusione del Lazio; nel Meridione tre Regioni su otto non raggiungono il valore percentuale nazionale;
- *formazione di secondo livello*: rispetto al dato nazionale (14%) solo tre Regioni del Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria) presentano valori maggiori; al Centro e al Sud, tutte presentano valori molto più alti, in alcuni casi con variazioni sensibilissime (Marche +18,5; Emilia Romagna +17,9; Lazio +11,2).

Difficile indagare sulle cause che hanno determinato questa situazione. Per alcune Regioni i valori percentuali bassi della formazione di base non sono determinati da un atteggiamento negativo nei confronti di questa offerta formativa quanto, piuttosto, dal peso di altre offerte, in particolare della formazione sul lavoro. Questo spiega la situazione della Provincia di Bolzano (formazione di primo livello 19% del totale), nella quale l'apprendistato (considerato dall'ISFOL nella categoria formazione sul lavoro) ha un peso cospicuo, e del Veneto (formazione di primo livello 33,3%), nel quale la forte presenza di corsi agricoli per adulti ha l'effetto di deprimere il peso percentuale della formazione iniziale. Per altre Regioni, invece, il decremento della formazione iniziale è frutto di un disegno che poggia su una teorizzazione che tende a collocare la formazione iniziale nel sistema scolastico e a riservare al sistema regionale i livelli formativi successivi (Toscana, Umbria, Marche ...).

Spostando l'attenzione dai corsi agli allievi, la tavola 7 ci dà il quadro seguente: circa 170.200 (46,1% del totale) frequenteranno (non si dimentichi che sono dati previsionali) la formazione iniziale; oltre 49.400 (13,4% del totale) saranno impegnati in interventi di secondo livello; 118.000 (32% del totale) saranno inseriti nei corsi di formazione sul lavoro; 29.800 (8,1% del totale) si iscriveranno a corsi per utenze speciali.

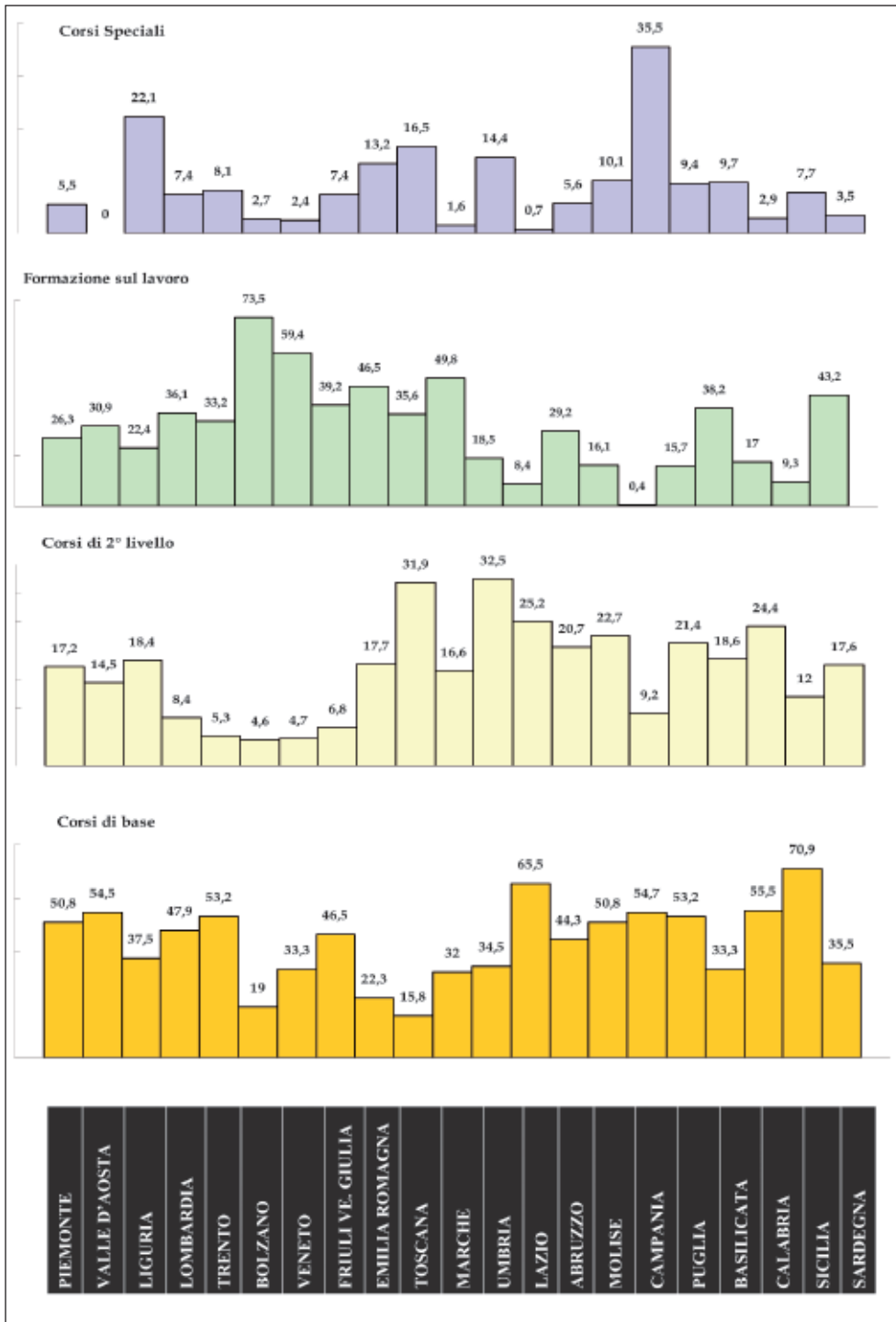
Si può notare come la distribuzione strutturale degli utenti ricalchi sostanzialmente quella delle attività: al riguardo valgono, pertanto, le considerazioni precedentemente avanzate.

Interessante notare anche la distribuzione nella tavola su indicata per comparti e per settori degli allievi di prima qualificazione:

- Agricoltura 2%;
- Industria e artigianato 51,4%;
- Terziario 45,2%.

Nel comparto industriale, a prevalente partecipazione maschile, i corsi più frequentati saranno quelli della meccanica e dell'elettricità (insieme coinvolgeranno il 72,6% degli allievi del comparto e il 37,3% di tutti gli allievi previsti), nel terziario,

Grafico n. 10 - *Composizione percentuale per tipologia formativa nelle Regioni (a. f. 1988-89)*



a più marcata presenza femminile, i corsi dell'area "lavori d'ufficio" raccoglieranno il 45,8% degli allievi del comparto e il 20,7% di tutti gli allievi.

Tabella n. 7 - *Allievi dei corsi programmati dalle Regioni per settori economici* (a. f. 1988-89; v.a.)

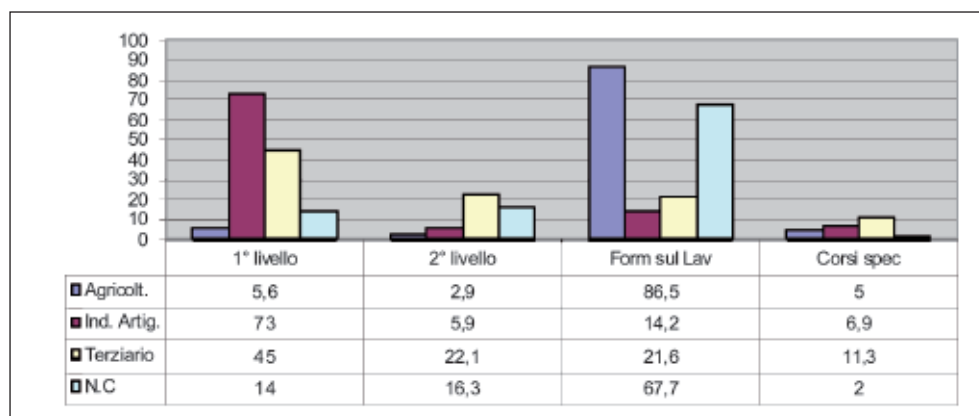
Settori	Tipologia				Totale
	1° livello	2° livello	Formaz. sul lavoro	Corsi speciali	
<i>Agricoltura</i>	3.382	1.757	52.446	3.067	60.652
<i>Industria e artigianato</i>					
Estrattiva	36	-	27	-	63
Mineraria non metalliferi	315	75	183	35	608
Metallurgica, meccanica	36.209	2170	6.824	4032	49.235
Elettrica, elettronica	27.261	1.681	3.172	810	32.924
Chimica	1.022	345	60	12	1.439
Edilizia	1.763	636	1.396	201	3.996
Legno, mobili, arredamento	1.911	131	387	527	2.956
Grafica, fotograf., cartotecn.	3.888	529	531	515	5.463
Alimentare	1.267	261	1.486	16	3.030
Tessile	236	58	267	56	617
Abbigliamento pelli	10.020	476	914	892	6.130
Artigianato artistico	3.537	787	914	892	6.130
Totale	87.465	7.149	16.898	8.308	119.820
<i>Attività terziarie</i>					
Acconciatura, estetica	10.592	165	775	93	11.625
Turismo	2.842	2.063	591	30	5.526
Spettacolo, sport, mass-media	689	11.347	9.861	431	56.832
Lavori di ufficio	35.193	11.347	9.861	431	56.832
Alberghi e pubblici esercizi	12.544	348	1.961	358	15.211
Credito e assicurazioni	174	367	45	-	586
Attività promozionale, pubblicità	879	1.334	821	135	3.169
Distribuzione commerciale	910	270	1.317	9.610	12.407
Informatica	5.874	15.654	7.088	616	29.232
Servizi sociali	4.164	1.622	4.927	182	10.895
Altre attività	3.048	4.095	8.309	7.255	22.707
Totale	76.909	37.726	36.987	19.372	170.994
<i>Non classificati</i>	2.407	2.811	11.678	348	17.244
<i>Totale generale</i>	170.163	49.443	118.009	31.095	368.710
<i>Senza settore agricoltura</i>	166.781	47.686	65.563	28.028	308.058

Abbiamo visto, con il conforto dei dati, come almeno nella seconda metà degli anni '80, la Formazione Professionale subisca un processo di adultizzazione.

Ma tale processo non è uniforme per tutti settori economici. Nell'anno formativo 1988-89, il dato sugli allievi del primo livello in agricoltura non va oltre il 5,6% (-39 rispetto alle media nazionale), mentre nel settore dell'industria e artigianato esplose al 73% (+28,4). Il dato di quanti frequenteranno il secondo livello è

poco significativo in agricoltura: solo il 2,9%; si mantiene su valori bassi nel settore industria e artigianato con il 5,9%; mentre il terziario, con il 22,1%, supera di 8 punti circa la media nazionale (cfr. Grafico n. 11). Gli allievi dei corsi speciali, frequentati da persone in larga misura collocabili nell'area delle nuove povertà, si concentrano soprattutto nel settore terziario.

Grafico n. 11 - *Distribuzione degli allievi per tipologia formativa e per settori economici* (a. f. 1988-89; valori %)



Fonte: ISFOL

Come si può notare il settore agricolo presenta andamenti così disallineati dagli altri settori, da suggerire una lettura dei dati complessivi a prescindere da quelli relativi al settore primario.

In questo caso la situazione che si prospetterebbe è quella della Tabella 9, che mette in risalto un decremento percentuale del primo livello e un incremento del secondo.

Degno di attenzione un confronto tra numero degli allievi della Formazione Professionale regionale e numero degli allievi dell'istruzione professionale statale, per dare un'idea del rapporto quantitativo esistente tra i due canali.

La valutazione ha ovviamente carattere esclusivamente orientativo, essendo diversi i fattori che differenziano, anche per i soli aspetti quantitativi, le due strutture.

Una precisazione metodologica: nell'operare un confronto va fatto riferimento agli iscritti al primo anno, ciò per le diverse articolazioni della struttura scolastica e di quella regionale. Nel 1988-89 gli iscritti previsti ai corsi annuali o al primo anno di corsi biennali della formazione iniziale ammontavano complessivamente a poco più di 112.000 unità; sempre in quell'anno formativo gli iscritti al primo anno degli IPS erano circa 175.000 (di cui oltre 22.000 ripetenti).

C'è, dunque, tra i due canali formativi un rapporto, in termini di allievi, di 1 a 1,56 se si considerano gli iscritti agli IPS al lordo dei ripetenti, ovvero di 1 a 1,37 se si escludono i ripetenti. In altre parole ogni 100 allievi dei CFP ce ne sono 156 degli IPS (o 137, nella seconda delle ipotesi formulate).

Tabella n. 8 - *Allievi corsi programmati dalle Regioni per settori economici (a. f. 1988-89)*

Settori	Tipologia				Totale
	1° livello	2° livello	Formaz. sul lavoro	Corsi speciali	
<i>Agricoltura</i>	3.382	1.757	52.446	3.067	60.652
<i>Industria e artigianato</i>					
Estrattiva	36	-	27	-	63
Mineraria non metalliferi	315	75	183	35	608
Metallurgica, meccanica	36.209	2170	6.824	4032	49.235
Elettrica, elettronica	27.261	1.681	3.172	810	32.924
Chimica	1.022	345	60	12	1.439
Edilizia	1.763	636	1.396	201	3.996
Legno, mobili, arredamento	1.911	131	387	527	2.956
Grafica, fotograf., cartotecn.	3.888	529	531	515	5.463
Alimentare	1.267	261	1.486	16	3.030
Tessile	236	58	267	56	617
Abbigliamento pelli	10.020	476	914	892	6.130
Artigianato artistico	3.537	787	914	892	6.130
Totale	87.465	7.149	16.898	8.308	119.820
<i>Attività terziarie</i>					
Acconciatura, estetica	10.592	165	775	93	11.625
Turismo	2.842	2.063	591	30	5.526
Spettacolo, sport, mass-media	689	11.347	9.861	431	56.832
Lavori di ufficio	35.193	11.347	9.861	431	56.832
Alberghi e pubblici esercizi	12.544	348	1.961	358	15.211
Credito e assicurazioni	174	367	45	-	586
Attività promozionale, pubblicità	879	1.334	821	135	3.169
Distribuzione commerciale	910	270	1.317	9.610	12.407
Informatica	5.874	15.654	7.088	616	29.232
Servizi sociali	4.164	1.622	4.927	182	10.895
Altre attività	3.048	4.095	8.309	7.255	22.707
Totale	76.909	37.726	36.987	19.372	170.994
<i>Non classificati</i>	2.407	2.811	11.678	348	17.244
<i>Totale generale</i>	170.163	49.443	118.009	31.095	368.710

Fonte: ISFOL

Il rapporto quantitativo fra i due canali e, quindi, il peso che ciascuno di essi riscuote da parte delle leve giovanili, può essere indicato anche facendo ricorso ad un'altra formulazione: si può dire che di 100 giovani in Formazione Professionale, 61 sono inseriti nel sistema scolastico e 39 in quello regionale.

Senza dubbio c'è la prevalenza dell'istruzione sulla Formazione Professionale; ma la seconda non appare trascurabile né marginale, in valori assoluti e relativi.

Tale processo di adultizzazione e di differenziazione delle offerte formative ci suggerisce alcune considerazioni.

- a) La prima considerazione fa riferimento alla capacità e duttilità della Formazione Professionale a connotarsi potenzialmente come sistema di formazione ricorrente.

Non si può non constatare, a dimostrazione dell'insospettata vitalità della Formazione Professionale regionale nonostante tutti gli scompensi e le insufficienze (vere e presunte) che le vengano addebitate e nonostante la non buona immagine (meritata o meno) di cui gode, che nell'arco di qualche decennio si è andata configurando come un sistema aperto a tutti i fabbisogni formativi di giovani ed adulti, in qualsiasi momento questi si trovino del processo di transizione dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro. In un panorama di istituzioni formative immobili, la Formazione Professionale regionale ha raccolto le sollecitazioni di una domanda di formazione diversificata e si è strutturata in un'offerta formativa tipologicamente articolata. È vero, non siamo ancora in presenza di un sistema di FP ricorrente, che implica l'elaborazione e l'adozione di un disegno organico e la strutturazione articolata e interconnessa delle varie opportunità formative per le diverse utenze; al contrario ci si muove ancora in una logica emergenziale, per cui ci si attrezza a rispondere a bisogni che sono o si ritengono più urgenti.

Se ci si misura rispetto all'obiettivo finale (il sistema), bisogna riconoscere che molta strada è ancora da percorrere; se si considera la situazione di partenza (solo la formazione di base), si deve constatare che, in un lasso di tempo relativamente breve, e nonostante la "rigidità" di cui le si fa costantemente carico, la FP regionale è fortemente cambiata.

Tabella n. 9 - *Peso delle tipologie formative con o senza il settore agricolo* (a. f. 1988-89)

Tipologia formativa	A. Corsi compreso settore agricolo	B. Allievi settori extra-agricoli	C. Differenza (A-B)
Primo livello	44,6	54	+9,4
Secondo livello	14,0	15,2	+1,2
Formaz. sul lavoro	32,0	21,4	-10,6
Corsi speciali	9,0	9,0	=
Non indicato	0,4	0,4	=

A testimonianza dello "svantagliamento" di opportunità formative che i sistemi regionali sono riusciti ad attivare, abbiamo riportato nel prospetto 27 le tipologie e i livelli corsuali adottati. È necessario annotare che nella tavola vengono riportate le tipologie esplicitamente previste nei sistemi classificatori regionali e non le tipologie di attività effettivamente realizzate. La situazione proposta, pertanto, va con-

siderata “approssimata per difetto” rispetto alla realtà (ad esempio, le “azioni positive” a favore delle donne sono presenti in molti piani regionali, ma vengono esplicitamente previste solo nel sistema classificatorio della Valle d’Aosta). Su un piano strettamente lessicale si noti, accanto alle tradizionali confusioni e sovrapposizioni tra termini, quali perfezionamento, aggiornamento e specializzazione, espressioni molto fluide e non ancora univocamente definite.

Prospetto n. 27 - *Tipologie e livelli corsuali adottati dalle Regioni*

TIPOLOGIE	REGIONI
A. FORMAZIONE AL LAVORO	
UTENZE RISPETTO AL TITOLO DI STUDIO	
A1. Formazione di primo livello	
a.1.1. <i>Qualificazione di base</i>	
- Post obbligo	PI, CA, LI, LO, TR, BZ, VE, FV, ER, TO, MA, UM, LA, AB, MO, CM, PU, BA, SI, SA
- Per giovani 16-18 anni	ER
- Per giovani con più di 18 anni	ER, LA
a.1.2. <i>Specializzazione/perfezionamento/Post qualifica</i>	PI, LO, TR, ER,
a.1.3. <i>Formazione per giovani con ammissione 3° anno Scuola secondaria superiore o diploma di qualifica</i>	LI
A.2. Formazione integrata rispetto alla scuola di Stato	
- Formazione per rientri scolastici degli allievi della FP	TR
- Formazione per studenti delle classi terminali della Scuola Secondaria Superiore	VA, TR, ER, TO
A.3. Formazione di secondo livello	
- Qualificazione diplomati	PI, VA, LI, LO, TR, FV, TO, MA, UM, LA, LO, CA, PU, BA, CL, SA
- Qualificazione laureati	LI, TR, PU
- Specializzazione, perfezionamento, aggiornamento diplomati	VA, LO, FV
- Perfezionamento laureati	VA
- Qualificazione utenti in possesso titoli attinenti qualifica da conseguire	ER
- Qualificazione utenti in possesso titoli non attinenti qualifica da conseguire	ER
UTENZE RISPETTO ALLA POSIZIONE LAVORATIVA	
A.4. Inoccupati - disoccupati	
- Qualificazione	VA, LI, FR, TO,

TIPOLOGIE	REGIONI
B. FORMAZIONE SUL LAVORO	
B.1. Formazione connessa a contratti a causa mista	
- Apprendistato	TR, BZ, VE, ER, TO
- Contratti F/L	
B.2 Formazione per occupati	
- Qualificazione	ER
- Riqualificazione	VA, LI, VE, FR, SI
- Riconversione	LI, ER, TO
- Aggiornamento	VA, LI, LO, TR, BZ, FR, ER, MA, MO
- Specializzazione	LI, FR, LO
- Perfezionamento	LI, ER, TO
B.3. Formazione per conseguimento particolari patenti di mestiere e autorizzazione esercizio attività professionali	
	LO, TR, FR, ER, UM, LA, SA,
C. FORMAZIONE PER PARTICOLARI CATEGORIE	
- Ristretti	PI, PU, BA
- Portatori di handicap	PI, VA, BZ, PU, BA, SI
- Donne	VA

Legenda: AB=Abruzzo, BA=Basilicata, CA=Calabria, CM=Campania, ER=Emilia Romagna, FV=Friuli Venezia Giulia, LA=Lazio, LI=Liguria, LO=Lombardia, MA=Marche, MO=Molise, PI=Piemonte, PU=Puglia, SA=Sardegna, SI=Sicilia, TO=Toscana, UM=Umbria, VA=Valle d'Aosta, VE=Veneto, BZ=Provincia Autonoma di Bolzano, TR=Provincia Autonoma di Trento

Tra i vari segmenti formativi erogati dal sistema regionale, una segnalazione particolare meritano quelli della fascia “formazione integrativa rispetto alla scuola di Stato”. Sotto questa tipologia includiamo sia la formazione per i rientri scolastici degli allievi della Formazione Professionale, sia la formazione per studenti delle classi terminali della scuola media superiore.

La prima iniziativa, attivata dalla sola Provincia Autonoma di Trento, è di durata annuale ed è finalizzata alla preparazione degli allievi all’esame per il conferimento del diploma di qualifica rilasciato dagli Istituti Professionali di Stato.

La seconda è costituita da attività corsuali per far acquisire abilità e competenze tecniche specifiche e specialistiche a ragazzi che frequentano le classi terminali della scuola superiore, per integrare la loro preparazione culturale e scientifica con conoscenze ed esperienze di natura tecnico-pratica. Si tratta, quindi, di interventi di tipo aggiuntivo, complementare e attinente al curriculum scolastico che lo studente sta già svolgendo. Si collegano strettamente all’ordinamento didattico statale, ma non vi si sovrappongono, in quanto costituiscono un elemento professionalizzate che garantisce, prima dell’uscita della scuola media superiore, il raggiungimento di un livello di professionalità sufficiente per inserirsi più facilmente nel mondo del lavoro.

L’obiettivo formativo di queste iniziative è quello di integrare il momento culturale e teorico funzionale alla scuola secondaria con ulteriori momenti formativi

professionalizzanti e aggiornati alla moderna cultura industriale, offrendo un bagaglio di conoscenze-competenze per consentire una gestione della professionalità, anche in rapporto agli aspetti dell'organizzazione del lavoro e del ciclo produttivo, sia rispetto ad una specifica realtà aziendale sia al comparto di riferimento. Essenziale in tale esperienza formativa è la presenza di una quota rilevante di stages, di visite guidate e di interventi formativi tenuti da esperti provenienti dal mondo imprenditoriale.

A seconda degli obiettivi specifici, delle caratteristiche strutturali e del momento cronologico in cui vengono realizzate, tali attività si distinguono in esperienze di studio-lavoro (le cosiddette Borse estive) o attività corsuali vere e proprie. Va ricordato che solo cinque Regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria) nella loro legislazione contemplano la possibilità di una Formazione Professionale in concomitanza con la secondaria superiore. Nell'anno formativo 1989-90, queste iniziative sono state 188, coinvolgendo circa 1000 studenti e impegnando un volume orario complessivo di circa 51.110 ore (pari a 258 ore di media a corso). In termini percentuali rappresentano solo l'1,1 del volume corsuale complessivo realizzato dal sistema di Formazione Professionale; ma, al di là delle dimensioni contenute, queste iniziative rappresentano un fenomeno di rilievo, perché sono l'unico momento di contatto ed interazione istituzionale tra scuola, Formazione Professionale regionale e mondo del lavoro.

Nell'ambito delle attività di II livello, che, come già considerato, ormai costituiscono in termini quantitativi un fenomeno di notevole dimensioni, una menzione particolare meritano le attività formative "per i diplomati deboli". Si tratta di attività ancora a livello sperimentale e per lo più riservate a donne, spesso inviate a scuole tradizionalmente e aprioristicamente ritenute a loro più adatte, ma che, obiettivamente, offrono basse opportunità di inserimento professionale. Per queste fasce di diplomati occorre progettare e realizzare percorsi formativi "ad hoc", rispondenti ad effettivi fabbisogni professionali, che sappiano nel contempo valorizzare le conoscenze scolastiche acquisite.

- b) Il fatto che la Formazione Professionale assuma finalità e utenze diverse, e siamo alla seconda considerazione, determina una divaricazione al suo interno tra due segmenti, a cui si attribuiscono anche valutazioni di merito diverse:
- il primo presenta una situazione formativa con esigenze composite (istruzione generale e Formazione Professionale) e caratteristiche organizzative e metodologiche simili a quelle scolastiche; concettualmente può essere collocato nell'ambito delle politiche del lavoro che si propongono una generale sintonia tra domanda e offerta;
 - il secondo, invece, presenta connotazioni fortemente progettuali e modalità organizzative poco strutturate; concettualmente va inserito nell'ambito delle politiche dell'occupazione che hanno per obiettivo la promozione di nuove opportunità di lavoro o il sostegno all'occupazione.

Emblematicamente i rapporti tra le due aree/anime all'interno della Formazione Professionale possono essere ricostruite assumendo come riferimento, da una parte, il modello che il "Piano pluriennale della Lombardia" del 1988-89 prospetta per gli anni successivi, dall'altra, quello perseguito dalla Provincia di Trento e, infine, quello della Regione Toscana.

Il nuovo modello di sistema regionale lombardo vede la coesistenza parallela:

- di un'offerta formativa medio-alta ed alta (da svilupparsi fortemente) promossa e realizzata con formule e soggetti gestionali non "tradizionali";
- di un'offerta formativa per i livelli inferiori (da contenersi sostanzialmente nelle attuali dimensioni), erogata dai Centri di Formazione Professionale fortemente rinnovati sul piano organizzativo-procedurale e ai quali vanno affidati anche nuovi spazi operativi e la possibilità di erogare nuovi servizi (alle imprese e alle persone).

Coesistenza, perché le due aree non entrano in conflitto (l'una a "detrimento" dell'altra") e parallele, perché si muovono su paradigmi organizzativi e per utenze diverse (l'una "accanto" all'altra).

Nel modello trentino, invece, l'offerta formativa tradizionale post-obbligo e quella per i livelli superiori non costituiscono due polarizzazioni logicamente e logisticamente separate e, per certi versi giustapposte, ma entrambe vengono promosse e realizzate nella maggior parte dei casi dagli stessi soggetti.

Nel modello toscano, invece, si assiste al prevalere di un segmento su l'altro: il sistema formativo, infatti, in questa Regione si rivolge, in maniera sempre più esclusiva, ad un'utenza sempre più scolarizzata ed adulta e per questo si connota come il sistema più destrutturato e progettuale.

Al di sotto dei modelli che sembrano penalizzare la prima formazione c'è anche, oltre a situazioni sociali di riferimento ben precise, una teorizzazione abbastanza esplicita, che tende a collocare la formazione di base nel sistema scolastico e a riservare al sistema regionale i livelli formativi successivi.

Normalmente ci si accosta a questo ordine di problemi con un approccio di natura politico-ideologica (l'eguaglianza dei diritti passa attraverso una scuola identica per tutti) o con un approccio di carattere giuridico - istituzionale (la Costituzione e le normative distribuiscono e "fissano" le competenze in materia formativa tra Stato e Regione).

I rischi connessi alla prima posizione sono quelli di una "sterile" affermazione del diritto alla formazione come diritto di accesso più che di successo; i rischi della seconda sono rappresentati da un'interessata difesa del consolidato gestionale che intende vivere e talora sopravvivere più "o*pe legis*" che per meriti operativi.

A nostro avviso, la questione si inquadra meglio se affrontata in un'ottica pragmatica: partendo, cioè, dai problemi e non dalle affermazioni di principio e dalle norme.

La constatazione di partenza è che l'utenza della Formazione Professionale di

base è rappresentata per i 2/3 dai giovani che escono dalla scuola media dopo un percorso scolastico, se non accidentato, certo non soddisfacente, e per 1/3 dai giovani che abbandonano durante il biennio la scuola media superiore.

In entrambi i casi si tratta di una popolazione che ha avuto rapporti o traumatici o, comunque, non sereni con l'istituzione scolastica. In questa ottica l'abusata e logora espressione della Formazione Professionale come scuola di serie B dovrebbe essere cambiata in quella meno folcloristica ma, più corretta, di scuola per cittadini che il sistema della pubblica istruzione considera di serie B.

Rimane il fatto che a questi giovani o si prospetta un prematuro e dequalificato inserimento nel lavoro o si offre loro una "scuola", che formi ad archetipi professionali polivalenti utilizzando metodologie non scolastiche, ma empirico-induttive, con le quali si risale dall'esperienza concreta alla concettualizzazione astratta. Se la Formazione Professionale riesce ad essere un servizio formativo così connotato ha un senso e una ragion d'essere che va fortemente difesa; altrimenti, non vale la pena di invocare la Costituzione per far rimanere in vita, in questo caso sì, una parodia di scuola. In altri termini la giustificazione della Formazione Professionale di base passa solo attraverso la "didattica" che esprime.

Ci sembra opportuno registrare, a questo proposito, alcune prese di posizione delle Regioni, ricavate dalle relazioni ai piani di attività 88/ 89 e 89/90.

Il Veneto:

"l'intervento regionale di primo livello o di base riesce a coinvolgere e, quindi, a formare professionalmente, solo una parte della popolazione che non prosegue dopo l'obbligo e non raggiunge comunque un diploma. Ciò significa che diverse migliaia di giovani del Veneto si presentano ancora sul mercato del lavoro senza alcuna sia pur minima professionalità, con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto in futuro, cioè nel momento in cui si porrà il problema della loro riqualificazione o riconversione. E ciò con grave danno per i singoli interessati e per l'economia regionale. A questo riguardo si dovrebbe anche rilevare come il sistema di formazione professionale non possa rispondere – con differenti gradi di adeguatezza – solo alla richiesta del mercato del lavoro: esso realizza innanzitutto un diritto costituzionalmente tutelato, e in questo senso, diviene un dovere della società. Questo comparto, pur destinato ad un ridimensionamento, sia in conseguenza della minore pressione demografica, sia per i probabili sviluppi della riforma della scuola secondaria, svolge tuttora un ruolo insostituibile da punto di vista sociale. Esso infatti risponde in primo luogo ad una esigenza diffusa delle imprese venete, data la domanda di lavoro operaio che il sistema produttivo continua ad esprimere. tale domanda trova oggi, nel servizio offerto dai centri di formazione professionale, un riscontro sempre più adeguato, anche a seguito dei processi di innovazione tecnologica e formativa, perseguiti in questi ultimi anni dalla Regione. In secondo luogo esso risponde – come si è detto – ad un compito formativo verso l'utenza giovanile più esposta ai rischi di marginalizzazione sociale e culturale, rischi che l'attuale impostazione della scuola non riesce ad evitare. Tale funzione non è pertanto da sottovalutare in vista del contenimento dell'arca potenziale del «disagio» giovanile"³¹⁰.

³¹⁰ Cfr. DCR 24 novembre 1988, n. 796 "Piano regionale di formazione professionale per l'anno formativo 1988/890", in B.U.R. VENETO 1988, supp. al n. 16, p. 17.

A questo proposito, la Regione:

“ritiene indispensabile una attività orientativa più marcata verso le famiglie per contrastare la tendenza – talora presente localmente – a spingere i giovani usciti dalla scuola dell’obbligo, in condizioni di svantaggio o difficoltà culturali, ad un diretto inserimento nel mondo del lavoro, senza alcuna qualificazione”.

In sintonia con queste dichiarazioni sono quelle della Provincia Autonoma di Trento che nella relazione accompagnatoria al Piano 1988-89 sostiene:

“Senza ricondurre la formazione professionale esclusivamente a compiti di servizio sociale e di presidio contro i rischi di marginalità giovanile, va rimarcato che, pur coltivando aree di intervento precedentemente trascurate (formazione post-diploma, educazione permanente, ecc.) la formazione al lavoro è uno strumento fondamentale per favorire l’ingresso stabile nella vita attiva di questi giovanissimi, usciti precocemente dalla scuola e respinti dal sistema produttivo”³¹¹.

La Basilicata:

“Un dato abbastanza scontato è che non si possa e non si debba porre in liquidazione un patrimonio collettivo di strutture, dotazioni, professionalità e di esperienze in ragione di una sua pretesa non rispondenza ai bisogni formativi espressi dal sistema aziendale territoriale. Il compito della attività «consolidate» e ricorrenti, per intrinseca natura e struttura, è finalizzato ad aderire ad una domanda diffusa di qualificazione di base e, pur in un’ottica di proiezione tendenziale verso l’area dei bisogni formativi aziendali, si pone in rapporto di funzionalità diretta non già con la domanda formativa che si origina sul versante della «domanda di lavoro» bensì con la domanda formativa espressa dal settore della «offerta di lavoro». Su tale fronte il sistema dei Centri e dei programmi ricorrenti di formazione è chiamato a svolgere un ruolo indispensabile di promozione della professionalità. Si tratta quindi non tanto di perseguire ipotesi di destrutturazione radicale quanto piuttosto di dare flessibilità al sistema allo scopo di valorizzare le risorse umane, materiali e finanziarie utilizzate e di trasformare l’impegno della Regione in «investimento nel senso più pregnante del termine»³¹².

Poniamo, infine, l’attenzione su un fenomeno ancora allo stato nascente, ma che rappresenta una novità. Dopo tanti anni nei quali la Formazione Professionale e la scuola venivano descritte in termini di parallelismo e separatezza, si assiste, in questo decennio, ai primi contatti ed interazioni, che si sono espressi in due forme gestionali:

- la prima si verifica nei cosiddetti corsi di “formazione integrativa rispetto alla scuola”, (attività destinate agli alunni delle classi terminali della scuola media superiore) di cui abbiamo precedentemente parlato, che sono realizzati da una partnership CFP-istituto scolastico-azienda;
- la seconda, invece, è rappresentato dal fatto che la scuola è diventata titolare di attività formative di secondo livello post-diploma, programmate e finanziate

³¹¹ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, *Piano pluriennale della formazione professionale*, vol. 1, p. 68, cit. in *Rapporto ISFOL 1989*, vol. II, Franco Angeli, Milano, 1989, p. 97.

³¹² Cfr. Regione Basilicata, “*Piano regionale di formazione professionale per l’anno 1988-89*”, in B.U.R. BASILICATA 1988, n. 47, p. 36.

dalla Regione. A seguito, infatti, di protocolli d'intesa tra Provveditorati e Regioni alcuni Istituti di Scuola Media Superiore si sono proposti come "soggetti gestori", per dirla con una vecchia espressione del vocabolario della Formazione Professionale.

5.5. *Il Personale*

La letteratura del settore ci ha abituato a considerare gli operatori della Formazione Professionale più come un vincolo che come risorsa. L'imputazione più pesante è quella che attribuisce loro una scarsa possibilità di un'utilizzazione flessibile.

L'ISFOL, nel merito, si esprime così:

"I docenti ... sono elemento non secondario della flessibilizzazione del sistema formativo; nella misura in cui le richieste e esigenze provenienti dalla realtà aziendale comportano sempre più una risposta formativa non standardizzata, i docenti devono assumere caratteristiche progettuali nuove, tempi e modalità gestionali diversi da quelli tradizionali. Un fattore di rigidità in proposito è il persistere di una impostazione contrattuale che assimila i docenti più a insegnanti del ciclo scolastico che a "formatori professionisti"³¹³.

Se è fuor di dubbio che tale personale non costituisce solo un vincolo, certamente rappresenta un problema, dalla cui impostazione e soluzione dipende la definizione degli assetti istituzionali ed organizzativi della Formazione Professionale regionale.

È un problema, comunque, che per essere definito nei suoi termini complessivi va affrontato sia con l'analisi degli aspetti strutturali degli operatori sia con lo studio della contrattualistica che ne definisce ambiti e modalità operative delle politiche realizzate dalle Regioni nei confronti del personale della Formazione Professionale.

5.5.1. *Aspetti strutturali*

Il volume complessivo degli operatori ammonta a 27.989 unità distribuite in un rapporto di 1 a 2 tra gestione pubblica-regionale e/o delegata (9.694) e gestione convenzionata (18.295) (cfr. Tabella n. 10). Si noti la difformità di tale rapporto rispetto a quello che le due tipologie di gestione fanno registrare in relazione alle attività realizzate, dove il volume corsuale della formazione pubblica rappresenta solo circa 1/4 di quella convenzionata. Difformità che trova la sua spiegazione più plausibile nel fatto che, per alcune Regioni che hanno istituito il ruolo della Formazione Professionale, i dati riguardano tutto il personale dell'area pubblica iscritto in tale ruolo, indipendentemente dalla collocazione e utilizzazione effettive.

³¹³ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1984*, F. Angeli, Milano, 1984, p. 261.

Tabella n. 10 - *Personale della Formazione Professionale regionale distinto per natura della gestione e per funzioni* (a. f. 1989-90, v. a.)

REGIONI	GESTIONE PUBBLICA			GESTIONE CONVENZIONATA			TOTALE GENERALE
	Docenti	Non docenti	Totale	Docenti	Non docenti	Totale	
Piemonte	185	47	232	1246	313	1559	1791
Valle d'Aosta	5	12	17	16	23	39	56
Liguria	171	72	243	322	131	453	696
Lombardia	786	569	1355	1579	598	2177	3532
Prov. Trento	50	14	64	431	144	575	639
Prov. Bolzano	433	33	466				466
Veneto	179	105	284	990	426	1416	1700
Friuli V.G.	104	66	170	261	101	362	532
Emilia R.	251	104	355	592	189	781	1136
Toscana	327	176	503				503
Marche	170	140	310	178	78	256	566
Umbria	82	104	186	8	6	14	200
Lazio	164	147	311	789	229	1018	1329
Abruzzo	134	91	225	558	281	839	1064
Molise				270	103	373	373
Campania	2578	1135	3713				3713
Puglia	36	35	71	981	546	1527	1598
Basilicata	56	11	67	105	34	139	206
Calabria	405	433	838	447	203	650	1488
Sicilia				3671	1384	5055	5055
Sardegna	202	82	284	487	575	1062	1346
Tot. ITALIA	6318	3376	9694	12931	5364	18295	27989
Nord-Ovest	1147	700	1847	3163	1065	4228	6075
Nord-Est	1017	322	1339	2274	860	3134	4473
Centro	743	567	1310	975	313	1288	2598
Mezzogiorno	3411	1787	5198	6519	3126	9645	14843

Accade, pertanto, che accanto ad operatori impegnati nelle strutture e attività formative vengano censiti operatori utilizzati in uffici e ruoli di coordinamento presso la Regione e/o soggetti delegati (ad esempio, Umbria), o in strutture e attività parallele alla Formazione Professionale come osservatorio sul mercato del lavoro e servizi di orientamento (ad esempio, Toscana), o addirittura in altri rami dell'amministrazione regionale (nella sola Campania sono circa 900)

Le caratteristiche tipologico-qualitative fondamentali degli operatori impegnati nella Formazione Professionale sono, a tratti sommari, così ricostruibili³¹⁴:

³¹⁴ Tutti i dati del presente paragrafo sono tratti da ISFOL, *Caratterizzazioni regionale del sistema di formazione professionale* (a cura di F. Ghergo), F. Angeli, 1990.

- a) *Funzione*. L'area pubblica presenta uno sbilanciato rapporto tra personale docente, 60%, e non docente, 40%, rispetto a quella convenzionata, che fa, invece, registrare il 75% e il 25%. Tale situazione, verosimilmente, è da attribuirsi: in gran parte alle specifiche procedure-metodologie statistiche, di cui abbiamo già parlato (in tal senso si possono interpretare i dati della Tabella n. 11) relativi ai "direttori" che rappresentano il 10,2% del personale dell'area pubblica, in parte ad una non ottimale gestione delle risorse umane. Infatti, i dati relativi al personale amministrativo e quello ausiliario dell'area regionale/delegata, che costituiscono complessivamente il 30,8%, rispetto a quelli della convenzionata, che si attestano sul 19,6%, suggeriscono l'interpretazione di una "lievitazione" delle qualifiche basse degli organici (cfr. Tabelle n. 10 e n. 11).

Tabella n. 11 - *Personale della Formazione Professionale regionale distinto per natura della gestione e per funzioni* (a. f. 1989-90, v. %, 100=Totale Italia)

REGIONI	GESTIONE PUBBLICA			GESTIONE CONVENZIONATA			TOTALE GENER.
	Docenti	Altri	Totale	Docenti	Altri	Totale	
Piemonte	2,9	1,4	2,4	9,6	5,8	8,5	6,4
Valle d'Aosta	0,1	0,4	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2
Liguria	2,7	2,1	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5
Lombardia	12,4	16,9	14,0	12,2	11,1	11,9	12,6
Prov. Trento	6,9	1,0	4,8	3,3	2,7	3,1	2,3
Prov. Bolzano	0,8	0,4	0,7				1,7
Veneto	2,8	3,1	2,9	7,7	7,9	7,7	6,1
Friuli V.G.	1,6	2,0	1,8	2,0	1,9	2,0	1,9
Emilia R.	4,0	3,1	3,7	4,6	3,5	4,3	4,1
Toscana	5,2	5,2	5,2				1,8
Marche	2,7	4,1	3,2	1,4	1,5	1,4	2,0
Umbria	1,3	3,1	1,9	0,1	0,1	0,1	0,7
Lazio	2,6	4,4	3,2	6,1	4,3	5,6	4,7
Abruzzo	2,1	2,7	2,3	4,3	5,2	4,6	3,8
Molise				2,1	1,9	2,0	1,3
Campania	40,8	33,6	38,3				13,3
Puglia	0,6	1,0	0,7	7,6	10,2	8,3	5,7
Basilicata	0,9	0,3	0,7	0,8	0,6	0,9	0,7
Calabria	6,4	12,8	8,6	3,5	3,8	3,6	5,3
Sicilia				28,4	25,8	27,6	18,1
Sardegna	3,2	2,4	2,9	3,8	10,7	5,8	4,8
Tot. ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nord-Ovest	18,2	20,7	19,1	24,5	19,9	23,1	21,7
Nord-Est	16,1	9,5	13,8	17,6	16,0	17,1	16,0
Centro	11,8	16,8	13,5	7,5	5,8	7,0	9,3
Mezzogiorno	54,0	52,9	53,6	50,4	58,3	52,7	53,0

- b) *Sesso*. Si rileva una prevalenza maschile, nell'una e nell'altra area gestionale, con identici valori, 63% per maschi e 36,7% per le femmine. La distribuzione delle femmine nelle quattro funzioni considerate appare sottorappresentata rispetto ai maschi nelle funzioni apicali; direzione (-3,6) e docenza (-11,1), e sovra rappresentata in quelle medie e basse: amministrative (+8,4%), ausiliarie (+6,3%) (cfr. Tabella n. 12).

Tabella n. 12 - *Sesso del personale, distinto per funzioni e natura della gestione*

FUNZIONE	VALORI ASSOLUTI			COMPOSIZIONE %		
	GESTIONE		Totale	GESTIONE		Totale
	Pubblica	Convenz.		Pubblica	Convenz.	
<i>MASCHI</i>						
Direttori	224	269	493	11,1	6,7	8,2
Docenti	1238	3231	4469	61,4	80,2	73,9
Amministrativi	284	266	550	14,1	6,6	9,1
Ausiliari	271	265	536	13,4	6,6	8,9
Totale	2017	4031	6048	100,0	100,0	100,0
<i>FEMMINE</i>						
Direttori	99	61	160	8,5	2,6	4,6
Docenti	641	1553	2194	55,1	66,6	62,8
Amministrativi	252	358	610	21,6	15,4	17,5
Ausiliari	172	359	531	14,8	15,4	15,2
Totale	1164	2331	3495	100,0	100,0	100,0
<i>MASCHI E FEM.</i>						
Direttori	323	330	653	10,2	5,2	6,8
Docenti	1879	4784	6663	59,1	75,2	69,8
Amministrativi	536	624	1160	16,9	9,8	12,2
Ausiliari	443	624	1067	13,9	9,8	11,2
Totale	3181	6362	9543	100,0	100,0	100,0

- c) *Età dei docenti*. I formatori pubblici e convenzionati presentano un'età relativamente giovane. La classe prevalente è quella dei trentaseienni-quarantenni, che rappresentano quasi un quarto dell'universo dei docenti. Nell'insieme quanti hanno meno di quarant'anni sono la maggioranza (51,9%). Grazie, soprattutto, alla componente femminile (56,7)% che equilibra la maggiore età anagrafica dei maschi (48,7%). Pochi sono vicini alla pensione (la classe di età sopra i 55 anni che fa registrare l'8,2%). Non significative le variazioni tra l'area pubblica e quella convenzionata (cfr. Tabella n. 13).
- d) *Titolo di studio*. Le variazioni che si registrano tra le due aree, pubblica e convenzionata, sono di lieve entità (la forbice supera, appena, i due punti per i dati relativi a licenza media e diploma). Più consistenti e significative appaiono le differenze rapportate al sesso: le laureate (26,8%) sono mediamente più del doppio dei laureati (11,8%); si tratta, però, di lauree prevalentemente ad indirizzo letterario, mentre quelle dei maschi sono prevalentemente ad indirizzo ingegneristico (cfr. Tabella n. 14).

Tabella n. 13 - Et  del personale, distinto per sesso e natura della gestione

ET� (anni)	VALORI ASSOLUTI			COMPOSIZIONE %		
	GESTIONE		Totale	GESTIONE		Totale
	Pubblica	Convenz.		Pubblica	Convenz.	
<i>MASCHI</i>						
Fino a 30	52	258	310	6,2	8,9	8,3
30-35	107	559	666	12,7	19,2	17,8
36-40	177	672	849	21,0	23,1	22,6
41-45	228	638	866	27,0	22,0	23,1
46-55	202	522	724	24,0	18,0	19,3
Oltre 55	77	257	334	9,1	8,8	8,9
Totale	843	2906	3749	100,0	100,0	100,0
Non precisata	395	325	720	31,9	10,1	16,1
Totale	1238	3231	4469	100,0	100,0	100,0
<i>FEMMINE</i>						
Fino a 30	29	167	196	6,7	11,8	10,6
30-35	81	302	383	18,8	21,4	20,8
36-40	126	356	482	29,2	25,2	26,2
41-45	81	247	328	18,8	17,5	17,8
46-55	90	240	330	20,8	17,0	17,9
Oltre 55	25	99	124	5,8	7,0	6,7
Totale	432	1411	1843	100,0	100,0	100,0
Non precisata	209	142	351	32,6	9,1	16,0
Totale	641	1553	2194	100,0	100,0	100,0
<i>MASCHI E FEM.</i>						
Fino a 30	81	425	506	6,4	9,8	9,0
30-35	188	861	1049	14,7	19,9	18,8
36-40	303	1028	1331	23,8	23,8	23,8
41-45	309	885	1194	24,2	20,5	21,4
46-55	292	762	1054	22,9	17,7	18,8
Oltre 55	102	356	458	8,0	8,2	8,2
Totale	1275	4317	5592	100,0	100,0	100,0
Non precisata	604	467	1071	32,1	9,8	16,1
Totale	1879	4784	6663	100,0	100,0	100,0

- e) *Professionalit  pregresse*. La maggioranza (3/5) dei docenti ha svolto attivit  lavorativa prima di entrare nella Formazione Professionale. Da notare in senso generale: la presenza di tali attivit    inversamente proporzionale all'abbassarsi di titoli di studio. Pi  in particolare: i soggetti pi  anziani (e con scolarit  meno elevata) provengono da piccole aziende e imprese artigiane; i soggetti pi  giovani (con livello di istruzione pi  alto) arrivano alla Formazione Professionale dopo esperienze prevalentemente effettuate in ambito scolastico.

Tabella n. 14 - Titolo di studio del personale docente, distinto per sesso e natura della gestione

TITOLO DI STUDIO	VALORI ASSOLUTI			COMPOSIZIONE %		
	GESTIONE		Totale	GESTIONE		Totale
	Pubblica	Convvenz.		Pubblica	Convvenz.	
<i>MASCHI</i>						
Licenza elementare	38	55	93	4,0	2,3	2,8
Licenza media	168	300	468	17,6	12,7	14,1
Diploma	657	1717	2374	68,7	72,4	71,4
Laurea	93	298	391	9,7	12,6	11,8
Totale	956	2370	3326	100,0	100,0	100,0
Non precisata	282	861	1143	22,8	26,6	25,6
Totale	1238	3231	4469	100,0	100,0	100,0
<i>FEMMINE</i>						
Licenza elementare	8	45	53	1,7	3,8	3,2
Licenza media	35	103	138	7,3	8,6	8,2
Diploma	298	736	1034	62,3	61,5	61,8
Laurea	137	312	449	28,7	26,1	26,8
Totale	478	1196	1674	100,0	100,0	100,0
Non precisata	163	357	520	25,4	23,0	23,7
Totale	641	1553	2194	100,0	100,0	100,0
<i>MASCHI E FEMMINE</i>						
Licenza elementare	46	100	146	3,2	2,8	2,9
Licenza media	203	403	606	14,2	11,3	12,1
Diploma	955	2453	3408	66,6	68,8	68,2
Laurea	230	610	840	16,0	17,1	16,8
Totale	1434	3566	5000	100,0	100,0	100,0
Non precisata	445	1218	1663	23,7	25,5	25,0
Totale	1879	4784	6663	100,0	100,0	100,0

Se si ricompongono i dati in un quadro unitario ne deriva un'immagine complessiva così connotata:

- sono operatori relativamente giovani,
- prevalentemente con una scolarità media superiore,
- normalmente con una professionalità pregressa o in aziende di piccola dimensione (la maggior parte dei formatori più anziani) o in ambienti scolastici (la maggior parte dei formatori più giovani).

Se si assume come criterio generale di giudizio la categoria della flessibilità, di cui deve necessariamente essere dotata la Formazione Professionale intesa sia come sistema sia come processo formativo, si deve concludere che le caratteristiche strutturali del personale della Formazione Professionale rispondano in maniera parziale alle esigenze operative del settore. Accanto, infatti, a fenomeni di segno positivo (quale l'età media) si registrano connotazioni che si collocano più nella cate-

goria della “rigidità” che in quella delle “flessibilità” del sistema (quali il livello di scolarità non alto e le tipologie di esperienze lavorative pregresse, che si richiamano, per lo più, o a modelli di professionalità di mestiere o a modelli scolastici).

5.5.2. La contrattualistica degli operatori

Il problema della regolamentazione del personale della Formazione Professionale va affrontato con l’analisi congiunta e della contrattualistica e della legislazione regionale in materia.

Tra le due strumentazioni normative la prima ha naturalmente una rilevanza maggiore:

- perché ad essa viene affidata la definizione complessiva degli istituti giuslavoristici, entro i cui limiti si potrà muovere successivamente la legislazione delle singole Regioni;
- perché costituisce, per il suo carattere nazionale, un fenomeno di armonizzazione ed omogeneizzazione delle linee operative regionali.

Quanto affermato vale evidentemente, per il personale della gestione diretta o delegata e di quella convenzionata.

Il personale dell’una o dell’altra area usufruisce necessariamente di contratti diversi (data la diversa natura dei rispettivi rapporti di lavoro: pubblica l’una, privatistica l’altra), ma nei quali (e questo è meno naturale) le differenze sono molto più delle analogie, nonostante certi tentativi sindacali di procedere ad una omogeneizzazione delle posizioni.

a) Il contratto degli operatori degli enti convenzionati.

Il CCNL degli operatori dipendenti da Enti convenzionati presenta delle caratterizzazioni complesse e che per certi versi trascendono la semplice regolamentazione del rapporto di lavoro:

- da un punto di vista formale-procedurale rappresenta un fenomeno atipico della contrattualistica. Esso, infatti, viene pattuito tra organizzazioni sindacali ed Enti privati; la sua definizione, però, viene subordinata dalle parti contraenti all’esplicito preventivo assenso delle Regioni. Si verifica, così, una triangolarità delle parti, in cui nessuna può definire norme e benefici economici senza l’assenso delle altre due;
- da un punto di vista istituzionale-culturale rappresenta l’occasione e il terreno per la ricorrente conflittualità, talora più esplicita ed acuta, talora più sottesa e sommersa, tra organizzazioni sindacali ed Enti gestori, in merito agli assetti generali del settore.

Da un punto di vista storico-contenutistico, invece, l’analisi dei contratti che si sono succeduti negli ultimi quindici anni (il primo è stato stipulato nel maggio del ’71) rivela che essi riflettono preoccupazioni ed interessi diversi, in parallelo alle diverse fasi che il settore si è trovato a vivere (cfr. Prospetto n. 28).

CCNL 1978-1980 Art. 4	
1. Insegnamento	6. Studio e progettazione
2. Insegnamento presso le aziende	7. Partecipazione agli organi collegiali
3. Predisposizione dei programmi Predisposizione delle lezioni	8. Incontri con le famiglie
4. Attività di ricerca	9. Recuperi individualizzati
5. Consultazione	10. Supplenze
CCNL 1980-83 Art. 15	
1. Insegnamento	11. Contatti con organizzazioni sociali
2. Attività didattiche collegiali e di gruppo presso le aziende	12. Contatti con associazioni imprenditoriali
3. Supplenze	13. Contatti con Enti pubblici e territoriali
4. Partecipazione alle attività di ricerca e di sperimentazione	14. Visite didattiche presso aziende
5. Programmazione didattica	15. Attività di aggiornamento
6. Verifica dell'apprendimento	16. Attività di qualificazione professionale, collegiale ed individuale
7. Lavoro di gruppo	17. Partecipa a proposte di diversa scansio- ne oraria da quella settimanale.
8. Partecipazione agli organi collegiali	
9. Contatti con le famiglie	
10. Contatti con le strutture socio-educative	
CCNL 1983-86 Art. 35	
1. Insegnamento	12. Contatti con Enti pubblici
2. Insegnamento presso le aziende	13. Contatti con Enti territoriali
3. Partecipazione alle attività di ricerca	14. Visite presso aziende
4. Programmazione didattica e verifica della stessa	15. Programmazione metodologica
5. Verifica dell'apprendimento	16. Programmazione didattica
6. Lavoro di gruppo	17. Programmazione curriculare
7. Organi collegiali	18. Programmazione di aggiornamento collegiale e individuale
8. Contatti con le famiglie	19. Verifiche intermodulari, intercicliche e curriculare
9. Contatti con strutture socio-educative	20. Supplenze
10. Contatti con organizzazioni sociali interessate	21. Coordina commissioni operative.
11. Contatti con associazioni imprenditoriali	

Con una schematizzazione piuttosto sommaria e approssimativa (che nel tentativo di ricostruire l'evoluzione generale della contrattualistica del settore ne trascura delle variabili significative) si può affermare che, in sequenza, le vertenze e le conclusioni contrattuali hanno dimostrato un'attenzione privilegiata:

- prima per gli aspetti organizzativi,
- poi, per quelli istituzionali,
- infine, per quelli funzionali del sistema regionale di Formazione Professionale.

Il contratto 1971-1974 tenta, con successo, di riscattare la situazione assolutamente precaria in cui versa il personale, legando la difesa dei livelli occupazionali ad una regolamentazione del settore esemplato sul modello scolastico (orari, materie, insegnamento teorico, insegnamento pratico), finendo, però, per irrigidire l'intero sistema in moduli ripetitivi che vanificano ogni tentativo di programmazione regionale, costretta a riprodurre e finanziare attività e centri, esclusivamente

per garantire la continuità occupazionale degli operatori. Si verifica, in questa maniera, una convergenza di interessi da parte sindacale e da parte degli Enti: la stabilità del rapporto di lavoro si traduce, infatti, in un consolidamento del volume corsuale affidato ai singoli Enti.

I contratti relativi ai trienni 1974-1977 e 1977-1980 sono quelli in cui si esprimono le contrapposizioni ideologiche tra organizzazioni sindacali ed Enti sugli assetti istituzionali del settore. Da parte sindacale si registra il tentativo di utilizzare lo strumento contrattuale per predisporre una regolamentazione generale delle attività, con la quale venga contestualmente riconosciuto agli operatori un più diretto rapporto di funzione con la Regione. Da parte degli Enti, invece, c'è la riaffermazione di una propria identità culturale e, quindi, la rivendicazione di un'autonomia politica del personale.

Con il contratto del '74 viene istituito l'Albo degli operatori per la garanzia del posto di lavoro del personale con rapporto a tempo indeterminato, viene prevista la mobilità tra Centri o Enti diversi e l'attuazione della "gestione sociale" (che la legge quadro provvederà a correggere in "controllo sociale") dei Centri.

Rispetto alle posizioni di partenza nessuno dei due contendenti sembra aggiudicarsi l'intera posta, anche se il bilancio finale fa registrare una perdita di "autonomia" da parte degli Enti.

Nelle ultime tornate contrattuali, gli interessi preferenziali per gli assetti istituzionali del sistema formativo cedono progressivamente terreno alla preoccupazione per gli assetti funzionali del settore.

Questo cambiamento di rotta nasce dalla constatazione che il consolidato storico, destinato quasi esclusivamente al segmento giovanile post-obbligo, fagocita le ridimensionate risorse finanziarie disponibili e non lascia spazi operativi alla nuova domanda di formazione che proviene dal sistema aziendale in trasformazione e da nuove utenze (diplomati e laureati).

Nel protocollo d'intesa, che precede il contratto del 1980, si avverte il peso paralizzante di questa situazione e si conviene sull'esigenza di "avviare il graduale superamento della rigidità delle strutture della FP per raccordarle alla flessibilità della programmazione regionale delle attività formative e alle esigenze del territorio, senza rigidità ed automaticità nell'impiego delle risorse".

Nel contratto dell'83 vengono denunciati i "meccanismi di pura auto-riproduzione del sistema" e viene affermata la necessità di "una maggiore flessibilizzazione delle strutture".

Queste esigenze trovano una traduzione immediata nella nuova impostazione data all'istituto dalla mobilità, che prevede processi di osmosi di personale anche in strutture pubbliche e per incarichi anche diversi all'interno del settore. La soluzione adottata risulta fortemente innovativa rispetto ai precedenti contratti, dove la mobilità di personale era concepita solo in termini di spostamenti quantitativo-generici.

Il problema, al contrario, non ha solo una valenza quantitativa (mutando l'ordine degli addendi la somma non cambia!) ma, soprattutto, tipologica.

Nella visione del contratto molte delle professionalità degli operatori non sono ulteriormente spendibili in attività formative, mentre essi potrebbero essere utilmente impegnati in aree di supporto e collaterali e che senz'altro presentano larghissimi vuoti d'organico: le strutture regionali e sub-regionali per l'osservazione sul mercato del lavoro o servizi per l'orientamento professionale, ad esempio, che registrano ancora impressionanti zone di inoperatività.

Un alleggerimento di professionalità "esuberante" e non adeguata ha il merito di frenare il trascinarsi per inerzia del consolidato e, quindi, di rendere più disponibile il sistema nei confronti delle nuove utenze e dei nuovi fabbisogni.

b) Il contratto degli operatori dei CFP pubblici.

Per gli operatori dipendenti dalle Regioni e dagli Enti locali può essere soltanto considerato che è rimasto, finora, totalmente inapplicato il disposto dell'art. 9 della legge 21.12.78 n. 845:

"Il trattamento economico e normativo (del personale di ruolo addetto all'insegnamento nelle strutture pubbliche di formazione professionale) è adottato nell'osservanza della presente legge sulla base di un accordo sindacale nazionale tra Regioni, Governo e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative".

In occasione del rinnovo dell'accordo relativo al periodo 1979-81 per il personale dipendente dalle Regioni è stato convenuto, tra i rappresentanti del Governo, delle Regioni e delle organizzazioni sindacali, quanto segue:

"la collocazione funzionale del personale regionale addetto alla formazione professionale deve essere organicamente riesaminata nell'ambito delle norme attuative della legge-quadro in materia, ed in particolare attraverso la contrattazione specifica prevista dalla stessa legge-quadro. Nella predetta sede dovrà essere affrontata in modo approfondito la soluzione della funzione docente unica prospettata dalle organizzazioni sindacali. Fino alla definizione della disciplina contrattuale predetta, vengono confermate le collocazioni funzionali previste dall'accordo nazionale del personale regionale".

Le collocazioni funzionali del personale docente dipendente dalle Regioni che sono state determinate/riconfermate sono:

- 5° livello: che comporta "attività di insegnamento anche con utilizzazione di apparecchiature, macchine, strumenti. Richiede conoscenze teorico-tecnico-professionali riconducibili alla professionalità prevista dai piani di insegnamento" ed è caratterizzato "da autonomia nell'ambito della funzione docente, da responsabilità professionale dei propri compiti, da apporto didattico notevole in funzione della impostazione didattico-organizzativa del corso e più in generale del centro di formazione".
- 6° livello: che comporta "attività di insegnamento (cultura generale, lingue, ecc.) e richiede in stretta connessione con le caratteristiche da impartire, una preparazione di base corrispondente a quelle stabilite per analoghi insegnamenti teorici nella scuola media unica o in istituzioni scolastiche di livello superiore e riconducibili alla professionalità prevista per l'accesso al livello" (possessione di un diploma di laurea).

Al riguardo bisogna osservare che la prevista collocazione dei docenti regionali in due distinti livelli è piuttosto teorica e scarsamente rispondente alla realtà, in quanto, per effetto di alcune norme transitorie dell'accordo in questione, i docenti sono inquadrati anche in altri livelli (alcuni nel 4° e molti nel 7°) che non prevedono affatto attività di insegnamento e con posizioni di lavoro diversificate tra Regioni.

5.5.3. Le Politiche del Personale

Nel decennio considerato molte Regioni hanno perseguito due politiche nei confronti degli operatori, soprattutto dell'area convenzionata:

- quello della “regionalizzazione”;
- quello dei “processi di riqualificazione”.

Figura n. 35 - *Le politiche regionali nei confronti del personale della Formazione Professionale*



Occorre, innanzitutto, chiarire che la regionalizzazione è diversa dalla pubblicizzazione e che sono fenomeni che appartengono a due culture diverse: il primo, infatti, s'iscrive nelle problematiche degli anni '80; la pubblicizzazione appartiene, invece, alla cultura istituzionale, in generale e della FP, in particolare, degli anni '70.

Da un punto di vista storiografico, infatti, si potrebbe dire che i due fenomeni sono emblematici dei due decenni, in quanto ne testimoniano i prevalenti interessi di natura istituzionale degli anni '70, l'uno, e dei prevalenti interessi di natura funzionale degli anni '80, l'altro.

La pubblicizzazione poggiava in particolare su un assioma di natura ideologica: la Formazione Professionale è un servizio pubblico e, quindi, va gestita da soggetti pubblici; questo assunto comportava, da una parte, l'esclusione dalla gestione delle attività formative di qualsiasi soggetto privato, dall'altra, il trasferimento del personale di tali soggetti dalla sfera contrattuale privata a quella pubblica.

La regionalizzazione, invece, poggia su preoccupazioni di carattere funzionale-programmatico: l'acquisizione, anche sul piano formale, degli operatori dell'area convenzionata è finalizzata a garantire una forte regia della Regione nel go-

verno delle risorse umane; regia necessaria per realizzare una radicale ristrutturazione del sistema.

Una ristrutturazione che, a grandi linee, può essere riassunta nella mobilitazione del personale in funzioni parallele alla Formazione Professionale (orientamento, osservazione del mercato del lavoro) o diverse altre competenze dell'amministrazione regionale. Una tale manovra, d'altra parte, avrebbe il merito di frenare il trascinarsi per inerzia del consolidato corsuale post-obbligo e, quindi, si renderebbe il sistema più disponibile nei confronti delle nuove utenze e dei nuovi fabbisogni.

Come si può notare, la "regionalizzazione" anche se ha degli effetti sul tipo di presenza della gestione privata, non ne rappresenta un fenomeno preclusivo. Molte sono le perplessità che suscita un tale processo: ne avanziamo qualcuna.

In primo luogo, va tenuto presente che il personale costituisce sempre una risorsa strumentale rispetto agli obiettivi strategici della formazione; non si può, pertanto, prima definire la politica del personale e, poi, definire (in maniera operativa e non generica) la politica del settore, perché inevitabilmente sarà la prima a determinare la seconda e non quest'ultima funzionale alla prima.

Si sostiene, poi, che un tale processo avrebbe il merito di liberare il settore di professionalità esuberanti ed obsolete. Orbene, è vero che nella Formazione Professionale c'è una quota di professionalità docente difficilmente gestibile in maniera produttiva nelle attività corsuali, ma è altrettanto vero che trattasi di un personale che, soprattutto per una scolarità di base molto precaria, presenta ridottissimi margini di riqualificazione, in questo come in altri settori della Pubblica amministrazione.

Si afferma, inoltre, che parte del personale potrà essere dirottato in funzioni parallele alla Formazione Professionale, quali l'osservazione del mercato del lavoro, l'orientamento, l'informazione, la consulenza alle aziende sulle politiche formativo-occupazionali, ecc.: ma queste sono funzioni che, anche nei livelli meno alti, presuppongono uno spessore di professionalità non trascurabile. O si avviano a tali funzioni le quote di personale professionalmente "più affidabili" e, allora, si depaupera la Formazione Professionale; oppure, non si fa particolare attenzione alla tipologia e alla qualità degli operatori e, allora, si rischia di creare dei servizi (che pure hanno un forte valore strategico nell'economia delle politiche attive del lavoro regionali) di basso profilo.

Sul primo rischio mette in guardia la Regione Toscana, quando afferma:

"deve essere messo in evidenza l'impoverimento che il sistema ha subito per l'attribuzione ad un consistente numero di formatori di ruoli e compiti estranei alla didattica".

Va, infine, ricordato che con la regionalizzazione tutto il complesso della prima qualificazione viene ad essere realizzato dal soggetto pubblico (si veda, ad esempio, quanto accaduto in Campania) e cioè da quel segmento di sistema che in molte Regioni ha in questi anni dimostrato minore vitalità culturale e maggiori affanni gestionali; mentre gli Enti, probabilmente, continueranno ad operare su interventi a ca-

rattere progettuale, utilizzando personale con rapporto di collaborazione professionale.

Per una considerazione conclusiva su questa tematica merita di riportare il giudizio dell'ISFOL e la "raccomandazione" che il CNEL, nel suo Libro bianco sulla Formazione Professionale del 1990³¹⁵, propone tra i "sentieri percorribili per la rigenerazione del sistema":

"disincentivare la tendenza, manifestatasi in qualche Regione, alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro dei formatori che costituirebbe elemento di ulteriore, non desiderabile, irrigidimento del sistema".

Due anni prima, nel 1988³¹⁶, l'ISFOL aveva commentato, così, i processi di riqualificazione in atto:

"Quello che appare discutibile è che le Amministrazioni pubbliche diventino ed accettino di diventare la destinazione occupazionale degli operatori esuberanti (alcune volte non riqualificabili o riconvertibili) senza che essi possiedano una chiara connessione con le esperienze effettive del servizio formativo e proprio in un momento in cui le stesse Regioni dichiarano la necessità di acquisire competitività ed efficienza rispetto ai nuovi e "vecchi" soggetti che ormai hanno invaso il mercato della formazione professionale. Se è vero che oggi il formatore è il primo a dover essere "riformato", è altrettanto vero che questo intervento non è più sufficiente da solo per portare la FP nella condizione di svolgere il proprio ruolo".

Dobbiamo ancora dare ragione, per rendere il quadro più completo, di due fenomeni: le azioni di formazione per l'aggiornamento e quelle per la riqualificazione del personale della Formazione Professionale. Per azioni di aggiornamento, in questo contesto, intendiamo i corsi finalizzati ad approfondire e/o "allargare" le competenze proprie del processo formativo, per riqualificazione, invece, i corsi finalizzati a far acquisire competenze per ambiti lavorativi connessi, ma diversi dalla formazione, quali l'osservazione del mercato del lavoro o l'orientamento o a ruoli che precedono o seguono i processi formativi.

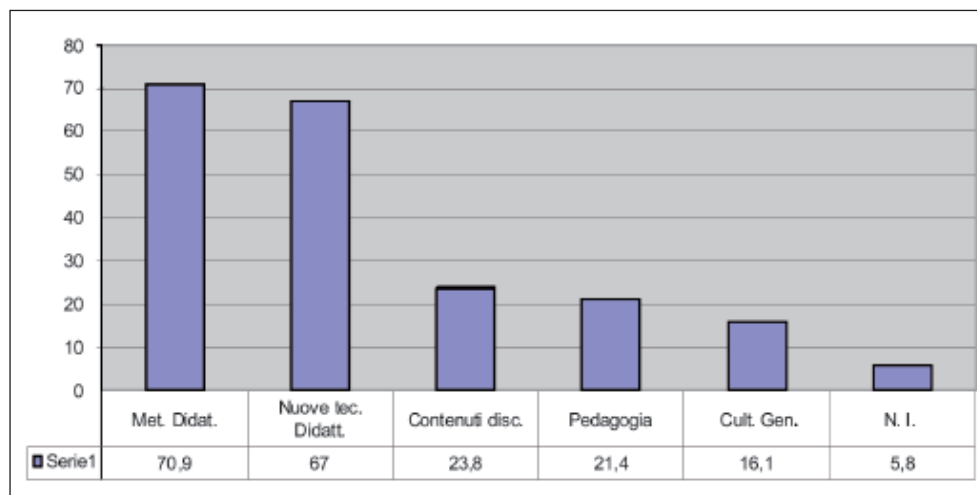
I processi di aggiornamento dei formatori hanno, spesso, come riferimento una recente acquisizione culturale: il superamento degli approcci tradizionali, basati quasi esclusivamente sull'approfondimento-revisione delle conoscenze tecnico-professionali. Si comincia ora, invece, a sottolineare la necessità di cambiamenti negli atteggiamenti e nella base complessiva delle competenze professionali. Accanto alle skills tecnico-disciplinari, pertanto, sono da incrementare anche quelle pedagogiche, inerenti all'uso delle più appropriate tecnologie e metodologie della formazione³¹⁷, e sociali, connesse alla comprensione delle evoluzioni del contesto in cui si opera (cfr. Grafico n. 12).

³¹⁵ CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Libro bianco sulla formazione professionale* (Assemblea, 23 Maggio 1990), Tip. Rinascimento, Roma 1991, p. 215.

³¹⁶ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, F. Angeli, Milano 1978, p. 240.

³¹⁷ In campo comunitario, ad esempio, diversi programmi sono stati avviati, con lo scopo di mettere a punto interventi destinati ai professionisti della formazione per un'efficace utilizzazione delle nuo-

Grafico n. 12 - *Contenuti principali delle attività di aggiornamento (anno 1989)*



La somma dei valori è superiore a 100, in quanto diversi docenti hanno partecipato a più di una attività di aggiornamento
Fonte: ISFOL

È frequente anche l'idea che il modello di attività del formatore debba spostarsi dall'“insegnamento” al “supporto dei processi di apprendimento”: il formatore viene sempre più inteso come un “facilitatore” dell'apprendimento individuale e di gruppo, capace di preparare gli utenti della formazione alle trasformazioni degli ambienti.

Alla base, invece, dei processi di riqualificazione c'è una consapevolezza nuova sull'identità professionale del formatore. Viene messo in discussione il ruolo unico, retaggio di una visione scolastica, dove il docente era solo un tecnico disciplinare chiamato a svolgere un programma predefinito da altri. La Formazione Professionale, al contrario, ha paradigmi più dinamici, chiamata come è a misurarsi con le realtà economico produttive dei territori, con la struttura delle professioni, con gli andamenti del mercato del lavoro, con la cultura della domanda e i valori dell'offerta ... e, quindi, ad elaborare progetti e programmi con forti connotazioni di contestualizzazione e specificità. È evidente che in uno scenario così dinamico e

ve metodologie della formazione; ne sono esempio: a) il programma “Euroqualification”, avviato autonomamente da un gruppo di organizzazioni che operano nel settore formativo in diversi Paesi (Francia, Italia, Irlanda, Belgio, Portogallo, Spagna) con lo scopo di creare percorsi comuni di formazione e aggiornamento dei formatori e di offrire ad essi stage in strutture diverse da quelle di appartenenza; b) la “guida alla competenza nell'ideazione dei programmi di formazione validi per le piccole e medie imprese nella Cee”, messa a punto dal Cedefop rivolto sia a formatori sia a imprenditori e dirigenti di piccole e nuove imprese, per l'implementazione delle risorse formative; c) il “progetto di sviluppo e scambio per i formatori professionali”, avviato dall'European Centre for Work and Society, nell'ambito di Eurotecnet, con l'obiettivo di offrire occasioni di stage e, collateralmente, di effettuare ricerche per la valutazione di questo tipo di esperienze.

complesso non c'è solo la necessità del ruolo "docente", ma di una pluralità di ruoli, a monte (analista dei fabbisogni, programmatore, analista della professionalità, consulente orientatore..) e a valle (valutatore) dell'intervento formativo³¹⁸.

Ruoli convergenti nell'azione formativa, ma dotati ciascuno di propri obiettivi e caratteristiche professionali. Parliamo, beninteso, non di figure professionali ma di ruoli, ossia di insiemi di mansioni, competenze e conoscenze. In un singolo profilo o figura di "formatore" possono convergere diversi di questi ruoli. Ruoli diversi in funzione delle dimensioni e delle esigenze della struttura formativa.

I processi di riqualificazione, avviati dalle Regioni del sud (ha iniziato la Puglia nel 1984) con il finanziamento previsto dall'art. 26 della L. n. 845/78, hanno interessato quote anche consistenti di personale. Nell'insieme non se ne ha un buon ricordo. La progettazione che sottostà a tali processi è spesso approssimativa ed incerta; gli obiettivi istituzionali e le funzioni, alle quali gli operatori verranno destinati, sono spesso nebulosi o non definiti affatto. Si assiste, così, a corsi di riqualificazione per operatori degli Osservatori senza che la Regione abbia preliminarmente precisato il sistema informativo e l'architettura istituzionale-organizzativa degli Osservatori stessi, o corsi per orientatori senza che la Regione abbia dichiarato le funzioni e gli ambiti operativi, le utenze interessate, la dislocazione geografica-territoriale dei servizi di orientamento.

Alla latitanza della Regione, spesso, suppliscono i soggetti ai quali sono stati affidati i corsi di riqualificazione. I loro progetti e la loro programmazione didattica, singolarmente considerate, appaiono elaborazione corrette e dignitose; se comparati, però, rilevano la presenza di modelli organizzativi di riferimento e culture istituzionali diverse, quando non divaricanti. Per cui enti prestigiosi chiamati a realizzare percorsi di riqualificazione per gli stessi ruoli nella stessa Regione, proponevano cose anche molto diverse. Inoltre, sul piano delle metodologie didattiche queste esperienze hanno messo in rilievo l'utilizzazione eccessiva e, perciò, poco produttiva della lezione e dell'aula. In questa maniera molti interventi perdono gran parte della propria efficacia, quando impattano la "gestione del quotidiano" assestato su logiche, modelli, procedure e tempi diversi.

C'è un'ulteriore rilievo, comune ai processi di aggiornamento e a quelli di riqualificazione, che vengono attivati in momenti di crisi per consentire una conti-

³¹⁸ Un sunto di tale letteratura si trova in ISFOL, *Rapporto ISFOL 1990*, p. 74 dove si elencano i nuovi ruoli, individuati per le seguenti aree della formazione al lavoro: a) area della gestione, presidiata da ruoli incaricati della definizione degli obiettivi (lo "stratega"), dell'ottimizzazione delle risorse (il "manager di formazione e sviluppo" e l'"amministratore di programmi"), dei rapporti con l'esterno (l'"addetto marketing"); b) area della preparazione dei programmi, da parte di figure quali l'instructional writer e il theoretician (incaricato di mettere alla prova le teorie sull'apprendimento, la formazione e lo sviluppo); c) area delle attività a monte e a valle dell'intervento formativo in senso stretto, con ruoli del tipo "analista delle mansioni", "analista dei bisogni formativi", "progettista dei contenuti"; d) area dello sviluppo individuale legato alla formazione, con ruoli del tipo "consulente-orientatore", "valutatore", "transfer agent" (incaricato di seguire le persone dopo l'intervento formativo, per verificare se riescono ad applicare ciò che hanno appreso).

nuità occupazionale ad operatori momentaneamente non impegnati in attività formative. Questa logica “emergenziale” toppo spesso è solo un escamotage per assicurare stipendi, non diversamente garantiti per alcuni mesi³¹⁹. Ma se la formazione è solo un fatto strumentale, la qualità della formazione impartita e i livelli di motivazione e di apprendimento di quanti partecipano saranno verosimilmente scarsi³²⁰.

5.6. Le strutture formative

5.6.1. Aspetti quantitativi e tipologici

L'indagine ISFOL, *La struttura tipologica della formazione professionale regionale*, utilizzando come fonti documentali i piani annuali delle Regioni, ha censito, per l'anno formativo '89-'90, 3692 strutture formative. Tale numero non comprende le aziende, sedi di interventi corsuali, né le strutture impegnate per attività formative in agricoltura del Piemonte, del Veneto, del Lazio.

Tabella n. 15 - *Strutture della Formazione Professionale regionale per tipologia di gestione e di sedi (a. f. 1989-1990)*

GESTIONE PUBBLICA											
DIRETTA				DELEGATA				CONVENZ. PUBBLICA			
CFP	Sede occas.	Sede nom.	Tot	CFP	Sede Occas.	Sede Nom.	Tot	CFP	Sede Occas.	Sede Nom.	Tot
198	112	27	337	79	83	9	171	105	134	1	240
GESTIONE CONVENZIONATA											
CON ENTI DI FORMAZIONE				ISTITUTI FORM.	ISTITUTI SCOLAS.	NON INDICAT.	Totale				
CFP	Sede Occas.	Sede Nom.	Tot								
1.289	1.403	88	2.780	34	43	87	3.692				

Fonte: ISFOL

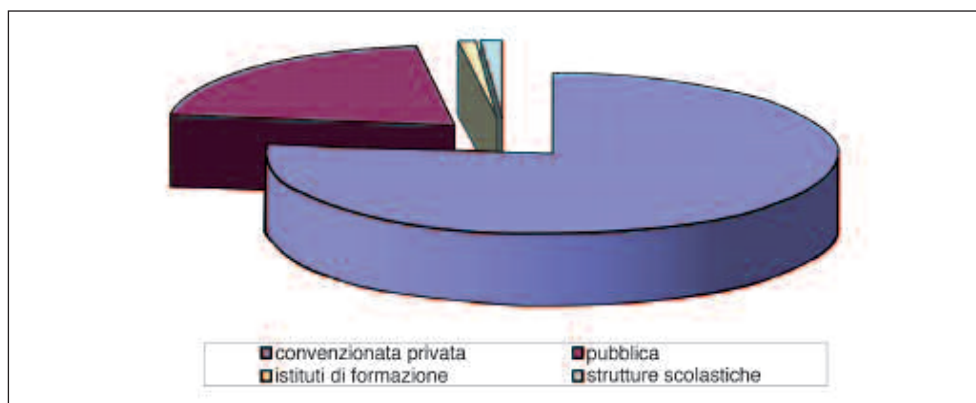
³¹⁹ CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Libro bianco sulla formazione professionale*, op. cit., p. 164: “Le diffuse attività di riqualificazione “emergenziale”, che hanno caratterizzato nel passato la politica formativa di alcune regioni e che hanno nascosto in particolare nel Mezzogiorno espulsioni dagli Enti gestori di forza lavoro debole e tentativi di assicurare l'indennità salariale ai formatori, appaiono, comunque, oggi in fase di superamento poiché in aperta contraddizione con l'emergente volontà delle amministrazioni regionali”.

³²⁰ Severo il giudizio dell'ISFOL: “Le attività di aggiornamento «riqualificazione c/o riconversione» si caratterizzano, nella generalità dei casi, per: il loro carattere di episodicità; l'esiguo coinvolgimento della popolazione interessata alla riqualificazione-riconversione; la mancata finalizzazione della riqualificazione a “percorsi” di carriera congruenti con i livelli di professionalità richiesti dalle nuove attività formative; il mancato collegamento delle stesse con i più ampi progetti di ristrutturazione e di revisione dei CFP congruenti con le funzioni che, oggi, questi ultimi devono o dovranno svolgere; l'essere essenzialmente o esclusivamente rivolte ai docenti; il privilegiare l'aggiornamento o la riqualificazione metodologico-didattica o tecnologica, anziché la sperimentazione di itinerari innovativi di formazione-aggiornamento finalizzati alla definizione di nuove figure professionali funzionali alle attese cui i CFP devono rispondere”. In *Rapporto ISFOL 1986*, F. Angeli, p. 382.

Se distribuiamo le sedi censite secondo la titolarità gestionale si verifica una graduatoria così articolata e visivamente rappresentata nel Grafico n. 13:

- Gestione convenzionata privata	75,3%
- Gestione pubblica	20,3%
Di cui:	
a. gestione diretta	9,1%
b. gestione convenzionata con soggetti pubblici	6,5%
c. gestione delegata	4,6%
- Istituti di formazione	0,9%
- Strutture scolastiche	1,2%

Grafico n. 13 - *Strutture di Formazione Professionale per tipologia di gestione*



Occorre tenere presente che il quadro statistico è parzialmente disturbato dalla presenza del fenomeno “sedi nominali” (125), espressione adottata dall’ISFOL per connotare quelle situazioni gestionali di cui i piani regionali precisano volume, tipologia formativa e soggetti senza individuarne, però, sedi e dislocazioni territoriali.

La denominazione sede nominale, pertanto, può celare anche una pluralità di sedi. Un tale fenomeno, comunque, non altera la validità sostanziale del quadro statistico da cui si ricavano indicazioni nette e chiare:

- a) il sistema gestionale della Formazione Professionale regionale è “pluralista”, nel senso che si avvale di una molteplicità di soggetti. I più numerosi sono rappresentati dagli enti del cosiddetto privato-sociale; disposti ad impegnarsi nel settore o per una vocazionale e tradizionale tendenza a gestire iniziative formative (enti d’ispirazione religiosa) o per una naturale vicinanza ai problemi del lavoro (enti di emanazione sindacale) o per motivazioni diverse e non sempre ispirate a sentimenti filantropici. Nell’insieme, comunque, rappresentano un

magma dalle connotazioni culturali più diverse e con un tipo di presenza e di efficienza molto diseguali. Non sarebbe corretto, pertanto, omologare queste realtà in un giudizio globalmente negativo; come sarebbe una falsificazione il dispensare sommarie valutazioni positive. In estrema sintesi si può affermare che il ricorso a cosiddetti “enti privati” (mera annotazione giuridica che spesso tradisce la portata sociale e culturale del fenomeno) ha costituito un indubbio e articolato apporto culturale, ma che il massiccio e indisciplinato ricorso agli stessi ha costituito un fenomeno di frammentazione del sistema e, talora, anche di parassitismo.

Al di là, però, del merito di alcuni e dei demeriti di altri, un giudizio politico sul fenomeno “pluralismo” sarebbe parziale e semplicistico, se non si tenessero presenti le tante carenze di ordine culturale, istituzionale e finanziario del settore. Carenze, talora, semplicisticamente attribuite al pluralismo e non al sistema in cui il pluralismo si è espresso ed ha operato.

- b) Il rapporto tra pubblico e “convenzionato” stabilito dalla legge quadro e che dovrebbe vedere la priorità dell’uno rispetto all’altro è stato nei fatti completamente rovesciato. La gestione pubblica, infatti, nelle sue due forme “classiche”, quella direttamente realizzata dalla Regione e quella realizzata dai soggetti sub-regionali delegati e nella sua forma “atipica”, quella realizzata da soggetti pubblici attraverso un rapporto convenzionale, arriva appena a sfiorare il 20% del totale.

Tra le 3.567 strutture formative censite (il totale generale depurato dal dato relativo alle sedi nominali) si può distinguere tra:

- CFP, strutture operative specificamente e stabilmente destinate alla realizzazione di attività formative,
- sedi occasionalmente utilizzate per interventi corsuali a carattere progettuale e non ripetitivo.

Se comprendiamo tra queste seconde anche le sedi degli istituti di formazione e delle strutture scolastiche, le “sedi occasionali” ammontano a 1.809 pari al 50% del totale. Si consideri, però, che questa alta percentuale è, in gran parte, alimentata dalla numerosità delle sedi utilizzate per le attività formative in agricoltura. Questo spiegherebbe anche i rapporti quantitativi che si registrano per l’area gestionale convenzionata-privata, che ha quasi il monopolio della gestione della Formazione Professionale agricola, e dove le sedi occasionali risultano più numerose dei CFP.

Il dato, anche se filtrato con le considerazioni precedenti, sta, comunque, ad indicare una forte destrutturazione logistica del settore.

Caricare di ulteriori significati, però, tale connotazione (assumere, cioè, la “destrutturazione” come indicativa delle capacità progettuali e dell’adattabilità della Formazione Professionale regionale o come sintomo della sua fragilità strutturale) rappresenta, a nostro avviso, una valutazione non confortata da sufficienti elementi probatori.

Connesso al discorso sull'entità e natura delle sedi formative è quello relativo alla loro distribuzione. I diversi territori regionali sono letteralmente disseminati di iniziative formative. A differenza, però, del criterio di localizzazione degli IPSIA, costituito dal fatto che tendenzialmente essi sono insediati nelle località aventi caratteristiche economiche ben definite e marcate, nella distribuzione territoriale delle opportunità della Formazione Professionale regionale non sembrano emergere criteri ricorrenti e/o univoci.

“Se anzi si dovesse indicare una caratteristica localizzativa della formazione professionale, comune a quasi tutte le regioni, si potrebbe forse individuare proprio non solamente quella di coprire aree “forti” dal punto di vista della concentrazione urbana e/o produttiva, ma anche quella di insediarsi assai spesso in aree apparentemente deboli o addirittura in aree di disgregazione (come è indicato dal dato che si tende a trovare corsi di formazione in Comuni con saldi demografici e migratori negativi, in settori suburbani, in frazioni di Comune, ecc.). Ciò avviene indipendentemente dall'efficienza che ciascun sistema formativo regionale manifesta, e si associa – risaltando nei casi in cui l'attività formativa regionale non sia particolarmente vivace – ad una carenza di iniziative in località qualificate da buoni connotati urbani: dando luogo così ad un'immagine di concentrazione delle iniziative formative soltanto nei centri maggiori, unita ad una polverizzazione di corsi in situazioni di marginalità territoriale”³²¹.

Accanto alle tradizionali presenze gestionali (Regione, soggetti delegati, enti...) c'è da registrare quella delle strutture scolastiche, non più nel ruolo di destinatari o partners (come avviene per gli “interventi integrativi”), ma come titolari di attività formative professionali di secondo livello. È questo un fenomeno che merita una particolare attenzione, non per le sue dimensioni, ancora territorialmente circoscritte (11 Regioni) e quantitativamente ridotte (43 istituti), quanto per quello che rappresenta sotto il profilo dei rapporti interistituzionali.

5.6.2. Il dibattito su una nuova configurazione del CFP

Negli ultimi anni il problema delle strutture formative è stato uno dei temi più ricorrenti del dibattito sulla Formazione Professionale, facendo maturare posizioni sufficientemente condivise, sia per quanto riguarda la critica alla configurazione ed alla fisionomia culturale ed operativa dei CFP, sia per le prospettive e i modelli di revisione di tali strutture.

Tradizionalmente i CFP sono stati abituati ad operare in mercati protetti (clienti garantiti dalla dinamica sociale, domande di servizi poco sofisticate, finalità

³²¹ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1990*, F. Angeli, 1990, p. 53. Il testo, per escludere giudizi impropri, continua così: “Chi voglia ricavare da ciò dei giudizi severi sui sistemi formativi regionali non può non fraintendere quanto si va qui dicendo: infatti, spessissimo i servizi formativi locali coprono anche dei fabbisogni che le scuole statali non sono in grado di sopperire. Sarebbe pure errato dimenticare la funzione diversa che deve essere attribuita all'Istruzione professionale rispetto alla formazione professionale regionale: più univoca, quindi più univocamente definibile e programmabile, la prima, in quanto rivolta, nella quasi totalità dei casi, ad individui da qualificare per la prima volta per l'inserimento nel mondo del lavoro (anche se con livelli di qualificazione differenziati); assai più variegata la seconda, comprendente sia la qualificazione di base, sia la qualificazione di livello più elevato.

istituzionali plurime e confuse tra produzione, omogeneizzazione sociale, professionalizzazione e assistenza): ne è derivata un'abitudine a comportamenti da "sistemi chiusi", rigidi, ripetitivi, poco attinenti all'evoluzione esterna, preoccupati soprattutto dalle dinamiche interne.

In altri termini, non sono stati abituati a considerare se stessi come sistemi organizzativi che stanno su un mercato e, pertanto, non si sono dotati di strumenti e strutture capaci di dialogare con il contesto e recepirne gli stimoli per elaborare proposte.

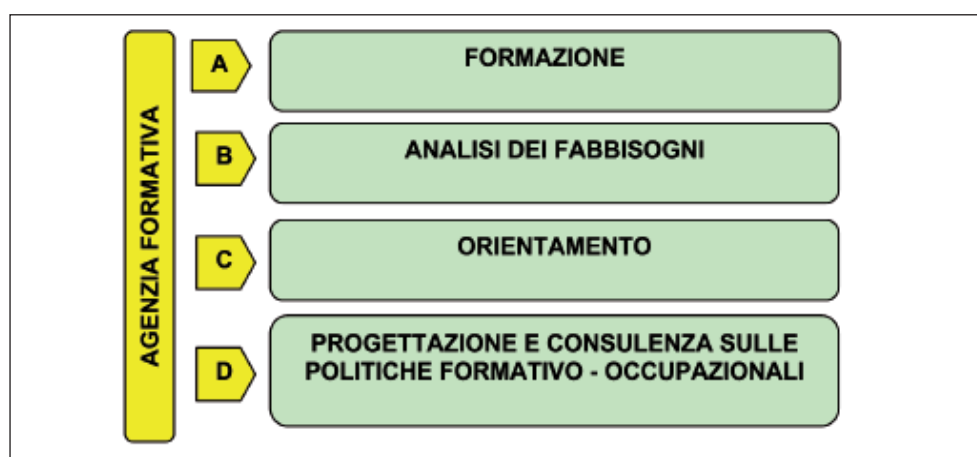
Ad una autarchica monocultura hanno corrisposto: sul piano dell'operatività, una mono funzione, quella dell'erogazione corsuale; sul piano delle modalità organizzative, la rigidità delle procedure. Tutto è, infatti, definito e fortemente condizionato o da criteri burocratici (vedi parametri amministrativi), o da norme eccessivamente garantiste (vedi gestione del personale), oppure da consuetudini storiche (vedi piani annuali).

Rispetto a questa situazione critica si registra, sul versante regionale, una serie di risposte abbastanza univoche e proiettate lungo la stessa direzione di marcia, che terminologicamente viene resa con l'espressione "agenzia formativa". In questa accezione il CFP assume il ruolo di "potenziale" struttura operativa territoriale di tutto l'arco degli interventi che rientrano nell'ambito delle politiche dell'impiego regionale.

Ciò significa anche attrezzarsi a svolgere, pur se in prospettiva, non già una funzione solo di formazione, ma anche funzioni di analisi dei fabbisogni, di orientamento, di progettazione e consulenza sulle politiche formativo-occupazionali per le imprese (si pensava, allora, alle esigenze delle piccole e medie aziende, delle cooperative, delle nuove imprese per le quali tardavano ad organizzarsi servizi su base associativa e localistica).

L'idea del CFP come agenzia formativa è una delle acquisizioni che ha riscosso più consensi nel dibattito di quegli anni sulla "rigenerazione" della Formazione Professionale.

Figura n. 36 - Il modello agenziale di CFP



Da notare che tale acquisizione rappresenta, su un piano storico, il superamento di orientamenti e soluzioni adottati da alcune Regioni e che affidavano servizi e competenze, connesse e collaterali alla Formazione Professionale, a strutture diverse e parallele ai CFP (si pensi ai modelli organizzativo-istituzionali perseguiti da Puglia e Abruzzo) e che hanno costituito ipotesi di riferimento per massicci interventi di riqualificazione del personale da parte di altre Regioni³²².

Sul nuovo modello di CFP molte sono le indicazioni che le Regioni fanno registrare, anche se di natura diversa: alcune appartengono alla sfera legislativa, altre appartengono alla sfera della progettazione istituzionale; disegnano l'architettura organizzativo-procedurale del nuovo CFP.

La L. n. 21/87 della Provincia di Trento è stata la prima a prospettare i CFP come agenzia formativa. Per la prima volta, infatti, in una legge viene abbandonata la tradizionale configurazione a carattere scolastico auto-referenziale del CFP e viene presentata l'immagine di una struttura complessa in grado di armonizzare due elementi: la progressiva specializzazione delle funzioni e delle competenze e la necessità di sempre maggiore flessibilità e adattamento a situazioni nuove.

Successivamente tale visione viene fatta propria ed elaborata in forma più organica nella legge sul sistema formativo della Regione Veneto. Questo articolato precisa i potenziali ambiti operativi dei CFP: attività di ricerca, di sperimentazione didattica; servizi di orientamento professionale e di osservazione sul mercato del lavoro; attività di progettazione formativa e di informazione, assistenza, consulenza sulle politiche formativo-occupazionali, anche a favore delle imprese e di terzi; accertamento della professionalità secondo quanto previsto dalla L. n. 56/87³²³.

Più circoscritto, anche se pur sempre su una dimensione fortemente innovativa, appare l'ambito operativo che la legge della Regione Marche prevede per i suoi CFP: orientamento, rilevazione dei fabbisogni, "progettazione didattica". Per ultima, va menzionata la Sardegna che prende posizione in materia nella relazione programmatica e finanziaria che accompagna il piano 1988-1991: qui si afferma che i CFP, rinnovati nell'organizzazione, nelle metodologie e nelle competenze si devono prospettare come centri di servizio e supporto nella fase della rilevazione di bisogni, nella consulenza e progettazione formativa per le imprese, nell'assistenza tecnica al decollo di iniziative imprenditoriali nate con l'utilizzazione di strumenti legislativi regionali e nazionali. A tale affermazione viene dato il supporto normativo e la conseguente copertura finanziaria con la L. reg. 42/89.

³²² Cfr. ISFOL, *Caratterizzazioni regionali del sistema di formazione professionale*, op. cit., p. LII: "Tale impostazione tendeva a creare due momenti separati e non comunicanti che danno luogo a situazioni di privilegio o di emarginazione istituzionale: da una parte il CFP condannato, con il suo consolidato corsuale e sociale, al limbo della mediocrità qualitativa; dall'altra strutture territoriali di servizio, "toccate" dalla innovazione e dalla progettualità".

³²³ Tale panel di attività e servizi lo si ritrova, sostanzialmente invariato, in altri due documenti normativi, anch'essi appartenenti alla legislazione della seconda generazione: la legge sulla Formazione Professionale della Basilicata e quella della Regione Lazio.

Fra gli esempi di progettazione di modelli di CFP intesi come agenzia, merita di essere menzionato quello elaborato dalla Lombardia e proposto nel “Piano pluriennale 1988-1991”.

Secondo questo Piano la diagnosi del sistema dei CFP presenta tre fondamentali punti di debolezza: la spinta indifferenziata e l’appiattimento; la rigidità (in termini di cultura, risorse disponibili, interazioni, scelte programmatiche); le carenze di imprenditività.

La strategia di rinnovamento che viene indicata dal Piano prevede il passaggio dal sistema di Formazione Professionale “fondato sul corso”, ad un sistema basato sui centri. Ciò comporta la trasformazione progressiva dei CFP da semplici erogatori di Formazione Professionale (da cui deriva la concentrazione dell’attenzione sul corso) in agenzie formative capaci di coordinare un network di risorse/strutture/soggetti interni ed esterni, per raccordare il mondo dell’offerta e quello della domanda di lavoro, offrendo i servizi necessari allo scopo e intervenendo, quindi, su aree problematiche e attività diversificate.

Le azioni per promuovere tale rinnovamento riguardano: una gestione attiva della mobilità fra i CFP, quanto meno all’interno dello stesso sottosistema (che, quindi, avrebbe anche una funzione di delimitazione di ambito di mobilità “agevolata”); la pianificazione lungo un arco temporale di medio periodo di processi da “negoziarsi” con i singoli direttori dei centri e, per le strutture convenzionate, con gli Enti; la progressiva trasformazione del personale dipendente dei CFP da docenti a organizzatori/gestori di formazione, aumentando per il personale docente il ricorso a risorse esterne, e favorendo così uno scambio proficuo tra mondo della FP e ambiente produttivo e evitando l’accumulo di rigidità interne legate alle “skills” dei docenti; lo sviluppo di piani di aggiornamento e formazione dei direttori di CFP in modo da farne una risorsa per l’innovazione piuttosto che, come a volte accade, un fattore di ulteriore rigidità; mentre in un sistema di Formazione Professionale “fondato sul corso” la risorsa critica sono i docenti, in un sistema basato sui centri le risorse critiche diventano i direttori e le strutture di staff ed è prevalentemente su queste che occorre investire in formazione.

Un CFP così costruito ha bisogno di una forte autonomia gestionale e finanziaria, da realizzarsi anche mediante sistemi di acquisizione di entrate dirette, individuabili, soprattutto, nello svolgimento delle attività reddituali di consulenza e supporto didattico-formativo al sistema delle imprese³²⁴.

Oltre alle disposizioni normative e alle previsioni programmatiche vanno

³²⁴ Nel modello lombardo le entrate dirette giocano un ruolo fondamentale nella gestione dei centri in quanto: a) rappresentano risorse aggiuntive al sistema regionale e ne aumentano la disponibilità complessiva; b) consentono ai centri di attuare una politica di sviluppo svincolata da una totale dipendenza dall’Ente regionale; c) innescano una spinta che porta i centri pubblici e privati convenzionati a svolgere, pur nelle coerenze complessive del sistema, una sana competitività con quelli privati non convenzionati su un terreno di nuova imprenditorialità; d) consentono ai Centri di Formazione Professionale di alleggerire il carico economico-finanziario.

anche menzionate le sperimentazioni avviate dalle regioni in questa materia. Si tratta, ancora, di una micro fenomenologia che vede impegnati alcuni CFP nell'esplorazione di ipotesi di riorganizzazione.

Merita una particolare menzione il Molise, la prima Regione ad avviare un processo di riqualificazione di gran parte del proprio personale, assumendo come parametro di riferimento il modello agenziale.

Un'ultima annotazione legata alla gestione pubblica dei CFP. Il modello gestionale fortemente presente negli anni '70 e in parte recuperato anche dalla legge quadro, che affermava la priorità della gestione pubblica, si è ormai consumato senza suscitare particolari rimpianti.

L'acquisizione che il ruolo specifico delle regioni, come già detto, sia di natura politica e non di carattere gestionale ha, infatti, incanalato il dibattito su orizzonti e su problematiche completamente nuovi.

Nessuno, infatti, a fine anni '80, agita più il vessillo della pubblicizzazione; al contrario si sta insistentemente parlando di una privatizzazione delle modalità procedurali-gestionali dei CFP pubblici. In questa ottica, ad esempio, va letta la concessione dell'autonomia amministrativa ai centri regionali da parte delle Marche.

5.7. *La spesa*

I rapporti ISFOL del decennio ogni anno presentano un paragrafo sulla spesa pubblica (i Ministeri e le Regioni) per la Formazione Professionale³²⁵. E ogni anno vengono evidenziate le difficoltà incontrate nella raccolta e sistematizzazione dei dati.

Difficoltà, in particolare, per quanto riguarda le Regioni, per le quali viene ricostruita la previsione di spesa annuale analizzando i bilanci.

Il Rapporto ritualmente reitera l'osservazione che la legge cornice n. 335 del 1976, relativa alla contabilità regionale, lascia molto spazio all'autonomia regionale nella struttura del bilancio e nella classificazione della spesa, rendendo difficile e complessa una visione generale omogenea e confrontabile tra i diversi bilanci.

Ad esempio, i costi per il personale dei CFP pubblici, che rappresentano una spesa certamente non indifferente, sono inglobati nella generica voce "spese per il personale regionale".

Inoltre, scorrendo la tabella 16 in cui abbiamo riassunto le previsioni di spesa annue di tutte le Regioni nel decennio, basandoci sulle informazioni fornite dal-

³²⁵ Tutti i Rapporti hanno previsto un paragrafo sulla spesa, anche se il titolo del paragrafo è cambiato più volte. ISFOL, *Spesa pubblica per la formazione*, in *Rapporto ISFOL 1982 sulla formazione professionale in Italia*, F. Angeli, 1982, pp. 284-288; *Spesa pubblica per la formazione professionale*, in *Rapporto ISFOL 1983 sulla formazione professionale in Italia*, F. Angeli, 1983, pp. 167-174; *Rapporto ISFOL 1984*, F. Angeli, pp. 254-259; *Rapporto ISFOL 1985*, F. Angeli, pp. 267-275; *Rapporto ISFOL 1986*, F. Angeli, pp. 358-365; *Rapporto ISFOL 1989*, vol. I, F. Angeli, pp. 78-87; *Rapporto ISFOL 1990*, F. Angeli, pp. 118-130; *Finanziamento della Formazione Professionale*, in *Rapporto ISFOL 1987*, F. Angeli, pp. 70-71; *La spesa delle Regioni per la FP*, in *Rapporto ISFOL 1988*, F. Angeli, pp. 148-175.

l'ISFOL, assistiamo a degli incrementi vertiginosi, che fanno lievitare in maniera molto consistente l'entità delle somme preventivate. Verosimilmente, il più delle volte, il dato è comprensivo anche del contributo FSE e del cofinanziamento statale.

Grafico n. 14 - Evoluzione della spesa prevista in Italia nel decennio '80

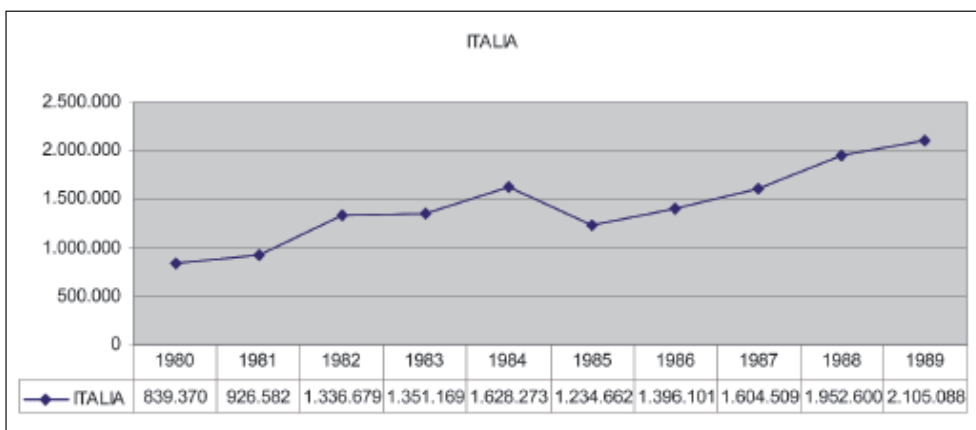


Tabella n. 16 - Evoluzione della spesa prevista in tutte le Regioni nel decennio '80

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Valle d'Aosta	3.628	3.112	7.627	7.355	7.038	7.893	11.693	14.022	15.850	31.966
Piemonte	41.139	31.867	36.557	51.817	53.615	55.899	124.622	122.013	88.769	95.507
Lombardia	68.368	169.011	170.570	154.175	131.360	154.260	169.484	231.230	261.185	261.645
Liguria	29.796	41.979	45.380	35.198	41.255	42.260	47.025	52.376	53.828	56.730
Trentino Alto Adige	34.033	38.269	45.295	39.437	42.706					
Prov. Bolzano						16.428	16.437	21.923	31.848	58.791
Prov. Trento						25.502	36.640	38.985	48.535	21.730
Veneto	23.590	28.682	34.342	55.355	65.563	71.463	93.490	82.680	96.150	60.947
Friuli Venezia Giulia	12.000	14.060	14.790	17.530	21.430	28.280	31.835	34.030	41.240	44.940
Emilia Romagna	35.279	42.390	55.131	67.425	71.931	80.432	74.498	84.567	104.798	99.021
Toscana	17.135	31.393	53.133	42.450	38.632	31.797	25.200	29.420	31.092	33.235
Umbria	3.046	7.218	7.806	8.157	11.472	11.655	10.807	8.025	21.625	22.712
Marche	18.422	31.684	38.141	21.829	22.407	25.866	42.359	34.326	41.574	89.575
Lazio	33.395	62.520	44.118	118.235	174.200	77.131	77.000	45.000	96.076	98.418
Abruzzo	26.305	33.658	23.480	23.131	41.177	37.974	34.051	41.554	129.635	140.701
Molise	5.376	5.622	11.034	9.409	12.289	13.618	18.385	18.434	26.413	27.068
Campania	189.696	75.340	177.934	177.258	316.864	162.355	140.153	158.757	171.913	164.256
Puglia	41.818	107.827	138.153	168.674	173.089	100.096	112.394	114.350	77.993	136.880
Basilicata	9.630	12.057	33.280	34.146	40.286	25.019	36.171	69.650	82.244	91.305
Calabria	77.577	64.290	128.806	135.482	147.235	34.149	24.328	36.788	42.548	63.846
Sicilia	119.290	70.247	92.732	98.926	101.913	145.208	173.249	195.073	217.794	231.000
Sardegna	49.847	55.356	78.370	85.180	113.811	87.377	96.280	171.305	277.490	248.816
ITALIA	839.370	926.582	1.336.679	1.351.169	1.628.273	1.234.662	1.396.101	1.604.509	1.952.600	2.105.088

Fonte: elaborazione ISFOL su bilanci regionali

Comunque, anche se invitiamo a considerare i dati con le doverose cautele, non possiamo misconoscerne l'attendibilità sostanziale.

Dal Grafico n. 14, relativo all'evoluzione della spesa prevista su base nazionale, si evince che dall'inizio del decennio alla sua fine la spesa quasi triplica i suoi importi, arrivando nel 1989 a circa 2.100 miliardi di lire. L'evoluzione presenta un andamento abbastanza lineare nella progressione, ad esclusione del triennio '84-'86, dove la flessione è legata verosimilmente ad un decremento delle attività per le concomitanti iniziative di regionalizzazione e di riqualificazione del personale.

6. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome

Abbiamo titolato questo volume dedicato agli anni '80: dal sistema ai sistemi. E a più riprese abbiamo dimostrato questa affermazione con un processo di progressiva differenziazione delle politiche regionali e delle conseguenti scelte operative.

Da queste convinzioni era naturale che scaturisse l'esigenza di studiare i "sistemi" delle singole Regioni.

Pur non adottando uno schema di analisi fisso, abbiamo individuato alcuni temi con cui indagare le realtà regionali:

- il quadro legislativo vigente,
- il processo di programmazione,
- i soggetti gestionali,
- le attività programmate, per tipologia di formazione e per settori o aree professionali,
- il personale, dati strutturali e politiche,
- la spesa.

I temi elencati, più che una rigida griglia di lettura, rappresentano un canovaccio di riferimento.

Per quanto riguarda la programmazione delle attività³²⁶ siamo ricorsi alla raffigurazione grafica dei flussi procedurali, per rendere con maggior precisione l'articolazione e la sequenza logica dei modelli operativi proposti dalle leggi regionali. Analogamente abbiamo ritenuto più efficace rappresentare graficamente il quadro dei soggetti gestionali, anche per semplificare una materia complessa e articolata.

³²⁶ I grafici, che vengono proposti nelle schede di ciascuna Regione, fanno riferimento alla programmazione pluriennale; mancano quelli relativi alle Regioni Molise e Sicilia, perché le loro leggi prevedono la programmazione poliennale, ma non ne definiscono le procedure di elaborazione.

6.1. Regione Valle d'Aosta



La FP in Valle d'Aosta presenta delle connotazioni fortemente atipiche rispetto alle altre Regioni, infatti:

- sul piano istituzionale, ha maturato un originale modello di interazione tra il ruolo di proposta e gestione degli interventi formativi, affidato agli assessorati regionali e il ruolo di “regia” (definizione di obiettivi e criteri programmatori, selezione delle proposte, regolamentazione didattica, controllo) affidato all’Ufficio per la FP della Giunta;
- sul piano programmatico, appare un sistema legato a procedure e modelli funzionali di tipo progettuale;
- sul piano delle tipologie corsuali, si caratterizza per una prevalenza di attività destinate ad un’utenza adulta;
- sul piano della realizzazione degli interventi, si avvale come soggetti gestionali degli assessorati e delle aziende, mentre riserva spazi poco rilevanti alle strutture specifiche di formazione.

Queste connotazioni si spiegano, soprattutto, con le vicende istituzionali.

Nel 1983 la Regione si era dotata di una legge, la n. 28 “Ordinamento della FP in Valle d'Aosta”³²⁷ che esemplava il sistema formativo regionale sui paradigmi fondamentali della Legge quadro; tuttavia, tra l'impostazione concettuale e organizzativa della L. reg. n. 28/85 e l'effettiva strutturazione del settore c'era una forte divaricazione. La legge prevedeva un sistema gestionale soprattutto affidato ad “Enti” di formazione (cfr. Figura n. 37), mentre in Valle d'Aosta non c'era un consolidato gestionale (gli unici CFP erano quelli lasciati in eredità dai disciolti Enti pubblici nazionali, Enalc e Iniasa) ed erano i diversi Assessorati a promuovere e gestire, prevalentemente con le imprese, autonome iniziative formative per le aree produttive e dei servizi nei settori di loro pertinenza.

Tale impostazione, che appariva più il risultato di scelte contingenti che di precise strategie, mentre da un lato garantiva flessibilità al sistema e lo immunizzava da sclerotizzazioni burocratiche, dall'altro in mancanza di una regia forte, poteva dar luogo a dinamiche centrifughe non controllabili e non riconducibili a schemi unitari.

Tale rischio è stato evitato dall'attività di “direzione, coordinamento, controllo e vigilanza del sistema formativo” da parte del Servizio di Formazione e Orientamento professionale, istituito con l'art. 27 della legge menzionata e posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Giunta³²⁸.

³²⁷ In BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VALLE D'AOSTA n. 13 del 16 giugno 1983.

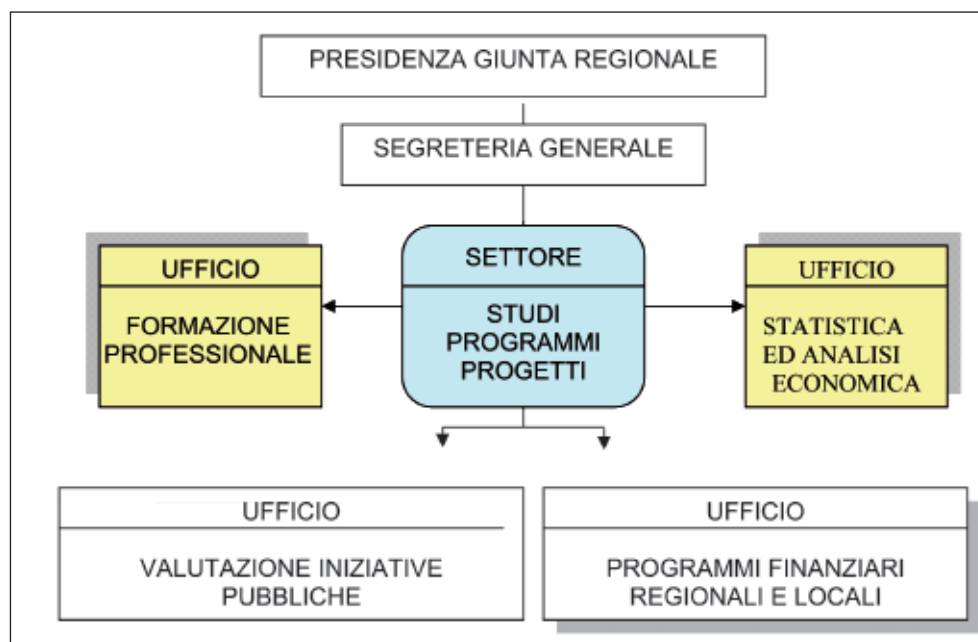
³²⁸ Cfr. SERVIZIO FORMAZIONE PROFESSIONALE, *Indicazioni programmatiche di medio periodo e programma annuale 1987*, p. 1: “Il presente programma delle attività di FP, ..., si propone quanto segue: a) di definire linee programmatiche di medio periodo in termini di obiettivi e priorità per le

Una legge regionale successiva, la n. 12/86³²⁹, collocava il “Settore operativo formazione e orientamento professionale” nell’ambito di un servizio di staff (studi, programmi e progetti), della Segreteria generale della Giunta, insieme ai settori “Statistica ed analisi economiche”, “Valutazione degli investimenti pubblici”, “Programmazione finanziaria regionale e locale”. L’analisi del mercato del lavoro, già di competenza del servizio formazione ed orientamento professionale, veniva demandata al settore operativo “statistica ed analisi economiche” (cfr. Figura n. 37).

L’aver affidato queste competenze a tale Ufficio e l’aver previsto questa struttura e quella relativa alla FP come unità operative dello stesso settore ha determinato una situazione di forte sintonia tra il momento informativo e il momento programmatico.

Dal 1985 l’Agenzia regionale del Lavoro comincia ad operare come un soggetto gestore, dando rappresentanza a quei fabbisogni formativi non considerati dalle proposte degli Assessorati.

Figura n. 37 - Organizzazione degli Uffici regionali per la Formazione Professionale



proposte assessorili triennali e annuali da formulare nel corso del 1987; b) di individuare, già per l’anno 1987, alcune uniformi modalità organizzativo-procedurali per la realizzazione delle iniziative programmate”.

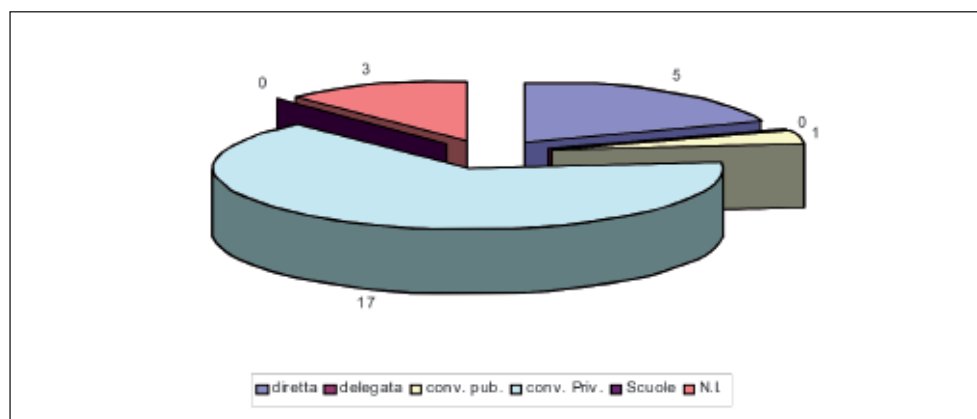
³²⁹ Cfr. L. Reg. *Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 21 maggio 1985, n. 35, 15 maggio 1978, n. 12 e 7 dicembre 1979, n. 68 e successive modificazioni, recanti provvedimenti connessi con la programmazione regionale*, in *BOLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VALLE D’AOSTA*, n. 10 del 24 aprile 1986 SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 2 del 30-04-1986.

Il piano annuale viene elaborato mediante questo iter logico-procedurale:

- a. Ripartizione indicativa delle risorse finanziarie disponibili tra gli Assessorati competenti, operata in funzione del peso relativo dei differenti settori economici e delle loro prospettive di sviluppo.
- b. Raccolta delle proposte assessoriali che devono essere formate nell'ambito di uno o più obiettivi fissati dal programma regionale di medio periodo.
- c. Selezione delle proposte, mediante un sistema di valutazione standardizzato. Si segnala che la Valle d'Aosta è stata la prima Regione italiana a prevedere un iter di selezione dei progetti basato su modalità analitico-comparative e con l'utilizzazione di sistemi di valutazione parametrati.
- d. Determinazione del programma; nell'ambito delle risorse disponibili per ciascun Assessorato sono stati inclusi tutti i progetti con punteggio³³⁰.

Il grande peso delle attività a titolarità aziendale viene messo in luce anche dal Grafico n. 15 che riproduce il numero delle sedi per tipologia di gestione e dove la voce "convenzionata privata", che rappresenta il 65% del totale delle sedi operanti in Valle d'Aosta nel 1989, è costituita esclusivamente dalle aziende.

Grafico n. 15 - Numero di sedi per tipologia di gestione (1989)



³³⁰ Per i progetti di iniziativa pubblica è stato previsto il finanziamento del 100% della spesa ammissibile. Per i progetti di iniziativa aziendale si è, invece, previsto: a) se eligibili a Fondo Sociale Europeo, il finanziamento dell'80% della spesa ammissibile, a prescindere dall'esito dell'istruttoria in sede comunitaria, in quanto il contributo regionale include anche la partecipazione finanziaria degli altri pubblici poteri; b) se non eligibili al Fondo sociale europeo, il finanziamento del 50% o del 60% della spesa ammissibile a seconda che si tratti rispettivamente di corsi di riqualificazione o di qualificazione professionale. Per l'Assessorato all'industria, al commercio, all'artigianato ed ai trasporti, i cui volumi di richieste superavano notevolmente le soglie finanziarie disponibili, si è proceduto con un sistema che escludeva i progetti pubblici che avevano accumulato un punteggio basso, mentre inseriva i progetti aziendali se eligibili a contributo con FSE e Fondo di rotazione, assicurava loro un contributo regionale – a prescindere dall'esito dei progetti stessi in sede comunitaria – proporzionato all'entità dei punteggi ottenuti e, comunque, non inferiore ad una percentuale di finanziamento pari al doppio di quanto concesso dal FSE.

In corrispondenza con tale dato è quello relativo alla tipologia di destinatari. In controtendenza con la situazione delle altre Regioni, i corsi per adulti, occupati o disoccupati, sono di gran lunga quelli più numerosi, facendo registrare un 64% del volume corsuale complessivo.

Per comprendere il basso livello percentuale dei corsi di prima qualificazione occorre tener presente la presenza consistente e capillare in tutta la Regione di un Istituto professionale regionale per l'industria, l'artigianato ed il commercio, presente dai primi anni '60³³¹. L'istituto, che accanto ad interventi tipici dell' "istruzione professionale", realizza attività corsuali che normalmente ricadono nell'ambito istituzionale della Formazione Professionale³³², copre di fatto quasi completamente i fabbisogni di formazione per la fascia di giovani post-obbligo.

La frequenza a corsi di FP da parte di questi utenti rappresenta, infatti, appena il 3% di quanti hanno completato la scuola media inferiore (rispetto al 26% che frequenta l'Istituto professionale regionale).

Sottodimensionata appare anche la formazione di secondo livello che, pur avendo un incremento consistente nella seconda metà del decennio, si attesta su un valore percentuale di 10,8% rispetto al dato nazionale (14%).

Da menzionare una iniziativa importante, per il target e per le modalità di realizzazione: gli stages aziendali destinati agli studenti dei penultimi anni delle scuole secondarie superiori.

Per quanto riguarda la distribuzione dei corsi per settori (cfr. Tabella n. 17) vanno rilevati alcuni disallineamenti rispetto alle medie nazionali e, più in particolare, all'Italia nord-occidentale: per l'agricoltura, ferma al 7,9% rispetto al 30% e per l'industria e l'artigianato che non va oltre il 29,7% mentre le altre Regioni fanno registrare una media di 46,8%. Sorprende il poco interesse per il Turismo, al quale sono riservati solo 2 corsi. La spiegazione più plausibile sta nella poca attrattiva della Formazione Professionale per gli operatori del settore, per lo più esercenti di piccoli esercizi turistici.

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico 16.

Da un punto di vista finanziario il sistema è sostenuto in misura prevalente dal contributo statale e comunitario, anche se va osservato che il volume degli impieghi per il triennio 1983/85 è stato inferiore di circa il 50% rispetto alle potenziali risorse messe a disposizione da Stato e CEE e la percentuale di fondi comunitari utilizzati rispetto ai finanziamenti concessi è stata del 72% circa nel 1986 e del 57% circa nel 1987.

Tale insufficiente utilizzazione, a causa soprattutto di corsi non attivati da parte delle aziende (grado di utilizzazione: 61% nel 1986 e 31% nel 1987), è verosimil-

³³¹ L. reg. n. 8 del 17-11-1960, *Istituzione di un istituto professionale regionale per l'industria, l'artigianato ed il commercio*, in B.U.R. VALLE D'AOSTA del 30 novembre 1960.

³³² Cfr. Art. 3.

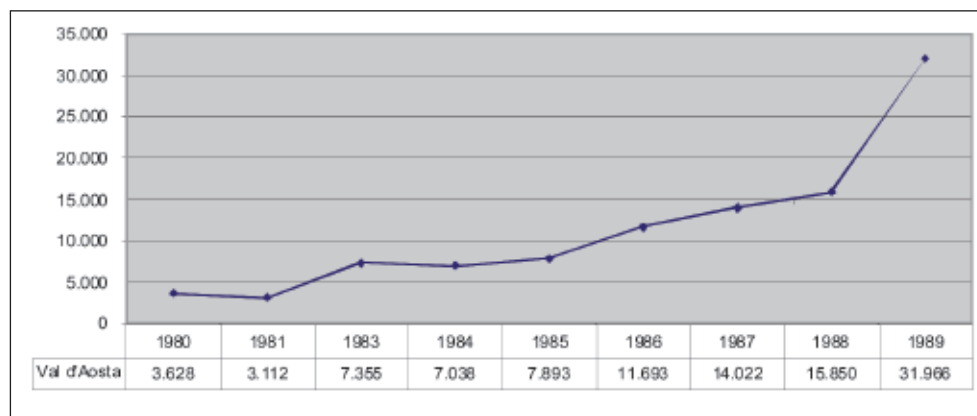
mente da ricondurre da un lato alla non convergenza delle tipologie di corsi programmati con le priorità individuate dal FSE, dall'altro a strozzature organizzative a livello regionale.

Tabella n. 17 - *Corsi programmati per settori economici e tipologia formativa* (a. f. 1989-90)

MACRO-SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	1		7			8
- Agricoltura	1					
INDUSTRIA E ARTIG.	15	1	14			30
- Estrattiva	1					1
- Minerali non metalliferi			2			2
- Meccanica metallurgia			3			3
- Elettricità elettronica	4		2			6
- Edilizia	2	1				3
- Legno mobili arredam.	3					3
- Grafica fotografia cartot.			1			1
- Alimentare			4			4
- Abbigliamento	4		1			5
- Artigianato artistico	1		1			2
ATTIV. TERZIARIE	4	10	43	5	0	62
- Turismo		1	1			2
- Lavori ufficio	1	5	3			9
- Ristorazione	3		3			6
- Credito e assicurazione			1			1
- Attività promoz. pub.			1			1
- Distribuzione commerc.		1	1			2
- Trasporti			4	1		5
- Ecologia e ambiente			1	1		2
- Informatica		1	2			3
- Beni culturali		1				1
- Servizi socio-educativi			2			2
- Varie		1	24	3		28
TOTALE	20	11	64	5		100
- Non classificabili					1	
TOTALE GENERALE	20	11	64	5	1	101

Alto il costo unitario per allievo riferito ai soli corsi di FSE: si aggira intorno a Lit. 10 min. per persona, che rappresenta una soglia di spesa quasi tripla rispetto alla media nazionale, essenzialmente a causa di una più elevata durata media dei corsi.

Grafico n. 16 - *Evoluzione della spesa per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL su bilanci regionali*

Figura n. 38 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 28/85)

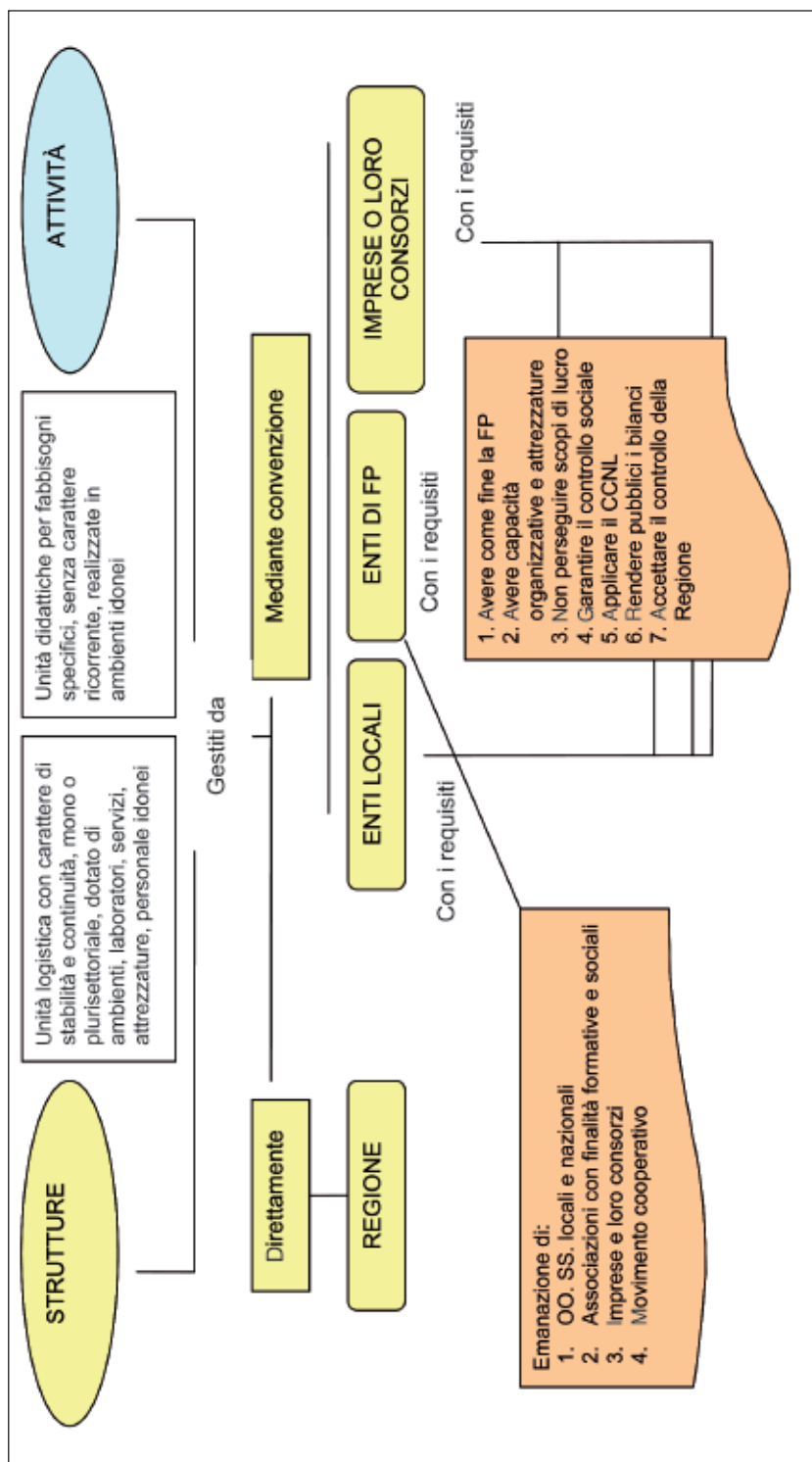
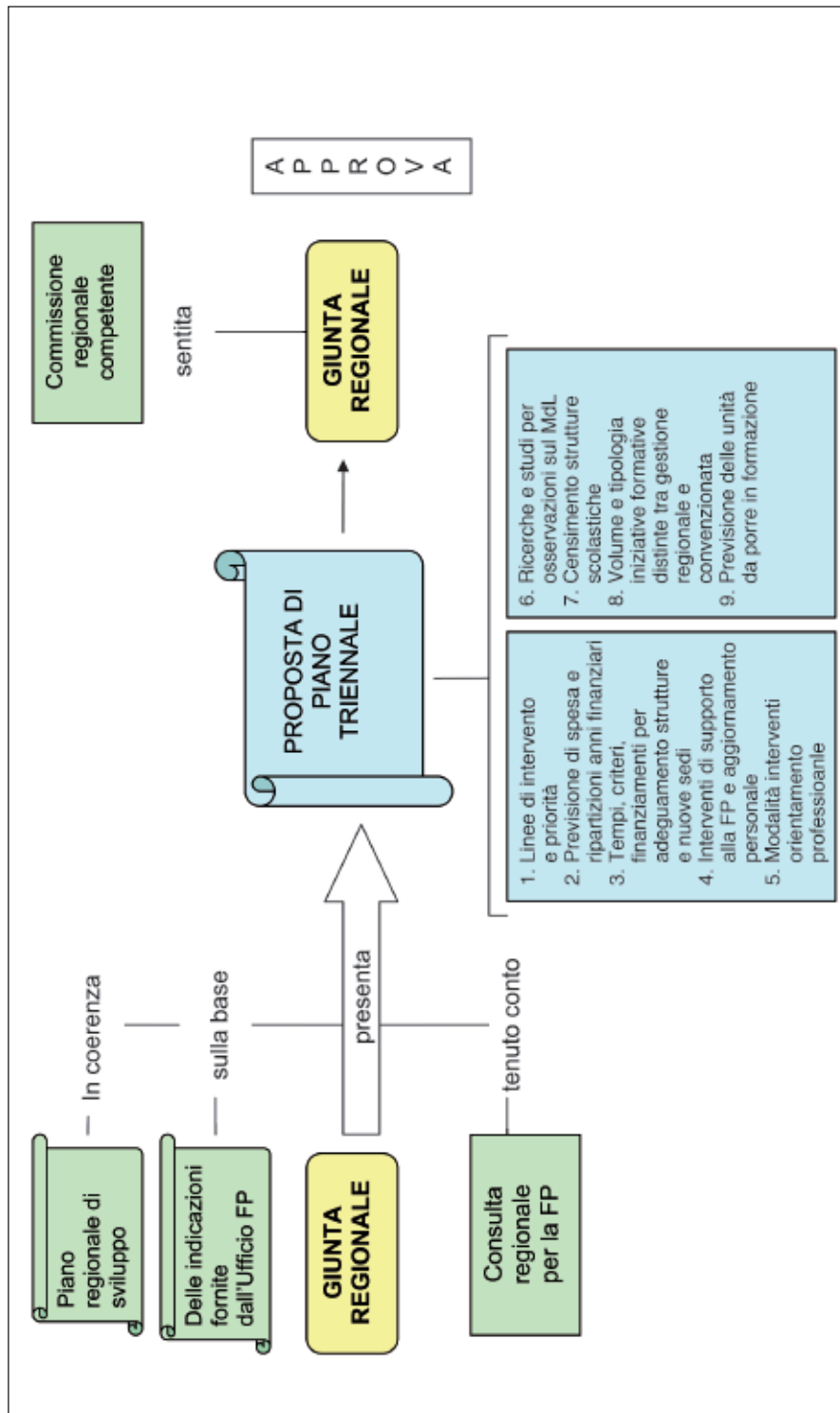


Figura n. 39 - *Processo programmatico (L. reg. n. 28/85)*



6.2. Regione Piemonte



La Formazione Professionale di questa Regione si caratterizza:

- per un assetto organizzativo fortemente strutturato;
- per una gestione degli interventi, dove il peso degli Enti è storicamente consistente (rappresentano circa il 65% dei soggetti gestionali);
- per una distribuzione geografica dei CFP abbastanza correlata alla struttura e alle vocazioni produttive locali;
- per la possibilità di avvalersi di un mercato del lavoro molto «recettivo»;
- per una cultura e prassi della valutazione consolidati.

Rimane comunque consistente la “disfasia con un sistema regionale che vive con maggior intensità di altri i problemi di transizione tecnologica in termini di cambiamento della struttura produttiva e di cambiamento sociale”³³³.

La legge che disciplina la Formazione Professionale, la n. 8 del 25.2.1980, prevede (art. 12) la delega delle funzioni ai Comuni e ai Consorzi di Comuni a livello di comprensori, riservando alla Regione un ruolo di programmazione e coordinamento. Ma non è stata mai attivata. Non convince, infatti, la scelta del soggetto delegato, che in molti casi si troverebbe a gestire risorse, come ente delegato, superiore a quella gestita come ente locale. L’orientamento è quello di spostare la delega alle Province e al Comune di Torino³³⁴.

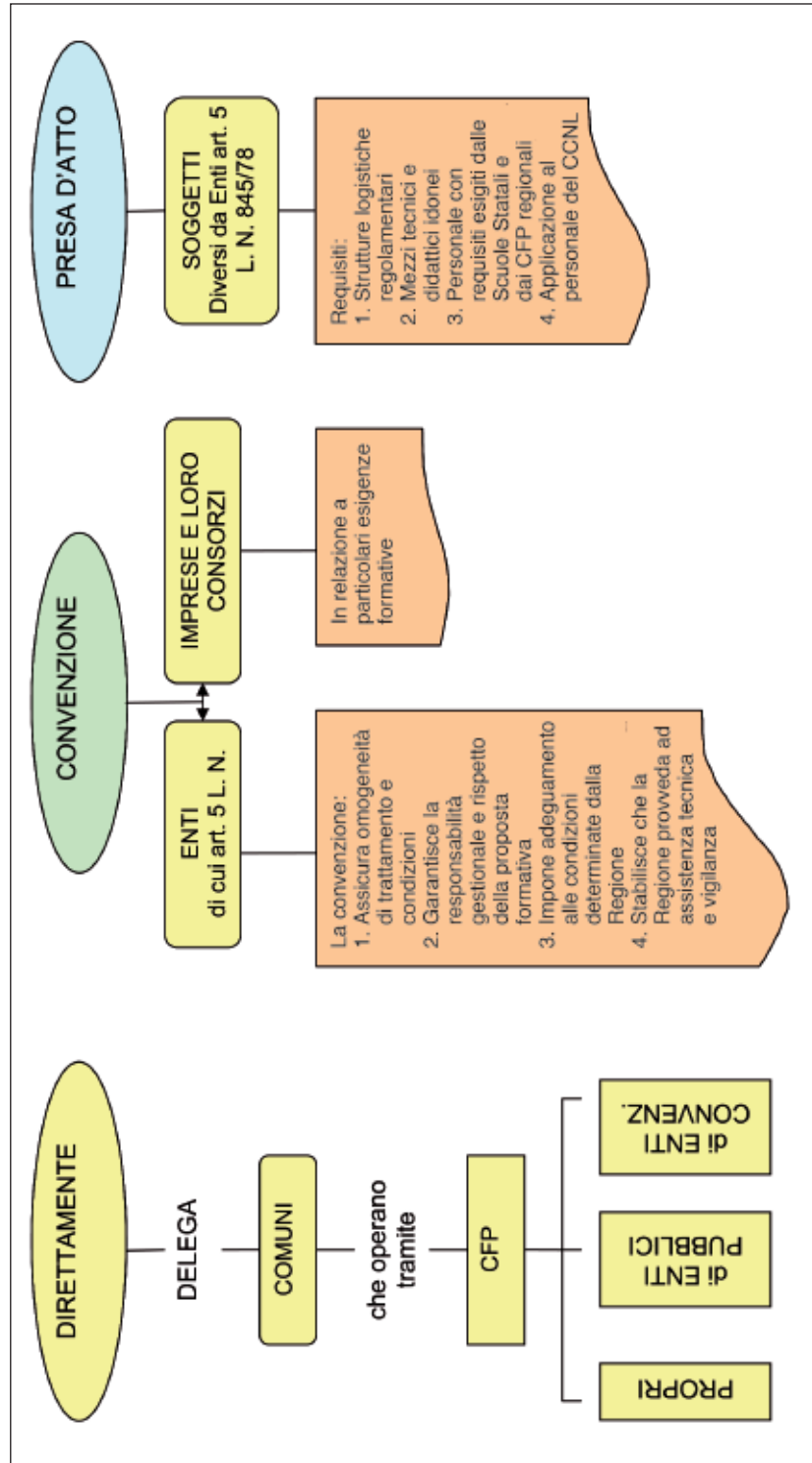
Non essendo stato ancora attivato l’istituto della delega, il processo programmatico, che affidava ai soggetti delegati l’elaborazione del Piano annuale (cfr. Figura n. 40), nella realtà è completamente diverso dalle previsioni normative, rimanendo in sostanza un fenomeno centralizzato a livello regionale³³⁵.

³³³ REGIONE PIEMONTE, *Programma pluriennale di attività e di spesa 1987-1990*, in B.U.R. PIEMONTE, 2° sup. spec. al n. 7 del 18.2.1987, p. 66.

³³⁴ REGIONE PIEMONTE, *Programma pluriennale di attività e di spesa 1984-1985*, si legge: “la delega è il principale problema irrisolto in sede di applicazione della legge 8/80” e si sostiene che l’evoluzione della stessa legislazione regionale rende improbabile il trasferimento delle funzioni amministrative ai Consorzi di Comuni e tende a porre le Province quali soggetti fondamentali per funzioni di programmazione, coordinamento e gestione delle materie delegate”.

³³⁵ Cfr. in merito SCHIAVONE N., PARACONE C., *Una formazione alle professioni che cambiano*, Torino, 1986. “I pareri di esperti di diversa tendenza, consultati nel corso della ricerca, circa il funzionamento della legge regionale piemontese, a cinque anni dalla sua promulgazione, sono risultati in grande sintonia. Eccoli in sintesi: la realtà dei Centri di Formazione Professionale non è riuscita a tenere il passo rispetto ai criteri che avevano ispirato il legislatore. Nei fatti, il trasferimento delle competenze alle Regioni si è tradotto solo nell’aggiunta di “un po’ di nuovo” al vecchio sistema: il grosso della struttura di Formazione Professionale resta ancora orientato sugli schemi tradizionali; la legge regionale, così come era stata concepita nel 1980, si è presto mostrata inadeguata a realizzare gli obiettivi desiderati. Essa, all’origine, si era fondata su tre scelte politiche: sganciare la formazione da una visione di tipo scolastico (recupero degli emarginati); favorire la partecipazione e stimolare la progettualità degli Enti locali nella programmazione; delegare le competenze a livelli decentrati. Mentre la prima scelta continua a essere un elemento di forza della filosofia della Regione Piemonte,

Figura n. 40 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 8/80)



La gestione delle attività, secondo uno schema frequente nella legislazione di questo periodo, può avvenire con tre diverse possibilità: pubblica (delegata), convenzionata con gli Enti di Formazione Professionale, che presentano le caratteristiche previste dalla Legge quadro, e con aziende o consorzi di aziende, per particolari esigenze formative, mediante presa d'atto (cfr. Figura n. 41). Quest'ultima possibilità non prevede, a differenza delle altre due, nessun finanziamento regionale, ma solo un "riconoscimento" delle attività formativo-professionali, realizzate da soggetti privati, con predefiniti prerequisiti (strutture logistiche regolamentari, mezzi tecnici e didattici idonei, personale con requisiti esigiti dalla Scuole Statali e dai CFP regionali, applicazione al personale del CCNL).

I corsi erogati sono classificati ufficialmente secondo:

- quattro tipologie di intervento,
- otto livelli di certificazione.

Le quattro tipologie di intervento sono:

- corsi per il primo inserimento al lavoro;
- corsi finalizzati;
- corsi per lavoratori occupati;
- corsi speciali.

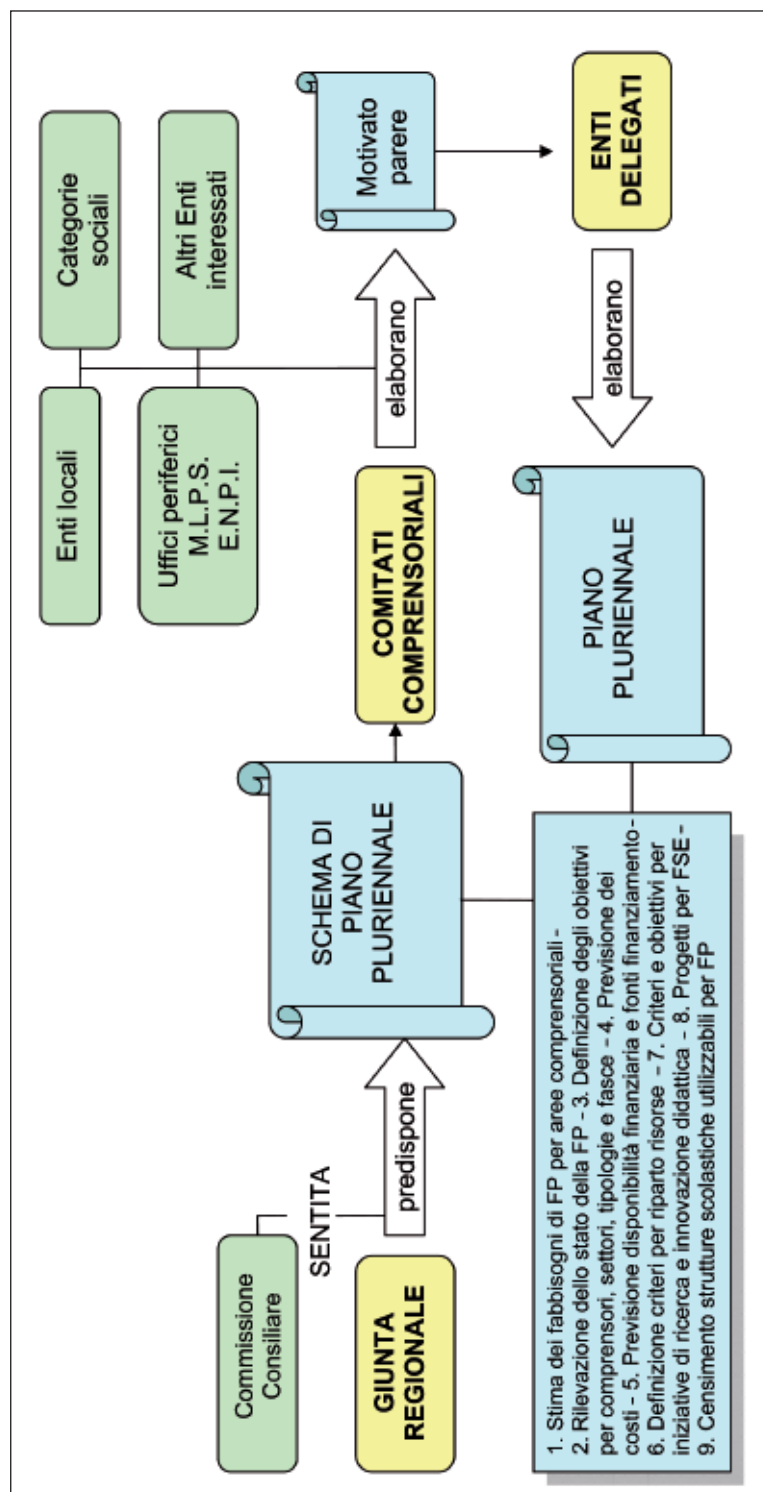
La Regione indica dei criteri precisi per l'istituzione di ciascun tipo di corso:

- a. i corsi per il primo inserimento sono istituiti sulla base di due ordini di considerazioni:
 - i fabbisogni del mercato del lavoro, in relazione alle realtà locali;
 - i risultati ottenuti, in termine di assorbimento, dagli allievi qualificati presso le strutture formative regionali e statali;

le altre due si sono rivelate controproducenti. La complessità (ma il termine usato da un esperto è stato "farraginosità") delle procedure di programmazione mette in stato di stallo qualsiasi politica di innovazione e sviluppo del sistema: ad ogni passaggio le proposte corrono il rischio di caricarsi di incrostazioni che rispondono a esigenze di natura politico-clientelare, con una grande probabilità quindi di risultare – alla fine dell'iter decisionale – svuotate della loro logica di partenza. Ancor più drastico è il giudizio espresso sul sistema di delega previsto dalla legge: la dimensione scelta nella grande maggioranza dei casi non è dotata di risorse adatte a gestire i contenuti della delega. È il caso di molti Comuni, per non parlare dei Consorzi di Comuni che spesso o non si sono neppure costituiti o stentano a funzionare. Infine i Comprensori: la legge regionale scommetteva su questa articolazione territoriale creata ex novo negli anni settanta e faceva dei Comitati comprensoriali un referente importante della programmazione di FP. Dopo quasi dieci anni di non-funzionamento, i Comprensori sono stati recentemente soppressi. In realtà, rispetto alle scelte di partenza, si assiste oggi a un profondo ripensamento da parte della Regione stessa, con la tendenza a recuperare a sé la programmazione delle attività ricorrenti, a stimolare progetti finalizzati attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati, a creare insomma le condizioni per una programmazione più efficace ...".

Nel piano pluriennale 1984-1985 si legge: "la delega è il principale problema irrisolto in sede di applicazione della legge 8/80" e si sostiene che l'evoluzione della stessa legislazione regionale rende improbabile il trasferimento delle funzioni amministrative ai Consorzi di Comuni e tende a porre le Province quali "soggetti fondamentali per funzioni di programmazione, coordinamento e gestione delle materie delegate".

Figura n. 41 - Processo programmatico (L. reg. n. 8/80)



- b. i corsi finalizzati sono istituiti, previa verifica, circa la destinazione degli allievi (certificazione da parte delle imprese dell'esigenza e della sicura volontà di procedere ad assunzioni nominative);
- c. i corsi per lavoratori occupati sono istituiti o autorizzati in caso di accordi sindacali, di convenzioni o intese con le aziende, o in previsione di programmi di innovazione, riconversione, investimento, riorganizzazione;
- d. i corsi speciali, in favore di soggetti portatori di handicap di detenuti presso istituti di rieducazione o di pena, sono istituiti in base all'efficacia sociale e alle effettive e specifiche necessità di intervento.

Gli otto livelli di certificazione (rilasciata al termine dei corsi) erano nel 1984/85: di prima qualifica (post scuola dell'obbligo), di frequenza post qualifica, di specializzazione post qualifica, di frequenza post diploma, di specializzazione post diploma, per studenti laureati, per conduttori di impianti termici, di frequenza di corsi di base.

L'incrocio tra le quattro tipologie di intervento e gli otto livelli di certificazione determina 17 differenti famiglie di corso possibili.

La matrice della tabella n. 18 fornisce il peso di ciascuna di esse, sulla base della distribuzione del numero di allievi previsti dal piano di Formazione Professionale 1984/85. La popolazione di un po' meno di 21.000 allievi risultava così ripartita:

- l'82% di giovani;
- un po' meno del 16% di lavoratori occupati;
- circa il 2,5% di iscritti a corsi speciali.

Tabella n. 18 - *Distribuzione degli allievi per tipologia e certificazione formative (a. f. 1984-85; v. %)*

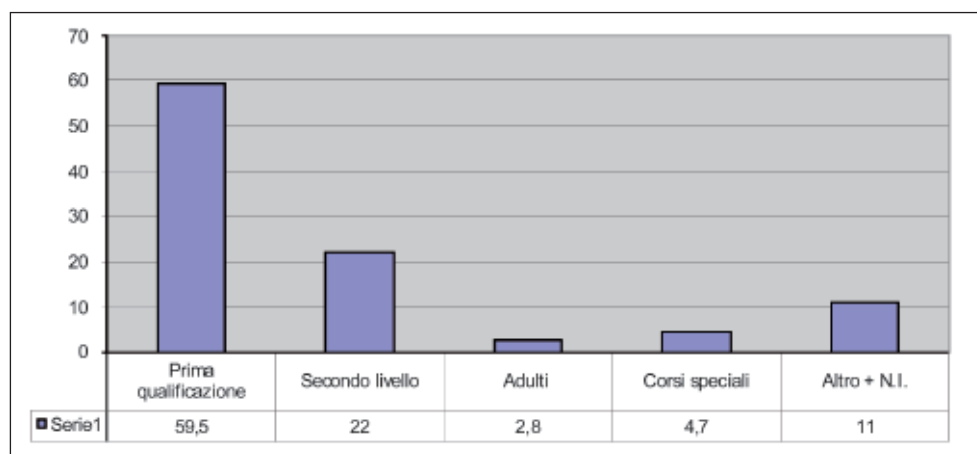
Tipologia Certificazioni	GIOVANI		LAVORATORI OCCUPATI	CORSI SPECIALI	TOTALE
	1° Inserimento	Finalizzati			
Prima qualifica	61,9	0,1	3,1	1,2	66,3
Frequenza Post-qualifica	0,6		1,7		2,3
Specializzazione Post-qualifica	1,2	2,6	1,1		4,9
Frequenza Post-diploma	0,8		4,1		4,9
Specializzazione Post-diploma	12,6	2,2	1,5		16,2
Studenti laureati	0,1				0,1
Conduttori impianti termici			4,1		4,1
Frequenza corsi base				1,2	1,2
Totale	77,2	4,9	15,6	2,4	100

Fonte: *Fondazione Agnelli*

I corsi di prima qualifica interessavano oltre il 66% della popolazione; la percentuale degli iscritti ai corsi di frequenza e specializzazione post qualifica era di un po' più del 7%; mentre la percentuale di allievi già in possesso di un diploma superava il 21%.

Qualche anno dopo, nell'a. f. 1989-90 la situazione è mutata, almeno in termini relativi: la prima qualificazione passa dal 66,3% al 59,5%, mentre il secondo livello rimane sostanzialmente invariato sul 21%³³⁶. È vero che i dati della Tabella n. 18 fanno riferimento agli allievi e quelli del Grafico n. 17, invece, riguardano i corsi, ma data la stretta correlazione tra le due variabili, la situazione evolutiva che ne abbiamo ricavato, è sostanzialmente verosimile. Va, comunque, notato che la situazione piemontese si allontana dalla media nazionale sia per le attività di primo livello che per quelle di secondo, sia nell'anno formativo iniziale che in quello finale della serie. Nel 1984-85 la media nazionale per la prima qualificazione faceva registrare il 58,9% e nel 1988-89 il 44,6%, mentre il Piemonte si attestava rispettivamente su +7,4 punti percentuali nel 1984-85 e su +1,4 punti percentuali nel 1989-90. Ugualmente, il secondo livello di questa Regione aveva un peso relativo maggiore rispetto alla media nazionale: di +16,3% nel 1984-85 e di +7 nel 1989-90.

Grafico n. 17 - *Tipologie di attività formative* (a. f. 1989-90; v. %)



Fonte: ISFOL

Nel 1984 operavano in Regione 33 Enti con 97 sedi, di cui 27 nella formazione extra-agricola con 86 sedi³³⁷, riconducibili a 4 gruppi: amministrazioni pubbliche, organizzazioni dei lavoratori, organizzazioni religiose, organizzazioni varie.

³³⁶ SCHIAVONE N., PARACONE C., *Una formazione alle professioni che cambiano*, op. cit., p. 34.

³³⁷ ENAIP, Regione Piemonte, IAL, Comune Torino, CNOS, CIOFS, Casa Carità Arti e Mestieri, C.G. Pastore, FICIAP Casa d. Gioventù, ENGIM, Consorzio Interaziendale. Alto Canavese, ENAP, S. Maria d. Grazie, Comune Orbassano, Amm. Prov. Vercelli, Cons. FP Canavese, Istituto. Salotto e Fio-

La tabella n. 19 indica i pesi di ogni raggruppamento: ciascuno dei primi tre gestisce circa un terzo della Formazione Professionale piemontese.

Le Amministrazioni pubbliche interessate sono una decina: oltre alla Regione, una Provincia, alcuni Comuni tra i quali quello di Torino. Nel secondo raggruppamento si collocano l'ENAIP e lo IAL, rispettivamente con circa 200 corsi e 3700 allievi e circa 150 corsi e 2800 allievi. Con una trentina di sedi di Formazione Professionale, le organizzazioni religiose d'ispirazione cristiana possono contare sulla struttura più diffusa in Piemonte: CNOS e CIOFS gli Enti con il maggior numero di allievi. Nell'ultimo raggruppamento, che per esclusione riunisce gli Enti non classificabili nei tre precedentemente esaminati, spicca la presenza di due Consorzi del Canavese: quello Interaziendale per l'Alto Canavese, quello per la Formazione Professionale nel Canavese³³⁸.

Sullo stesso tema abbiamo dati di fonte ISFOL, riferiti, però, all'a. f. 1988-89 e organizzati in un sistema classificatorio molto diverso, e quindi con scarse possibilità di comparazione, con i dati di fonte Fondazione Agnelli.

Tabella n. 19 - *Peso dei gruppi di enti di Formazione Professionale operanti in Piemonte* (a. f. 1984-85; v. %)

Tipologie di Enti	% ore allievi	% corsi	% allievi
Amministrazioni Pubbliche	32	33	33
Organizzazioni Lavoratori	29	34	32
Organizzazioni Religiose	32	28	30
Organizzazioni Varie	7	5	5

Fonte: *Fondazione Agnelli*

rito, Sc. D. Bosco Rivarolo, Cons. Cusio per la FP, Istituto. A. Banda, ISAP, Comune Verbania, Comune Tortona, Comune Alessandria, Centro Studi D. Minzoni, Comune Acqui Terme, Silenziosi Operai della Croce, Amministrazione Prov. Cuneo, Comune Agliano, Istituto Villa Chiara, Cooperativa Luisa Levi, La Giovanna

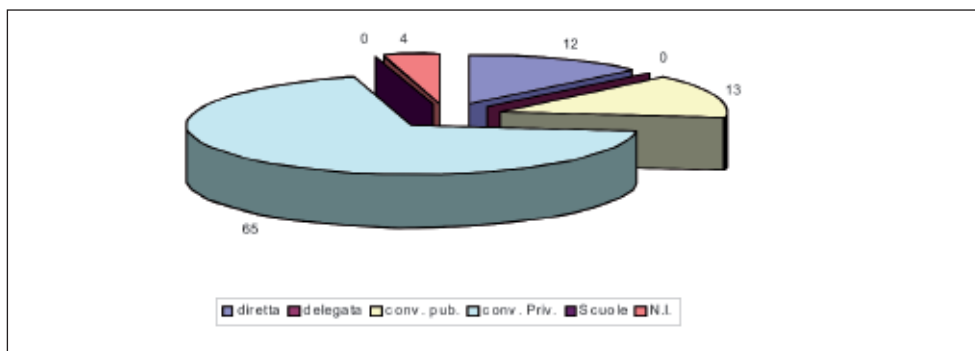
³³⁸ A conclusione di un'analisi sulle diverse culture degli Enti di FP operanti in Piemonte, il testo precedentemente citato *Una formazione alle professioni che cambiano* afferma: "Le Amministrazione Pubbliche in genere trascurano la formazione nei comparti più innovativi; orientano massicciamente i loro interventi sul primo inserimento dei giovani, ma con un indice basso di finalizzazione; danno scarso peso alla formazione dei lavoratori occupati e a quella di 2° livello (diplomati). Da questo orientamento si discosta nettamente il Comune di Torino: le *Organizzazioni dei Lavoratori* (ACLI e CISL) si distinguono per la massima attenzione rivolta ai comparti amministrativo e informatico e per lo scarso interesse verso le attività industriali di fabbrica, in particolare quelle più innovative. La percentuale dei corsi finalizzati è minima, mentre molto elevata è quella dei corsi post-diploma. Se si esclude il CIOFS, le *Organizzazioni Religiose* concentrano i loro interventi sui comparti industriali tradizionalmente forti. I corsi destinati ai giovani hanno una percentuale di finalizzazione molto elevata, così come molto elevato è l'interesse per la formazione dei lavoratori occupati. Gli interventi restano centrati sul 1° livello e sulla post qualifica; mancano quelli per giovani diplomati. I *Consorzi* mostrano un'attenzione polarizzata sui comparti industriali più forti (in particolare quelli innovativi) e sulle attività artigiane e terziarie più tradizionali. I corsi hanno un alto indice di finalizzazione e registrano una spiccata tendenza verso una FP diversa dal P livello (minima percentuale di corsi)".

Delle 94 sedi censite il 26% appartiene alla sfera pubblica e il 69% all'area del privato-sociale.

Il personale che opera in questi Centri ammonta a 1.791 unità: 232 dipendenti pubblici e 1.559 delle strutture convenzionate.

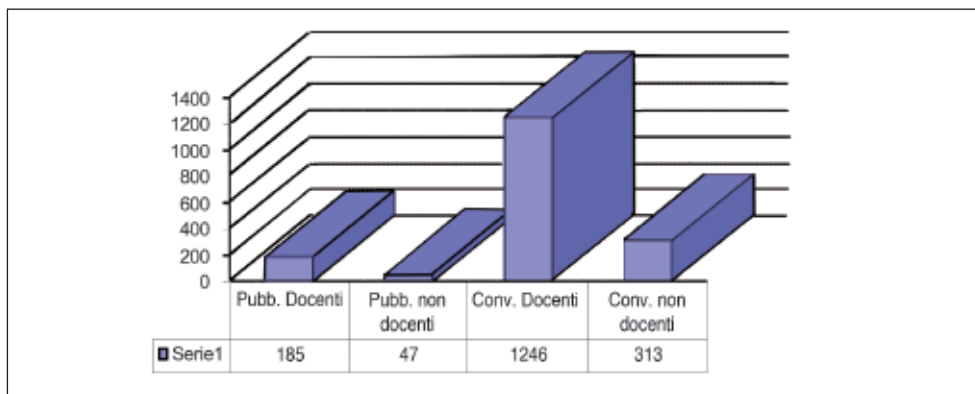
Negli obiettivi del Piano pluriennale 1984-87, dal punto di vista organizzativo-gestionale, i CFP avrebbero dovuto sviluppare nuove capacità per assumere una nuova fisionomia, meno scolastica e più in contatto con il territorio.

Grafico n. 18 - Numero di sedi per tipologia di gestione (1988-89)



Fonte: ISFOL

Grafico n. 19 - Distribuzione del personale della Formazione Professionale (a. f. 1988-89)



Fonte: ISFOL

Si tratta di una delle prime elaborazioni del modello agenziale di CFP che nel tempo assumerà connotazioni organizzative e funzionali più nette e definite e che in questa fase è ancora ad un livello di modellistica embrionale.

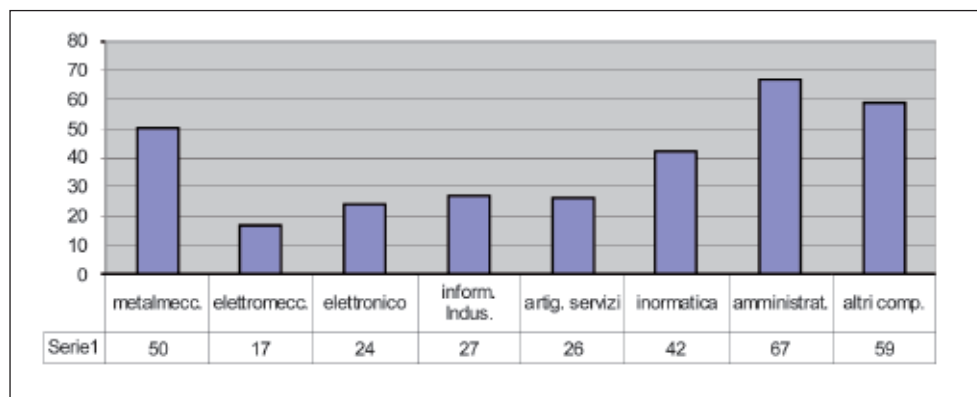
Sempre sul versante della formazione degli operatori si segnala l'iniziativa avviata nel 1988 di un progetto di "Formazione a distanza" su un tema scelto da un'apposita commissione Enti-Regione, sull'argomento "La comunicazione con

particolare riferimento alla comunicazione in azienda e alla comunicazione mediata³³⁹. Il progetto è proseguito l'anno successivo con la realizzazione di un ulteriore pacchetto multimediale per l'autoapprendimento avente come tema "Le tecniche didattiche".

Per quanto attiene alla progettazione formativa la Regione non ha prodotto ordinamenti didattici ma sono state elaborate guide curriculari settore per settore, assimilabili agli ordinamenti didattici.

Gli oltre 1000 corsi erogati dai CFP piemontesi, nell'a. f. 1984-85, erano classificati in sedici comparti: 7 attinenti alle attività industriali di fabbrica³⁴⁰ e coprivano circa il 65% del monte ore erogate; tre comparti si riferivano all'artigianato di servizio, di produzione e artistico tipico e complessivamente assorbivano un po' più del 12% del monte ore; due comparti, l'informatico e l'amministrativo riguardavano le attività di servizio (per l'industria e il terziario) con circa il 21% del monte ore; tre comparti, infine, alberghiero, lavoratori autonomi, turistico, si riferiscono ad attività terziarie, insieme al comparto "colture e giardinaggio" coprivano un po' più del 2% del monte ore. Le denominazioni corsuali utilizzate erano 312, distribuite nei comparti, come da Grafico n. 20.

Grafico n. 20 - Distribuzione per comparti di denominazioni corsuali (a. f. 1984-85)



In sintesi, se si ragiona in termini di ore/allievi, si può stimare che il 50-60% della FP erogata in Piemonte è destinata a preparare:

- costruttori al banco con ausilio di M.U. nei diversi indirizzi;
- addetti ai lavori d'ufficio (segretarie);
- montatori manutentori di sistemi di comando e di controllo (elettromeccanica).

³³⁹ Il pacchetto multimediale era costituito da: guida per i tutor, video-cassetta, audiocassetta, dispense su materiale cartaceo e software informatico.

³⁴⁰ Metalmeccanico, elettromeccanico, elettronico, informatico industriale, tessile abbigliamento, grafico, chimico.

La restante quota è dispersa in una miriade (oltre duecento) di denominazioni di corso differenti.

Problematico un confronto con i dati ISFOL di fine decennio (cfr. Tabella n. 20) a causa, anche in questo caso, di classificazioni diverse.

Tabella n. 20 - *Corsi programmati per tipologia e settore (a. f. 1989-1990)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	2			2		4
INDUSTRIA E ARTIG.	380	44	19	25	69	537
- Meccanica metallurgia	22	33	12	20	38	325
- Elettricità elettronica	108	7	3	1	27	146
- Edilizia	3	1				4
- Legno mobili arredam.	1			2		3
- Grafica fotografia cartot.	14	1		2	1	18
- Alimentare			3			3
- Tessile		1				1
- Abbigliamento	24	1			2	26
ATTIVITÀ TERZIARIE	121	142	5	13	24	305
- Turismo	1	1				2
- Lavori ufficio	88	55	1			146
- Ristorazione	28		1		1	30
- Attività promoz. pub.	1	3				4
- Ecologia e ambiente	1				1	2
- Informatica	2	82	3	3	7	97
- Varie		1		10	13	24
TOTALE GENERALE	503	186	24	40	93	846

Comunque “l’industria e l’artigianato” della classificazione ISFOL, riconducibili in buona sostanza alle “attività industriali di fabbrica”, insieme, hanno un peso percentuale del 63%, (ma all’interno di questo magma di comparti il solo metalmeccanico rappresenta il 38% di tutti i corsi programmati e l’elettricità ed elettronica il 18%), le attività terziarie il 36% (con i corsi relativi ai “lavori d’ufficio” e all’“informatica”, che costituiscono il 28% del totale) e l’agricoltura un insignificante 0,5%.

Un dato è certo rispetto alla rilevazione dell’84-85, la diminuzione degli interventi programmati, per problemi legati alle disponibilità finanziarie.

“Se il nodo della spesa nel passato non ha consentito l’incremento dell’attività complessiva, il suo acuirsi obbliga l’amministrazione regionale a realizzare economie contraendo il volume corsuale mediante l’assunzione di più rigorosi criteri per la selezione degli interventi da attuare; il primo e fondamentale criterio è costituito dalla finalizzazione occupazionale;... La collocazione professionale degli allievi qualificati dovrà comunque essere validata attraverso la procedura di rilevazione statistica”³⁴¹.

Il testo citato fa riferimento a procedure di rilevazione statistica per accertare la finalizzazione degli interventi. La Regione Piemonte vanta in tema di verifica della collocazione professionale degli utenti una lunga e consolidata tradizione. La prima indagine che rientra in questo ambito fu condotta nell’anno 1984 in collaborazione con l’Osservatorio sul mercato del lavoro e riguardava i qualificati nell’a. f. 1981/82.

La “Rilevazione nella collocazione professionale degli allievi qualificati nell’anno 1984/85”, così era titolato il report finale, faceva emergere che tra i 4.553 soggetti qualificati intervistati il 68% era occupato e di questi il 70,3% dichiarava di svolgere un lavoro coerente con la qualifica conseguita. Tra i canali attivati quello più efficace era risultato il CFP, che ha “mediato” la collocazione dei 25,4% degli occupati.

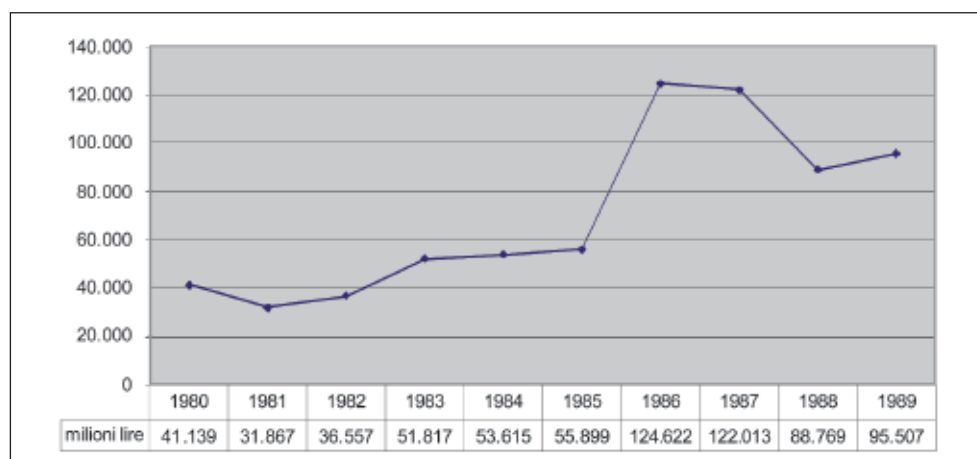
Tale iniziativa ha rappresentato un momento fondamentale nel definire l’impianto metodologico con cui sono state condotte tutte le proposte successive. Dal 1987 l’Assessorato ha reso costante e continuativa negli anni la rilevazione sulla collocazione degli allievi in uscita dal sistema, per creare una serie storica di conoscenze tali da consentire più obiettive elaborazioni di strategie di programmazione della attività. Le indagini riguardano l’universo dei qualificati a due anni circa dal conseguimento della qualifica³⁴².

³⁴¹ Cfr. REGIONE PIEMONTE ASSESSORATO ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, Circolare del 22 marzo 1988, *Programma annuale dei corsi di formazione professionale. Presentazione delle proposte*.

³⁴² L’elenco dei soggetti da intervistare viene fornito direttamente ai CFP, (poiché anche le informazioni di tipo anagrafico relative agli ex allievi sono presenti ed organizzate su supporti magnetici nel sistema informativo regionale) ai quali tocca l’onere di contattare i licenziati e di condurre l’intervista. Il questionario utilizzato indaga sulla situazione dei qualificati, sugli aspetti qualitativi dell’occupazione, sulla coerenza con la qualifica, sulla posizione professionale, sui canali attivati. A raccolta dati ultimata si provvede ad effettuare controlli su un campione casuale estratto dall’insieme di coloro che hanno dichiarato di trovarsi nella condizione di occupato presso le sezioni comunali del collocamento. La verifica si effettua sulla data di assunzione e sulla ragione sociale della ditta per confermare l’affidabilità dei dati.

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 21.

Grafico n. 21 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali*

6.3. Regione Liguria



La Formazione Professionale ligure è regolamentata dalla legge n. 27/79, elaborata quasi a ridosso dell'approvazione della legge quadro. Nonostante i diversi tentativi di revisione complessiva e alcune modifiche (di natura gestionale)³⁴³ la L. reg. n. 27 rimarrà in vigore fino al 2009³⁴⁴.

Non è stato mai attivato l'istituto della delega la cui disciplina veniva rinviata dalla L. reg. n. 27 ad un'apposita normativa da emanarsi dopo l'attuazione della legge di riforma degli Enti locali.

Il processo programmatico previsto dalla legge presenta un paradigma "consolidato": la Giunta Regionale, dopo aver sentito la consulta Regionale, le parti sociali, i distretti scolastici e gli altri "enti interessati" predispone il Piano triennale (cfr. Figura n. 42).

Quello della programmazione è il vero problema del sistema ligure, secondo il Rapporto ISFOL, che afferma: "la formulazione del piano annuale tende a configurarsi come la fotografia delle proposte presentate dagli Enti di formazione, rispetto ai quali la Regione esprime solo un giudizio di compatibilità"³⁴⁵.

Scarso il contributo dell'Osservatorio Regionale sul Mercato del lavoro³⁴⁶, che attivato nell'84, opera, presso l'Assessorato al Lavoro e alla Formazione Professionale, con la finalità dichiarata di dare un fondamento alla "progettazione della formazione professionale e all'orientamento", mediante l'analisi su "stato e tendenze dei settori produttivi" e l'individuazione di "mutamenti nella professionalità e nella composizione della forza lavoro".

A fine decennio, per la predisposizione del piano 1988-89, la Regione ha sperimentato un modello di "programmazione partecipata", aprendo al coinvolgimento dei vari soggetti operanti nell'analisi e individuazione dei fabbisogni formativi sul mercato del lavoro. In questa ottica, la formulazione del piano è stata preceduta da un'intensa attività di rilevazione dei trend economici e della composizione quantitativa e qualitativa del tessuto economico-produttivo esistente nelle diverse realtà

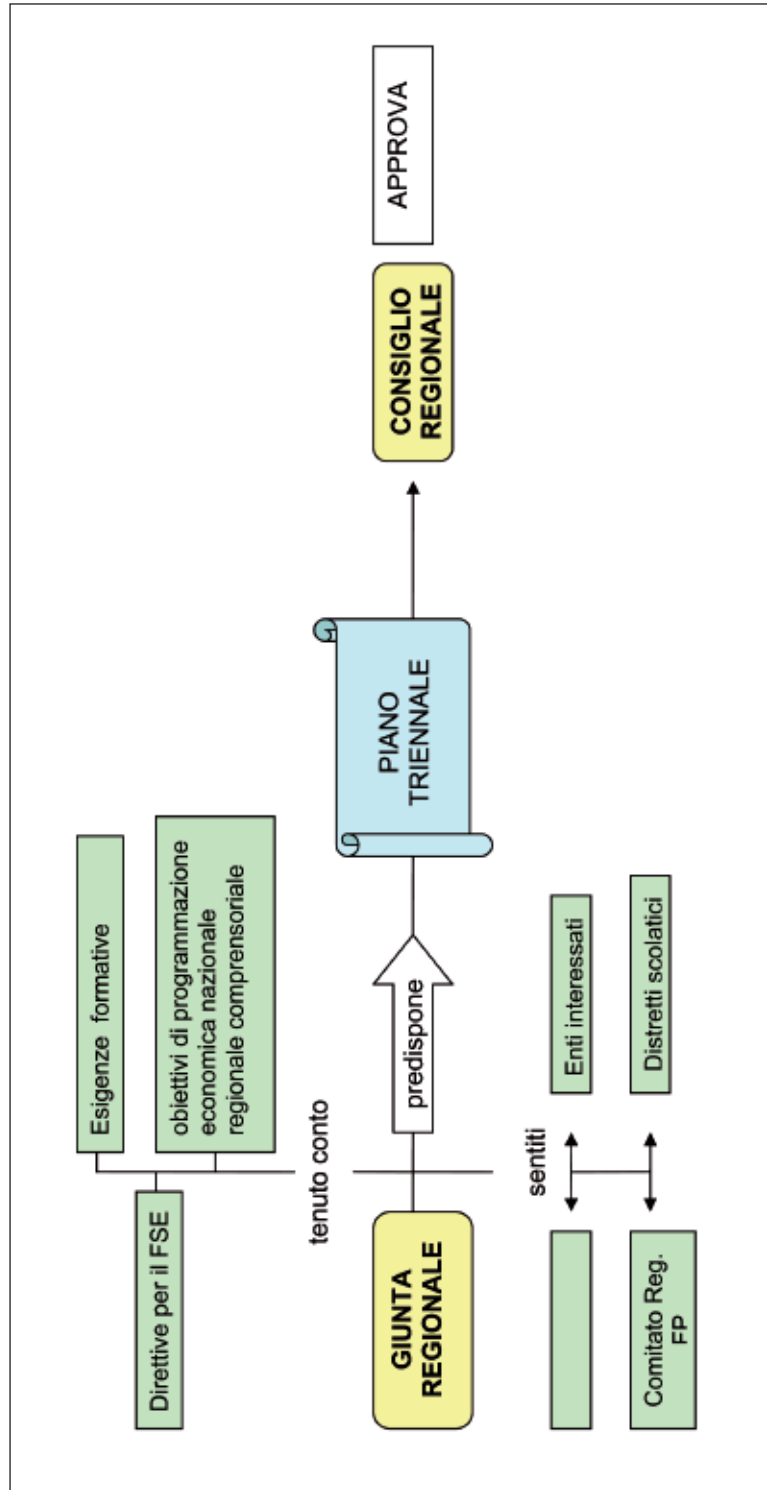
³⁴³ Cfr. L. reg. n. 43 del 1993, *Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione*, in B.U.R. LIGURIA, N. 20, del 22 settembre 1993; L. reg. n. 4, *Modifica dell'articolo 2 della legge regionale 6 settembre 1993 n. 43 "Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione, professionale"*, in B.U.R. LIGURIA, n. 3, del 14 febbraio 1996; L. reg. n. 23 del 29.11.2004, *Interventi di sostegno al sistema della formazione professionale bollettino ufficiale della regione Liguria*, n. 11, del 1 dicembre 2004.

³⁴⁴ Cfr. L. reg. n. 28 dell'11 maggio 2009, *Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*, in B.U.R. LIGURIA, n. 8, del 20 maggio 2009.

³⁴⁵ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1987 Formazione - Orientamento - Nuove tecnologie - Professionalità*, F. Angeli, Milano 1987, p. 108, "In genere a fronte di una dichiarata tendenza a svolgere corsi mirati, finalizzati all'occupazione si riscontrano notevoli difficoltà derivanti dai condizionamenti di un sistema troppo strutturato e rigido che non permette alcuna flessibilità nella definizione dei corsi".

³⁴⁶ Cfr. L. reg. n. 20 del 28 marzo 1984, *Istituzione dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro*, in B.U.R. LIGURIA, n. 16 del 18 aprile 1984.

Figura n. 42 - *Processo programmatico (L. reg. n. 27/79).*



territoriali liguri. Queste analisi, svolte ad integrazione di quelle compiute dall'Osservatorio sul mercato del lavoro e presentate in una conferenza regionale per l'occupazione, hanno consentito la formulazione di una prima lettura del territorio sottoposta, poi, all'analisi delle parti interessate. Successivamente è stata predisposta una griglia di lettura delle proposte formative, articolata in quattro sezioni (destinatari, aree produttive/formative, livelli di formazione, tipi di attività)³⁴⁷, per poterle rapportare ai bisogni rilevati; sulla base di tale griglia si è proceduto a interviste/verifiche con le Camere di commercio e con le più rappresentative forze economiche e sociali.

Si è potuto, in tal modo, rilevare il panorama complessivo ed articolato dei bisogni formativi dal punto di vista quantitativo e/o settoriale³⁴⁸.

Rispetto alla quantità e complessità dei bisogni espressi (di gran lunga superiori alle capacità e potenzialità di risposta da parte del sistema regionale) si sono scelte 3 aree prioritarie: impatto tecnologico³⁴⁹, interventi per fasce deboli, recupero di capacità interne. Dalla prima priorità sono scaturiti interventi su tre livelli:

- trasferimento di conoscenze dalla Formazione Professionale alla scuola secondaria mediante un progetto sperimentale con l'IRRSAE³⁵⁰;
- aumento del "tasso di tecnologia" nei corsi di prima e di seconda formazione e trasferimento di esperienze e conoscenze dal FSE all'attività ordinaria;
- incremento dell'attività d'aggiornamento e specializzazione per lavoratori, con maggiore finalizzazione alle tecnologie.

³⁴⁷ Prima sezione: *destinatari* (lavoratori autonomi/imprenditori, dipendenti, inoccupati, fasce deboli, minacciati di disoccupazione); seconda sezione: *aree produttive/formative* (agricoltura e pesca, artigianato artistico, artigianato di servizio, commercio e distribuzione, turistico/alberghiero, attività sociali, informatica, elettronica, tessile abbigliamento confezioni, chimica, edilizia, attività impiegate amministrative, attività impiegate tecniche, metalmeccanico, marittimo portuale, termoidraulica, ambiente, lavorazione del legno); terza sezione: *livello di aggiornamento, specializzazione, riqualificazione*; quarta sezione: *tipo di attività* (consolidata, innovativa, sperimentale); quinta sezione: *area d'intervento formativo* (territoriale, regionale, extraregionale)

³⁴⁸ Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989*, vol. II, *Formazione - Orientamento - Nuove tecnologie - Professionalità*, F. Angeli, Milano 1989, p. 50.

³⁴⁹ Cfr. REGIONE LIGURIA, *Piano di attività di formazione professionale 1988-89*, "La diffusione di tecnologie di automazione e di informatizzazione può assumere caratteri di *job killer* ove non affiancata e sopportata da adeguati interventi formativi. Il riscontro di questa affermazione si può ritrovare nella caduta di utilità (ai fini dell'inserimento lavorativo) di molti titoli rilasciati dalla scuola secondaria superiore, nonché delle vicende relative alla diminuzione dei posti di lavoro in Liguria".

³⁵⁰ Gli IRRSAE (Istituti di Ricerca Regionali, di Sperimentazione e Aggiornamento Educativi) sono stati enti "tecnici" promossi dal Ministero della Pubblica Istruzione ed istituiti con D.P.R. 31.05.1974, anno in cui sono nati, fino al 2007, anno in cui sono stati soppressi per essere assorbiti in un'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica. La funzione degli IRRSAE è stata quella di dare supporto all'amministrazione scolastica ed in particolar modo alle istituzioni scolastiche diffuse sul territorio. Le attività svolte sono state prevalentemente legate alla ricerca educativa indirizzata a raccogliere e ad elaborare e diffondere la documentazione pedagogico-didattica, a condurre studi in campo educativo, a promuovere ed assistere l'attuazione di progetti di sperimentazione, ad organizzare ed attuare iniziative di "monitoraggio" e di aggiornamento sul campo.

La seconda priorità, quella relativa alle “fasce deboli”(termine che comprende una pluralità di condizioni oggettive che accrescono le difficoltà di un inserimento/reinserimento lavorativo stabile e regolare), rappresenta un fenomeno di continuità e discontinuità nella programmazione ligure. Si prosegue, infatti, nella linea che già aveva portato la Regione, negli anni passati, ad avviare attività formativa per fasce deboli, in particolare per detenuti ed ex tossicodipendenti, ora con questo piano si dà una prima risposta formativa di base ad altre categorie, con interventi mirati alle loro specifiche condizioni di partenza: adolescenti a rischio, ex detenute, immigrati, quadri cooperative integrate, donne oltre i 35 anni.

La terza priorità “recupero di capacità interne”, relativa all’aggiornamento delle risorse umane impegnate nel sistema formativo regionale, scaturisce dalla constatazione che “... Occorre riconoscere che i processi di trasformazione produttiva, tecnologica ed organizzativa sono così celeri da rendere impensabile che il complesso dei docenti del sistema formativo possa stare al passo con le innovazioni”. Per sopperire a tale criticità la Regione “negli ultimi anni ha fatto ricorso massiccio, in assenza di attività di aggiornamento per i docenti, ad esperti e consulenti per la realizzazione dei corsi a più alto contenuto qualitativo...”; soluzione, peraltro, ritenuta insoddisfacente “occorre, però, rilevare la scarsa “ricaduta” che il ricorso ad esperti ha comportato nella cultura dei Centri”³⁵¹.

Sulla base di queste analisi, nella predisposizione del piano 88/89 si è intervenuto su quattro fronti:

- predisposizione di un “pacchetto” di aggiornamento, a titolarità della Regione, per garantire la necessaria omogeneità per i docenti del sistema. In sostanza, s’intendeva avviare interventi di carattere contenutistico ed altri finalizzati alla creazione di nuove professionalità³⁵²;
- avvio di sperimentazioni di collegamento fra la Formazione Professionale ed il sistema dei contratti di formazione/lavoro;
- avvio di alcune sperimentazioni, recuperando capacità progettuali presenti nei Centri, in particolare, con un modulo di “orientamento all’attività formativa”, con il duplice scopo di migliorare l’organizzazione didattica e ridurre il tasso di abbandono a corsi avviati;
- recupero nell’attività ordinaria di esperienze e know-how di precedenti corsi realizzati con il contributo del FSE, valorizzando capacità di docenti “interni” al sistema e limitando il ricorso ai consulenti per i soli aspetti innovativi.

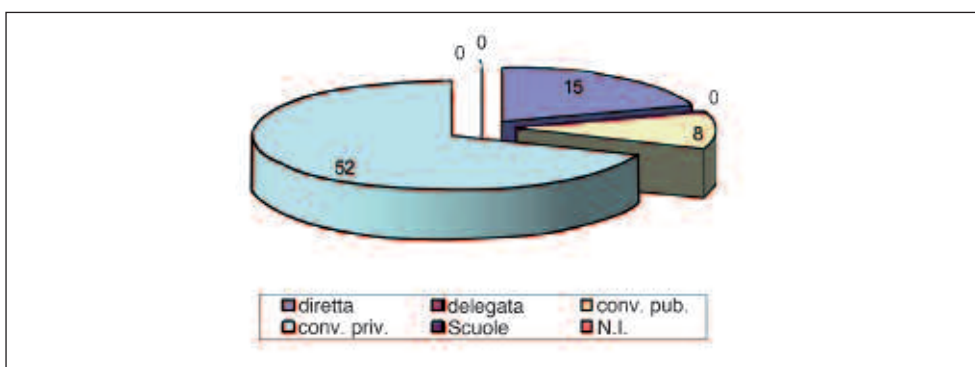
³⁵¹ Cfr. REGIONE LIGURIA, *Piano di attività di formazione professionale 1988-89*.

³⁵² I primi, essenzialmente rivolti alla conoscenza delle nuove tecnologie e dell’informatica di base, svolti, ove possibile, anche con stage presso aziende particolarmente qualificate tecnologicamente allo scopo d’assicurare un miglioramento contenutistico nelle prossime attività. I secondi, molto più metodologici, miravano a formare tutor e coordinatori, previa definizione di queste figure da parte della Regione, per migliorare il livello didattico e favorire la ricaduta delle esperienze innovative rispetto alla cultura dei Centri.

La gestione delle attività formative, in base alle prescrizioni della L. reg. n. 27/79³⁵³, può essere, per quanto riguarda la natura giuridica, diretta (Regione) o convenzionata (Enti locali della Regione, Enti di formazione, Organismi internazionali “qualificati nel campo della Formazione Professionale”), per quanto riguarda, invece, gli strumenti può essere realizzata in CFP, definiti come unità didattiche polivalenti destinate permanentemente alla FP, dotate di adeguati locali, laboratori, servizi, attrezzature, personale necessario per il funzionamento, o mediante progetti (solo per le aziende, singole o associate) (cfr. Figura n. 43). I progetti, però, non devono, coincidere “con le attività correnti di aggiornamento e riqualificazione aziendale”.

Nell’anno formativo 1989-90, su 75 CFP, 52 (pari al 69,3% di tutte le sedi formative) appartenevano all’area convenzionata privata (enti di formazione e un organismo internazionale: il BIC³⁵⁴), 8 all’area convenzionata pubblica (Enti locali) e 15 alla gestione diretta da parte della Regione (cfr. Grafico n. 22).

Grafico n. 22 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Il personale impegnato in questi CFP (cfr. Tabella n. 21), di ruolo o a tempo indeterminato, ammontava a 697 unità in media poco più di 9 persone per CFP): 244 dell’area pubblica-regionale e 453 dell’area convenzionata (le due aree in termini relativi costituivano rispettivamente il 35% e 65%).

Equilibrato il rapporto tra docenti e personale non docente, pari a circa il 70% e il 30%, nell’una e nell’altra area.

³⁵³ Cfr. Titolo IV, *Gestione delle attività di formazione professionale*, artt. 17,18, 20 e Titolo V, *Attività svolte da enti e da imprese*, artt. 30 e 32 L. reg. n. 27, 7 agosto 1979, *Disciplina delle attività di formazione professionale*.

³⁵⁴ Nel 1984 la Direzione Generale delle Politiche Regionali e di Coesione della Commissione Europea (DG-XVI) dà vita al progetto pilota “European Business & Innovation Centre”. Da allora sono stati creati 150 centri sparsi in tutta Europa (circa trenta in Italia), creati per supportare la nascita di Piccole e Medie Imprese innovative, sostenendo la creazione di nuovi posti di lavoro e il loro mantenimento. Il BIC coinvolge con la formula dell’azionariato gli Enti e le società interessate allo sviluppo di un’area o di una regione. In genere l’azionariato di un BIC è costituito da Regioni, Province, Camere di Commercio, Banche, privati, associazioni di categoria ecc.

Figura n. 43 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 27/79)

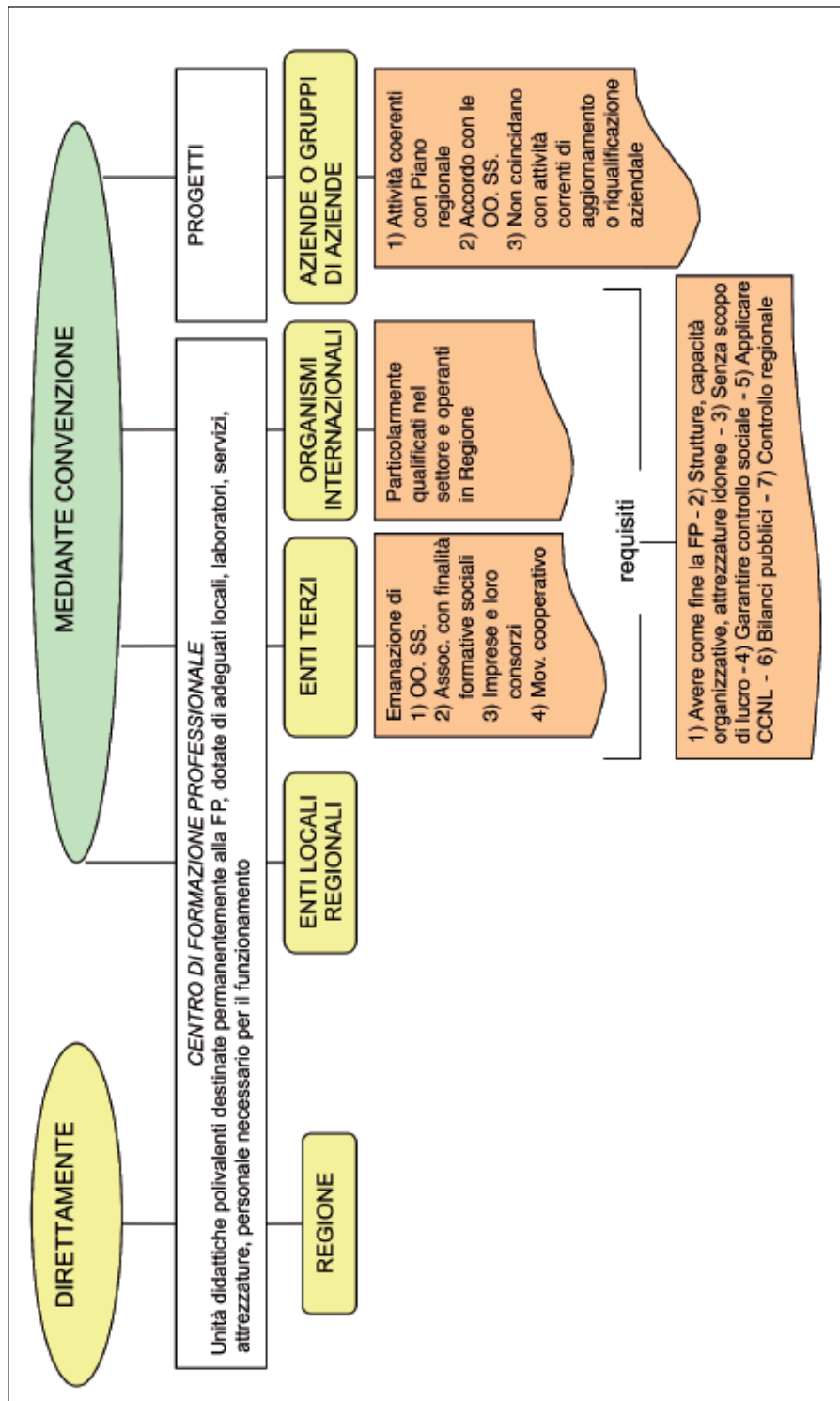


Tabella n. 21 - *Personale per funzione e per natura della gestione* (a. f. 1989-90)

Funzione	PERSONALE REGIONALE		PERSONALE AREA CONVENZIONATA	
Direttivo	9	3,7	26	5,7
Amministrativo	29	11,9	77	17,0
Ausiliario	35	14,3	28	6,2
Docente	171	70,1	322	71,1
Totale	244	100,0	453	100,0

Un indicatore significativo è dato dall'età media dei docenti. Un'età avanzata fa supporre una minore propensione all'aggiornamento del proprio patrimonio di competenze e, quindi, un insegnamento con qualche rischio di obsolescenza. Nell'area regionale la fascia d'età più bassa (sotto i 30 anni) rappresenta il 10,5% rispetto all'11,2% dell'area convenzionata. In quella relativamente giovane (dai 30 ai 45 anni) i regionali costituiscono il 64,7%, mentre i docenti dei CFP convenzionati il 65,9%. Nella fascia temporale della maturità "professionale" (da 40 a 45 anni) gli andamenti delle due aree fanno registrare una forbice di 2,1 punti: quella convenzionata il 14,3%, mentre quella regionale il 16,4%. La fascia potenzialmente più critica, quella a ridosso dell'età pensionabile, rappresentata dagli oltre 55enni, ha valori sostanzialmente identici tra il personale regionale di ruolo (8,2%) e quello a tempo indeterminato dei CFP (8,5%).

Se si considera che questi dati sono relativi ad un anno formativo che si colloca quasi alla fine degli anni '80 e che questo, sostanzialmente, è il personale che ha operato nel decennio, si può affermare che il sistema regionale ligure ha beneficiato prevalentemente di docenti relativamente giovani.

Per quanto riguarda il genere la percentuale della donna si ferma al 27,8%, minori sono, però, le donne dell'area regionale (22,2%) rispetto alle colleghe dei CFP convenzionati (27,9%), non occupano nessun posto direttivo e si concentrano prevalentemente nella funzione docente (57,3%, e in quella amministrativa 31,4%).

L'attività realizzata nel 1989-90 ammontava a 286 corsi, sistematizzati secondo una specifica classificazione per tipologie formative³⁵⁵. La stasi della grande industria pubblica ha spinto la Regione a muoversi verso l'area del terziario (con corsi di informatica e progetti rivolti alla piccola e media impresa e ad aziende di servizio) o verso un recupero dell'artigianato (tappezzieri, sarti, orafi, manutentori di fabbricati).

³⁵⁵ A1. Attività di prima formazione per giovani disoccupati con la sola scuola dell'obbligo e di età inferiore a 25 anni. A. a. Attività di prima formazione per giovani disoccupati in possesso di ammissione al terzo anno di scuola superiore o di diploma di qualifica (rilasciato da un Istituto professionale di Stato) e di età inferiore a 25 anni. A2 Attività di prima formazione per giovani disoccupati in possesso di diploma di maturità o di laurea di età inferiore ai 25 anni. B. b. Attività di specializzazione per persone già in possesso di qualifica e con esperienza lavorativa. C. Attività di qualificazione per adulti o persone già occupate, attività di riqualificazione. D. Attività di aggiornamento, perfezionamento, formazione permanente.

Nell'a. f. 1989-90 le attività del terziario rappresentano il 55,2%, mentre quelle del settore secondario si attestano sul 44% del volume corsuale (cfr. Tabella n. 22).

Tabella n. 22 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico* (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	1		1			2
INDUSTRIA E ARTIG.	70	23	27	6	0	126
- Estrattiva	1		1			2
- Meccanica metallurgia	36	9	11	4		60
- Elettricità elettronica	22	8	5	2		37
- Edilizia	3	4	7			14
- Legno mobili arredam.	4					4
- Grafica fotografia cartot.	2	1	2			5
- Abbigliamento	1					1
- Artigianato artistico	1	1	1			3
ATTIVITÀ TERZIARIE	45	45	59	6	3	158
- Acconciatura estetica	3					3
- Turismo		4	2	3		9
- Spettacolo	1					1
- Lavori ufficio	12	17	20			49
- Cooperazione			1			1
- Ristorazione	12					12
- Credito e assicurazione			1			1
- Attività promoz. pub.		3				3
- Distribuzione commerc.		1	3			4
- Trasporti	1	1	4			6
- Ecologia e ambiente	1	3	1			5
- Informatica	2	14	5			21
- Servizi socio-educativi	2	1	1			4
- Varie	11	1	21	3	3	39
TOTALE GENERALE	116	68	87	12	3	286
	40,6	23,9	30,2	4,2	1,1	100,0

Fonte: ISFOL

Nonostante le difficoltà, a causa della strutturazione e rigidità del sistema, anche la Liguria fa registrare in questo periodo un incremento delle attività di secondo livello. Diminuiscono, infatti, le iniziative formative per alcuni settori (meccanico, metallurgico, elettronico) tipicamente di base, mentre sono in aumento tipologie corsuali più vicine agli obiettivi di una formazione di secondo livello che sale al 23,9% del volume corsuale realizzato nel 1989-90 (contro il 18,4% dell'anno precedente). In sintesi, i dati regionali relativi al volume di attività corsuale presentano un ridimensionamento della formazione di base ed un considerevole aumento delle iniziative di secondo livello, mentre rimane stazionaria la formazione degli adulti.

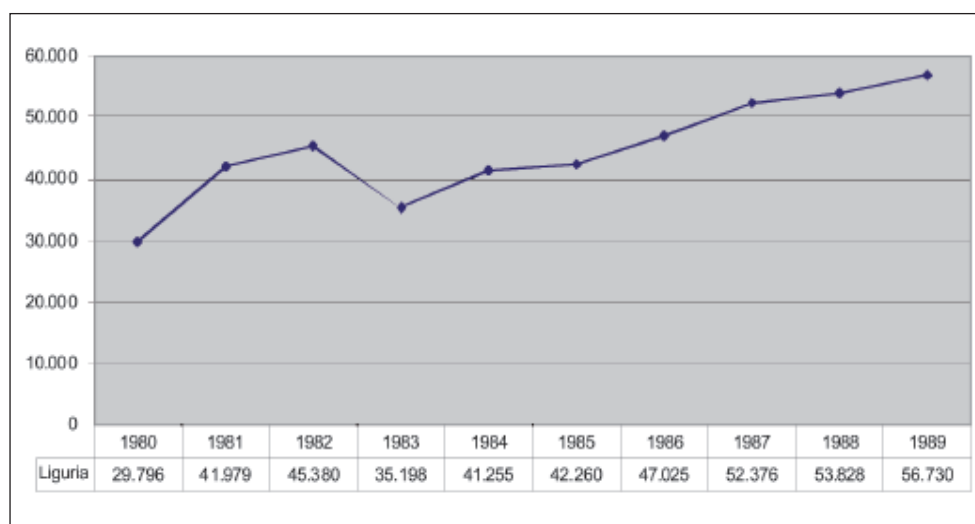
Significativo è stato, da parte della Regione, lo sforzo di ammodernamento delle strutture formative e di adeguamento delle attrezzature in linea con lo sviluppo di nuove tecnologie, dell'automazione, dell'informatica.

Sperimentazioni interessanti sono state avviate per la riqualificazione del personale docente in progettisti, orientatori, osservatori del mercato del lavoro, ma rimangono casi isolati e riguardano piccoli numeri, mentre l'esigenza di un processo di riqualificazione, che dovrebbe coinvolgere l'intero corpo docente, diventa sempre più pressante.

La formulazione di programmi formativi avviene sulla base delle esperienze pregresse in quanto mancano gli ordinamenti didattici e solo per alcune figure (elettromeccanici) si fa riferimento alle "fasce".

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 23.

Grafico n. 23 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80



Fonte: Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali

6.4. Regione Lombardia



La Lombardia ha rappresentato per un lungo periodo un autorevole punto di riferimento per la Formazione Professionale del nostro Paese.

Il sistema lombardo, – organizzato su parametri fortemente strutturati, con una attenzione costante alla definizione e alla formalizzazione dei processi didattici ed alle tecnologie educative, in uno scenario di rapporti istituzionali, che contemperano il ruolo di governo della Regione con quello gestionale (Comuni, Consorzi comuni, e Comunità montane) e di proposta (Province) dei soggetti territoriali e sub-regionali – è stato una delle espressioni più mature della cultura della Formazione Professionale degli anni '70 e dei primi anni '80. I meriti maggiori vanno attribuiti a chi per dieci anni (1975-1985) è stato Assessore regionale della Formazione Professionale: Filippo Hazon³⁵⁶.

Per il decennio in considerazione la normativa di riferimento è stata la L. reg. n. 95/80 *Disciplina della formazione professionale in Lombardia*³⁵⁷.

Non si trattava del primo provvedimento organico; infatti, già a ridosso del trasferimento delle competenze dallo Stato, nel 1972, era stata approvata una normativa provvisoria³⁵⁸, prorogata per più anni³⁵⁹, fino alla promulgazione, nel 1975, della L. reg. n. 93 *Ordinamento della formazione professionale in Lombardia*³⁶⁰.

³⁵⁶ Vedi nota n. 108.

³⁵⁷ L. reg. n. 95 del 07.06.1980, *Disciplina della formazione professionale in Lombardia*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 24, del 11 giugno 1980, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 6, del 12.06.1980, modificata con a) L. reg. 04.06.1981, n. 27, *Modifiche e aggiunte alla L. reg. 07.06.1980, n. 95*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 22, del 3 giugno 1981, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1, del 9-06-1981, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 23, del 10 giugno 1981, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1, del 13-06-1981; b) L. reg. 10.06.1981, n. 31, *Norme di riordino di disposizioni di spesa previste da leggi regionali, in conformità con le disposizioni della L. reg. 31.3.1978, n. 34, artt. 11-16*; c) L. reg. n. 68, del 27.08.1983, *Modifiche ed aggiunte alla L. R. 7 giugno 1980 n. 95 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia"*, in B.U.R., n. 35 del 31 agosto 1983, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 3; d) L. reg. n. 48 del 12.09.1986, *Modifiche alla LR 7 giugno 1980, n. 95 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia" e successive modifiche ed alla LR 1 agosto 1979, n. 42 "Ordinamento dei servizi e degli uffici della Giunta regionale e successive modifiche"*, in B.U.R., n. 38, del 17 settembre 1986, in SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1, del 17-09-1986; e) L. reg. n. 35 del 8 maggio 1990 *Sostituzione del nono comma dell'art. 19 della LR 7 giugno 1980, n. 95 concernente la disciplina della formazione professionale in Lombardia, già modificato dall'articolo unico della LR 4 giugno 1981, n. 27 e poi sostituito dall'art. 5 della LR 27 agosto 1983, n. 68*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 19, del 7 maggio 1990, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 2, dell'11.5.1990.

³⁵⁸ L. reg. n. 21 del 17.07.1972, *Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al DPR 15 gennaio 1972 n. 10*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 32, del 19 luglio 1972.

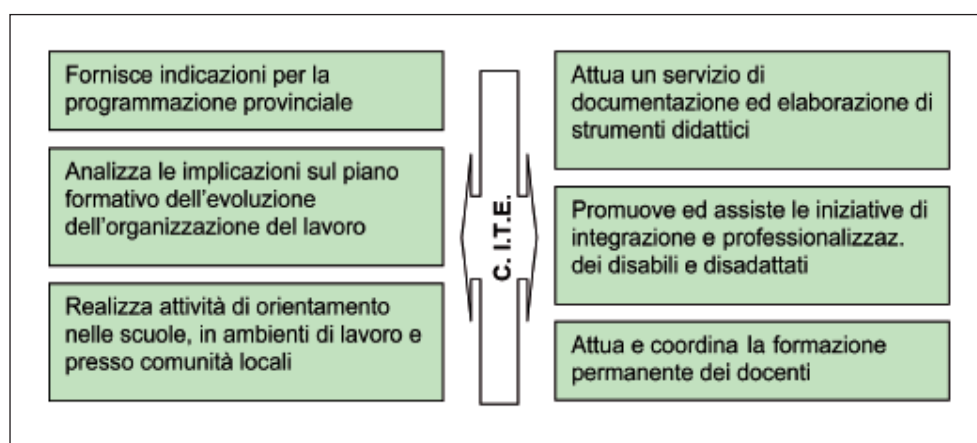
³⁵⁹ L. reg. n. 44 del 04.09.1973, *Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al DPR 15 gennaio 1972, n. 10"*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 36, del 5 settembre 1973. L. reg. n. 60, del 09.09.1974, *Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al DPR 15 gennaio 1972, n. 10"*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 37 del 11 settembre 1974.

³⁶⁰ L. reg. n. 93, del 16.06.1975, *Ordinamento della formazione professionale in Lombardia*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 24, del 11 giugno 1975.

La legge n. 95/80, come abbiamo già notato³⁶¹, mantiene quel carattere di ampiezza dello spettro normativo, che aveva la precedente legge del 1975. Essa si caratterizza:

- a. per la regolamentazione di numerosi istituti ed organismi che non si ritrovano nelle altre legislazioni regionali quali, ad esempio, i centri per l'innovazione tecnico educativa (CITE), con funzioni di sostegno e di supporto all'intero sistema formativo (art. 30; cfr. Figura n. 44), il centro per i servizi didattici audiovisivi (art. 31), il centro operativo (art. 32)³⁶², i centri alberghieri (art. 48), le scuole regionali per operatori sociali (art. 46) e quelle per la valorizzazione dei beni culturali (art. 50);

Figura n. 44 - Funzioni del Centro per l'innovazione tecnico-educativa (C.I.T.E.)



- b. per una specifica disciplina per l'apprendistato artigiano (artt. 43-45)³⁶³, per la formazione agricola (art. 47), per le arti ausiliarie del settore sanitario (art. 49);
- c. per un'articolata gestione della didattica nei centri, dove vengono coinvolti 4 soggetti: l'assemblea dei docenti³⁶⁴, il consiglio didattico, il coordinatore didattico e il direttore del centro (art. 32-35);
- d. per l'aperta difesa del pluralismo gestionale. L'art. 22 stabilisce l'equiparazione tra Centri pubblici e Centri convenzionati. L'art. 25 afferma che

³⁶¹ Cfr. vol. 1, pp. 415-416.

³⁶² Era stato previsto per l'attuazione di iniziative formative di particolare interesse regionale e di corsi che richiedevano speciale coordinamento o che per le loro caratteristiche non potevano far capo ad un centro.

³⁶³ Originale l'approccio alla materia dell'apprendistato (al quale nelle altre legislazioni regionali è tutt'al più dedicata una norma di rinvio), in quanto la legge individua nelle convenzioni con le botteghe artigiane un nuovo strumento di promozione e di governo della formazione professionale.

³⁶⁴ L'assemblea dei docenti può articolarsi anche per gruppi di materie e di intercorso.

“la regione per l’attuazione delle iniziative formative previste dalla programmazione regionale e nel rispetto della molteplicità delle proposte formative”, può convenzionare con enti secondo la normativa nazionale che fa propria, precisando e mettendo al primo posto “gli enti e le relative forme associative, che abbiano per fine la formazione professionale” (cfr. Figura n. 45). Alla progettazione didattica di tali enti è lasciata ampia libertà (art. 18);

- e. per un processo programmatico complesso (cfr. Figura n. 46) che vede la partecipazione di numerosi soggetti istituzionali e funzionali, a livello regionale o sub-regionale, impegnati in compiti di elaborazione e predisposizione della documentazione programmatica o in ruoli di consultazione e proposta. Sul primo versante troviamo in successione:
- la Giunta regionale impegnata nell’elaborazione di uno schema di progetto di piano pluriennale,
 - le Province nell’elaborazione di una proposta di piano provinciale pluriennale,
 - un comitato interassessoriale nella predisposizione di una proposta di piano triennale regionale.

Impegnati, invece, in compiti di consultazione e proposta, troviamo, a livello regionale, la consulta, l’osservatorio e la commissione consiliare; a livello territoriale-provinciale operano gli osservatori e le consulte provinciali, i distretti scolastici e gli enti di formazione e comitati di controllo sociale dei CFP;

- f. per sistema di delega a due livelli (artt. 62-63). Ai Comuni viene trasferita la gestione dei Centri già dipendenti dalla Regione, ad eccezione di quelli a rilevanza regionale; alle amministrazioni provinciali, invece, numerose funzioni relative alla vigilanza, al riconoscimento dei corsi liberi, alla nomina degli organi collegiali e dei comitati di controllo sociale dei Centri.

La scelta della delega gestionale ai Comuni, qualche anno dopo, apparirà “non felice”³⁶⁵ per una pluralità di motivi: la sproporzione, nella maggioranza dei casi, tra bacini d’utenza e competenze territoriali dell’ente locale; le difficoltà incontrate nella mobilità del personale; l’insufficienza degli apparati comunali a far fronte a queste nuove incombenze amministrative.

D’altra parte occorre ricordare che, negli anni in cui tale scelta era stata effettuata, c’era ancora una forte incertezza nel dibattito politico circa l’“ente intermedio” «vigendo sproporzionate simpatie per il fantomatico “comprensorio” e altrettante ingiustificate prevenzioni verso l’“ente provincia”»³⁶⁶.

³⁶⁵ QUADERNI DELLA REGIONE LOMBARDIA, *Piano triennale della formazione professionale 1983/84-1985/86*, n. 103, p. 92.

³⁶⁶ *Ibidem*.

Figura n. 45 - *Soggetti gestionali* (L. reg. 95/80)

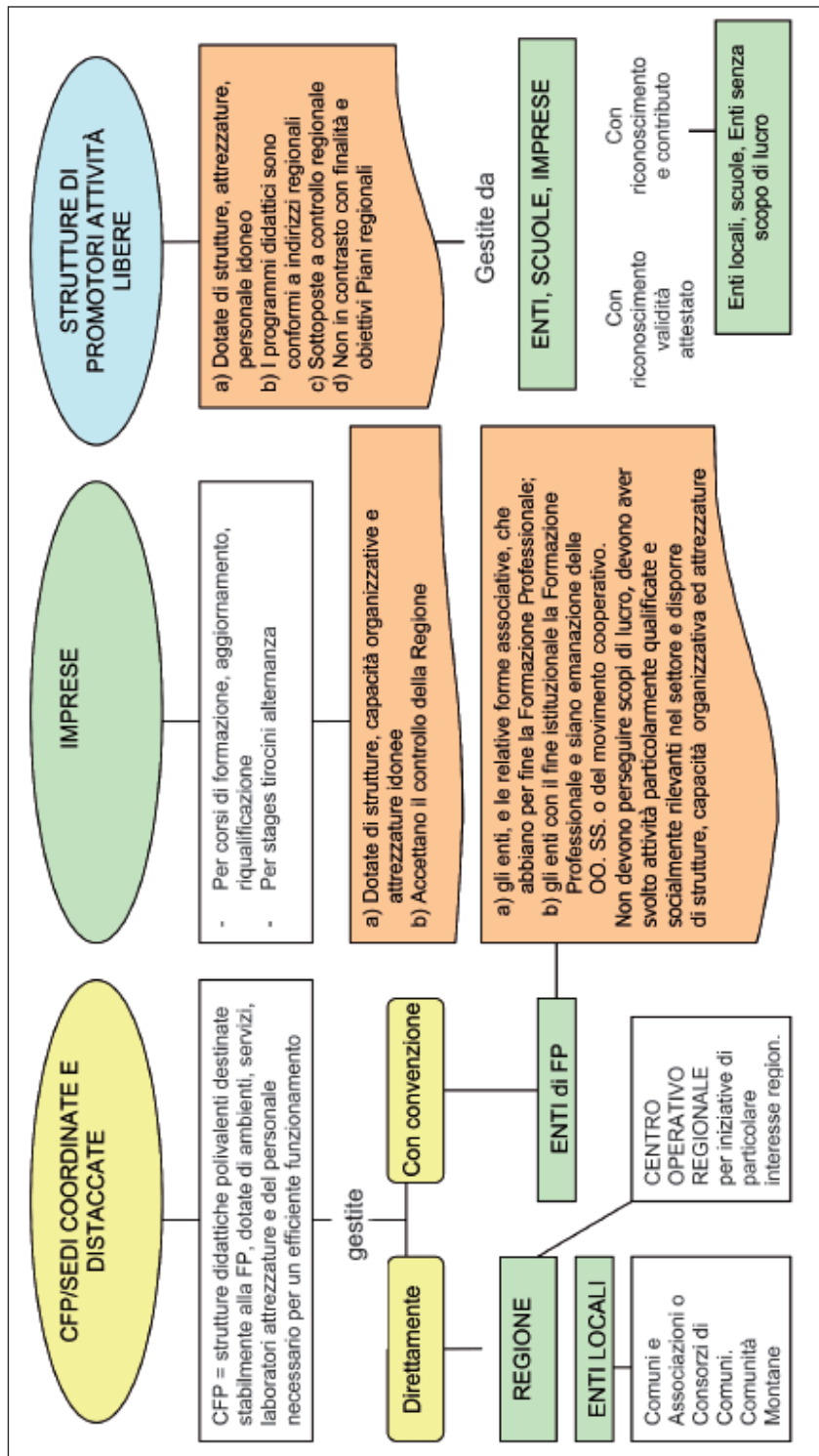
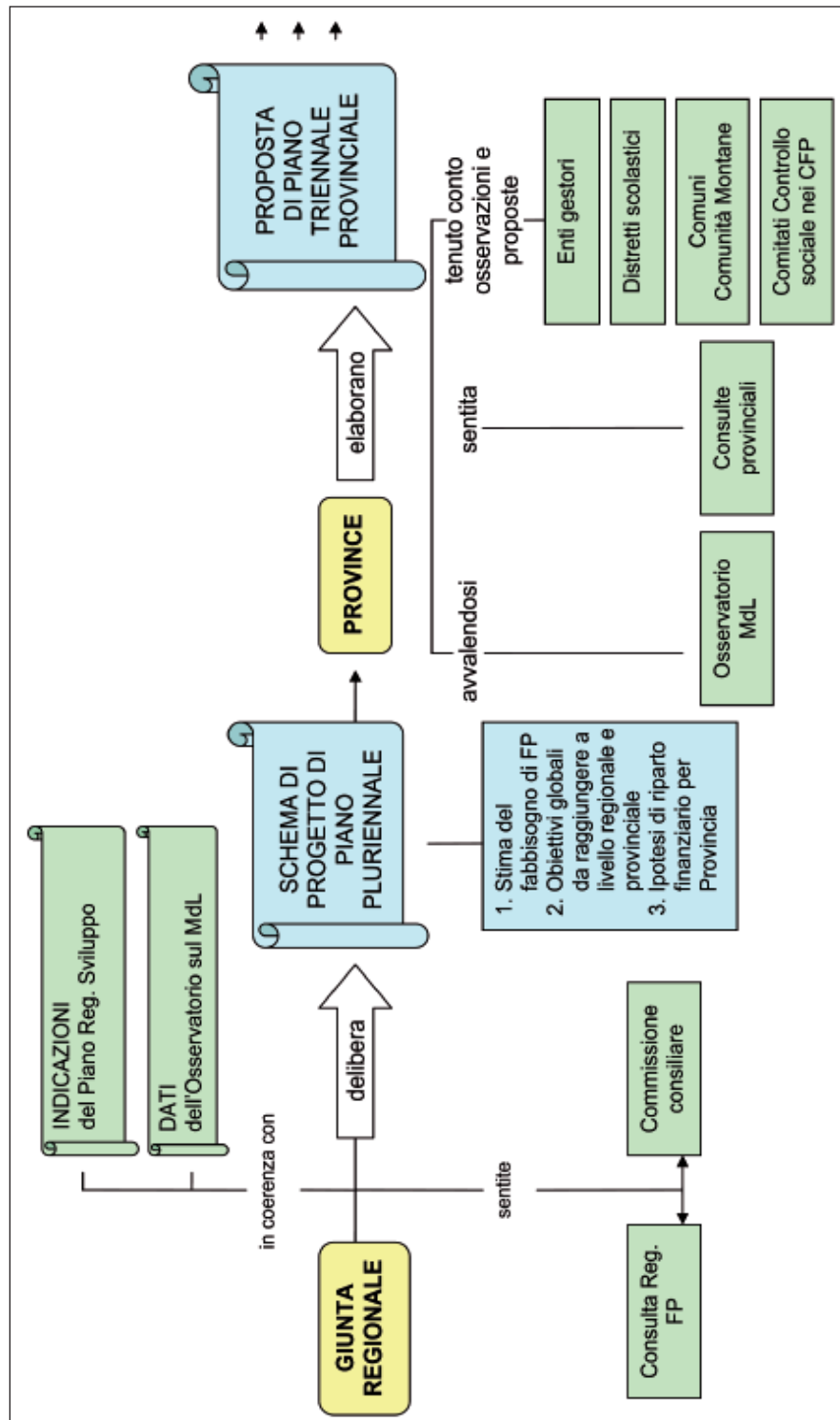
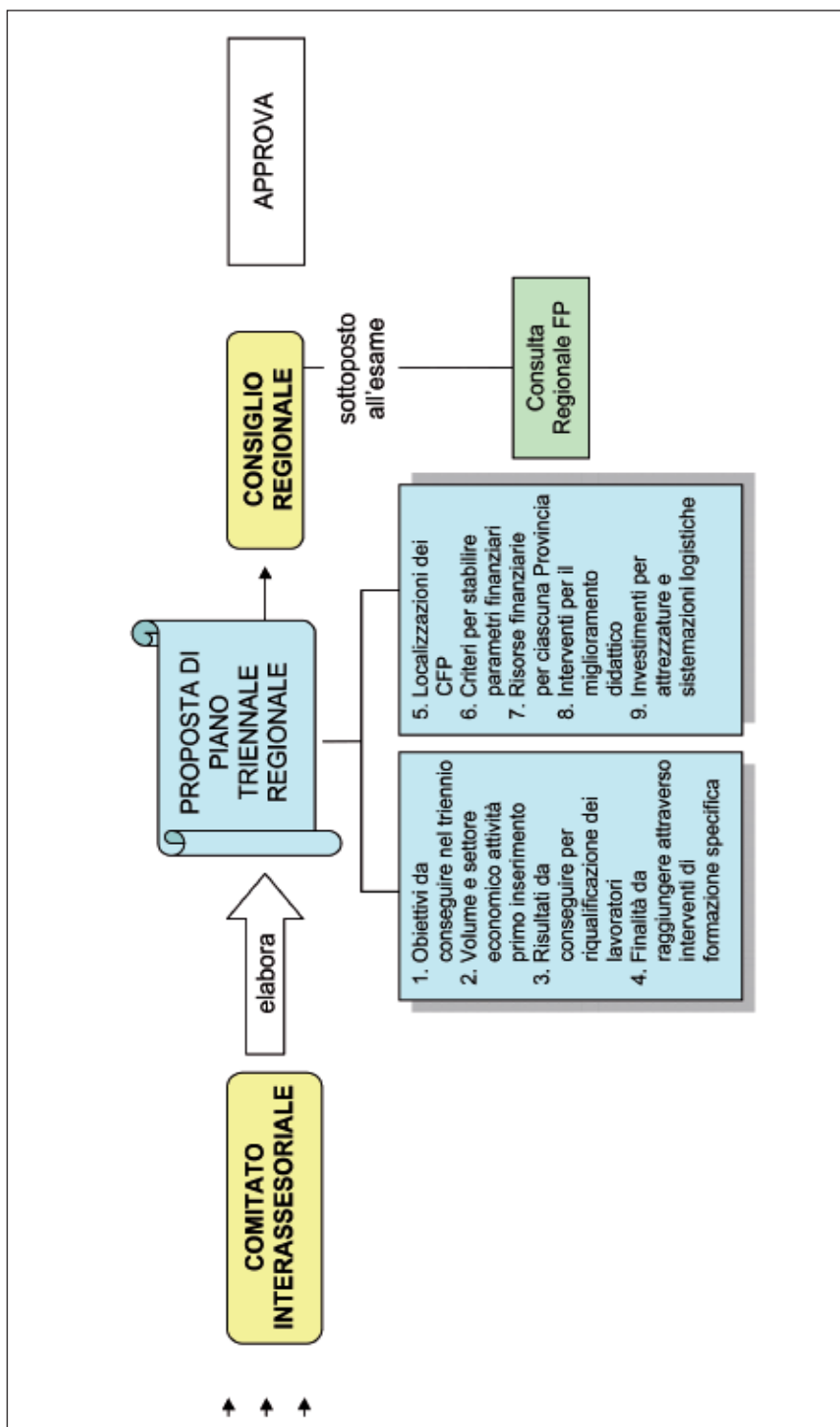


Figura n. 46 - Processo programmatore (L. reg. 95/80)

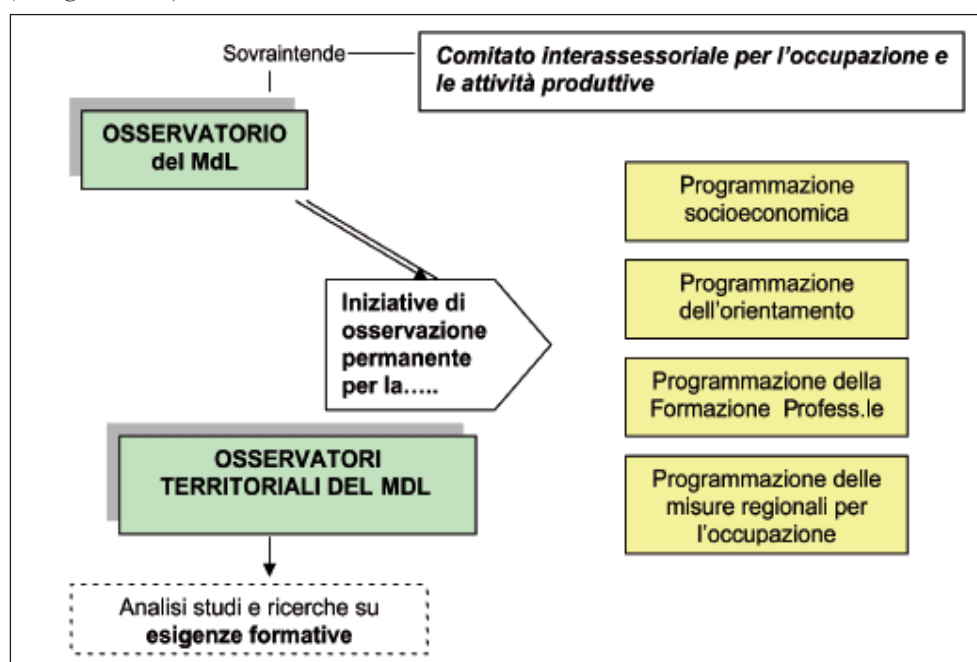




Un ruolo importante nel processo programmatico è riservato dalla L. 95 (artt. 8 e 9) al sistema di osservazione sul mercato del lavoro (cfr. Figura n. 47).

All'Osservatorio viene richiesto "l'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari all'esercizio delle funzioni regionali in materia di programmazione socio-economica e di orientamento e formazione professionale, nonché per la predisposizione degli interventi ed iniziative attribuite alla competenza regionale per l'occupazione".

Figura n. 47 - *Struttura e finalità del sistema di Osservazione sistematica del Mercato del lavoro (L. reg. n. 95/80)*



Secondo la distinzione, precedentemente introdotta³⁶⁷, il modello di osservatorio lombardo comprende sia il secondo che il terzo modello. Si configura, infatti, come supporto alla Regione quale ente di programmazione socio-economica e come "supporto alla regione nella sua qualità di soggetto di governo del mercato del lavoro". All'attività di osservazione sovrintende un comitato interassessoriale di coordinamento per l'occupazione e le attività produttive. Il comitato propone alla giunta regionale gli interventi da realizzare³⁶⁸, coordina l'osservazione del mercato del lavoro con le altre iniziative assunte dalla Regione e dagli enti locali, promuove la collaborazione e lo scambio di dati con gli uffici periferici del Ministero

³⁶⁷ Cfr. Cap. 4 Par. 3.2 lett. a

³⁶⁸ Per ricerche, analisi ed indagini specifiche il comitato interassessorile si avvale della collaborazione dell'IRER e di altri enti o istituti di sperimentata capacità.

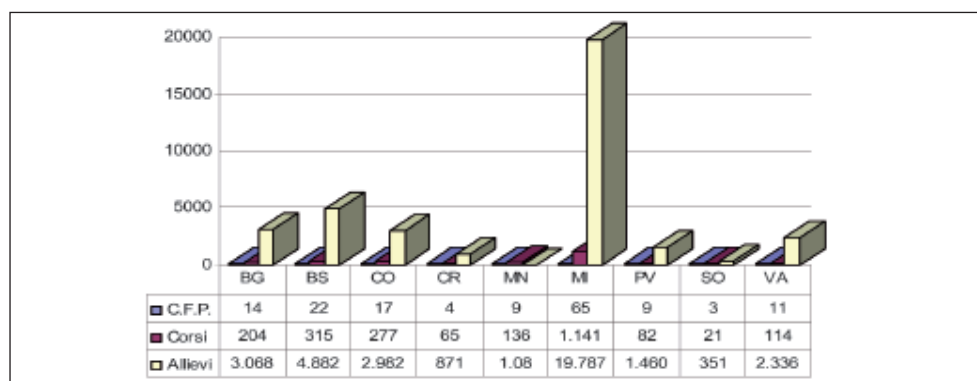
del Lavoro e con quelli del Ministero della Pubblica Istruzione, con le camere di commercio, con gli enti previdenziali ed assicurativi e con le organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori.

L'osservazione territoriale del mercato del lavoro si articola, a livello comprensoriale o intercomprensoriale, in uffici denominati osservatori territoriali del mercato del lavoro³⁶⁹. Questi osservatori si occupano solo della rilevazione dei fabbisogni formativi.

Per quanto riguarda i soggetti gestionali, la legge, a) inserisce la distinzione tra i CFP, definiti strutture didattiche polyvalenti e le sedi distaccate; b) prevede la possibilità che le imprese realizzino attività formative (per il proprio personale e per percorsi di alternanza formazione-lavoro); c) contempla il riconoscimento dell'attestato finale rilasciato da soggetti che promuovono attività libere di Formazione Professionale e anche un contributo se questi soggetti sono enti locali, scuole e enti senza scopo di lucro.

La L. reg. n. 95/80 prevedeva un'azione di ricognizione e di primo assetto dei centri pubblici (dipendenti dalla Regione e dagli enti locali) e convenzionati, che rispondevano "ad obiettivi criteri di idoneità e le cui funzioni fossero già state sperimentate" (art. 67).

Grafico n. 24 - *Struttura del sistema dei CFP nelle Province della Lombardia* (a. f. 1980-81)



Fonte: Regione Lombardia

Risultarono idonei³⁷⁰ 154 CFP e 57 sedi coordinate o distaccate. Un reticolo che copriva 79 dei 100 distretti in cui veniva diviso il territorio lombardo. Solo i CFP (per la cui distribuzione provinciale cfr. Grafico n. 24) nell'a. f. 1980-81 rea-

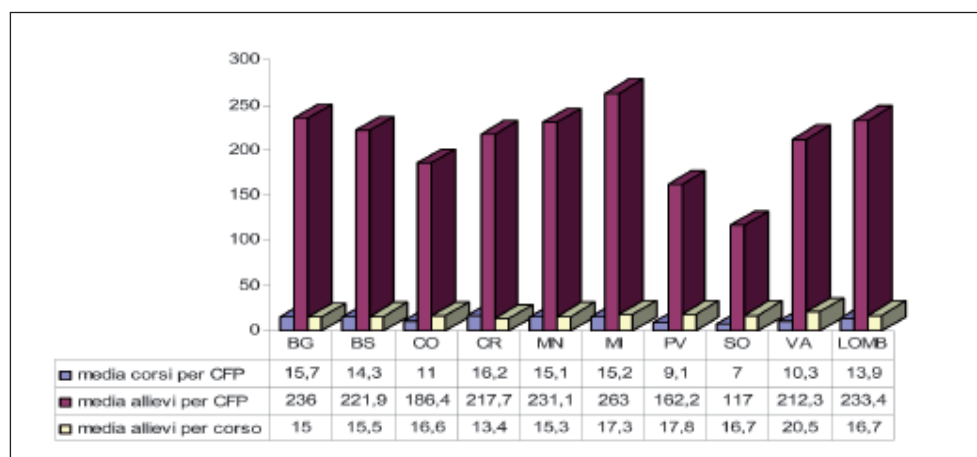
³⁶⁹ Cfr. art. 7: "Tali uffici, sulla base della raccolta ed elaborazione sistematica dei dati e delle informazioni sulla domanda ed offerta di lavoro compiono analisi, studi e ricerche sulle esigenze formative derivanti dalla dinamica tecnologica ed organizzativa delle imprese e dei servizi sociali, con particolare riferimento ai fenomeni di qualificazione e mobilità a livello territoriale".

³⁷⁰ D.C.R. del 21 maggio 1981.

lizzarono 2.255 corsi a favore di 37.817 allievi effettivi. Per dare un'idea della consistenza di questa offerta formativa si consideri che, in quello stesso a. s., l'Istruzione professionale di Stato, con 72 istituti e 2.284 classi, serviva un'utenza di 35.226 giovani. La cifra di 38 mila allievi riguarda le sole attività che si svolgono nei Centri. Non comprende, infatti, altre numerose iniziative formative realizzate fuori dai Centri, come il caso dei corsi agricoli, dei corsi per operatori socio-assistenziali, delle attività del Centro Operativo Regionale e di quelle per il FSE ed altre ancora che non sono incluse in questo totale.

La situazione comparata a livello di Province può essere rappresentata, calcolando la media dei corsi per ciascun Centro, la media degli allievi per Centro ed, infine, la media degli allievi per corso (cfr. Grafico n. 25).

Grafico n. 25 - Dimensionamento del sistema dei C.F.P. della Regione Lombardia rispetto alle medie dei corsi e degli allievi (a. f. 1980-81)



Fonte: Regione Lombardia

Dai dati del Grafico n. 25 si ricava che il sistema dei Centri della Lombardia presenta rapporti di funzionalità piuttosto omogenei e caratterizzati da uno scarso scostamento (salvo che per i casi anomali delle province di Pavia e Sondrio) rispetto alle medie regionali. Per quanto riguarda la media generale abbiamo un livello assai elevato rispetto alla realtà nazionale, mentre il livello di frequenza dei corsi rientra in limiti da considerarsi fisiologici.

Il Piano triennale 1983/84-1985/86 definisce questo consolidato strutturale e operativo "sufficientemente esteso e adeguato".

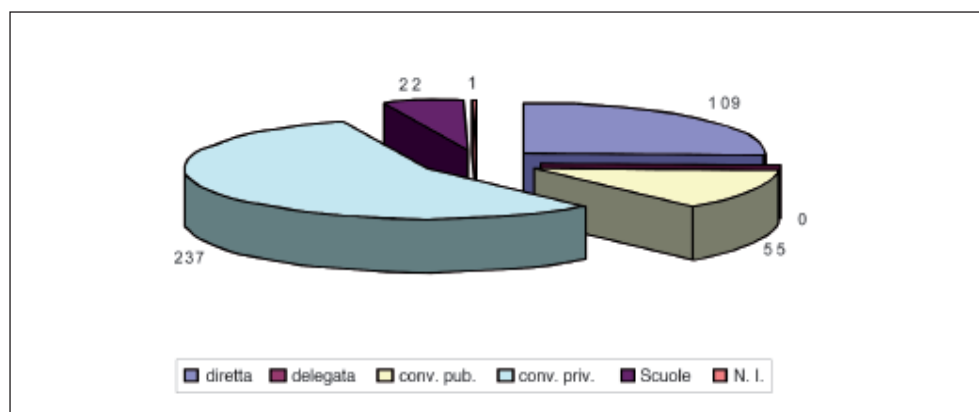
Se i dati di fonte regionale ci danno la consistenza delle strutture del sistema formativo lombardo agli inizi del decennio '80, i dati ISFOL, invece, ci danno informazioni sulle strutture di fine decennio.

I dati delle due fonti però non sono comparabili. Infatti, la Regione Lombardia fa riferimento ai CFP (definiti dalla L. reg. n. 95/80 "strutture didattiche polivalenti

destinate stabilmente alla FP, dotate di ambienti, servizi, laboratori attrezzature e del personale necessario per un efficiente funzionamento”); l’ISFOL, invece, alle sedi formative (nozione che comprende oltre alle strutture stabilmente dedicate alla FP anche quelle occasionali o addirittura nominali, che indicano la sola titolarità e non il numero effettivo delle strutture).

Comunque l’ISFOL censiva 424 sedi (di cui 50 nominali) distribuite, per natura della gestione, come da Grafico n. 26:

Grafico n. 26 - Numero di sedi per tipologia di gestione Regione Lombardia (1989)



Fonte: ISFOL

Già nella prima metà del decennio, nei documenti ufficiali della Regione, si prospettava un modello di CFP le cui connotazioni erano lontane da quelle del CFP esemplato su paradigmi scolastici degli anni '60 e '70. I documenti in oggetto non parlano di “modello agenziale” (espressione che verrà coniata nella seconda metà del decennio), ma di fatto ne prospettano l’elemento più qualificante: l’apertura al territorio per intercettare i fabbisogni formativi.

In una circolare del 1983³⁷¹ si legge:

“I Centri di Formazione professionale debbono, come più volte ribadito e come evidenziato nelle proposte di piano triennale, essere strumenti attenti ed efficienti per l’attuazione di una politica attiva del lavoro sul territorio. In particolare, nell’attuale momento di crisi economica, il sistema della formazione professionale deve saper rispondere alle esige di riqualificazione dei lavoratori in relazione ai processi di ristrutturazione e riconversione delle aziende.

È fin troppo evidente sottolineare come tale funzione non possa essere svolta se con un permanente rapporto con le parti sociali (imprenditori e loro associazioni locali e organizzazioni sindacali) che va dunque attivato o approfondito”.

³⁷¹ Circ. n. 241/Istr. Form. Prof. n. 135 del 4 maggio 1983, *Anno formativo 1983-84. Iscrizioni, programmazione, attività ed aggiornamento operatori della formazione professionale.*

La regolamentazione della didattica prende le mosse dalle previsioni della L. quadro. La Regione stabilisce gli indirizzi di programmazione didattica “in conformità alla disciplina nazionale delle qualifiche professionali in rapporto a fasce di mansioni e funzioni professionali omogenee”. La struttura degli indirizzi è diversa a seconda della tipologia formativa e della natura dei soggetti gestionali.

Nel caso dei corsi di prima formazione gli indirizzi determinano i contenuti organizzati in cicli della durata massima di 600 ore. Per gli altri tipi di intervento gli indirizzi determinano: a) gli obiettivi “il grado di preparazione e le capacità operative da raggiungere ai vari livelli di formazione”; b) i contenuti “le materie di insegnamento”; c) gli eventuali periodi di tirocinio pratico; d) le modalità di esecuzione delle eventuali prove finali di accertamento.

Infine, gli indirizzi per tutte le tipologie di corsi definiscono i titoli di studio e i requisiti per l’insegnamento.

Naturalmente, gli indirizzi sono un riferimento cogente per tutti i soggetti formativi, pubblici e convenzionati. Questi ultimi possono presentare propri programmi didattici che debbono, però, rispettare gli indirizzi regionali e che, comunque, saranno verificati dai competenti organi regionali.

Diverso l’iter di approvazione in relazione al tipo di intervento formativo. Infatti, spetta al consiglio regionale definire, su proposta della Giunta regionale, previo parere della Consulta regionale per la Formazione Professionale, gli indirizzi della programmazione didattica per la prima formazione. Spetta alla Giunta regionale approvare i programmi didattici delle altre iniziative formative.

L’elaborazione degli indirizzi da parte della Regione, viene preceduta e supportata da un’estesa e continua attività di “sperimentazione controllata”³⁷².

Il concetto e la prassi di “indirizzi di programmazione didattica” sostituiscono il concetto e la prassi di “ordinamenti didattici”. I primi fanno riferimento all’idea di paradigma (che comprende una parte stabile e altre variabili) e i secondi, invece, all’idea di standard (fenomeno prescrittivo a cui ci deve uniformare).

Lo spartiacque tra gli uni e gli altri è stata la Legge quadro del 1978.

³⁷² Cfr. QUADERNI DELLA REGIONE LOMBARDIA, *Piano triennale della formazione professionale 1983/84-1985/86*, n. 103, p. 84: “Tutto questo lavoro, graduale, necessariamente lento, fondato sulla partecipazione e sul consenso, deve consentire, come da legge, la formulazione da parte della Regione degli indirizzi di programmazione didattica, in sostituzione degli OO. DD. del 1978, in conformità con la disciplina nazionale e con le opportune specificità derivanti dalle esigenze delle realtà locali. Una corretta impostazione modulare produrrà dei pacchetti formativi a disposizione di diverse utenze scolastiche ed extrascolastiche per rapidi e mirati innesti in curricoli formativi interrotti o da integrare”. Le sperimentazioni di cui si parla riguardano il settore Meccanico (CFP regionale, Milano, v. Adriano, ANCIFAP-IAL di Ostiglia), il settore Chimico (CFP regionale, Milano “Vigorelli”, ACIST, Fondazione Clerici), il settore Lavoro d’ufficio (13 Centri regionali e dei maggiori enti convenzionati, ENAIP, IAL, ACIST, FLESIP, Consorzi di Comuni ecc., su tutto il territorio lombardo), il settore Alberghiero (tutti i CFP regionali), il settore Poligrafico (CFP regionale Milano, Via Daverio, Opera Don Calabria, Istituto Rizzali) il settore Acconciatura ed Estetica (CFP regionale, Milano, Via Paullo 9, il settore agricoltura (CFP regionale, Remedello), il settore dell’edilizia (EFMEC). Nel settore dell’Informatica la regione Lombardia ha il coordinamento della sperimentazione nazionale - ISFOL.

Un anno prima, nel 1977³⁷³, la Lombardia aveva emanato gli *Ordinamenti didattici dei corsi di prima formazione*³⁷⁴.

Gli ordinamenti, che riguardavano 23 settori e prevedevano un corso di base³⁷⁵, corsi di qualificazione (74) ed eventuali successivi corsi di specializzazioni³⁷⁶ (180), definivano:

- il profilo professionale, il livello formativo e le capacità operative da raggiungere al termine dei corsi;
- i requisiti di ammissione;
- il programma del corso o del ciclo formativo, tenuto conto in particolare delle esigenze dei lavoratori-studenti;
- l’elenco delle attrezzature necessarie;
- le modalità di esecuzione delle prove finali di accertamento;
- i titoli di studio ed i requisiti professionali richiesti per l’insegnamento.

Per quanto riguarda l’impostazione didattica dei corsi si adotta una tripartizione delle discipline di insegnamento (chiamate “materie”; gli Ordinamenti utilizzano ancora questa terminologia di derivazione scolastica):

- “comuni” (comprendenti “cultura civica e sociale” e “cultura scientifica”)³⁷⁷;
- “specifiche” (previste dai singoli programmi);
- e “libere”.

³⁷³ Cfr. *Delibera per il Consiglio Regionale del 27 luglio 1977*, in QUADERNI DELLA REGIONE LOMBARDIA, n. 44/77, pp. 53 e ss.

³⁷⁴ In adempimento delle disposizioni dell’art. 6 della Legge regionale 16 giugno 1977, n. 93.

³⁷⁵ “Sono la struttura portante di tutto il sistema didattico e hanno lo scopo di portare, a seconda degli sbocchi professionali, l’allievo al primo livello di professionalità. Non si prevede un passaggio immediato da questi corsi a quelli di specializzazione”. *Delibera per il Consiglio Regionale del 27 luglio 1977*, in Quaderni della Regione Lombardia, n. 44/77.

³⁷⁶ Sono dedicati ad allievi che provengono dal mondo del lavoro e che, o per l’esperienza acquisita o per la precedente frequenza a corsi di qualificazione, vogliono acquisire un livello professionale superiore.

³⁷⁷ Per quanto riguarda la “cultura civica e sociale” il programma proposto prevede tre filoni: quello storico, dalla rivoluzione industriale ai giorni nostri con particolare attenzione ai problemi socio-economico-politici del nostro Paese dal dopo-guerra ad oggi; quello della ricerca sociale, su temi che costituiscano un centro di interesse per il gruppo-classe con l’obiettivo di fornire strumenti e capacità critiche atte ad affrontare un problema nelle sue varie componenti, di passare dall’individuale al generale, ecc.; quello civico, centrato sulla coscienza democratica, sulla Costituzione della Repubblica, sullo Statuto dei diritti dei lavoratori, sul contratto di lavoro, sulla legislazione sociale. Anche per quanto riguarda la “cultura scientifica” il programma proposto, fondato su conoscenze relative ai grandi problemi della scienza e della tecnica, visti sotto il profilo storico, deve partire da una didattica induttiva e legata alla professionalità (lasciando spazi e dando indicazioni per approfondire aspetti più direttamente legati al settore professionale, sia pure senza rinunciare ad un minimo di visione di insieme). Anche in questa disciplina, assieme ad una parte più strutturata, debbono trovare utilmente spazio momenti di ricerca. Gli insegnamenti di “cultura civica e sociale” e “cultura scientifica” sono presenti, con un numero di ore minore, anche nel corso di qualificazione. Negli insegnamenti di “cultura civica e sociale” e “cultura scientifica” ci si fa carico del recupero strumentale delle abilità linguistiche e matematiche, in uno sforzo di interdisciplinarietà, per cui le “materie comuni” debbono essere svolte in correlazione tra loro.

Le “materie” comuni dovevano essere tipicamente formative dell’uomo, del cittadino, del lavoratore e, quindi, assumere un carattere spiccatamente culturale, secondo il metodo storico e critico.

Prospetto n. 29 - Schema dei corsi previsti nel settore alimentazione

Corso base: ore 1050	Corso di qualificazione: ore 1050	Corso di specializzazione
2.N.0. Corso base	2.N.1. Industria dolciaria	<ul style="list-style-type: none"> 2.N.1.1. Pasticciere fomista 2.N.1.2. Credenziere decoratore 2.N.1.3. Pralinista cioccolataio 2.N.1.4. Caramellaio 2.N.1.5. Gelataio
	2.N.2. Industria pastaria	<ul style="list-style-type: none"> 2.N.2.1. Impastatore 2.N.2.2. Trafilatore 2.N.2.3. Stampatore 2.N.2.4. Fornaio
	2.N.3. Industria lattiero casearia	<ul style="list-style-type: none"> 2.N.3.1. Formaggio e burro 2.N.3.2. Centrali del latte
	2.N.4. Industria enologica	<ul style="list-style-type: none"> 2.N.4.1. Vini e liquori 2.N.4.2. Distillerie
	2.N.5. Industria conserviera	<ul style="list-style-type: none"> 2.N.5.1. Conserve animali 2.N.5.2. Conserve vegetali 2.N.5.3. Industria olearia 2.N.5.4. Cuoco (preparatore) 2.N.5.5. Tecnologia conserviera con caldo e freddo

Fonte: Regione Lombardia (Ordinamenti didattici)

Per quanto riguarda in generale i programmi delle singole discipline di insegnamento specifico, si indicano negli ordinamenti di settore i contenuti minimi indispensabili, cioè il livello di competenze necessarie per il conseguimento degli obiettivi indicati dal profilo professionale: non hanno, pertanto, carattere di completezza, ma sono vincolanti, “non già come scaletta delle lezioni, ma come complesso dei contenuti minimi da acquisire come risultato finale”³⁷⁸.

Le “materie specifiche” riguardavano le materie scientifiche, le materie tecnologiche e l’apprendimento pratico (laboratorio, officina, esercitazioni, ecc.) relativo alle qualifiche da conseguire, compresa l’infortunistica. Si dividevano in “materie specifiche-fase propedeutica”, nel corso di base e in “materie specifiche-fase professionale” nel corso di qualificazione. Le materie specifiche costituivano pertanto nella progressione dal corso di base al corso di qualificazione e di specia-

³⁷⁸ Delibera per il Consiglio Regionale del 27 luglio 1977, in QUADERNI DELLA REGIONE LOMBARDA, n. 44/77, p. 64.

lizzazione, l'avvicinamento sempre più diretto alla professionalità e erano quelle che maggiormente permettevano una formulazione modulare dei programmi, fondati sull'interdisciplinarietà e sullo strettissimo collegamento tra teoria e pratica.

Le ore dedicate alle "materie libere" rientravano nella previsione degli adeguamenti da adottarsi in relazione alle esigenze locali o particolari e consentivano l'introduzione di "argomenti" o "ricerche" particolari ed opzionali determinati dall'età degli allievi e dalle esigenze di sviluppo della loro personalità:

Prospetto n. 30 - *Partecipazione finanziaria degli allievi per tipologia di intervento*

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	PARTECIPAZIONE FINANZIARIA
1. Corsi di prima formazione e di qualificazione (diurni, diurni e serali)	1. Lit. 50.000 per la partecipazione a ciascun ciclo quadrimestrale sia diurno che serale
2. Corsi di specializzazione per qualificati dalle imprese o dai servizi formativi	2. Lit. 80.000 per ogni ciclo quadrimestrale sia diurno che serale
3. Corsi per la formazione alberghiera presso i centri convittuali	3. Convittualità: lit. 120.000 mensili. Semi-convittualità: lit. 70.000 mensili. Le rette saranno ridotte di lit. 5.000 e lit. 2.500 giornalieri se l'allievo, nell'arco di un mese, è assente per più del 50% delle presenze previste
4. Corsi per la qualificazione, la specializzazione ed il perfezionamento professionale destinati a giovani diplomati o licenziati dalla scuola secondaria superiore	4. Lit. 200.000 per corsi fino a 300 ore Lit. 300.000 per corsi superiori alle 300 ore
5. Corsi per la formazione al lavoro autonomo rivolti agli esercenti il commercio, agli artigiani ed ai lavoratori autonomi agricoli ³⁷⁹	5. Ove non diversamente previsto dai paragrafi successivi o dalla delibera costitutiva dei corsi stessi: lit. 35.000
6. Corsi rivolti ai quadri ed agli operatori dei vari settori produttivi e della cooperazione ³⁸⁰	6. Lit. 1.000 per ora di durata del corso
7. Corsi di formazione a. per il conseguimento di particolari patenti di mestiere o di autorizzazione all'esercizio di attività professionale: £. 1.000 per ogni ora di durata del corso; b. per ausiliari all'assistenza	7. Se non diversamente previsto dalla delibera costitutiva dei corsi stessi a. Lit. 1000 per ogni ora di durata del corso b. Lit. 50.000 per ciclo unico
8. Corsi per operatori sociali (assistenti sociali, educatori)	9. Lit. 150.000 per la partecipazione a ciascun ciclo
10. Corsi per le arti ausiliarie del settore sanitario	11. Lit. 200.000 per ciascun anno

³⁷⁹ Cfr. art. 2 lett. e) della L. reg. n. 95/80.

³⁸⁰ Ibidem, lett. f).

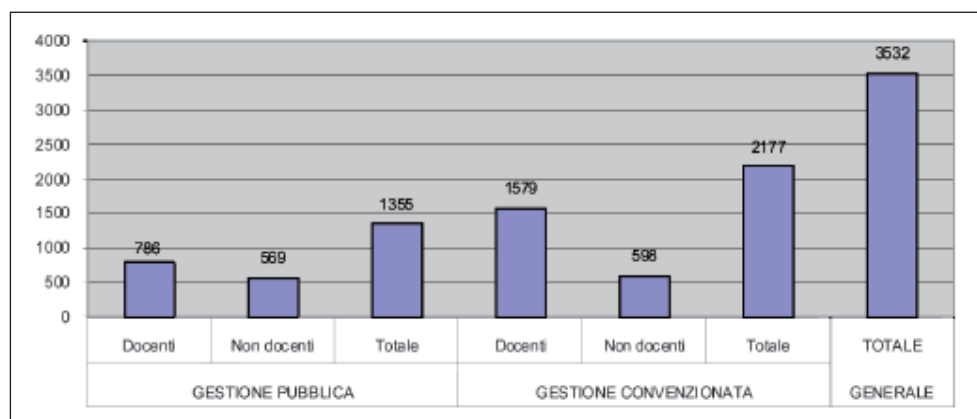
“ci si riferisce alla tematica morale e religiosa in particolare, che fa parte del patrimonio spirituale, culturale e vitale di qualunque uomo; ai problemi di educazione sessuale, che richiedono presentazione e guida illuminata, in relazione alle esigenze caratteristiche dell’età evolutiva; alla lotta contro la droga e per la prevenzione delle devianze sociali, che deve essere condotta su larga scala e in ogni ambiente; ai temi di attualità politica o amministrativa. E ancora non deve essere ignorata l’educazione musicale, artistica, almeno in termini di conoscenze essenziali, più per forti e vivide esperienze che per conoscenze nozionistiche.

Per questo, le ore disponibili possono essere utilizzate in modo sistematico non episodico e possono concretarsi in visite, in partecipazioni a concerti o spettacoli teatrali, in dibattiti, in audizioni, in ricerche e lavori di gruppo, ecc.”³⁸¹.

Dato il carattere delle “materie libere”, era possibile ricorrere al contributo di esperti o di “testimoni”, con o senza incarico professionale.

Nella seconda metà del decennio la Lombardia introduce, unica Regione italiana, una partecipazione ai costi della formazione da parte degli alunni o delle loro famiglie, mediante dei contributi finanziari, di diversa entità, naturalmente, in relazione alle diverse tipologie corsuali (cfr. Prospetto n. 30).

Grafico n. 27 - *Personale del sistema di FP in Lombardia (a. f. 1989-90)*



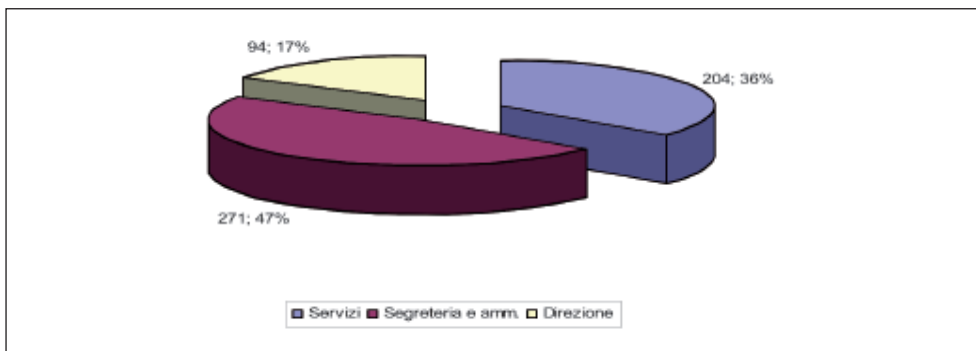
Fonte: ISFOL

Nell’a. f. 1988-89 il personale del sistema formativo lombardo ammontava a 3.532 soggetti (cfr. Grafico n. 27). Di questi il 38,4% erano di ruolo nella gestione pubblica e il 61,6% disponevano di un contratto a tempo indeterminato in quella privata. Nell’area pubblica il rapporto tra personale docente e non docente era di 42% a 58%; in quella convenzionata di 28 e 72%. Se assumiamo come parametro di giudizio le percentuali usualmente ritenute ottimali (tanto da essere rese normative da qualche regolamento regionale) di 30% per personale non docente e di 70%

³⁸¹ Ibidem, p. 65.

per il personale docente, è facile dedurre che i Centri pubblici si caratterizzano per una maggiore “burocratizzazione”.

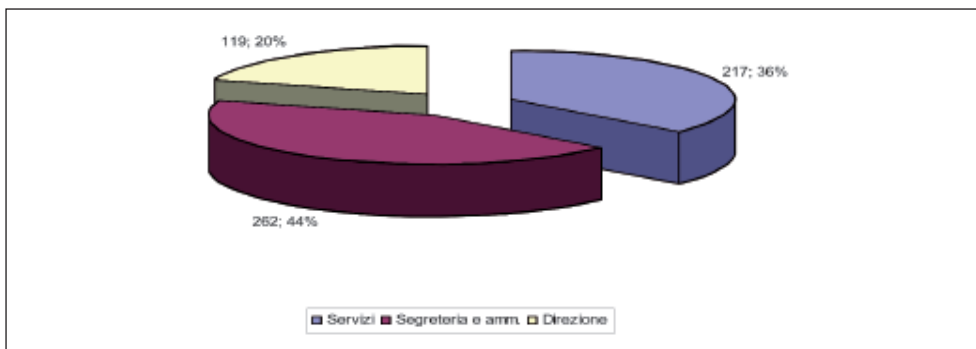
Grafico n. 28 - *Distribuzione del personale docente dei CFP pubblici* (a. f. 1989-90; v.a. e v. %)



Fonte: ISFOL

Nei Centri pubblici il personale non docente si distribuiva nelle funzioni di servizio, di segreteria e amministrazione e di direzione, rispettivamente con questi valori percentuali: 47%, 36% e 17%; nell’area convenzionata, invece, con il 44%, 36% e 20%; (cfr. Grafico n. 29).

Grafico n. 29 - *Distribuzione del personale docente dei CFP convenzionati* (a. f. 1989-90; v.a. e v. %)



Fonte: ISFOL

Rispetto agli inizi del decennio il personale è diminuito. Si consideri, infatti, che per l’a. f. 1988-89 le rilevazioni ISFOL parlano di 786 insegnanti pubblici e di 1.579 dell’area convenzionata, per un totale di 2.369 persone; nel 1981 i dati di fonte regionale fanno ammontare a 4.270 il totale dei docenti, di cui 1.855 nei ruoli regionali e 2.435 nei CFP di enti convenzionati (cfr. Tabella n. 23). Quindi, solo per l’area dei docenti in 8-9 anni c’è stata una diminuzione di circa 1900 unità.

Nell'anno 1981 il titolo di studio maggiormente posseduto dai docenti della Formazione Professionale lombarda era il diploma di scuola media superiore (52,8%), seguito dalla laurea (27,5%) e dal diploma di terza media o delle elementari (19,7%).

L'analisi della distribuzione dei titoli per natura della gestione e per disciplina d'insegnamento (cfr. Tabella n. 23) dà questi risultati:

- il peso dei laureati nell'ambito delle due gestioni è a favore dell'area pubblica (28,2%, mentre quella convenzionata si attesta sul 26,2%); più consistente il divario per quanto attiene il diploma della scuola media superiore, maggiormente posseduto dai docenti dei CFP degli Enti (quasi 6 punti di differenza tra le due gestioni: regionale 49,7% e convenzionata 55,6%); più attenuato il gap per quanto riguarda la scuola media/elementari: quasi tre punti dividono i docenti di ruolo pubblico (21,4%) dai colleghi con contratto a tempo indeterminato nei CFP del privato-sociale (18,5);
- il maggiore o minore titolo ha una correlazione diretta con la natura della disciplina insegnata. I docenti di discipline di carattere scientifico hanno prevalentemente titoli alti o medio alti; quelli di discipline di carattere tecnico-operativo possiedono prevalentemente titoli medio-alti o bassi. Questo spiega, ad esempio, perché nella gestione regionale ci sia un peso percentuale maggiore di docenti con titoli bassi rispetto a quella convenzionata: molti di loro, infatti, sono impegnati in insegnamenti tecnici di laboratorio nei tanti corsi del settore industriale, lasciati in eredità dell'INAPLI.

Una copiosa normativa ha regolamentato la posizione giuridica, l'attività e la mobilità del personale pubblico³⁸², mentre la contrattualistica del settore disciplina quella degli operatori dell'area convenzionata. L'una e l'altra normativa, almeno quella meno recente, sembrano in qualche modo riprodurre i paradigmi della paral-

³⁸² a) L. reg. n. 94 del 16.06.1975, *Norme concernenti il personale addetto alla formazione professionale*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 24, dell'11 giugno 1975; b) L. reg. n. 48 del 02.09.1977, *Norme concernenti il personale docente della formazione professionale*, in B.U.R., n. 36, del 7 settembre 1977, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1; c) L. reg. n. 52 del 05.09.1977, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 giugno 1975, n. 94, recante "Norme concernenti il personale addetto alla formazione professionale"*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 36, del 7 settembre 1977, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n.1; d) L. reg. n. 40 del 18.04.1980, *Norme integrative concernenti il personale addetto alla formazione professionale*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 17, del 23 aprile 1980, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1; e) L. reg. n. 17 del 06.04.1981, *Modifiche ed aggiunte alla legge regionale 16 giugno 1975, n. 94, concernente norme sul personale addetto alla formazione professionale*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 14, dell'8 aprile 1981, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1; f) L. reg. n. 61 del 27.05.1985, *Modifica alla LR 365/ bis "Norme concernenti il personale docente della formazione professionale" approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 21 febbraio 1985. (Non ancora divenuta operante)*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 22, del 29 maggio 1985, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 2, del 30-05-1985; g) L. reg. n. 28 del 08.07.1989, *Disposizioni relative al personale docente della formazione professionale*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 28, del 12 luglio 1989, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 1, del 12-07-1989; h) L. reg. n. 35 del 08.05.1990, *Sostituzione del nono comma dell'art. 19 della LR 7 giugno 1980, n. 95 concernente la disciplina della formazione professionale in Lombardia, già modificato dall'articolo unico della LR 4 giugno 1981, n. 27 e poi sostituito dall'art. 5 della LR 27 agosto 1983, n. 68*, in B.U.R. LOMBARDIA, n. 19, del 7 maggio 1990, SUPPLEMENTO ORDINARIO, n. 2, del 11-05-1990.

Tabella n. 23 - *Titoli di studi dei docenti per discipline di insegnamento e tipo di gestione* (a. f. 1981)

Discipline di insegnamento	Laureati		Diploma Secondaria Super.		Diploma Sec. Infer. Elem.	
	Regionali	Enti conv.	Regionali	Enti conv.	Regionali	Enti conv.
Cultura	92	140	50	132	4	4
Cultura scientifica	27	57	44	84	1	35
Scienze matem. e fisic.	45	36	58	66		
Scienza mediche e bio.	29	39	10	4		
Scienze economiche	44	50	37	105	1	6
Scienze giuridiche	9	8	1			
Scienze e tecnic. agrarie	2	36	3	39	3	2
Scienze alimentazione	18	8	10	2	10	
Chimica	14	16	9	12		
Lingue	72	85	73	122	1	4
Psicologia	13	18	3	8		
Tecnica d'ufficio	8	13	88	144	9	17
Disegno	19	11	25	37	10	7
Disegno tecnico	14	14	67	73	6	17
Storia dell'arte	4	5	8	9	1	
Arti dello spettacolo	11	3	16	3	8	
Tecniche della comunicaz.	18	4	28	13	35	6
Tec. e lab. alberghiero		1	6	7	61	16
Tec. e lab. elettrico	31	32	135	196	35	32
Tec. e lab. legno	1		6	2	13	7
Tec. e lab. abbigliamento		2	2	9	3	15
Tec. e lab. tessile		2	2	10	3	3
Tec. e lab. artigianato	1	5	8	15	9	4
Tec. e lab. meccanico	15	17	87	127	80	79
Tec. e lab. poligrafico	2	2	4	21	13	25
Lab. arti ausiliarie sanitar.	8		37		24	
Tec. e lab. acconciatura		1	4	3	37	121
Tec. e lab. edile		1	3	7	1	1
Tec. e lab. informatica	4	8	9	15	1	8
Tec. e lab. trasporto				2	1	
Per disabili	11	20	72	67	23	28
M. I.	23	4	17	21	5	3
Totale	535	638	922	1335	398	442

Fonte: Regione Lombardia - Assessorato alla FP - Servizio studi e programmazione

lela normativa della scuola. Se questo fenomeno ha contribuito al consolidamento della Formazione Professionale come sistema, dall'altro, come abbiamo ripetutamente osservato, ha rappresentato un fattore di irrigidimento del funzionamento complessivo del settore, quando non di un condizionamento vero e proprio.

La constatazione che ci troviamo di fronte ad un comparto con connotazioni di scarsa flessibilità viene avanzata anche dal Piano triennale 1988-1991, che considerando l'alta incidenza del costo del personale (pari all'80% della spesa complessiva), conclude:

“questo configura la FP come un composto ad elevato vincolo economico e di conseguenza ad elevata rigidità organizzativa funzionale e questo significa che qualsiasi politica di riforma del settore deve mettere in conto una certa lentezza dei processi innovativi”³⁸³.

La comparazione dei Piani annuali delle attività formative di tutto il decennio mostra che il sistema lombardo è incentrato sulla formazione di base o prima formazione, rivolta ai giovani in uscita dalla scuola media dell'obbligo, mantenendosi su quantità pressoché costanti, che si attestano sulle 32.000 unità annue. Nel 1989-90 questa tipologia formativa rappresentava il 45% di tutto il volume corsuale, escluso quello finanziato con il FSE (cfr. Tabella n. 24); due anni prima faceva registrare il 47,9%.

Nei cinque settori professionali che assorbono circa il 70% dell'attività formativa di prima formazione nel corso degli anni si sono verificate modificazioni percentuali non significative:

- il settore lavori d'ufficio varia da un massimo del 25,27% ad un minimo del 21,86% rispetto al totale dei qualificati;
- il settore meccanico dal 19,06% al 17,06%;
- il settore elettricità ed elettronica dal 16,45% al 15,62%;
- il settore acconciature ed estetica dal 9,45% al 7,60%;
- il settore alberghiero dall'8,42% al 5,36%³⁸⁴.

I giovani, che si indirizzano alla Formazione Professionale, appartengono, dal punto di vista della posizione nella professione del capo famiglia, per il 60% alla categoria operai e per il 20% alla categoria lavoratori autonomi. Sotto il profilo dei risultati scolastici gli stessi giovani rappresentano per quasi il 40% la categoria di coloro che hanno accumulato ritardi nell'iter scolastico.

Le attività di secondo livello (per diplomati e licenziati della scuola secondaria), nell'a. f. 1989-90, non raggiungono il 10% (per la precisione 9,7%); nell'a. f. 1987-88 si fermavano al 6,4%.

³⁸³ REGIONE LOMBARDIA, Settore istruzione e formazione professionale, *Piano pluriennale della formazione professionale 1988-1991*.

³⁸⁴ Cfr. in proposito il giudizio del *Piano pluriennale della formazione professionale 1988-1991*. “È intuibile come un sistema formativo così «ripetitivo» ha avuto come parametro di riferimento più la domanda di formazione (utenze potenziali) che l'offerta, ed è stato condizionato da logiche organizzative interne più che da logiche di mercato del lavoro”.

Tabella n. 24 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro o Non indicato	
AGRICOLTURA	26	5	292	9		332
INDUSTRIA E ARTIG.	763	97	212	75	1	1.148
- Estrattiva	2					2
- Minerali non metalliferi	4					4
- Meccanica metallurgia	297	48	102	57		504
- Elettricità elettronica	213	21	33	4		271
- Chimica	2	6	2			10
- Edilizia	17	2	26			45
- Legno mobili arredam.	58	2	6	3	1	70
- Grafica fotografia cartot.	57	4	7	3		71
- Alimentare	16	3	5	1		25
- Tessile	4	1	9			14
- Abbigliamento	61	5	11	1		78
- Artigianato artistico	32	5	11	4		54
ATTIVITÀ TERZIARIA	711	222	689	209	14	1.845
- Acconciatura estetica	123	2	5			130
- Turismo	8	9	11			28
- Spettacolo	4	6	30	1	5	46
- Lavori ufficio	328	43	47	4		422
- Cooperazione			77			77
- Ristorazione	123	1	8			140
- Credito e assicurazione	3	1				4
- Attività promoz. pub.	26	16	9			51
- Distribuzione commerc.	10		10	2		22
- Trasporti		1	7			8
- Ecologia e ambiente		6	24			30
- Informatica	27	103	104	7		241
- Beni culturali			5			5
- Servizi socio-educativi	28	3	195	54		280
- Varie	31	31	157	133	9	341
TOTALE	1.500	324	1.193	293		3.325
- Non classificabili			3		7	10
TOTALE GENERALE	1500	324	1.196	293	22	3.325

Fonte: ISFOL

Nel 1988 il Consiglio Regionale aveva promosso un'indagine sulla "Produttività della spesa regionale nel settore della formazione professionale"³⁸⁵, che faceva seguito ad una ricerca dell'IRER, Istituto Regionale di ricerca della Lombardia, realizzata su un campione di qualificati nell'a. f. 1981-81³⁸⁶.

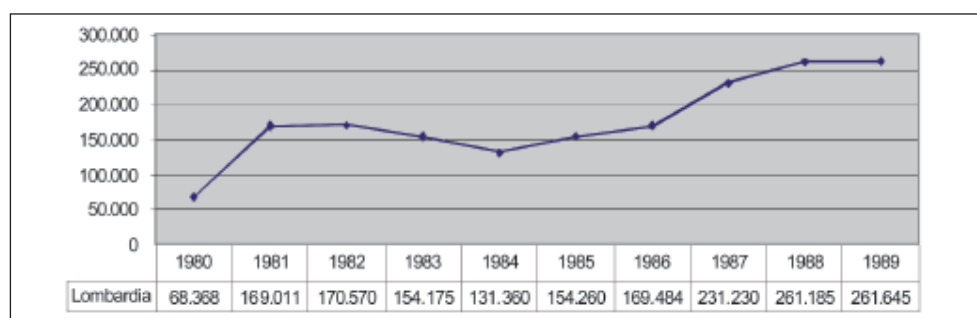
Nell'indagine dell'88, a proposito dell'efficacia dei corsi, l'analisi, portata su un campione di allievi idonei al termine dell'anno 1988-89, faceva rilevare:

- a. nel caso del gruppo (minoritario) degli utenti che già lavoravano ai soddisfacenti risultati in termini di miglioramento della posizione lavorativa e del salario, bisogna anche registrare che le risposte degli utenti sono state prevalentemente favorevoli circa l'esperienza fatta; quanti, invece, non erano occupati (e che rappresentavano la maggioranza) entrano nel mondo del lavoro nel 56% dei casi di quanti hanno ultimato il corso. Il conseguimento della prima occupazione è risultato più problematico nella Provincia di Milano;
- b. per quanto riguarda la tipologia formativa, i corsi di specializzazione hanno fornito in generale migliori possibilità occupazionali rispetto ai corsi di qualificazione e la differenza risulta accentuata nella Provincia di Milano;
- c. per quanto riguarda la distribuzione settoriale i corsi relativi ai settori primario e secondario hanno offerto maggiori possibilità di insediamento rispetto ai corsi del terziario, mentre questi ultimi hanno offerto maggiori possibilità di mobilità per coloro che già lavoravano.

In sintesi, i corsi di Formazione Professionale sembrano offrire maggiori possibilità di inserimento se i loro contenuti sono specialistici, se l'utenza appartiene a mercati del lavoro locali e non all'area urbana del capoluogo regionale, se riguardano settori consolidati come il secondario.

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 30.

Grafico n. 30 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali*

³⁸⁵ Ibidem, allegato 4, p. 4.

³⁸⁶ IRER, *I corsi professionali diurni della Regione Lombardia. Analisi degli sbocchi occupazionali ricerca condotta da ISTR - Istituto di studi per la transizione*, F. Angeli, Milano 1985.

6.5. Provincia Autonoma di Bolzano



La Provincia Autonoma³⁸⁷ di Bolzano si caratterizza in particolare per la presenza sul suo territorio di più comunità linguistiche e culturali: tedesca, italiana e ladina³⁸⁸. La struttura degli uffici provinciali tiene conto del fenomeno del trilinguismo e, pertanto, per la Formazione Professionale avremo, accanto ad uffici per tutta la comunità provinciale, anche uffici e strutture formative per cittadini di lingua tedesca e ladina e uffici e strutture formative per cittadini di lingua italiana (cfr. Figura n. 48).

La prima normativa in materia di Formazione Professionale della Provincia autonoma di Bolzano è stata la L. prov. n. 9/62³⁸⁹: su questo testo, che rimarrà il provvedimento base per tutti gli anni considerati, interverranno modifiche parziali, di natura prevalentemente gestionali ed amministrative: nel 1962 con la L. prov. n. 14³⁹⁰, nel 1972 con la L. prov. n. 36³⁹¹, nel 1975 con la L. prov. n. 37³⁹², successivamente confluite in un Testo Unico³⁹³. Le modifiche, però, continuano: nel 1977 con L. prov. n. 29³⁹⁴ e nel 1986 con la L. prov. n. 20³⁹⁵.

³⁸⁷ Dopo la riforma dello statuto regionale del Trentino-Alto Adige, risalente al 1972, la provincia è stata investita di un ampio potere di legiferare (nello statuto del 1948 questo potere era marginale). Mentre tutte le altre province italiane hanno mere funzioni amministrative, le province autonome di Trento e Bolzano hanno potere legislativo in molte materie normalmente di competenza statale o regionale. Particolarmente importanti sono le competenze in materia di *sanità, scuola, formazione, lavoro, trasporti e viabilità*. La funzione legislativa spetta al Consiglio provinciale, formato da 35 membri. Spetta allo stesso consiglio decidere il sistema di voto: si tratta attualmente di un proporzionale, senza elezione diretta del Presidente della Provincia Autonoma. Molto ampia è anche l'autonomia finanziaria, per cui il 90% dei tributi riscossi in ambito provinciale resta nel territorio. La Provincia Autonoma dispone di 9 mila euro di risorse all'anno per ognuno dei suoi oltre 480.000 abitanti (contro i 2 mila della Lombardia, superati però dai 12 mila della Valle d'Aosta). Complessivamente il bilancio dell'Alto Adige si aggira sui 5 miliardi di euro all'anno.

³⁸⁸ La Provincia Autonoma di Bolzano è un'area trilingue: oltre due terzi degli abitanti (69,15%) sono di madrelingua tedesca (i quali parlano abitualmente il *dialetto sudtirolese*), il 4,37% di madrelingua ladina dolomitica. Gli italo-foni (26,47%) sono concentrati soprattutto nel capoluogo, Bolzano, nei maggiori centri della provincia (dopo Bolzano), Merano e Bressanone. I ladino-foni soprattutto nella Val Gardena e in Val Badia.

³⁸⁹ L. prov. n. 9 del 27 agosto 1962, *Addestramento professionale dei lavoratori*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 38, del 18 settembre 1962.

³⁹⁰ L. prov. n. 14 del 5 settembre 1964, *Modifica alla legge provinciale 27 agosto 1962 n. 9 "sull'addestramento professionale"*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 39, del 15 settembre 1964.

³⁹¹ L. prov. n. 36 del 6 dicembre 1972, *Istituzioni e provvidenze per lo sviluppo della formazione ed istruzione professionale*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 57, del 26 dicembre 1972.

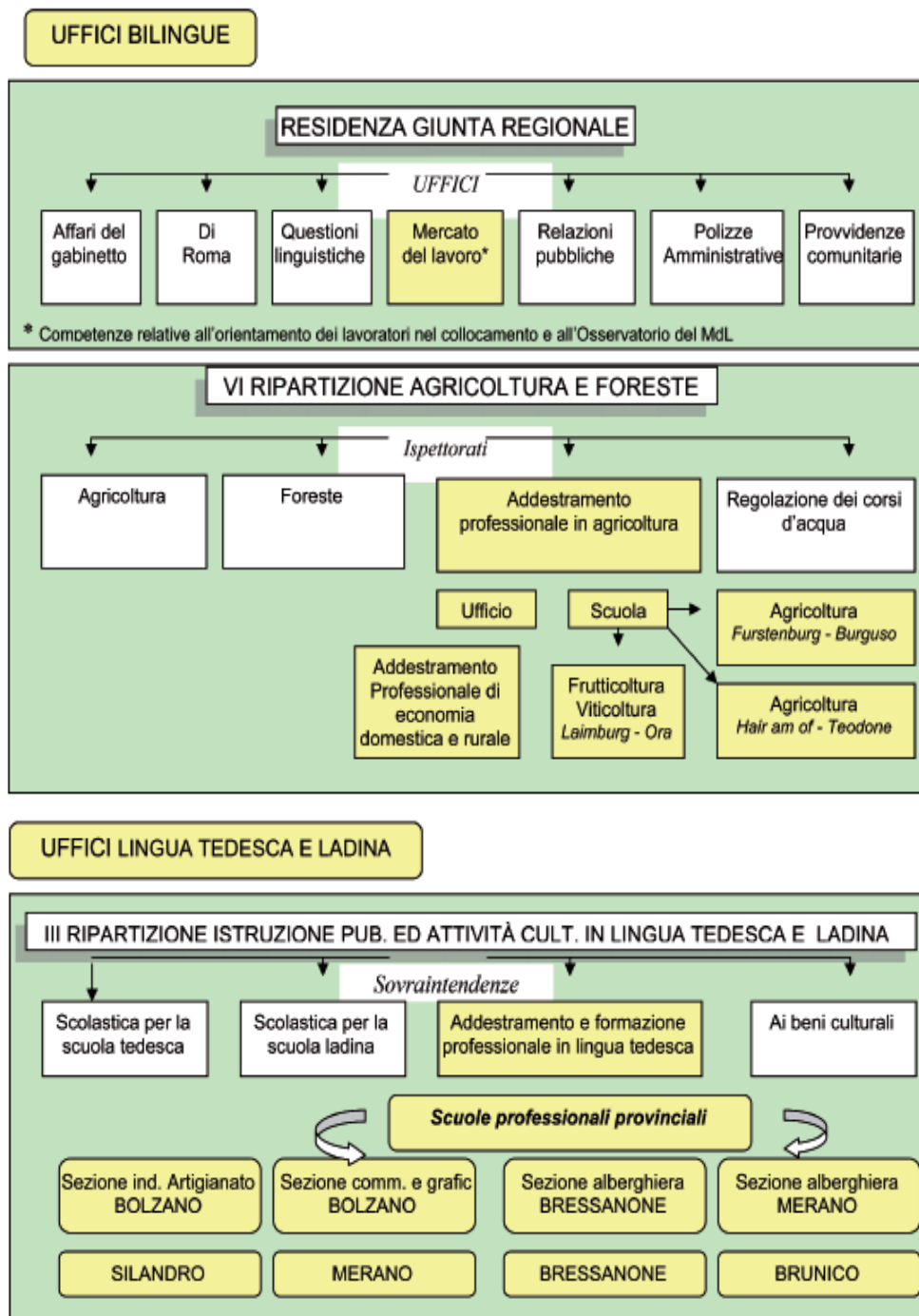
³⁹² L. prov. n. 37 del 25 luglio 1975, *Modifiche ed integrazioni alla Legge provinciale 6 dicembre 1972, n. 36 Istituzioni e provvidenze per lo sviluppo della formazione ed istruzione professionale*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 40, del 19 agosto 1975.

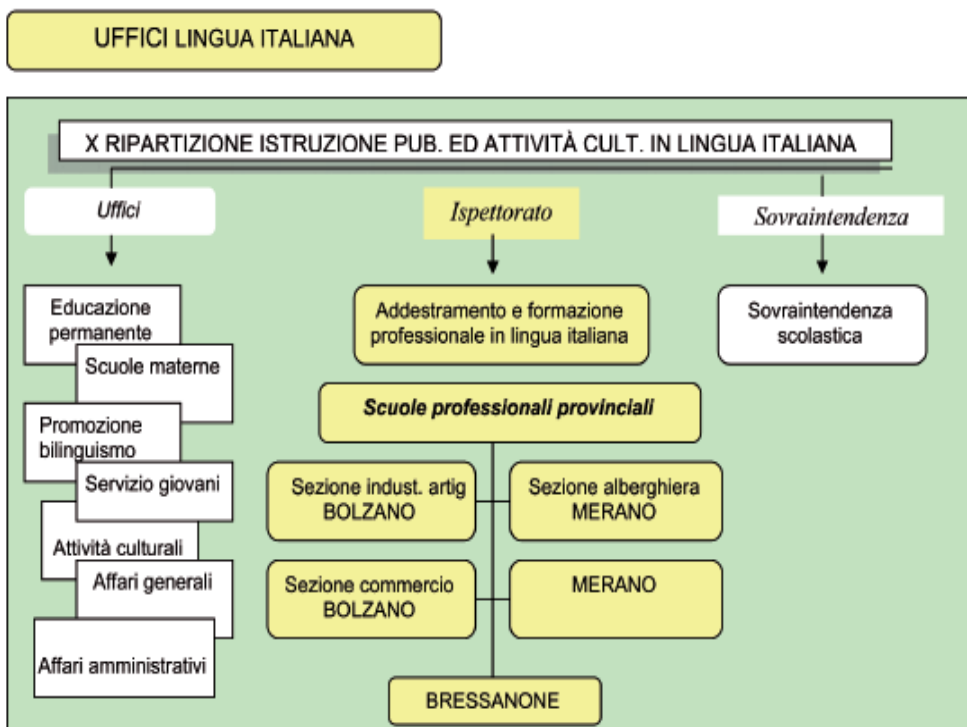
³⁹³ D.P.G.P. n. 49, del 17 ottobre 1975, *Testo unico delle leggi provinciali sullo sviluppo della formazione professionale*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 1, del 7 gennaio 1976.

³⁹⁴ L. prov. n. 29, del 10 agosto 1977, *Corsi di formazione di breve durata* in B.U.R. (Prov.) n. 43 del 30 agosto 1977.

³⁹⁵ L. prov. n. 20, del 29 luglio 1986, *Progetti di formazione professionale da realizzare con i contributi del fondo sociale europeo*, in B.U.R. (Prov.), n. 34, del 12 agosto 1986.

Figura n. 48 - Organizzazione degli Uffici





La L. reg. n. 9/62 introduce una distinzione che caratterizzerà, da un punto di vista istituzionale, il sistema provinciale: sotto il termine Formazione Professionale sono compresi l'istruzione professionale, realizzata nelle scuole professionali per apprendisti³⁹⁶ (generali o tecnico-professionali³⁹⁷) e negli istituti professionali, e l'addestramento professionale "effettuato a mezzo dei corsi di addestramento professionale" (art. 1) realizzati in appositi centri, definiti "complessi di locali, attrezzature e personale destinati allo svolgimento di tale attività".

Per lo svolgimento dei corsi preferibilmente dovevano essere utilizzate le sedi degli istituti professionali e delle scuole per apprendisti provinciali, dove esistevano, e, d'intesa con l'autorità scolastica competente, le sedi di altre scuole pubbliche (art. 4).

³⁹⁶ La L. prov. n. 3 del 7 ottobre 1956, *Istruzione professionale degli apprendisti del commercio, dell'industria e dell'artigianato*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 27, del 5 novembre 1955, definisce le scuole professionali come "istituti d'istruzione in cui gli apprendisti, dopo l'espletamento dell'istruzione elementare obbligatoria, vengono educati ed istruiti per essere avviati all'esercizio di una professione" (art. 3).

³⁹⁷ Ibidem, "Sono scuole professionali generali quelle il cui programma d'insegnamento comprende solo materie ugualmente utili agli apprendisti dell'artigianato, dell'industria e del commercio. Sono scuole tecnico-professionali quelle il cui programma mira alla formazione tecnico-professionale per una determinata professione o un gruppo di professioni affini; ... Più scuole professionali, anche di tipo diverso, possono essere riunite dal punto di vista organizzativo in sezioni di un istituto" (art. 4).

Titolari delle iniziative (cfr. Figura n. 49) potevano essere, oltre la Provincia, “i Comuni, i Consorzi di Comuni, le associazioni di lavoratori o di enti allo scopo qualificati, previo riconoscimento della idoneità dei relativi Centri di addestramento professionale” (art. 4),

La Giunta provinciale promuoveva direttamente o autorizzava l’istituzione di corsi di addestramento professionale “in relazione alle carenze di qualificazione rilevate dal Centro di Orientamento professionale³⁹⁸, alle esigenze dello sviluppo economico ed in attuazione delle direttive contenute nel piano provinciale di coordinamento”³⁹⁹ (art. 2). Su tali input, la Provincia, sentito il Comitato Provinciale per la Formazione Professionale e l’Ispettore per la Formazione Professionale, annualmente approva il piano organico “che coordina tutte le iniziative in materia di orientamento, formazione ed elevazione professionale ...” (art. 8 lett. b) (cfr. Figura n. 50).

Importante la L. reg. n. 20/77, che prevede la possibilità di corsi “brevi”, cioè della durata massima di 500 ore di insegnamento; possono essere “gestiti direttamente dalla Provincia o possono essere affidati, a seguito di convenzione, ad enti pubblici o privati, ad associazioni o a privati con sede anche fuori del territorio provinciale o nazionale”. Importante questa norma, perché in un sistema, fortemente strutturato su tempi lunghi, rappresenta un’apertura per utenze adulte.

La L. reg. n. 9/62 parla solo di qualificazione e specializzazione, mentre la L. reg. n. 36/72 (art. 5) prevede cinque tipi di offerte formative: qualificazione di generici, ulteriore qualificazione, specializzazione, aggiornamento, avanzamento o riconversione (passaggio da un settore lavorativo ad un altro). I piani di attività degli anni ’80, però, rompono questa “limitata” opportunità di interventi, proponendo un quadro di offerte formative molto più articolato (cfr. Prospetto n. 1).

Da un’analisi dei bilanci regionali, realizzata dall’ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 32.

³⁹⁸ L. prov. n. 10 del 10 novembre 1960, *Istituzione di un servizio di orientamento professionale*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 53, del 29 novembre 1960. Il servizio è organizzato in un ufficio centrale a Bolzano ed in cinque uffici periferici a Bressanone, Brunico, Egna, Merano e Silandro.

³⁹⁹ Cfr. L. prov. n. 8 del 10 luglio 1960, *Ordinamento urbanistico*, in B.U.R. BOLZANO (Prov.), n. 35, del 16 agosto 1960, art. 6: “Il piano provinciale di coordinamento è esteso a tutto il territorio della Provincia e, considerata la situazione di fatto sotto gli aspetti fisico, etnico, demografico, sociale e culturale, stabilisce le linee e le direttive di massima per assicurare unità di indirizzo e organicità di sviluppo alla pianificazione urbanistica ed edilizia e per dare soluzione e rilievo a problemi generali o locali di interesse provinciale. Sono pertanto oggetto della pianificazione urbanistica provinciale: ... I principali servizi pubblici e la rete delle principali comunicazioni...”.

Figura n. 49 - *Processo programmatico (L. prov. n. 9/62)*

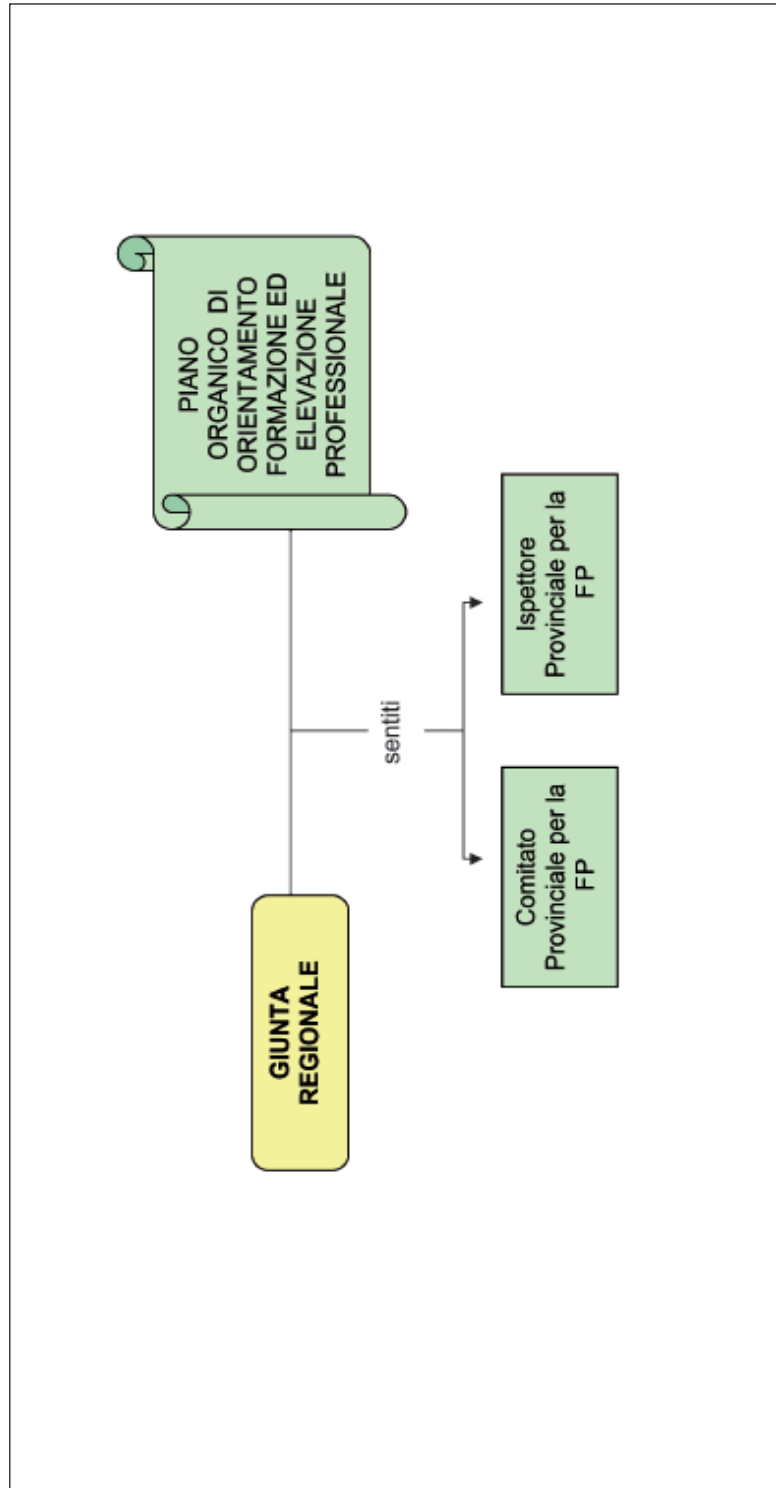


Figura n. 50 - Soggetti gestionali (L. prov. n. 9/62)

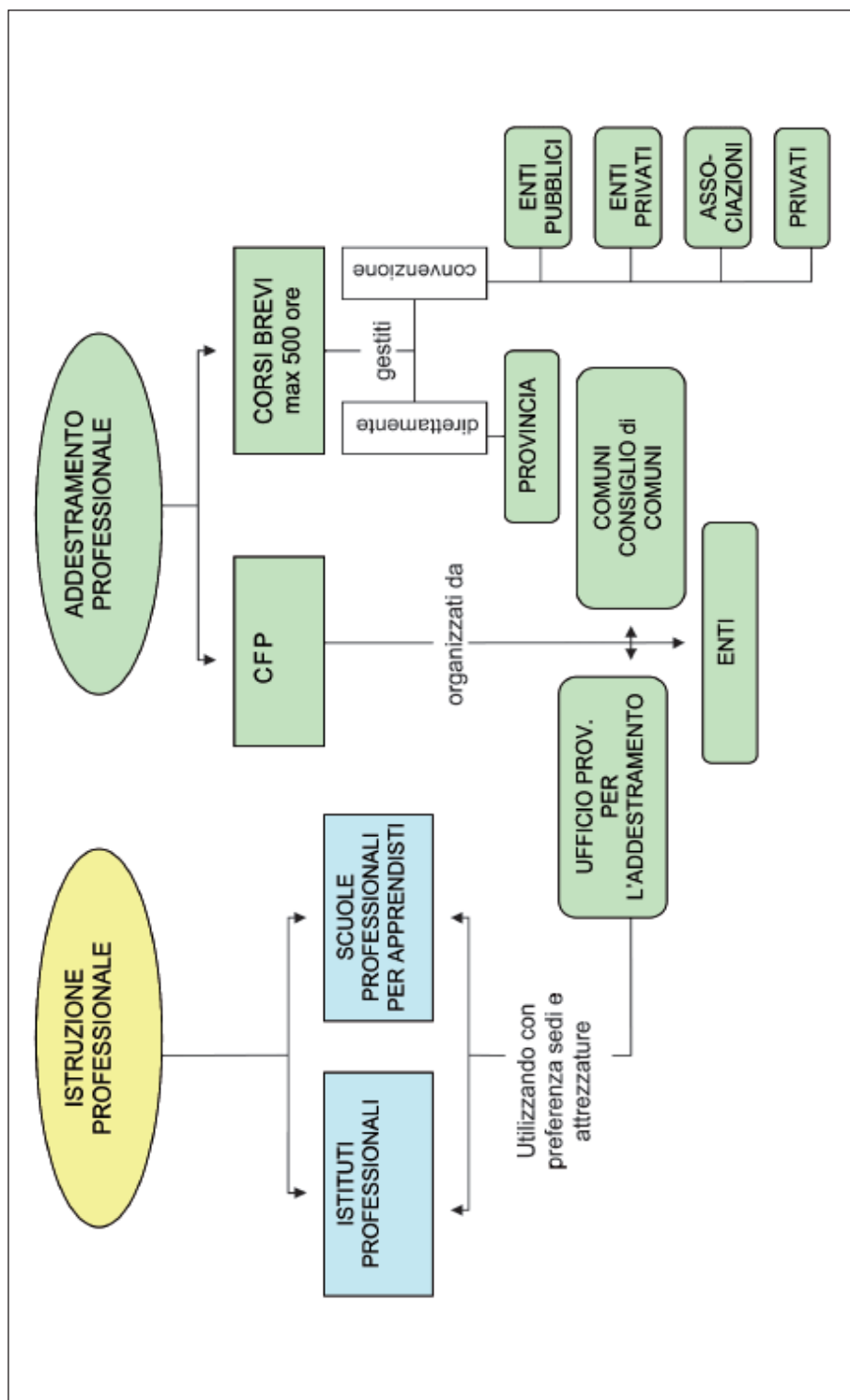


Grafico n. 31 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)

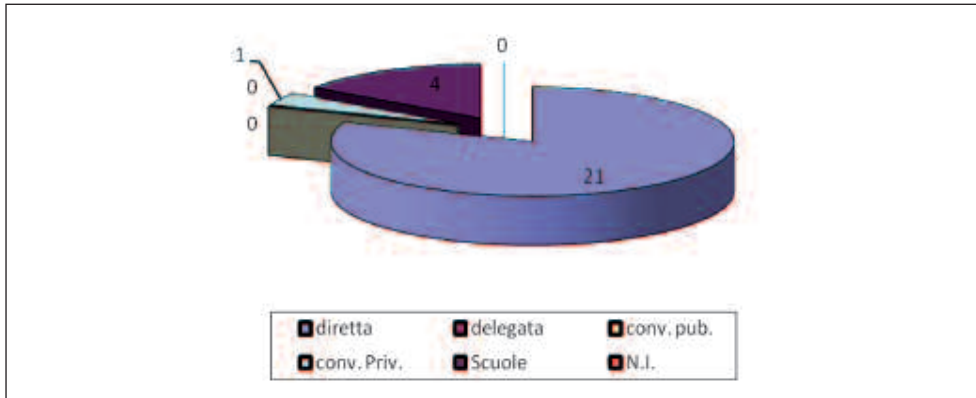
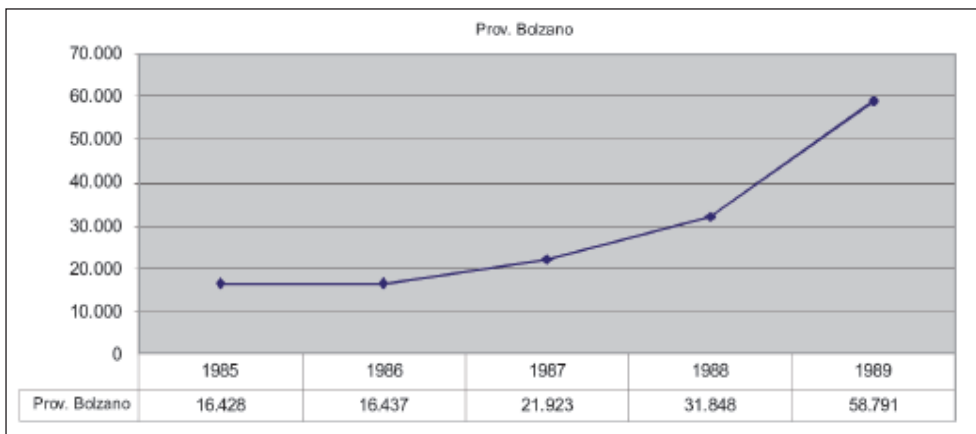


Grafico n. 32 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale nel quinquennio 1985-89



Fonte: Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali

6.6. Provincia Autonoma di Trento



Il modello della Provincia Autonoma di Trento⁴⁰⁰:

- persegue obiettivi di “unitarietà programmatoria” nel senso che riporta tutte le attività formative pubbliche, realizzate da soggetti diversi, nell’ambito di una stessa gestazione programmatoria;
- presenta un sistema di offerte formative articolato e distribuito in tutto l’arco della vita;
- ha introdotto in maniera sistematica la prassi della valutazione di processo e il prodotto. Mentre le iniziative valutative delle regioni riguardano tutt’al più la verifica ex-post degli esiti occupazionali dei qualificati⁴⁰¹, la Provincia di Trento, ha realizzato per prima la valutazione del proprio sistema.

La legge provinciale in vigore negli anni ’80 è la n. 21/87⁴⁰², che soppianta una vecchia legge del 1959, la n. 9⁴⁰³. È una normativa classificabile tra quelle di seconda generazione. L’art. 2 elenca i principi ispiratori:

- *Principio di programmazione*, definita “unitaria negli interventi sia pubblici che privati” e “in raccordo con le politiche del lavoro avute presenti le connotazioni del sistema scolastico”. Si tratta di riportare ad un disegno di program-

⁴⁰⁰ Nel secondo dopoguerra, in base all’Accordo De Gasperi-Gruber (1948) fra il Ministro degli esteri italiano (il trentino Alcide De Gasperi, che seppe far estendere al Trentino, sebbene abitato quasi esclusivamente da italiani, l’autonomia concessa alla minoranza tedesca dell’Alto Adige) e quello austriaco (Karl Gruber), venne costituita la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige. Nel 1972, a causa dell’insoddisfazione altoatesina nei confronti dell’istituto regionale, percepito come centralista e poco attento alla diversità della minoranza tedesca, gran parte delle deleghe venne attribuita alle due province, che divennero autonome, mentre la Regione divenne un semplice organo di raccordo fra le politiche del Trentino e quelle dell’Alto Adige. L’autonomia della Provincia consiste nel potere di legiferare, previsto da legge costituzionale e dallo statuto regionale: mentre tutte le altre province italiane hanno mere funzioni amministrative, le province autonome di Trento e Bolzano hanno potere legislativo in molte materie normalmente di competenza statale o regionale. Particolarmente importanti sono le deleghe in materia di sanità, scuola, formazione, lavoro, trasporti e viabilità. Il finanziamento della provincia deriva principalmente dalla restituzione da parte dello Stato della quasi totalità dei tributi raccolti nel territorio provinciale. La Provincia può inoltre istituire nuovi tributi. Cfr. DE FINIS L. (a cura di), *Storia del Trentino*, Trento, Temi - Associazione culturale “Antonio Rosmini”, 1996; STELLA A., *Storia dell’Autonomia trentina*, Trento, Edizioni U.C.T., 1997.

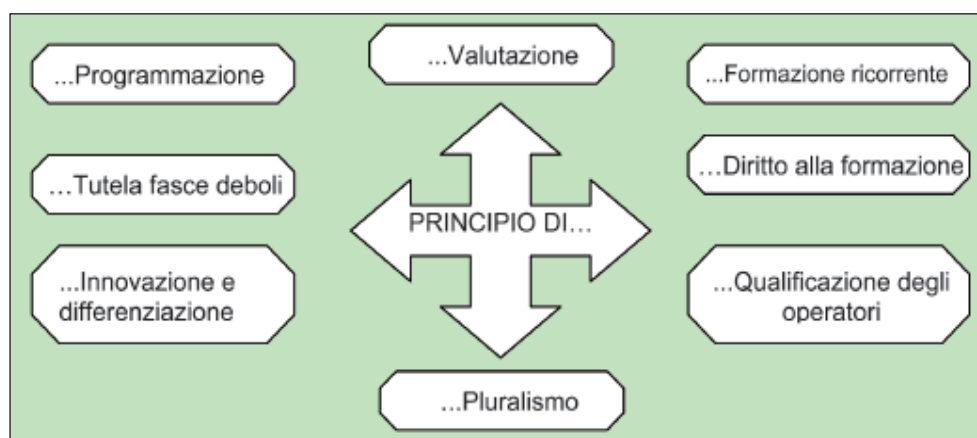
⁴⁰¹ Nessuna altra Regione aveva finora proceduto ad una valutazione organica del proprio sistema formativo. L’unica eccezione di rilievo può essere considerata la Toscana che, annualmente, effettuava una indagine di carattere informativo-descrittivo che rientrava, però, più nella categoria del controllo di gestione (rilevazioni di fenomeni quantitativi relativi all’utenza, agli interventi e alle risorse) che nella sfera più propriamente valutativa (giudizi di qualità in termini di efficacia e di efficienza).

⁴⁰² L. prov. n. 21 del 3 marzo 1987, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. TRENTO ALTO ADIGE, n. 21, del 15 settembre 1987.

⁴⁰³ L. prov. n. 9 del 4 luglio 1959, *Provvedimenti a favore dell’istruzione professionale*, in B.U.R. TRENTO ALTO ADIGE, n. 28, del 7 luglio 1959. Si tratta di una normativa che si limitava a prevedere da parte della Provincia la possibilità di istituire, gestire o dare in gestione scuole e corsi.

mazione unitaria le attività di tre soggetti che realizzano iniziative formative: il Servizio addestramento e Formazione Professionale che opera attraverso la rete dei Centri di Formazione Professionale, l’Agenzia del lavoro, altri Assessorati competenti su specifici ambiti (definite attività “ricomprese”)⁴⁰⁴. Ma si tratta di riportare anche ad una programmazione unitaria tutte le politiche del lavoro: sia quelle formative (governate dal Servizio Addestramento e Formazione Professionale) sia quelle di orientamento professionale, di osservazione sul mercato del lavoro e le misure per occupazione (di competenza dell’Agenzia). La programmazione unitaria della formazione (e della formazione con le altre politiche del lavoro) postula linee di coordinamento da parte della Giunta, previste dalla legge (art. 4 comma 1)⁴⁰⁵.

Figura n. 51 - *Principi ispiratori della L. prov. n. 21/87*



- *Principio del pluralismo.* La legge assicura il rispetto del pluralismo (le diverse proposte formative di cui parla la legge quadro sulla Formazione Professionale n. 845/78), principio del resto già presente nella legge del 1959 e che ha consentito “al privato, meglio al privato-sociale dei vari enti presenti nella

⁴⁰⁴ In particolare l’art. 4, comma quinto, definisce la necessità di ricomprendere nel piano pluriennale le iniziative promosse dai servizi diversi della Provincia di Trento: 1) le iniziative formative nell’ambito del commercio (L. p. 2 giugno 1980, n. 15); 2) le attività di formazione, aggiornamento, riqualificazione professionale del personale dei servizi socio-sanitari (L. p. 20 marzo 1978, n. 14); 3) gli interventi di formazione per guide alpine e maestri di sci (L. p. 28 dicembre 1984, n. 15); 4) gli interventi formativi riguardanti gli operatori agricoli ed agrituristici (L. p. 26 novembre 1976, n. 39; L. p. 31 agosto 1981, n. 17 e successive modificazioni; R.D. 29 luglio 1926, n. 1415).

⁴⁰⁵ Al fine di assicurare la coerenza tra gli interventi formativi e quelli di politica del lavoro, la Provincia autonoma di Trento indica nell’ambito del Programma provinciale di sviluppo le linee di coordinamento tra il Piano degli interventi di politica del lavoro previsto dalla legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19, e il Piano della formazione professionale.

formazione professionale senza scopo di lucro, di piantare solide e fruttuose radici nell'esperienza trentina"⁴⁰⁶.

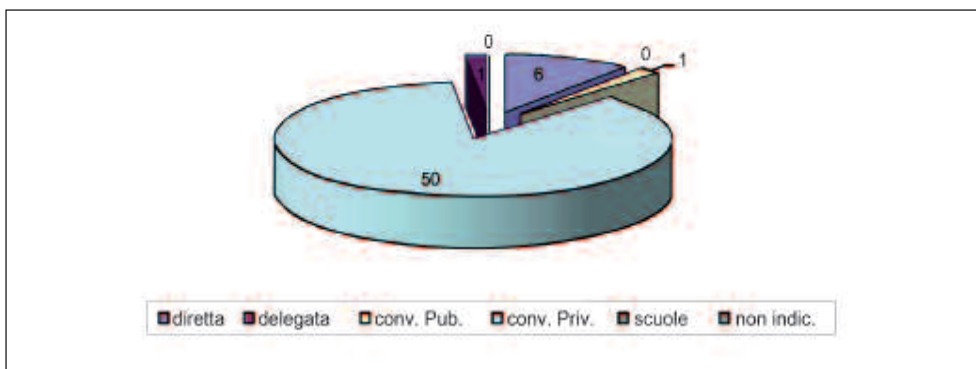
- *Principio dell'innovazione e della differenziazione.* È un'esigenza che deriva alla Formazione Professionale dall'essere una politica del lavoro di tipo promozionale e, quindi, di muoversi (secondo una prospettiva ad hoc e non burocratica, come si esprimeva la letteratura del tempo), cogliendo i diversi bisogni formativi e acquisendo quindi la capacità di differenziare le proprie risposte.
- *Principio di valutazione.* In questo la L. prov. n. 21 è tra quelle più innovative. La valutazione rappresentava in quel periodo una nuova frontiera, perché generalizzata era la convinzione che le attività formative dovessero essere pianificate sulla base di conoscenze sicure e sistematiche in ordine a ciò che funzionava e a ciò che non funzionava⁴⁰⁷.
- *Principio della formazione ricorrente,* in base al quale occorre mettere in grado il sistema formativo di servire la persona nel corso di tutto l'arco della sua esistenza.
- *Principio della qualificazione degli operatori della Formazione Professionale.* La sua riproposizione in legge assume il significato di un impegno speciale che corrisponde alla necessità avvertita del legislatore di puntare in via prioritaria sulla qualità delle "risorse umane", per migliorare le performances della Formazione Professionale trentina secondo una constatazione ovvia, enfatizzata dallo stesso sistema produttivo: ogni vantaggio competitivo si fonda sulle qualità del fattore umano.
- *Principio della tutela delle fasce deboli.* Anche questo può essere considerato un impegno solenne assunto in nome di una solidarietà che è anche una convenienza: rendere produttive le fasce deboli come i portatori di handicap, significa ridurre nel complesso gli oneri assistenziali e offrire risorse al mondo produttivo.
- *Principio del diritto alla formazione.* È l'affermazione di una concezione della Formazione Professionale che è servizio all'impresa, ma insieme servizio alla persona.

⁴⁰⁶ AA.VV. (a cura di CAMPIGLIO L., COLASANTO M., SARCHIELLI G., TAMBORLINI A.), *L'intelligenza e le mani-Rapporto sulla Formazione professionale nella Provincia Autonoma di Trento*, supplemento a Didascalie, rivista della scuola trentina, n. 3, marzo 1993, Publiprint, Trento, 1993, p. 30. La legge è molto attenta a valorizzare il pluralismo tanto da prevedere, nell'art. 12, una copertura molto alta degli oneri di gestione (fino al 90%) anche per le attività semplicemente riconosciute e non solo per quelle in convenzione, tende a sottolineare la rilevanza della stessa impresa come soggetto formativo (art. 13).

⁴⁰⁷ Art. 6, comma 1. "... l'attuazione delle iniziative di formazione professionale svolte dalla Provincia, dagli Enti ... o riconosciute è sottoposta a sistematica valutazione di efficienza e di efficacia, in particolare mediante: a) l'analisi dei progetti di formazione professionale, nonché la verifica dei risultati degli stessi, anche in relazione ai mezzi impiegati; b) la valutazione, per cicli formativi, delle iniziative realizzate rispetto alle esigenze del mercato del lavoro; c) l'elaborazione ogni tre anni di un rapporto sullo stato della formazione professionale nella Provincia".

Nell'a. f. 1989-90 l'ISFOL (cfr. Grafico n. 33) ha censito 58 sedi formative; la maggior parte delle quali di soggetti "privati". Accanto ai Centri Provinciali, ereditati nel 1975 dai disciolti enti ministeriali⁴⁰⁸ operano sia Enti a carattere nazionale, quali l'ENAI, o presenti in più di una Regione (Istituto Suore Canossiane, Istituto Pavoniano Artigianelli), ma anche molte strutture locali: Istituto Agrario San Michele all'Adige⁴⁰⁹, l'Opera A. Barelli, l'U.P.T. Università Popolare Trentina.

Grafico n. 33 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Fonte: ISFOL

Nel sistema trentino l'offerta formativa tradizionale post-obbligo e quella per i livelli superiori non costituiscono due polarizzazioni logicamente e logisticamente separate e giustapposte, come teorizzato e praticato da alcune Regioni, per cui a determinati soggetti veniva affidato il consolidato e ad altri gli interventi a carattere innovativo e progettuale, ma entrambe vengono promosse e realizzate, nella maggior parte dei casi, dagli stessi soggetti.

Il personale operante nel sistema trentino nell'a. f. 1988-89 ammontava a 639 operatori (cfr. Grafico n. 34). Di questi 64 dell'area pubblica e 575 di quella convenzionata (non compresi i direttori; il dato non è disponibile).

Dal punto di vista qualitativo si possono avanzare queste osservazioni⁴¹⁰:

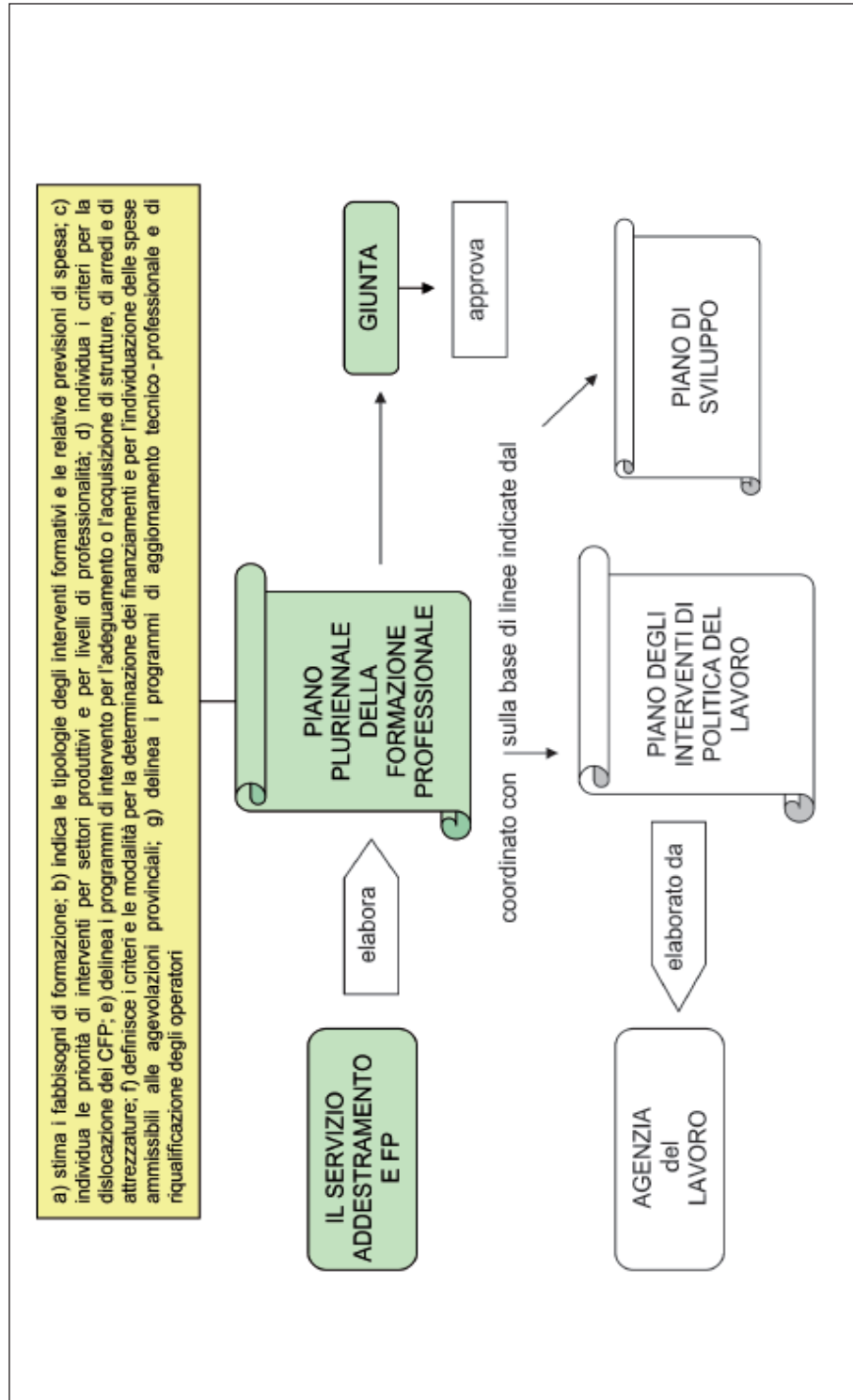
- poco meno del 70% dei docenti della Formazione Professionale sono uomini; questo dato risulta abbastanza simile a quello delle altre Regioni italiane, con-

⁴⁰⁸ Trasferiti alla provincia nel 1975 con d. m. 13 febbraio 1975. Cfr. L. prov. n. 50, del 10 novembre 1975, *Norme concernenti il personale già dell'ente nazionale addestramento lavoratori del commercio (ENALC) e dell'istituto nazionale per l'istruzione e l'Addestramento nel Settore Artigiano (INIASA) trasferito alla Provincia Autonoma di Trento*, in B.U.R. REGIONE TRENINO ALTO ADIGE, n. 56, del 18 novembre 1975.

⁴⁰⁹ Cfr. R. D. 29 luglio 1926, n. 1415.

⁴¹⁰ AA.VV. (a cura di CAMPIGLIO L., COLASANTO M., SARCHIELLI G., TAMBORLINI A.), *L'intelligenza e le mani*, op. cit.

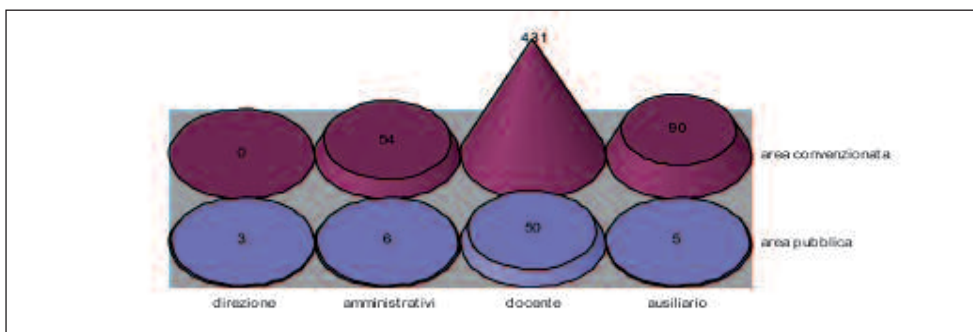
Figura n. 52 - *Processo programmatico annuale (art. 4, L. prov. n. 21/87)*



fermando il fatto che i processi di femminilizzazione del personale docente del sistema scolastico non sembrano aver investito il sistema della Formazione Professionale;

- la maggior parte dei docenti ha un titolo di studio a livello di diploma di scuola secondaria superiore. Quasi il 25% dei docenti è laureato e meno del 3% ha un titolo di scuola media inferiore. La presenza così sensibile di laureati, rispetto ad altre situazioni regionali, va rimarcata considerando che rappresenta un indicatore delle potenzialità formative del sistema;
- l'età media è intorno ai 37 anni, con quasi la metà dei soggetti nella classe d'età tra i 40-50. Dato che non si verificano situazioni di turn-over significative questo sarà il corpo docente anche degli anni '90;
- la forte stabilità dei docenti è attestata anche da altri due fenomeni. Il primo riguarda il fatto che gli inserimenti di nuovo personale risultano alquanto rallentati se si pensa che quasi i 3/4 dei docenti sono assunti prima del 1985. Il secondo dato concerne il prevalente impegno dei docenti in situazioni formative meno direttamente sfiorate dalle spinte di innovazione: quasi l'80% dei docenti svolgono il loro lavoro nella formazione di base, mentre il rimanente risulta impegnato parzialmente nelle cosiddette attività formative a progetto, che di fatto risultano quelle più direttamente toccate dallo sforzo di introduzione di una cultura della programmazione-progettazione formativa.

Grafico n. 34 - *Distribuzione del personale per funzione e per natura di gestione (a. f. 1988-89)*



La Tabella n. 24 ci dà il quadro delle attività programmate dalla Provincia nel 1989-90, censite dall'ISFOL.

Il sistema classificatorio delle tipologie di attività formative utilizzato nei documenti programmatori provinciali è molto più complesso e articolato di quello utilizzato dall'ISFOL (cfr. Prospetto n. 31). Esso dà l'idea di un sistema formativo predisposto per rispondere a tutte le transizioni dalla formazione alla scuola e dalla scuola alla formazione, dalla formazione al lavoro, dal lavoro al lavoro e dal lavoro al non lavoro, secondo una prospettiva che qualche decennio dopo, sulla scia dei documenti comunitari, avremmo chiamato "long life learning".

Tabella n. 25 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	12	1	71	1		85
INDUSTRIA E ARTIG.	168	15	132	20	3	338
- Estrattiva	2		1			3
- Meccanica metallurgia	62	4	31	14		111
- Elettricità elettronica	53	4	12	2		71
- Chimica	1		1	1		3
- Edilizia	10	4	35	2		51
- Legno mobili arredam.	6	2	4			12
- Grafica fotografia cartot.	5		5			10
- Alimentare	6	1	6			13
- Tessile			1		1	2
- Abbigliamento	20		32	1	1	54
- Artigianato artistico	3		4		1	8
ATTIVITÀ TERZIARIE	176	45	174	35	1	431
- Acconciatura estetica	28		12			40
- Turismo	11	6		1		18
- Spettacolo		1				1
- Lavori ufficio	51	18	39	4		112
- Cooperazione		1	5			6
- Ristorazione	64		31			95
- Credito e assicurazione		2	1			3
- Attività promoz. pub.		3	2			5
- Distribuzione commerc.	9		7	4		20
- Trasporti		3	2	4		9
- Ecologia e ambiente			14			14
- Informatica	1	7	47	3		58
- Servizi socio-educativi	1	2	3			6
- Varie	11	2	11	19	1	44
TOTALE GENERALE	356	61	377	56	4	854

Fonte: ISFOL

A. FORMAZIONE AL LAVORO	
<i>A.1. Formazione di base e prima qualificazione</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Per soggetti in uscita dall'obbligo scolastico, della durata complessiva non superiore ai due anni. 2. Per soggetti operanti in contesti lavorativi diversi, con mansioni operative prive di qualificazione.
<i>A.2. Perfezionamento post-qualifica</i>	<p>Interventi della durata massima di un anno che si caratterizzano per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - particolare grado innovativo del Know-how; - collaborazione con tecnici, operatori aziendali, esperti; - forte rilevanza delle modalità di alternanza formazione-lavoro.
<i>A.3. Formazione integrativa rispetto alla scuola di Stato</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opportunità di rientro scolastico per allievi del sistema di Formazione Professionale. 2. Iniziative per studenti della scuola secondaria superiore.
<i>A.4. Formazione di II livello</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Post diploma <ul style="list-style-type: none"> - hanno durata variabile, non superiore all'anno; - prevedono necessariamente un periodo di stage formativo in azienda di durata consistente. 2. Post laurea <ul style="list-style-type: none"> - stretta collaborazione di progetto, di gestione e di verifica, tra soggetti formativi, soggetti culturali e di ricerca, soggetti aziendali e tecnologici; - riferimento della attività formativa a casi concreti (<i>case-studi</i>); - valutazione finale con cui verificare, attraverso i soggetti coinvolti nell'intervento il grado di apprendimento realizzato dagli allievi.¹
B. FORMAZIONE SUL LAVORO	
<i>B.1. Aggiornamento</i>	<p>Iniziative formative che consentono ai lavoratori l'adeguamento nei contenuti lavorativi, in conseguenza di innovazioni.</p>
<i>B.2. Riconversione professionale</i>	<p>Iniziative formative che si rendono necessarie nel momento in cui l'azienda o il settore produttivo sia in situazione di crisi o di riconversione. Devono comunque riferirsi a concrete opportunità lavorative o nella stessa azienda di provenienza, oppure in altri ambiti operativi. Tali corsi possono anche prevedere il passaggio al lavoro autonomo, attraverso forme di microimprenditorialità.</p>
<i>B.3. Interventi per l'inserimento lavorativo</i>	<p>Iniziative formative volte a sviluppare l'integrazione tra processo formativo e processo lavorativo in corso (apprendistato, contratto formazione lavoro ...).</p>
C. ALTRI TIPI DI INTERVENTO	
<i>C.1. Interventi formativi previsti da specifiche leggi dello Stato o della Provincia</i>	
<i>C.2. Azioni formative che consentono la diffusione di elementi di cultura professionale orientati alla educazione degli adulti</i>	

Sorprende, almeno nei confronti delle altre Regioni, il peso delle attività di prima qualificazione, pari al 41,7% e la scarsa rilevanza delle attività di secondo livello (7,1%).

Il fenomeno non si spiega solo con la consistenza e la strutturazione del consolidato; più semplicemente è il risultato di una linea politica che, partendo dalla consapevolezza che i problemi più gravi sul versante occupazionale sono legati alla debolezza del capitale formativo posseduto, più che alla consistenza dell'istruzione (come si riteneva negli anni '70, quando si enfatizzava la problematica della disoccupazione intellettuale) intende privilegiare il segmento di utenza rappresentato dai giovanissimi con scarsa formazione di base e negative esperienze scolastiche.

“Senza ricondurre la formazione professionale esclusivamente a compiti di servizio sociale e di presidio contro i rischi di marginalità giovanile, va rimarcato che, pur coltivando aree di intervento precedentemente trascurate (formazione post-diploma, educazione permanente, ecc.), la formazione del lavoro è uno strumento fondamentale per favorire l'ingresso stabile nella vita attiva di questi giovanissimi, usciti precocemente dalla scuola e respinti dal sistema produttivo”⁴¹¹.

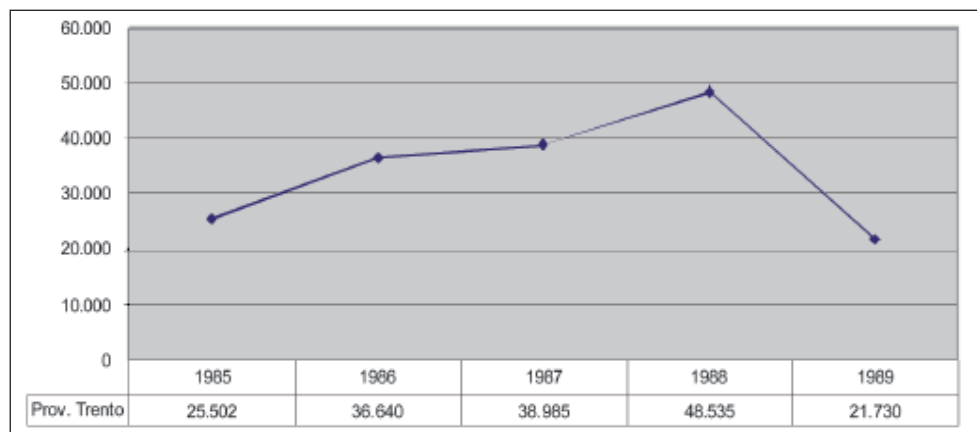
La formazione per adulti è l'unica tipologia formativa a superare gli interventi di formazione di base, in valori assoluti (377 corsi) e relativi (44%); occorre ricordare che la tabella riguarda tutti i corsi programmati dalla Provincia, non solo quelli promossi dal Servizio Addestramento e Formazione Professionale, ma anche quelli cofinanziati dal FSE e quelli proposti dall'Agenzia del Lavoro. Tra questi ultimi segnaliamo quelli relativi alle formazioni:

- per apprendisti nell'artigianato (corsi di 400 ore, in blocchi modulari, con riconoscimento all'impresa di un contributo commisurato ai costi di formazione in azienda e, comunque, fino a un massimo di Lit. 3.000.000);
- per contrattisti di formazione e lavoro (beneficiano di due tipologie di intervento: i diplomati o qualificati accedono a percorsi di alternanza progettati dalle aziende; i soggetti con bassa scolarità, invece, ad iniziative sperimentali svolte in collaborazione tra CFP e aziende);
- per cassaintegrati o beneficiari del trattamento disoccupati speciali;
- per figure professionali di difficile reperimento (un intervento formativo di 400 ore, con possibilità di una parte finale in costanza di rapporto di lavoro);
- per il reinserimento lavorativo (persone di età superiore ai 35 anni e disoccupati da almeno 18 mesi: sono ammessi ad un corso di durata massima 3 mesi, beneficiano di una borsa di studio di Lit. 500.000);
- lavoratori dipendenti (periodi di aggiornamento inferiore alle 80 ore);
- lavoratori autonomi e soci di cooperative (interventi formativi per lo sviluppo della micro-imprenditorialità).

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 35.

⁴¹¹ Cfr. Provincia Autonoma di Trento, *Piano pluriennale della formazione professionale*, p. 64.

Grafico n. 35 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale nel quinquennio 1985-89



Fonte: Elaborazione ISFOL su bilanci regionali

Prospetto n. 32 - Criteri per la valutazione nella procedura comparativa

COERENZA CON GLI OBIETTIVI PROPOSTI NELLE DIVERSE AREE ⁴¹²
EFFETTIVITÀ DEGLI SBOCCHI OCCUPAZIONALI ⁴¹³
PRESENZA DI INNOVAZIONE DIDATTICA ⁴¹⁴
PRESENZA DI INNOVAZIONE TECNOLOGICA ⁴¹⁵

⁴¹² “I progetti formativi devono essere coerenti con le indicazioni di priorità di intervento per settori produttivi e per livelli di professionalità, così come indicati nel piano annuale. Tale coerenza può essere individuata attraverso il confronto dei profili professionali proposti nei progetti con le indicazioni di priorità, badando in particolare ai seguenti elementi: a) settore di appartenenza; b) profilo professionale; c) tipologia dell’intervento formativo”.

⁴¹³ Sul lato della domanda formativa, sarà necessario identificare la capacità dell’iniziativa formativa di riferirsi ad opportunità occupazionali reali. Questo criterio sarà identificabile per mezzo degli indicatori seguenti: a) valutazioni dell’Osservatorio del mercato del lavoro circa le opportunità occupazionali del settore; b) indicazioni di testimoni privilegiati (rappresentanti delle imprese e loro associazioni, rappresentanti dei lavoratori e loro organismi, esponenti di enti di ricerca e di osservazione della realtà economica); c) nel caso che il corso continui esperienze precedenti sarà estremamente utile il dato circa il trend occupazionale sia in termini di quantità che di corrispondenza qualitativa degli ex allievi.

⁴¹⁴ “L’innovazione didattica è da intendersi: a) come introduzione nell’attività formativa dei criteri di programmazione, di modularità e di valutazione. Tali elementi non devono essere semplicemente “sovrapposti” ad una didattica scolasticistica e tradizionale, ma richiedono una forte innovazione dello stile formativo e del modo di intendere la professionalità dei responsabili e degli operatori della formazione professionale; b) come attivazione di raccordi più stretti con il mondo delle imprese (stage e tirocini) che consentono di instaurare una forma di relazione diretta e progressivamente arricchente tra i soggetti formativi ed i soggetti lavorativi, conducendo ad una dinamica di auto-apprendimento del modello “relazionale” di gestione delle attività formative. Accanto agli stage, sono auspicabili altre forme di presenza degli esperti e di esponenti del mondo del lavoro nei momenti formativi in aula e nei momenti di progettazione e di verifica dell’attività formativa”.

⁴¹⁵ La scelta delle strumentazioni tecnologiche deve fare riferimento ai seguenti criteri: a) effettiva presenza delle strumentazioni nelle realtà lavorative di riferimento, perlomeno in una misura si-

Abbiamo già considerato che tra gli otto principi ispiratori della L. prov. n. 21/87 c'era anche quello della valutazione. E, infatti, la Provincia, in quegli anni in cui la maggior parte delle Regioni cominciavano a parlare di valutazione, elabora modelli e realizza valutazioni, sia ex ante che ex post.

Quando ancora molte Regioni utilizzavano la procedura dell'affidamento diretto (la politica assegnava risorse per realizzare interventi formativi senza ricorrere a criteri predefiniti, trovando come unico limite alla propria discrezionalità il consolidato storico di attività) la Provincia utilizza la procedura della valutazione comparativa dei progetti presentati, utilizzando i criteri del Prospetto n. 32.

Per quanto riguarda la valutazione "ex post", la Provincia distingue due livelli: a) quello che riguarda l'intero processo di pianificazione del sistema provinciale; b) quello delle singole iniziative.

La valutazione "ex-post" del sistema trentino prende le mosse da una batteria di indicatori descrittivi.

Il loro impiego consente di organizzare e presentare sinteticamente una serie di informazioni sullo stato complessivo del sistema a partire dalle quali i soggetti decisori (o valutatori in senso tecnico) possono agire il momento valutativo vero e proprio, quello cioè che nasce dal confronto e dall'analisi degli eventuali scostamenti tra lo stato del sistema e gli standard (di stato o di funzionamento) ritenuti – implicitamente o esplicitamente – "desiderabili" dai soggetti interessati.

In questa prospettiva sono stati messi a punto⁴¹⁶ ed applicati anche sulla scorta di una letteratura nazionale ed internazionale in via di deciso consolidamento, 34 indicatori descrittivi raggruppati in 6 aree omogenee.

Le sei aree valutative omogenee fanno riferimento agli indicatori riportati nel Prospetto 33.

La valutazione di sistema ex post viene realizzata da un Nucleo Tecnico Consultivo della Formazione Professionale istituito dalla Provincia secondo quanto previsto dall'art. 6 della L. prov. n. 21/87; nucleo che durava in carica per tutta la legislatura.

Per la valutazione delle singole iniziative, invece, il Piano pluriennale 1988-91 prevedeva sostanzialmente due criteri: a) la rispondenza dell'intervento alle esigenze del mercato del lavoro e b) la rispondenza ad un effettivo fabbisogno di for-

gnificativa, specie se vista in termini di tendenza verso il futuro; b) caratteristica "cognitiva" e non soltanto tecnico-operativa delle strumentazioni, tanto da giustificarne l'inserimento in attività formativo-professionali; c) analisi del rapporto costi/benefici. Non sempre appare giustificabile l'immobilizzo di una strumentazione tecnologica dai costi elevati in un contesto formativo. In tal senso verrà valutata anche la possibilità di convenzioni con le aziende per realizzare forme di stage che utilizzino strumentazioni tecnologiche di elevato costo".

⁴¹⁶ Gli autori del modello sono stati Luigi Campiglio, ordinario di Economia Politica nell'Università Cattolica di Milano, Michele Colasanto, ordinario di Teoria e Metodi della Pianificazione sociale presso l'Università di Trento, Guido Sarchielli, ordinario di Psicologia del Lavoro presso l'Università di Trento e Alfredo Tamborlini, direttore generale dell'ISFOL. Erano i quattro membri esperti del Nucleo Tecnico Consultivo della Formazione Professionale istituito dalla Provincia secondo quanto previsto dall'art. 6 commi 2 e 3 della L. prov. n. 21/87.

mazione (non tutte le richieste di occupazione aggiuntiva o di nuovi compiti del mercato del lavoro esigono necessariamente percorsi formativi).

Sulla base di questo apparato di analisi predisposto dalla Provincia, come può essere valutato il sistema trentino?

Prospetto 33 - *Indicatori per la valutazione "ex-post"*

AREA A	INDICATORI DI ASSETTO COMPLESSIVO ⁴¹⁷
AREA B	INDICATORI DI EFFICACIA OCCUPAZIONALE E DI SODDISFAZIONE ⁴¹⁸
AREA C	INDICATORI DI SPESA ⁴¹⁹
AREA D	INDICATORI DI CARATTERIZZAZIONE DELLE RISORSE DOCENTI ⁴²⁰
AREA E	INDICATORI DI PRODUTTIVITÀ FORMATIVA ⁴²¹
AREA F	INDICATORI DI ADERENZA PROGRAMMATICA ⁴²²

Un primo motivo di giudizio può essere tratto dalla quota significativa di studenti (25%) che si iscrive mediamente ogni anno ai corsi di Formazione Professionale, anziché proseguire il normale ciclo delle scuole medie superiori. Il peso della componente maschile è in questo contesto maggioritario, rappresentando circa il 63% degli iscritti complessivi.

Un secondo motivo di valutazione è rappresentato dal dato sull'occupazione dei qualificati. Nel complesso, nell'a. f. 1988-89 il 62,4% dei qualificati risulta occupato entro un intervallo di 18 mesi dal conseguimento della qualifica (nel 1976-77 63,4%; nel 1987/88 il 63,9%). Il dato trentino si mantiene 7-8 punti sopra la media nazionale 55,8%⁴²³.

Tuttavia, vi sono discrepanze significative fra qualifiche. Le qualifiche che possono essere definite forti, sono quelle del settore edile (88,1%) che, peraltro, presenta anche un'elevata instabilità occupazionale, dei settori meccanico ed elettrico (69,7%) e, nell'ambito del terziario, il settore turistico-alberghiero (anch'esso caratterizzato, tuttavia, da elevata stagionalità). Fra le qualifiche deboli vi sono

⁴¹⁷ Raggruppa indicatori finalizzati a fornire informazioni sull'assetto generale del sistema formativo professionale trentino con particolare attenzione alla sua caratterizzazione per tipologie formative, per concentrazione dell'offerta e per dimensione delle sedi.

⁴¹⁸ Ricomprende sia indicatori di tipo occupazionale (relativi, cioè, all'inserimento) sia indicatori di soddisfazione dei formati relativamente alle iniziative formative frequentate.

⁴¹⁹ È composta da indicatori riguardanti la spesa di sistema articolata sia in riferimento all'utenza (programmata, effettiva, finale, occupata) sia in riferimento all'offerta in termini di ore o di caratterizzazione tipologica

⁴²⁰ Raggruppa indicatori relativi al personale docente attivo nel sistema e finalizzati a fornire un quadro sintetico degli elementi di maggior rilievo che lo caratterizzano.

⁴²¹ Raggruppa indicatori riguardanti il rapporto tra entrate ed uscite regolari dal sistema nonché l'entità delle uscite anticipate o irregolari, delle ripetute o delle bocciature.

⁴²² Ricomprende indicatori finalizzati a confrontare le previsioni di sistema (in termini di utenza da raccogliere, di ore da erogare, di corsi da realizzare, di spese da sostenere) con ciò che effettivamente si è realizzato.

⁴²³ ISFOL, Indagine nazionale 1987/88.

principalmente quelle dei servizi amministrativi (52,8%), dei servizi personali e del settore dell'abbigliamento.

Discrepanze anche in relazione al genere: il tasso di occupazione dei maschi qualificati è circa il 70%, contro il 58% della componente femminile (peraltro in un mercato del lavoro dove i tassi di disoccupazione specifici per le donne sono quattro volte superiori ai tassi maschili (rispettivamente 30% e 7.1%).

Un terzo elemento da considerare è il livello di coerenza tra qualifica perseguita e occupazione successiva al corso: il 63% dei giovani occupati dichiara di fare un lavoro coerente e il dato mostra un trend positivo nel tempo: nell'85 era del 55,9%⁴²⁴.

Lo sbocco occupazionale preponderante sono le piccole imprese; il 72% degli occupati è in imprese con meno di 20 addetti. Se si tiene conto del fatto che le qualifiche della Formazione Professionale comportano attività lavorative di tipo esecutivo sempre più disertate per la tendenza alla scolarizzazione medio-superiore, è evidente che i giovani usciti dai Centri di Formazione Professionale sono, comunque, "appetiti" da un apparato produttivo di piccole e medie imprese che a queste attività sono interessate.

Il primo *Rapporto sullo stato della formazione professionale nella Provincia Autonoma di Trento*⁴²⁵, relativo al triennio 1988-89/1990-91, alla domanda "Funziona la formazione professionale trentina? Serve alle imprese che operano nel territorio della Provincia e agli allievi (alle loro famiglie) in cerca di maggiori chance occupazionali?" risponde in maniera articolata:

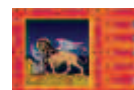
"Le azioni formative condotte in Trentino meritano un giudizio di sintesi di sufficienza, quanto meno se confrontate con quelle realizzate in altre parti del nostro Paese. Nel complesso però sembra di essere di fronte a un sistema formativo in bilico: più ci si proietta nel futuro di un'economia più europea e di un ambiente produttivo più "turbolento" e più marcate appaiono una serie di ambivalenze che rischiano di fare degli stessi punti di forza del passato altrettanti elementi di debolezza. In sostanza: siamo chiaramente ad un punto di svolta, dopo il quale, tempo qualche anno, un insieme di attività che empiricamente, oggi, non è possibile definire nel complesso, prive di significato, sconteranno un processo di deterioramento ..."⁴²⁶

⁴²⁴ Per alcune qualifiche questo dato è ben sopra la media (camerieri 71,7%), per altri ben al di sotto (confezioniste sarte 49%).

⁴²⁵ AA.VV. (a cura di CAMPIGLIO L., COLASANTO M., SARCHIELLI G., TAMBORLINI A.), *L'intelligenza e le mani*, op. cit.

⁴²⁶ Ibidem p. 99.

6.7. Regione Veneto



Le strategie perseguite dalla Regione Veneto nel decennio si muovono sostanzialmente su due linee:

- una razionalizzazione dell'esistente, caratterizzato dall'articolazione policentrica, da una struttura gestionale mista, dal radicamento territoriale, da una attenzione ai processi didattici;
- un'integrazione della Formazione Professionale con gli interventi e gli strumenti di politica economica, di politica del lavoro e politica culturale, in un'ottica di promozione e sostegno allo sviluppo e al cambiamento.

La seconda linea, pur restando un obiettivo di medio termine, ispira la riforma della L. reg. sulla Formazione Professionale n. 59/78 che produrrà, nel 1988, un articolato, le cui innovazioni di carattere processuale-programmatorio e organizzativo-gestionale rappresentano il modello più compiuto ed organico di legge regionale della seconda generazione.

Per tutto il decennio, però, rimane in vigore la legge n. 59/78, *Ordinamento della formazione professionale*⁴²⁷, integrata e modificata in parti non particolarmente qualificanti con L. reg. n. 13/83⁴²⁸.

Figura n. 53 - *Struttura del Piano Pluriennale e del Piano Annuale (art. 28, L. reg. n. 59/70)*



⁴²⁷ L. reg. n. 59 del 13 settembre 1978, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. VENETO, n. 43, del 18 settembre 1978.

⁴²⁸ L. reg. n. 13 del 21 marzo 1983, *Integrazioni e modifiche alla legge regionale 13 settembre 1978, n. 59, concernente l'ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. VENETO, n. 13, del 25 marzo 1983.

Approvata prima della legge quadro nazionale, la L. n. 59 ha una fisionomia prevalentemente amministrativo-gestionale: la preoccupazione prima è, infatti, quella di regolamentare i soggetti attuatori (centri regionali, centri riconosciuti ...), il funzionamento delle strutture formative (forte spazio viene riservato agli organi collegiali dei CFP), l'organizzazione didattica (ordinamenti didattici, prove intermedie e finali e attestazioni e certificazioni ...). Per quanto riguarda la programmazione, da segnalare, in particolare, i termini e i contenuti dei piani: pluriennale (quinquennale) e annuale. Si parla, infatti, di *Piano regionale nell'istruzione professionale*, che "indica" le attività di Formazione Professionale finanziate, le attività di orientamento professionale, di formazione del personale del sistema, di educazione degli adulti (cfr. Figura n. 53).

Se la scelta della "quinquennalità" per il Piano pluriennale desta qualche perplessità, è apprezzabile l'ampiezza delle attività oggetto di programmazione. Sotto l'insolita espressione "istruzione professionale", infatti, sono raccolte tutte le competenze regionali in materie formative. Il Piano annuale prende l'avvio con le proposte e programmi dei Comprensori e dei Distretti Scolastici; sulla base di questi documenti la Giunta elabora il Piano, dopo aver sentito, oltre i Consigli di Comprensorio e i Consigli Scolastici distrettuali anche la Consulta per la Formazione Professionale (cfr. Figura n. 54). La presenza come soggetti di proposta, prima, e di consultazione, dopo, dei Comprensori e dei Distretti, si spiega con la ripartizione delle attività di Formazione Professionale a livello comprensoriale e con la necessità di indicare quali corsi, sezioni o Istituti Professionali di Stato dovevano essere costituiti prioritariamente.

Sul problema della gestione delle attività formative la L. reg. n. 59/78 prende le mosse non dai soggetti, ma dalle strutture formative (cfr. Figura n. 55). Ai Centri regionali sono attribuite maggiori competenze di quelle affidate ai Centri "riconosciuti" (degli Enti di formazione, ma anche delle Province, dei Comuni e di Organismi nazionali e internazionali già operanti in Regione). Mentre, infatti, i centri riconosciuti realizzano solo interventi di Formazione Professionale, i Centri regionali, invece, allargano la loro attività anche ad "attività di sperimentazione o di promozione, di aggiornamento e riqualificazione degli operatori" del sistema (art. 6). Inoltre, solo i Centri regionali sono connotati come "stabili". L'una e l'altra previsione, che in qualche misura premiano la gestione regionale, sembrano solo una dichiarazione quale tributo pagato alla cultura "pubblicistica" del tempo. Gli anni '80 riveleranno che si tratterà di una strategia, in controtendenza rispetto a molte Regioni, per recuperare i Centri pubblici ad una funzione esemplare e paradigmatica nei confronti dell'intero sistema; recupero, peraltro, legato ad una privatizzazione delle sue modalità gestionali.

A questa "preminenza" ideale dei Centri Regionali fa riscontro, in tutto il decennio, una prevalenza quantitativa delle sedi riconosciute (rammentiamo che sede e CFP non sono espressioni equivalenti), che rappresentano, nell'anno formativo 1989-90, il 79% di tutte le sedi previste nel Piano di attività (124 degli Enti, pari al

Figura n. 54 - Processo programmatico annuale (art. 29, L. reg. 59/78)

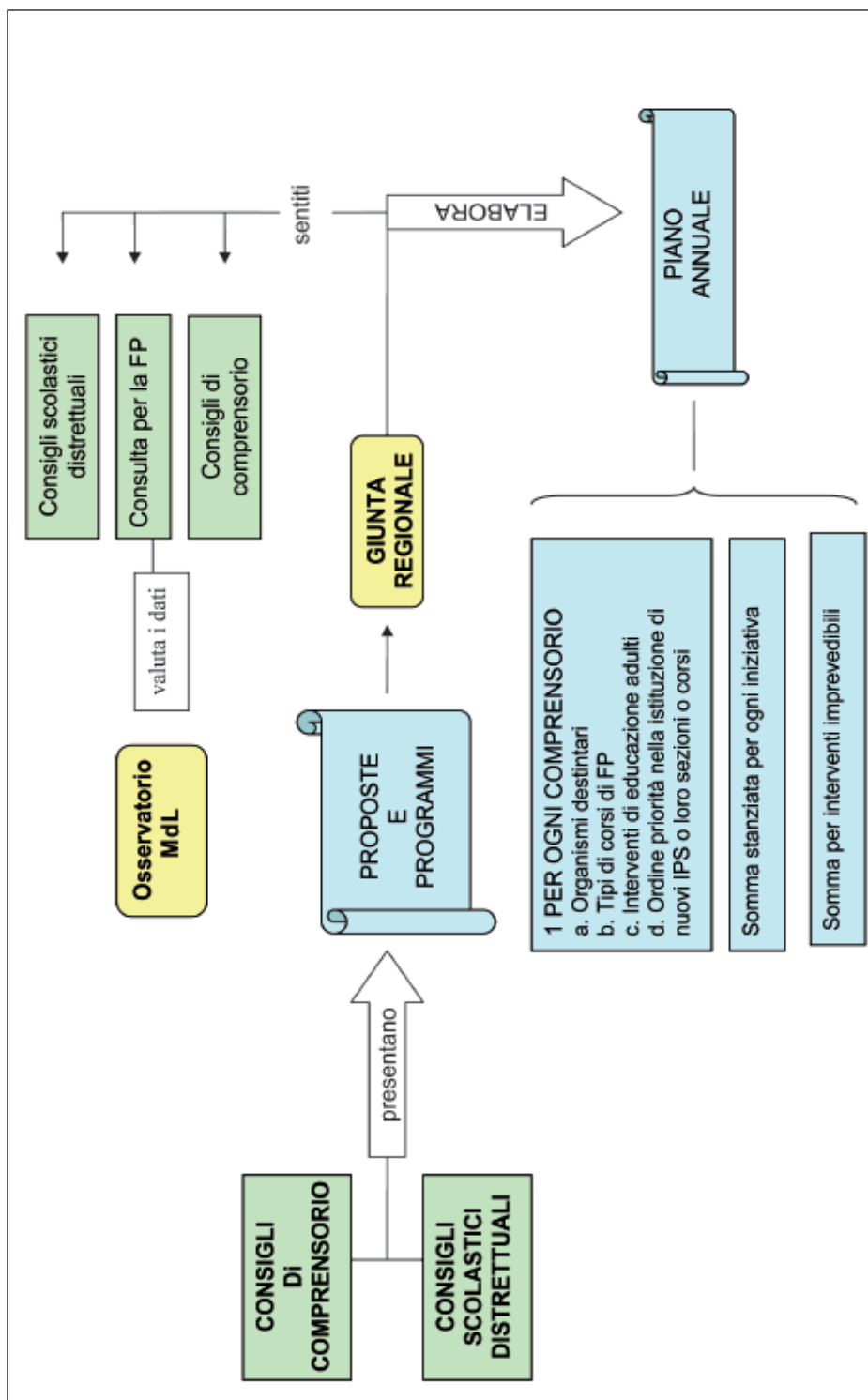
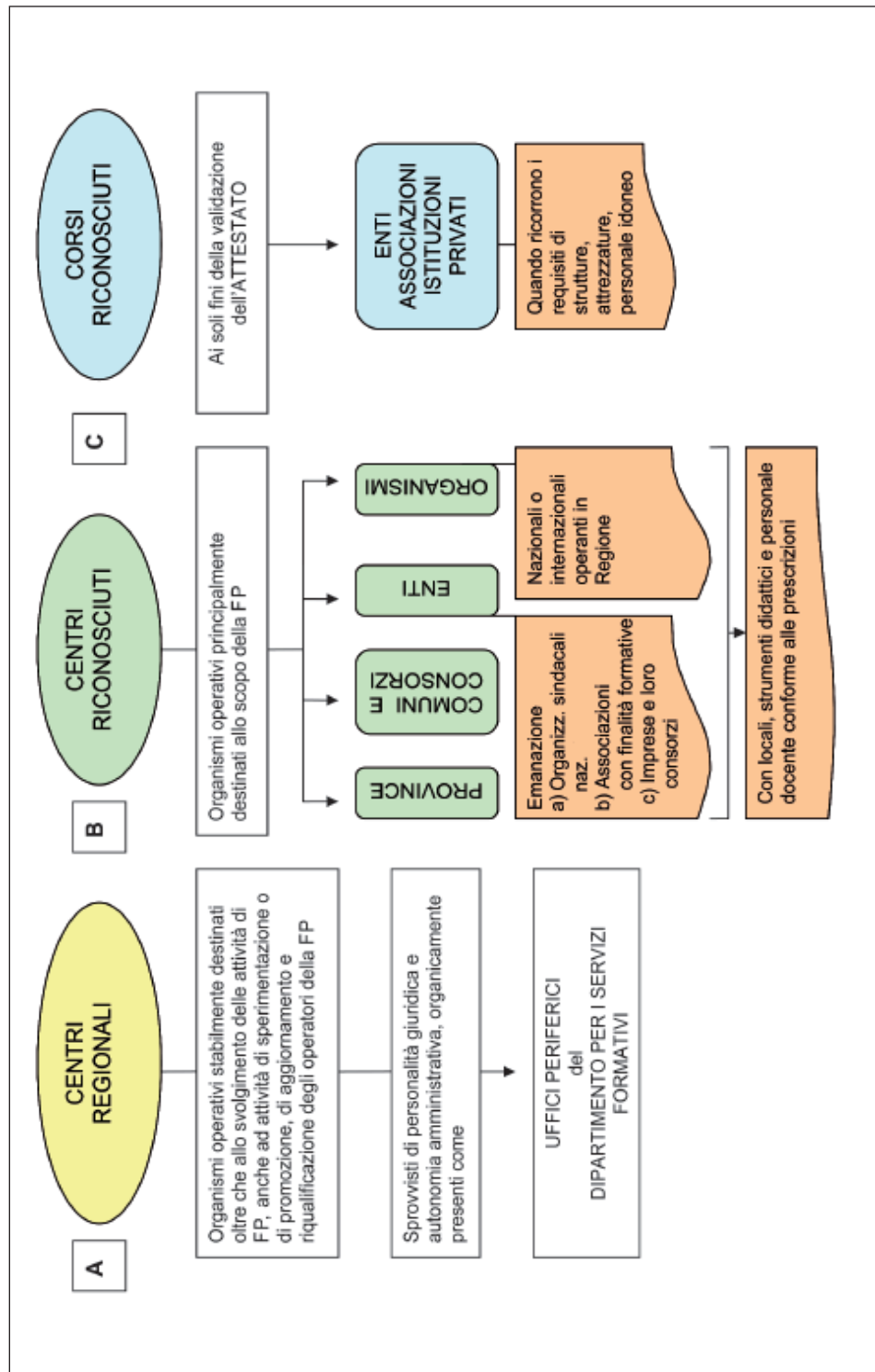
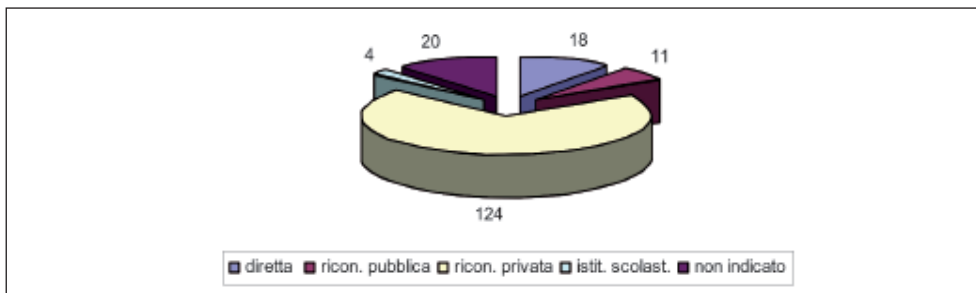


Figura n. 55 - Soggetti gestionali (L. reg. 59/78)



71%; 11 di Province o Comuni, pari al 6%; 4 di Istituti scolastici, pari al 2%) (cfr. Grafico n. 36).

Grafico n. 36 - Sedi formative per tipologia di gestione (1989-1990)

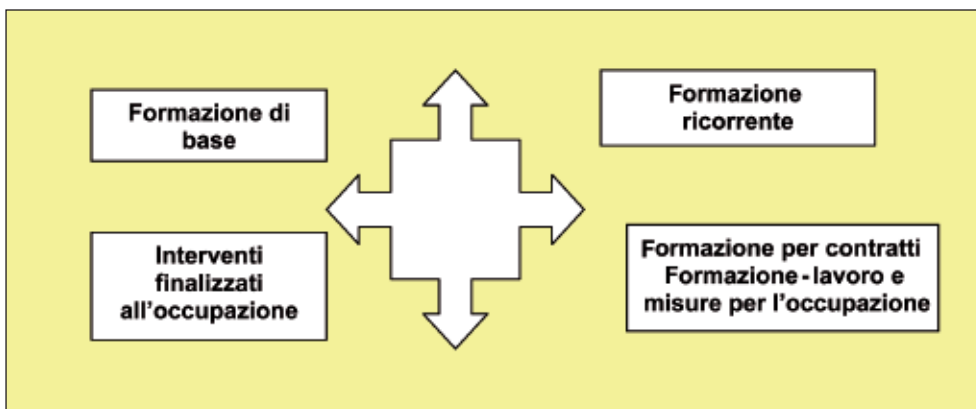


Fonte: ISFOL

I Piani annuali distinguono le attività in quattro tipologie (cfr. Figura n. 56):

- formazione di base;
- formazione ricorrente: comprende interventi di secondo livello, di aggiornamento professionale, di riqualificazione;
- interventi finalizzati all’occupazione riferiti sia a giovani che adulti;
- formazione connessa a contratti di formazione-lavoro e a misure per l’occupazione.

Figura n. 56 - Tipologia di Piani annuali



Formazione di base

La Regione attribuisce grande valore e significato a questa tipologia di intervento; importante per il mercato del lavoro, per l’economia, ma anche per i giovani stessi, che hanno maturato un diritto “costituzionalmente tutelato” alla formazione:

“... risulta evidente che l'intervento regionale di primo livello o di base riesce a coinvolgere e, quindi, a formare professionalmente, solo una parte della popolazione che non prosegue dopo l'obbligo o non raggiunge comunque un diploma. Ciò significa che diverse migliaia di giovani del Veneto si presentano ancora sul mercato del lavoro senza alcuna sia pur minima professionalità, con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto in futuro, cioè nel momento in cui si porrà il problema della loro riqualificazione o riconversione. E ciò con grave danno per i singoli interessati e per l'economia regionale. A questo riguardo si dovrebbe anche rilevare come il sistema di formazione professionale non possa rispondere – con differenti gradi di adeguatezza – solo alla richiesta del mercato del lavoro: esso realizza innanzitutto un diritto costituzionalmente tutelato, e in questo senso, diviene un dovere della società”⁴²⁹.

Ruolo importante nelle dichiarazioni, ma anche nella programmazione; nell'a. f. 1989-90 i corsi di prima qualificazione erano 665, realizzati da 85 Centri (17 a gestione diretta e 68 a gestione indiretta) (cfr. Tabella n. 26).

L'importanza riservata a questa offerta formativa si evince, anche, dalle tante sperimentazioni del decennio che, precedute da ricerche sul campo, hanno portato: ad una ridefinizione dei curricula formativi, all'accorpamento delle qualifiche esistenti, e delle tradizionali “materie” in aree didattiche (secondo una logica di interdisciplinarietà), all'introduzione di rinnovate modalità di progettazione formativa e didattica, alla diffusione di criteri e strumenti di verifica e valutazione.

Più in particolare le sperimentazioni hanno riguardato, il settore grafico, i corsi per portatori di handicap, il comparto dei lavori d'ufficio e il secondario.

La sperimentazione che ha interessato il settore grafico è stata realizzata insieme ad altre Regioni all'interno di un Progetto ISFOL; il Veneto era capofila delle Regioni partecipanti. I lavori di ricerca sono iniziati nel 1981 e dopo un periodo di validazione sperimentale che ha coinvolto 7 centri, è stato ridisegnato il quadro delle qualifiche del settore ed elaborati i relativi percorsi didattici.

Nel 1984 è iniziata un'attività di ricerca e sperimentazione nel settore dei soggetti portatori di handicap per consentire la massima estensione possibile di attività formative integrate. Sono stati coinvolti 17 Centri, 160 operatori e 400 allievi. A questi si deve aggiungere la presenza di circa 200 soggetti interessati ad interventi promossi da altri servizi territoriali.

Anche le attività di ricerca e sperimentazione relative ai Lavori d'Ufficio e ai settori meccanico, elettromeccanico ed elettronico rientravano in un progetto quadro nazionale dell'ISFOL, per l'adeguamento ed il rinnovamento delle preesistenti qualifiche. Per il Veneto le attività erano coordinate dal Centro Polo di Mestre, che ha realizzato le ricerche sul territorio e le consultazioni con le parti sociali e gli Enti gestori.

Il progetto per i Lavori d'Ufficio ha concluso i suoi lavori proponendo tre tipi di qualifiche professionali, ottenute mediante un modello concettuale che accor-

⁴²⁹ Cfr. D.C.R. 24 novembre 1988, n. 796, *Piano regionale di formazione professionale per l'anno formativo 1988-89*, in B.U.R. VENETO, 1988, supplemento al n. 16, p. 17.

pava in figure professionali ruoli relativi a processi o l'insieme di sub-processi omogenei e trasversali alle diverse funzioni aziendali. Le qualifiche in uscita erano: addetti di segreteria, addetti di contabilità e addetti alle relazioni commerciali.

I percorsi predisposti prevedevano una pre-socializzazione al lavoro, che si realizzava attraverso il perseguimento di obiettivi relazionali, di obiettivi cognitivi (linguaggi, normative), di acquisizione di abilità (supporti strumentali, routine procedurali, ecc.). La valutazione complessiva dei risultati emersi dalle indagini condotte sui giovani qualificati, usciti dai corsi sperimentali, ha confermato la validità delle ipotesi progettuali proposte e la rispondenza delle qualifiche attivate alle esigenze del mercato del lavoro, per cui i nuovi programmi formativi sono entrati a regime nel 1989, interessando 250 docenti e 4.000 allievi.

Un analogo progetto di sperimentazione, iniziato nel corso dell'anno formativo 1987-88, con l'obiettivo di rifasare l'intero consolidato del settore secondario, interessava circa 440 corsi, 8.900 allievi, 580 docenti⁴³⁰.

Il progetto ha sviluppato le ipotesi suggerite dai risultati di 3 ricerche che hanno esaminato precipuamente il rapporto tra domanda e offerta.

- La prima di queste ricerche, propedeutica alla definizione del modello e dello sviluppo delle successive, ha avuto l'obiettivo di esaminare le esigenze emergenti nel campo dell'innovazione tecnologica e il loro riflesso nelle professionalità. L'indagine ha riguardato 20 casi di studio emblematici, in aziende leader nel loro settore, che potevano anticipare linee di tendenza destinate a generalizzarsi.
- Una seconda ha riguardato il versante offerta, con una rilevazione a tappeto sugli sbocchi occupazionali dei giovani usciti dai CFP relativi alle qualifiche meccaniche, elettromeccaniche ed elettroniche. Sono stati inviati 5.500 questionari agli allievi qualificati degli ultimi tre anni di 21 CFP, allo scopo di indagare sugli itinerari scuola-lavoro.
- Una terza ricerca ha riguardato il fronte della domanda, attraverso un'altra indagine interessante un campione di 1.070 aziende. Si è indagato sulle reali caratteristiche qualitative e quantitative dei processi di innovazione tecnologica, nonché sulle nuove esigenze di professionalità emergenti, come conseguenze di tali processi.

Tali attività preliminari hanno portato a ridurre da 30 a 8 le figure professionali del processo elettrico elettronico (installatore manutentore di impianti elettrici e distribuzione energia e di segnali via cavo; installatore manutentore di sistemi elettromeccanici; montatore manutentore di circuiti elettronici di base) e meccanico montatore aggiustatore di sistemi meccanici (montatore aggiustatore di sistemi meccanici, montatore manutentore di gruppi appartenenti a mezzi di trasporto; co-

⁴³⁰ Ibidem.

struttore conduttore di macchine utensili; costruttore di strutture di carpenteria metallica, piccola e media (saldocarpenteria); montatore manutentore di impianti tecnici e igienico sanitari).

Con analoghi procedimenti sono state costruite nelle diverse aree funzionali, le seguenti figure professionali:

- area commerciale: tecnico commerciale e vendite;
- area amministrazione: tecnico di amministrazione finanza e controllo di gestione per piccole e medie imprese;
- area produzione: tecnico di processi produttivi; tecnico progettisti assistiti da computer (Cad);
- area informatica: progettista di software applicativo Edp; responsabile junior di sistemi Edp e piccole medie aziende; analista junior di sistemi Edp/Oa; programmatore di software applicativo Edp.

Significativi ed emblematici di una logica che punta alla ristrutturazione e non alla “destrutturazione” del sistema di formazione di base sono due ulteriori fenomeni:

- l’attenzione riservata alla riqualificazione degli operatori, quantificabile, nel triennio 1987-1989 in un volume orario di 68.500 ore per 686 docenti;
- il rinnovamento delle attrezzature e delle nuove dotazioni tecnologiche dei Centri. Cospicuo il volume delle risorse impiegate: mediamente, nel triennio 1987-89, 2.500 milioni all’anno (di cui 1.000 al comparto pubblico). Le sperimentazioni, inoltre, hanno richiesto un’ulteriore disponibilità, per attrezzature, dell’ordine di oltre 3.000 milioni, buona parte dei quali riversati sul terziario, per attrezzare tutti i CFP con adeguato numero di computer. La spesa complessiva ammonta, pertanto, nell’ultimo triennio, a circa 11 miliardi di lire.

Il grado di modernizzazione tecnologico raggiunto negli anni '80 è, pertanto, notevole. Considerando anche le integrazioni fatte dai Centri privati con risorse proprie, il Veneto si pone tra le Regioni meglio attrezzate al riguardo.

Il Veneto appare in controtendenza rispetto a molte Regioni nel suo tentativo di recuperare i Centri pubblici ed una funzione “esemplare e paradigmatica” nei confronti dell’intero sistema; recupero, peraltro, legato ad una privatizzazione delle sue modalità-gestionali.

Formazione ricorrente

Da un punto di vista di fonti di finanziamento, nell’ambito della formazione ricorrente che, come detto, comprende interventi di secondo livello, di aggiornamento professionale, di riqualificazione e azioni finalizzate all’occupazione sia di giovani che di adulti, possiamo avere:

- interventi progettuali finanziati,
- interventi con finanziamenti statali e comunitari,
- corsi a contributo.

Gli interventi progettuali costituivano uno degli spazi maggiori per l'innovazione del sistema e assorbiva oltre il 50% delle risorse complessive destinate alla Formazione Professionale.

In questi interventi, poi, la Regione realizza la capacità di incidere meglio sugli squilibri del mercato del lavoro e di sostenere nel contempo le dinamiche evolutive del sistema socio-economico.

Rientrava in questo ambito l'attività del Centro Polo di Mestre, al quale era stato affidato il ruolo di agenzia di raccordo tra la Formazione Professionale e il mondo economico. I suoi interventi erano orientati a definire i bisogni formativi a livello di area geografica/settore economico; sviluppare le ipotesi progettuali, in collaborazione con il sistema economico e con gli Enti di Formazione Professionale; sviluppare azioni finalizzate all'occupazione dei giovani; verificare l'efficacia del processo formativo, in termini di congruenza tra qualifica professionale ottenuta e la destinazione occupazionale acquisita dagli allievi⁴³¹.

Nel solo 1987-88 il Centro Polo ha realizzato 23 corsi, per un totale di 405 allievi, dei quali oltre il 90% occupati in circa 180 aziende. Tali attività formative hanno avuto un carattere sperimentale e sono state caratterizzate da due componenti, di cui una specialistica di base a livello di area funzionale e, quindi, di tecnologie di processo, e l'altra da una polivalenza di prodotto e, quindi, di tecnologie di prodotto, intese a creare figure professionali flessibili in grado di resistere all'evoluzione nel breve-medio periodo.

La terza tipologia considerata dai Piani di attività annuali del Veneto riguardava gli interventi con finanziamenti statali e comunitari.

In corrispondenza della favorevole situazione socio-economica raggiunta dalla Regione negli anni '80, la Comunità europea, dal 1985, ha ridotto alla sola Provincia di Rovigo e a 18 Comuni della Provincia di Treviso gli interventi di qualificazione, riqualificazione e riconversione di persone occupate e, di conseguenza, sono diminuite le risorse disponibili per attività formative aziendali.

Per contro, sono state ampliate le attività formative di cui la Regione è titolare, in misura quasi inversamente proporzionale rispetto alla diminuzione della attività a titolarità aziendale, indirizzando l'intervento, soprattutto, verso disoccupati o inoccupati di età compresa tra i 18-25 anni, in possesso del diploma di scuola media superiore.

⁴³¹ L'approccio seguito dal Centro Polo nella progettazione e nello sviluppo delle attività di Formazione Professionale ricorrente, su progetti, si è ispirato, ad alcune opzioni: a) formazione intesa come strumento e come spazio di sviluppo personale e professionale e non come "variabile dipendente" rispetto alle tecnologie e all'organizzazione, in modo da fornire una forma mentis strutturata e aperta, in grado di decodificare, e non di subire, le complessità delle situazioni e dei problemi operativi; b) progettazione modulare integrata, in grado di porsi obiettivi verificabili, programmando processi formativi integrati, in termini di conoscenze, di abilità e di atteggiamenti; c) alternanza aula/azienda, non come componente tecnico-didattica, ma come strategia formativa, orientata all'esperienza e alle situazioni reali.

Le aree funzionali prevalentemente interessate da questi interventi sono state: l'amministrativo - commerciale - marketing; l'amministrativo finanziaria - controllo di gestione; la produzione Cad/Cam - industria; l'informatica specialistica Edp ed organizzazione aziendale.

Complessivamente questo tipo di attività ha coinvolto annualmente circa 2.000 utenti.

I corsi a contributo rappresentano un fenomeno esclusivamente veneto e costituiscono una delle leve più efficaci dell'azione regionale nel raccordo tra sistema formativo e sistema produttivo. Essi riguardano i seguenti campi:

- riqualificazione e riconversione dei lavoratori occupati;
- riqualificazione e formazione dei lavoratori autonomi;
- salvaguardia e sviluppo professionale dei mestieri artigiani;
- formazione manageriale;
- formazione nel sociale;
- formazione nell'area culturale.

La riqualificazione e riconversione dei lavoratori occupati è stata l'iniziativa più diffusa. Se prendiamo a riferimento gli interventi 1987/88, su un totale di circa mille corsi a contributo, che hanno interessato più di 16 mila utenti, oltre la metà riguardavano tali tipologie.

Negli ultimi anni, in particolare, l'attenzione della Regione si è indirizzata anche verso l'aggiornamento del management industriale, la valorizzazione di alcune professioni autonome, la salvaguardia di alcuni mestieri artigiani, di particolare valore artistico, storico, culturale o di rilevanza locale.

Sotto la categoria dei progetti di formazione/lavoro ed incentivi all'occupazione rientravano interventi formativi connessi a contratti di apprendistato e a contratti di formazione lavoro, previsti da due leggi regionali.

Nel 1984 la Regione aveva approvata la legge n. 9⁴³² che intendeva favorire "con incentivazioni finanziarie straordinarie" l'occupazione giovanile di apprendisti nell'artigianato⁴³³. In pratica, la Regione definiva progetti di formazione da realizzare da parte di Enti a seguito di convenzioni. Le aziende artigiane, che assumevano giovani con contratti di apprendistato e consentivano la frequenza ai corsi, beneficiavano di L. 200.000 mensili e di L. 150.000 e L. 100.000 rispettivamente nel secondo e nel terzo anno di svolgimento del rapporto stesso. Importi aumentati del 20% per le attività artistiche tradizionali e dell'abbigliamento su misura. Alla stessa impresa, in ogni caso, non potevano essere erogati contributi per un importo

⁴³² L. reg. n. 9 del 6 marzo 1984, *Progetto per il settore secondario e il mercato del lavoro*, in B.U.R., n. 11, del 9 marzo 1984, Titolo IV, *Interventi per agevolare l'occupazione giovanile nell'artigianato*.

⁴³³ La legge aboliva le botteghe-scuola, introdotte dalla L. reg. n. 31 dell'8 aprile 1977 *Riconoscimento delle botteghe-scuola e istituzione del titolo di maestro artigiano*, in B.U.R. VENETO, n. 16, del 12 aprile 1977.

complessivamente superiore a lire un milione al mese. In tre anni la L. reg. n. 9/84 ha consentito iniziative formative a 1.000 giovani occupati come apprendisti, in oltre 600 imprese artigiane.

L'onere complessivo è stato di 700 milioni per la formazione e più di 4 miliardi per i benefici versati alle aziende; si è determinato, in questo modo, un costo pro-capite di circa 5 milioni.

L'intervento propriamente formativo (che ha inciso sui costi per il 14%) sul piano della durata e dei contenuti è stato assai modesto rispetto alla valenza di "premio all'occupazione", di gran lunga assorbente.

La legge regionale n. 51/85⁴³⁴, invece, prevedeva incentivi finanziari per l'attivazione di corsi formativi aziendali (durata minima 6 mesi e massima 12) destinati a giovani tra i 15 e i 29 anni in cerca di occupazione. I corsi erano teorico-pratici; la formazione teorica si svolgeva presso Enti convenzionati, quella tecnico-pratica nelle aziende. A ciascun giovane che partecipava ai corsi veniva corrisposto un assegno di formazione per l'importo di L. 400.000 mensili. Il 70% delle spese sostenute dalle aziende per l'attività formativa erano assunte dalla Regione; non erano ammessi progetti formativi che comportassero spese per importi superiori a 6 milioni per praticante⁴³⁵.

Nel triennio 1986-88 sono stati approvati 130 progetti di formazione che hanno interessato circa 1.700 giovani. Il costo pro-capite è stato superiore agli 8 milioni. Molto buona è stata la rispondenza alle esigenze del mercato soprattutto nel terziario (e molto spesso avanzato), nell'artigianato e nella grande distribuzione.

Il quadro delle attività formative programmate nel 1988-89 (cfr. Tabella n. 26) ci dà una rappresentazione parziale del volume corsuale complessivo annuale del Veneto.

Infatti, i dati ISFOL da cui proviene la tabella, riguardano solo gli interventi di formazione di base e di formazione ricorrente finanziata e non considerano anche la formazione cofinanziata con il FSE e i corsi a contributo.

I dati, inoltre, non considerano la Formazione Professionale in agricoltura realizzata con i corsi a contributo che, invece, nello sviluppo economico regionale avevano una particolare rilevanza. Si trattava di formazione continua (rivolta agli operatori delle imprese agricole) o di attività sperimentale (rivolta sia ad operatori delle imprese agricole, sia a giovani tecnici già diplomati o laureati). I settori erano quelli delle biotecnologie, dell'ambiente, del management cooperativo, dell'informatica, dell'agroindustria e dell'agroalimentare. Gli interventi di formazione con-

⁴³⁴ L. reg. n. 51 del 6 giugno 1985, *Interventi straordinari a favore dell'occupazione giovanile*, in B.U.R. VENETO, n. 19, del 10 maggio 1985.

⁴³⁵ Per ogni giovane assunto a tempo indeterminato entro 12 mesi dal termine del periodo di formazione, per il quale si rendesse necessaria un'ulteriore specializzazione, erano concessi contributi per la nuova attività formativa fino a un massimo di L. 4 milioni nel primo anno.

Tabella n. 26 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro o Non indicato	
AGRICOLTURA	12	3	18	7		40
INDUSTRIA E ARTIG.	458	111	46	52	1	668
- Estrattiva	4					4
- Minerali non metalliferi	2					2
- Meccanica metallurgia	210	21	17	7		255
- Elettricità elettronica	164	4	3	4		175
- Chimica	11	2				13
- Edilizia	1	82	15			98
- Legno mobili arredam.	9		1	10		20
- Grafica fotografia artot.	33			15		48
- Alimentare	3		2			5
- Tessile				2	1	3
- Abbigliamento	14	2	1	3		20
- Artigianato artistico	7		7	11		25
ATTIVITÀ TERZIARIE	195	59	184	36	8	482
- Acconciatura estetica	2					2
- Turismo	1	1				2
- Spettacolo		13	15			28
- Lavori ufficio	151	19	33	1		204
- Cooperazione			6			6
- Ristorazione	31		15			46
- Attività prom. pubblicità	9	1	6			16
- Distribuzione commerc.	1					1
- Trasporti			1			1
- Ecologia e ambiente		3	34			37
- Informatica		15	19	4		38
- Beni culturali		1				1
- Servizi socio-educativi		1	2	1	1	5
- Varie		5	53	30	7	95
TOTALE	665	173	248	95	9	1.190
- Non classificabili					46	46
TOTALE GENERALE	665	173	248	95	56	1.236

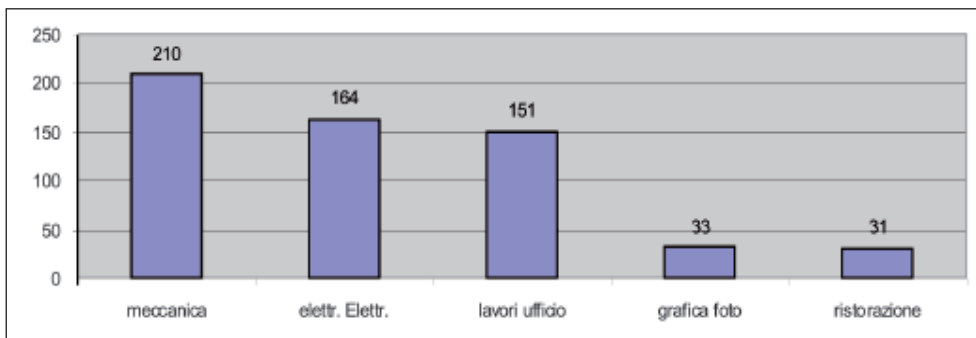
Fonte: ISFOL

tinua erano per lo più medio-brevi (30-200 ore). L'offerta di formazione a giovani laureati e diplomati, invece, scaturiva dalla constatazione che la realtà produttiva agricola (38% del Pil nel Veneto) risultava sempre più integrata nel sistema agroalimentare, agroindustriale e dei servizi, dove operavano professionalità diversificate e fortemente innovative.

La tabella n. 26 ci offre informazioni interessanti sulle attività di prima qualificazione. Nell'a. f. 1988-89 sono stati programmati 665 interventi di formazione di base (solo la Lombardia, con 1500, e la Sicilia, con 1466, hanno programmato più corsi); di questi il 69% si colloca nel macrosettore industria e artigianato e il 23% nel terziario.

La maggiore concentrazione di corsi si ha nel settore meccanico (31,5% di tutti gli interventi di prima qualificazione) e a seguire in quello elettrico-elettronico (24,6%), lavori d'ufficio (22,7%), grafica fotografia cartotecnica (5%), ristorazione (4,7%) (cfr. Grafico n. 37).

Grafico n. 37 - Distribuzione dei corsi di formazione di base nei settori dell'industria e del terziario (a. f. 1989-90) - Regione Veneto



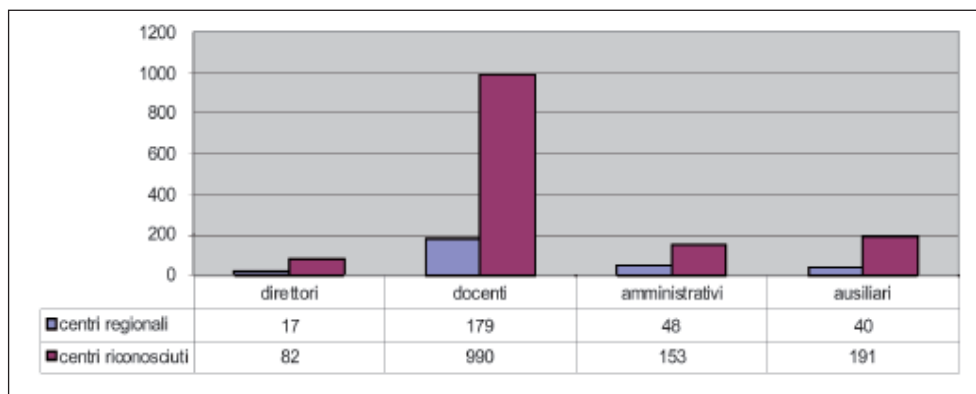
Fonte: ISFOL

A fine decennio 1.700 erano gli operatori del sistema. Con questa consistenza il Veneto occupava la quarta posizione per numero di operatori dopo la Sicilia con 5.055, la Lombardia con 3.532, e la Campania 3.713.

1.416 erano gli operatori dei Centri riconosciuti (83%) e 284 (17%) dei Centri regionali. Il rapporto di genere vedeva prevalere i maschi con una percentuale di 65% a 35%; più contenuto il divario nella sfera regionale dove le donne raggiungevano il 42%, mentre le colleghe dei centri riconosciuti sfioravano appena il 33%.

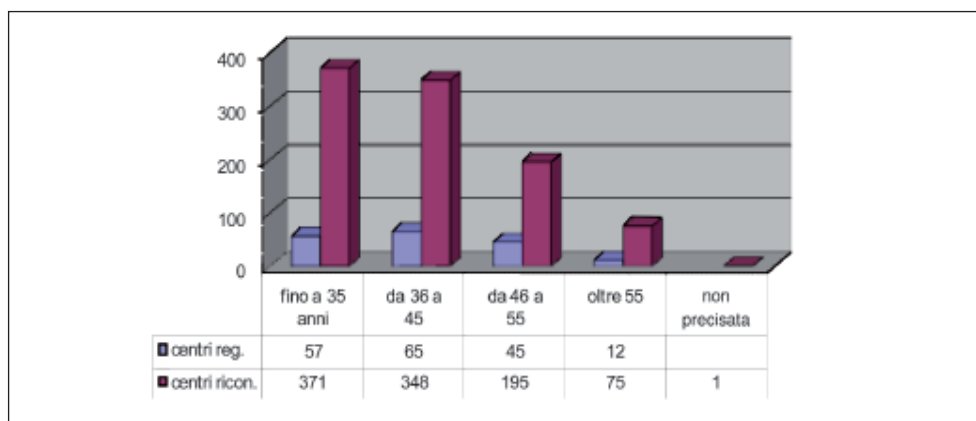
Il 68,8% del personale era impegnato nella docenza; il restante si distribuiva nelle altre funzioni con questi valori relativi: i direttori il 5,8%, gli amministrativi l'11,8% e gli ausiliari il 13,6%. Poco significative le variazioni tra le due tipologie di contratto (cfr. Grafico n. 38).

Grafico n. 38 - *Distribuzione degli operatori di Formazione Professionale per funzioni* (a. f. 1989-90) - Regione Veneto



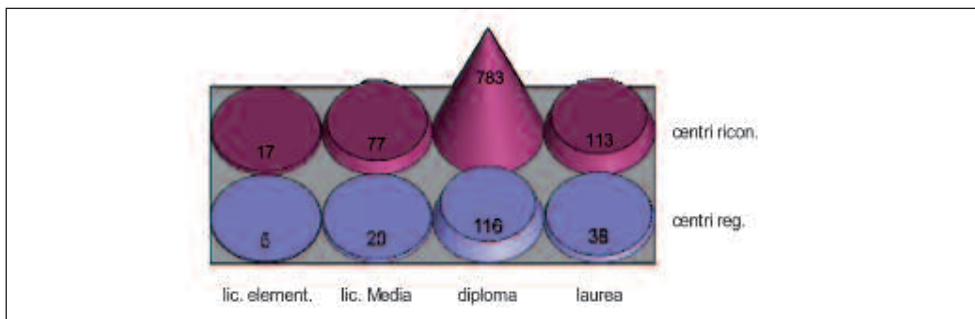
Se fissiamo l'attenzione sui docenti rileviamo che sono relativamente giovani: il 36,6% ha meno di 35 anni, e l'85% meno di 45. La fascia di età in cui si collocano maggiormente i formatori è quella 36-45 anni, che fa registrare il 35%. La fascia potenzialmente più critica (in termini di obsolescenza professionale), quella oltre i 55 anni, non raggiunge il 7,5% (cfr. Grafico n. 39).

Grafico n. 39 - *Distribuzione dei docenti per fasce di età* (a. f. 1989-90) - Regione Veneto



I docenti che possiedono un titolo di studio sotto il diploma sono 119 (10%) e, ragionevolmente, sono da individuare in formatori impegnati in corsi per l'artigianato di servizio. La maggior parte, 77%, ha un diploma di scuola media superiore e 151, pari al 13%, hanno conseguito una laurea (cfr. Grafico n. 40).

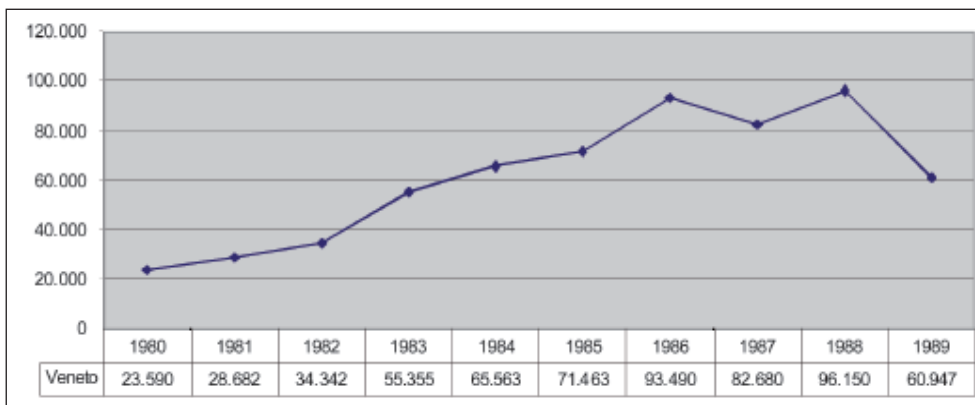
Grafico n. 40 - Distribuzione dei docenti per titolo di studio (a. f. 1989-90) - Regione Veneto



Se incrociamo i dati di genere con quelli del titolo di studio rileviamo che a disporre di una laurea sono il 19,9%, di donne con rilevanti differenze rispetto al tipo di gestione; le donne laureate rappresentano il 28,2% di tutte le donne che insegnano nei centri regionali, mentre le colleghe con pari titolo costituiscono il 17,7% delle donne che lavorano nei Centri riconosciuti.

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio in questione è quella di cui al Grafico n. 41.

Grafico n. 41 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80



Fonte: Elaborazione ISFOL su bilanci regionali

6.8. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia



Il sistema formativo-professionale della Regione Friuli Venezia Giulia si caratterizza:

- per aver dato vita ad un istituto regionale come soggetto gestionale pubblico; soluzione atipica rispetto al quadro gestionale maturato nelle altre Regioni;
- per una valorizzazione della presenza e della specificità degli enti privati;
- per una particolare attenzione ai processi didattici;
- per la valorizzazione della prima qualificazione post-obbligo, che si è sviluppata con forti sintonie con il mercato del lavoro locale.

Per gran parte del decennio '80 il sistema di Formazione Professionale ha il suo riferimento normativo più importante nella L. reg. n. 76/82, *Ordinamento della formazione professionale*⁴³⁶.

Non è la prima legge organica della Formazione Professionale friulana. Infatti, una prima legge, la n. 35⁴³⁷, fu emanata nel '65, sulla base dell'art. 5 dello Statuto speciale (del 1963), che prevedeva la potestà legislativa della Regione in materia di "istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria"⁴³⁸.

La legge n. 35/65 prevedeva la possibilità da parte della Regione di concorrere alle iniziative formative promosse dal Ministero del lavoro con l'erogazione di propri finanziamenti e contributi sia per la realizzazione delle attività stesse, sia per nuove o più funzionali strutture formative, sia per facilitare la partecipazione degli allievi ai corsi⁴³⁹.

⁴³⁶ L. reg. n. 76 del 16 novembre 1982, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, n. 102, del 16 novembre 1982

⁴³⁷ L. reg. n. 35 del 31 dicembre 1965, *La formazione professionale dei lavoratori nella Regione Friuli - Venezia Giulia*, in B.U.R., n. 28, del 31 dicembre 1965.

⁴³⁸ Cfr. art. 5, Legge costituzionale 31 gennaio 1963, *Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in G.U., n. 29, del 1 febbraio 1963.

⁴³⁹ "La Regione concorre, d'intesa con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, alla formazione professionale dei lavoratori dipendenti ed autonomi mediante l'integrazione delle attività e delle iniziative promosse dal Ministero stesso e svolte dagli Enti pubblici e privati operanti nell'ambito regionale. A tal fine l'Amministrazione Regionale è autorizzata a concedere finanziamenti e contributi, ... per: a) lo svolgimento di corsi di formazione professionale per giovani in attesa di prima occupazione, per lavoratori occupati e disoccupati, quando detti corsi siano compresi nei piani annuali del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e non vengano finanziati dallo stesso; b) l'istituzione, in via eccezionale, di corsi straordinari per l'aggiornamento e la specializzazione di particolari categorie professionali, ivi comprese quelle dell'Agricoltura e dell'Artigianato; c) l'attuazione di corsi di aggiornamento pedagogico didattico e tecnico professionale per docenti e istruttori dei corsi di formazione professionale; d) l'integrazione delle spese di gestione dei Centri di formazione professionale; e) l'assistenza ai partecipanti ai corsi mediante: 1) il mantenimento a convitto, durante il ciclo formativo, in istituti gestiti da Enti pubblici o da Enti privati che offrano garanzie di serietà e di esperienza; 2) il rimborso delle spese di viaggio, per favorire il loro afflusso ai Centri di formazione professionale; 3) la fornitura del corredo necessario per la frequenza di determinati corsi; 4) l'assegnazione di premi ai meritevoli e ai bisognosi; f) il miglioramento delle attrezzature e degli arredi tec-

Dieci anni dopo il D.P.R. n. 902/75⁴⁴⁰ “trasferisce anche alla Regione Friuli Venezia Giulia le funzioni amministrative ed i compiti in materia di istruzione artigianale e professionale, già trasferiti alle Regioni a statuto ordinario”⁴⁴¹. E così il Friuli eredita anche il patrimonio di INAPLI, ENALC ed INIASA, rappresentato da 20 centri con circa 620 postazioni e più di 300 operatori.

Nel 1978, qualche mese prima della emanazione della legge quadro nazionale, viene approvata una nuova normativa regionale, la L. reg. n. 42⁴⁴². È una legge che si inserisce nel dibattito dell’epoca, prendendo anche posizioni nette, ad esempio sul tema della pubblicizzazione delle strutture formative, schierandosi per il “pluralismo istituzionale e sociale” (art. 2). Ma è una normativa con preoccupazioni prevalentemente amministrativo-gestionali. Tra queste quella di gestire il patrimonio degli enti nazionali disciolti e per il quale viene escogitata una soluzione non adottata da nessun’altra Regione. I CFP dell’INAPLI, ENALC ed INIASA non diventeranno degli uffici periferici regionali, ma sono trasferiti con contratto di comodato ad un nuovo soggetto l’I.R.Fo.P (Istituto Regionale per la Formazione Professionale), alla cui costituzione e al cui funzionamento vengono riservati un terzo degli articoli della normativa.

L’I.R.Fo.P ha personalità giuridica di diritto pubblico (art. 27) “è strumento di attuazione del piano regionale della formazione professionale” (art. 29)⁴⁴³ ed ha

nico-didattici in dotazione ai Centri; g) l’acquisto, la costruzione, l’ampliamento, il completamento e l’adattamento di immobili da destinare a sedi permanenti di Centri per la formazione professionale dei lavoratori; h) l’opera di propaganda e le iniziative di studio e di indagine interessanti la formazione professionale e la possibilità di collocamento nei vari settori produttivi”.

⁴⁴⁰ Cfr. Titolo X, Istruzione artigianale e professionale, art. 28, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, *Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in G.U., 3 marzo 1976, n. 57.

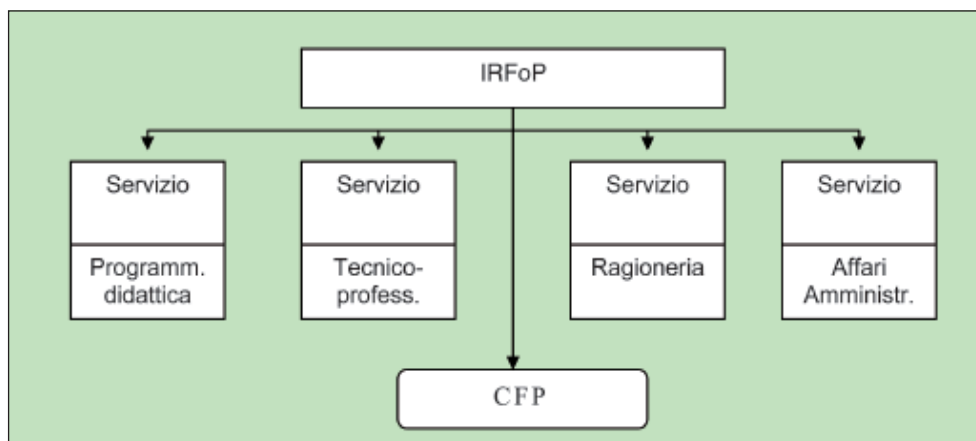
⁴⁴¹ Vol. I, p. 254 e ss.

⁴⁴² L. reg. n. 42, del 18 maggio 1978, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, n. 40, del 19 maggio 1978. In attesa di un provvedimento organico come si configurava la n. 42, nel 1977, era stata approvata la L. reg. n. 1, del 10 gennaio 1977, *Interventi in materia di formazione professionale*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, n. 1, dell’11 gennaio 1977.

⁴⁴³ Art. 29, Finalità ed attribuzioni. “L’Istituto è strumento di attuazione del piano regionale per la formazione professionale. Esso è quindi preposto alla gestione dei corsi assegnatigli dal piano regionale ... ed alla realizzazione dei seguenti compiti: a) gestione dei Centri regionali di formazione professionale; b) soppressione, ristrutturazione e/o istituzione di Centri regionali di formazione professionale in armonia con il piano regionale; c) promozione e valorizzazione, attraverso ogni opportuna iniziativa, della formazione professionale; d) sperimentazione di tecniche e metodi didattici a contenuto innovativo, ...; e) consulenza tecnico-didattica agli Enti gestori dei Centri di formazione professionale riconosciuti dalla Regione; f) accertamento attitudinale dei richiedenti l’ammissione ai corsi e assistenza psicotecnica agli allievi dei Centri regionali e dei Centri gestiti da enti terzi ...; g) elaborazione e realizzazione, anche per conto di Enti terzi ed aziende che ne facciano richiesta, di progetti ammessi al contributo del Fondo Sociale Europeo nonché l’assistenza tecnica alle strutture formative partecipanti a detti progetti; h) predisposizione e realizzazione di progetti per la formazione e l’aggiornamento del personale impiegato nelle attività di formazione professionale, anche mediante convenzioni con le Università e con le Istituzioni specializzate; i) organizzazione di corsi di aggiornamento e perfezionamento del personale regionale; l) organizzazione, secondo le esigenze, di corsi in lingua slovena. L’Istituto svolge, altresì funzioni di consulenza tecnica nei confronti dell’Amministrazione regionale e adempie agli altri compiti che gli vengono affidati dall’Amministrazione stessa”.

come organi il consiglio di amministrazione, il presidente e il collegio dei revisori (art. 30). La sede centrale è a Trieste e il suo organigramma è reso graficamente dalla Figura n. 57.

Figura n. 57 - *Struttura organizzativa dell'IRFoP*



Esaurita la sua funzione “gestionale” la L. reg. n. 42/78 viene sostituita, nel 1982, con una nuova normativa, la L. reg. n. 76/82 *Ordinamento della formazione professionale*⁴⁴⁴.

La legge presenta un iter programmatico in cui sono coinvolti anche gli Enti gestori, secondo una logica in cui il soggetto pubblico dà il quadro di riferimento, all’interno del quale i soggetti attuatori formulano le loro proposte, che, coordinate ed integrate dalla Direzione Regionale per l’Istruzione, diventano il Progetto di Piano da approvare in Giunta regionale (cfr. Figura n. 58).

Gli articoli della L. reg. 76/82 che riguardano i soggetti gestionali (cfr. Figura n. 59), riportano l’impostazione normativa della legge quadro, partendo dalla tipologia di struttura didattica, distinta in stabile (CFP) o occasionale. Sostanzialmente i soggetti sono due: l’IRFoP, che rappresenta tutta l’area pubblica e gli Enti di formazione convenzionati.

Questo prevede la legge e questo rileva l’ISFOL per l’a. f. 1989-90 (cfr. Grafico n. 42), dove su 76 sedi censite (una è rimasta senza paternità gestionale) 53 appartengono all’area convenzionata e 22 all’area pubblica, cioè l’IRFoP.

⁴⁴⁴ Cfr. Cap. Par. 1.2.

Figura n. 58 -Processo programmatorio annuale (L. reg. 76/82)

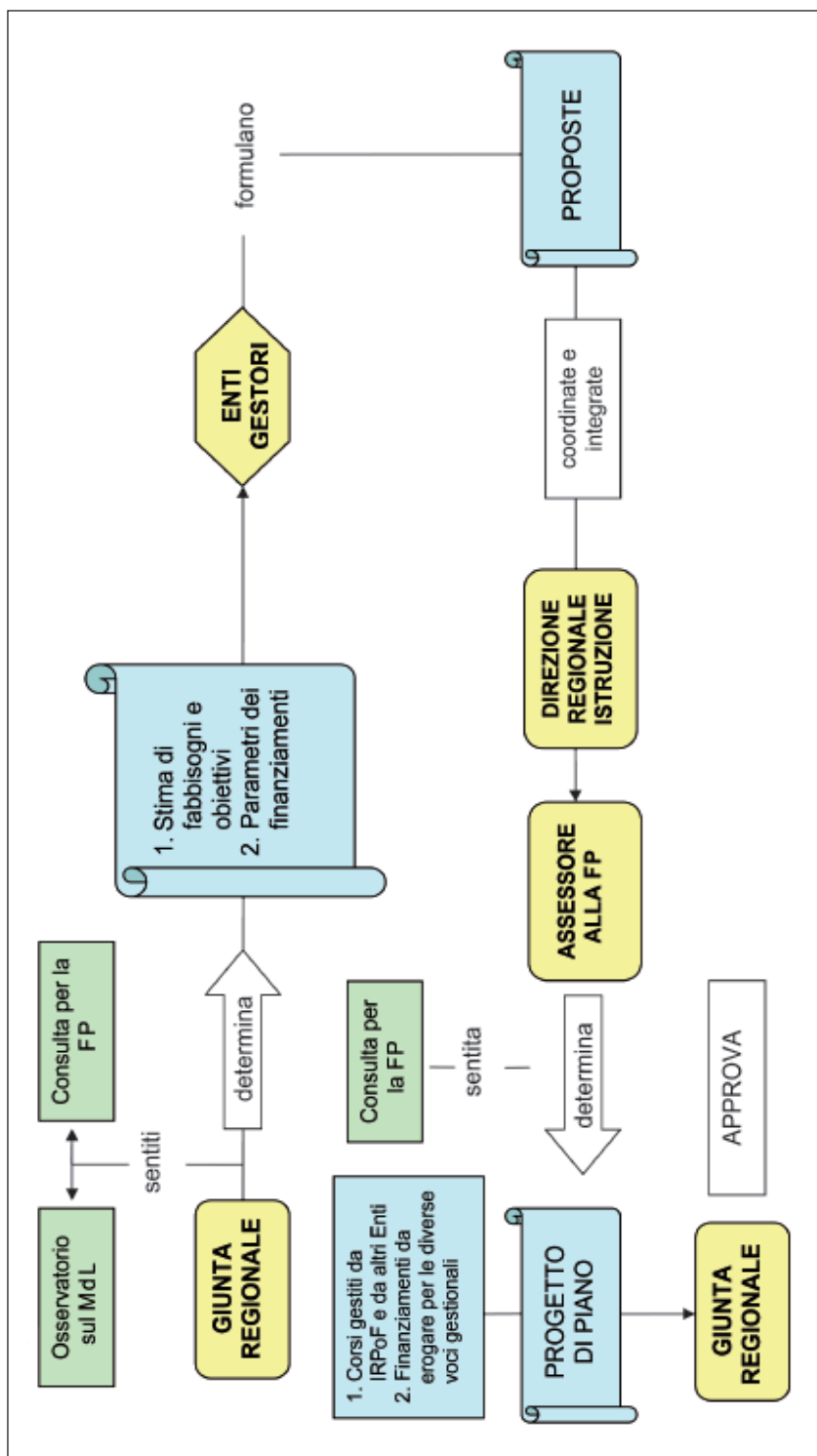
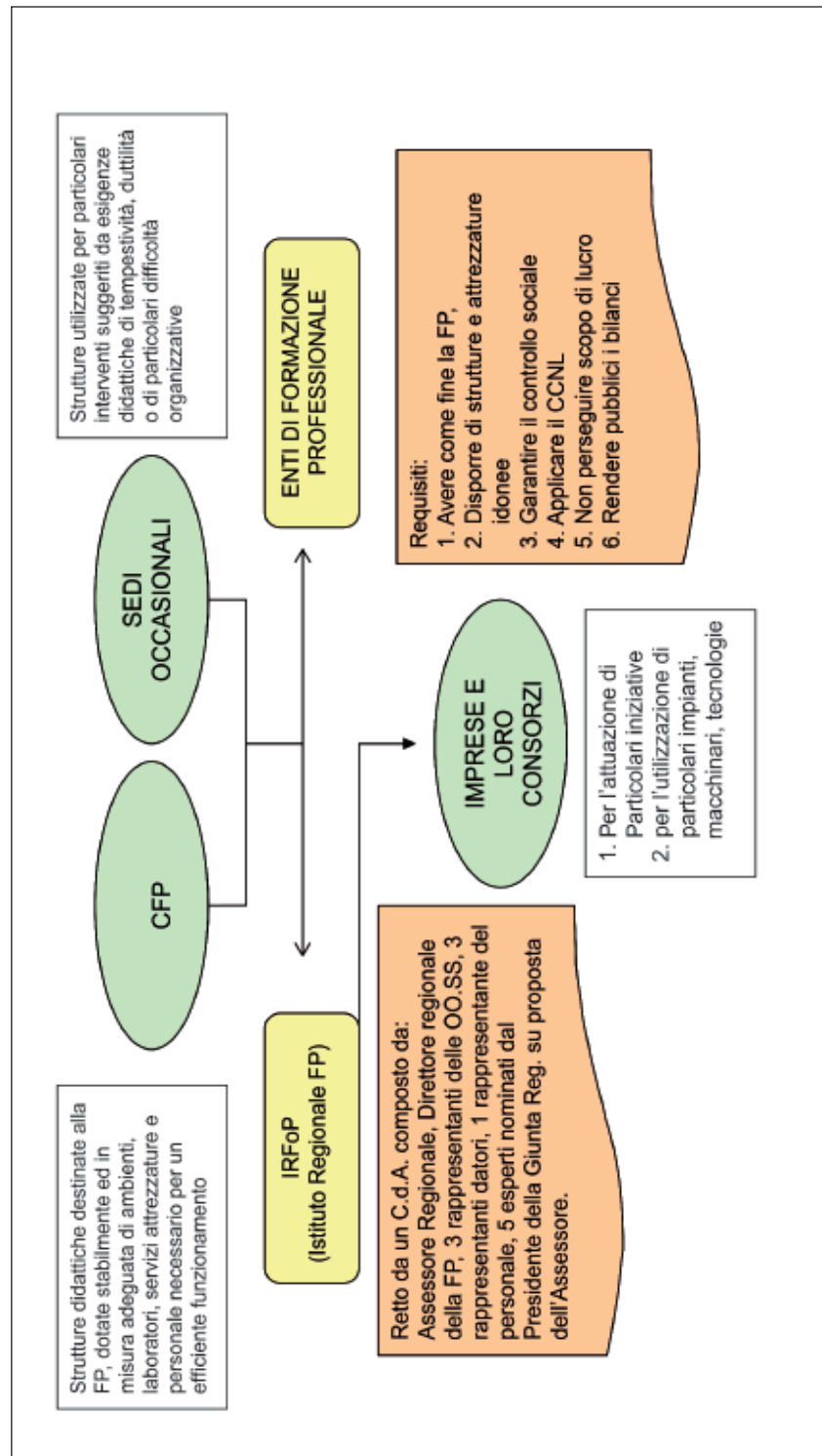
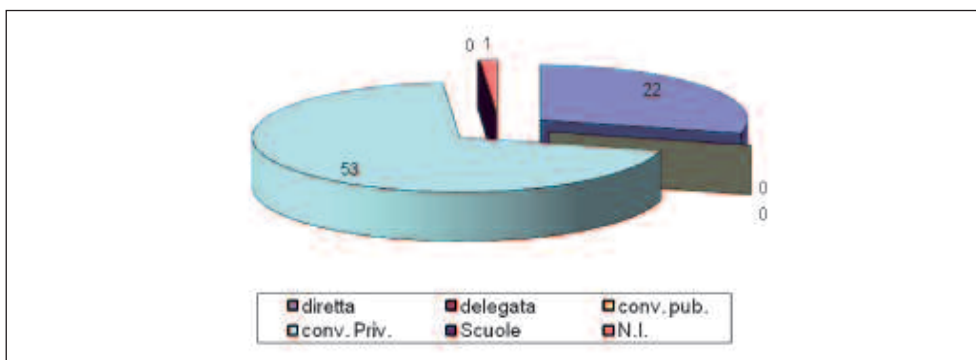


Figura n. 59 - Soggetti gestionali (L. reg. 76/82)



Il fenomeno più importante per il sistema formativo friulano del decennio è stata l'adozione di nuovi Ordinamenti didattici per i corsi di formazione di base meccanica, dell'elettromeccanica, dell'elettronica, dei lavori d'ufficio e della grafica⁴⁴⁵.

Grafico n. 42 - Sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Elaborati nel 1986 sono stati sperimentati nell'a. f. 1987-88. Evento importante per il sistema anche perché ai nuovi Ordinamenti didattici è stato legato il piano di aggiornamento dei docenti.

L'elaborazione degli ordinamenti ha comportato due fasi: la prima fase, definibile come analisi dei sistemi produttivi, è stata finalizzata alla ricognizione delle dinamiche occupazionali e delle innovazioni tecnico-produttive ed organizzative in atto nel territorio regionale, sulla base delle quali ridisegnare la professionalità da sviluppare nel sistema della Formazione Professionale; la seconda fase, definibile di progettazione didattica, è stata finalizzata ad individuare i percorsi formativi in ogni loro elemento.

Più in generale, l'analisi della realtà produttiva ha consentito l'acquisizione di dati in relazione alle dinamiche specifiche della domanda e dell'offerta nel mercato del lavoro regionale e nella sua articolazione di area, alle caratteristiche dei profili professionali richiesti, ai mutamenti tecnico-produttivi e alle ricadute sulle caratteristiche della professionalità.

⁴⁴⁵ L'elaborazione degli ordinamenti per la grafica hanno seguito una procedura diversa da quella utilizzata per gli altri settori. È stato seguito un progetto sperimentale nazionale sviluppato dalla Regione Veneto in collaborazione con l'ISFOL e, dopo aver vagliato le risultanze della sperimentazione, ha elaborato un progetto di ordinamento didattico autonomo, che, pur nel rispetto delle indicazioni emergenti a livello nazionale, era orientato anche alle particolari esigenze che si riscontrano nei processi produttivi delle aziende della Regione. Questo particolare progetto della grafica presenta la caratteristica di uno sviluppo formativo che, pur partendo con l'affrontare le problematiche dei vari sottoprocessi presenti nel ciclo produttivo, successivamente fa acquisire ai diversi allievi specializzazioni differenziate rispettivamente per le fasi lavorative della composizione, della formatura e della stampa.

Una volta definite le figure professionali e chiarite le loro caratteristiche essenziali è stata tracciata la mappa didattica dei corsi in termini di struttura, durata dei moduli, obiettivi didattico-educativi, contenuti e modalità di verifica dei processi di apprendimento. Tutto ciò ha rappresentato, ovviamente, il momento fondamentale della fase di progettazione e si è concretizzato in uno schema generale di elaborazione degli ordinamenti didattici redatto dall'Elea-Olivetti.

Al fine di evidenziare meglio le relazioni interdisciplinari all'interno dei corsi, i contenuti non sono stati suddivisi per materie, ma articolati in aree: tecnico-operativa, tecnologica, complementare e culturale.

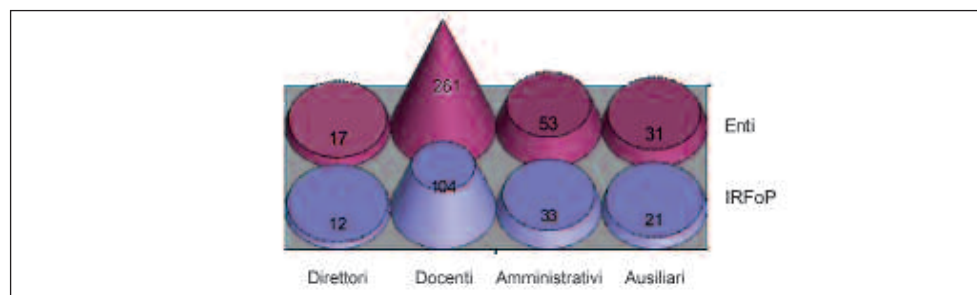
Momento centrale per il raggiungimento degli obiettivi è stato l'aggiornamento dei docenti sulle tecniche di progettazione formativa e sui contenuti metodologici e professionali, attuato attraverso l'adozione di un "sistema a cascata": dall'aggiornamento iniziale di un gruppo di docenti si passa successivamente all'aggiornamento dei colleghi sui nuovi programmi previsti.

Contemporaneamente, i responsabili degli Enti, direttori e docenti hanno avviato contatti con le strutture produttive operanti sul territorio regionale, finalizzati all'organizzazione di stage.

A fine anni '80 il sistema formativo contava su 532 operatori (350 maschi e 182 femmine); di questi il 362 (68%) erano dipendenti degli Enti convenzionati e 170 dell'IRFoP.

I direttori erano 29, i docenti 365, gli amministrativi 86 e gli ausiliari 52, distribuiti tra area pubblica e convenzionata come da Grafico n. 43.

Grafico n. 43 - *Distribuzione degli operatori di Formazione Professionale per funzioni (a. f. 1989-90)*



Nell'a. f. 1989-90 la Regione ha programmato 762 corsi, di cui il 40% di prima qualificazione post-obbligo (6 punti in meno rispetto a tre anni prima). Ridotto il peso del secondo livello che si attesta sul 6.1%, in regresso sui dati dell'a. f. 1986-87 (6,8%) (cfr. Tabella n. 27).

Questi decrementi non sono determinati tanto da un calo dei corsi in valori assoluti, ma da una diminuzione del loro peso percentuale, a causa di un'espansione dei corsi per adulti (soprattutto finanziati con il FSE) e dei corsi speciali. Il rapporto, comunque, tra corsi di primo e secondo livello è di 87% e 13%.

Tabella n. 27 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

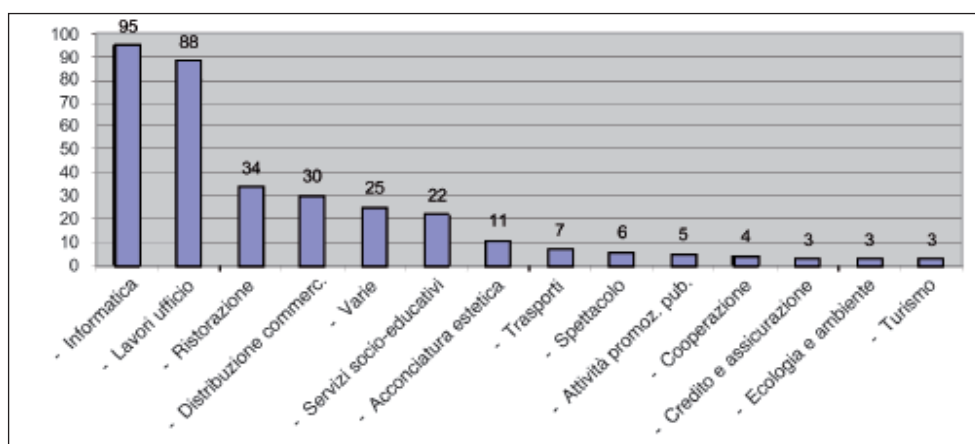
MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	12	2	91	20		125
INDUSTRIA E ARTIG.	194	8	93	6		301
- Meccanica metallurgia	94	6	30			131
- Elettricità elettronica	54	1	34			89
- Edilizia	10	1	5			16
- Legno mobili arredam.	8		2			10
- Grafica fotograf. cartot.	11		6			17
- Alimentare	4		4			8
- Tessile	1			1		2
- Abbigliamento	8		8	2		18
- Artigianato artistico	4		4	2		10
ATTIVITÀ TERZIARIE	100	37	158	41		336
- Acconciatura estetica	11					11
- Turismo			2	1		3
- Spettacolo		1	5			6
- Lavori ufficio	42	13	32	1		88
- Cooperazione			4			4
- Ristorazione	28		4	2		34
- Credito e assicurazione		1	2			3
- Attività promoz. pub.	2	2	1			5
- Distribuzione commerc.	10	0	1	19		30
- Trasporti	4		1	2		7
- Ecologia e ambiente			3			3
- Informatica	2	15	77	1		95
- Servizi socio-educativi	1	3	18			22
- Varie		2	8	15		25
TOTALE GENERALE	306	47	342	67		762

Fonte: ISFOL

Se disponiamo i comparti del terziario in ordine decrescente rispetto al numero di corsi, abbiamo il predominio netto dell'informatica (che include sia percorsi per figure specialistiche sia interventi per acquisizione di software di base) e dei Lavori

d'ufficio (cfr. Grafico n. 44). Insieme rappresentano il 54%. Tutti gli altri comparti si distribuiscono con pesi diversi, dal 10% (ristorazione e distribuzione commerciale) all'1% (turismo, ecologia e ambiente e credito e assicurazioni).

Grafico n. 44 - *Distribuzione per comparti dei corsi programmati nel terziario (a. f. 1989-90)*



La maggiore concentrazione della formazione di base si ha su qualifiche del comparto Lavori d'ufficio, quella di II livello, e per adulti, invece, su percorsi formativi relativi all'informatica e, infine, i corsi speciali hanno riguardato prevalentemente la distribuzione commerciale, in primis i corsi per l'abilitazione al Registro esercenti commercio (REC) o al Registro agenti commercio (RAC).

Analoga considerazione può essere fatta per il macrosettore Industria e Artigianato, dove i comparti della Meccanica e dell'Elettricità elettronica rappresentano quasi i due terzi dell'intero volume programmato, mentre gli altri comparti fanno registrare un peso percentuale dal 5% all'1%.

La concentrazione su questi due comparti è determinata, soprattutto, dal successo, come fabbisogno territoriale e come risposta anche ad aspettative personali di lavoro autonomo⁴⁴⁶, di qualifiche dell'artigianato di servizio (montatori manutentori gruppi meccanici, meccanici d'auto, saldocarpentieri, impiantisti termoidraulici, impiantisti elettricisti ...).

Per delineare le linee di sviluppo della Formazione Professionale nel triennio 1990-92⁴⁴⁷ la Regione ha adottato un sistema classificatorio che raccoglie le risorse umane nelle tre fasce: risorse operative, risorse tecnico-specialistiche, risorse manageriali. Nell'ambito di queste fasce la Regione successivamente individua una serie di azioni; ne deriva un quadro articolato, come da Prospetto n. 34.

⁴⁴⁶ Si rammenti che la Regione ha vissuto un consistente sviluppo dell'azienda manifatturiera medio-piccola, a struttura generalmente familiare, derivante dall'esperienza dell'artigianato e diffusa in ogni parte della Regione.

⁴⁴⁷ Cfr. REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Piano di formazione professionale 1990-92*, p.m.

Prospetto n. 34 - Azioni formative previste nel Piano distinte per tipologia di risorsa professionale

A. risorse operative ⁴⁴⁸	B. risorse tecnico specialistiche ⁴⁴⁹	C. Risorse manageriali ⁴⁵⁰
a.1. Giovani post-biennio della scuola media superiore ⁴⁵¹	b.1. Post diploma ⁴⁵²	c.1. Post diploma ⁴⁵³
a.2. Fasce a rischio	b.2. Post laurea ⁴⁵⁴	c.2. Post laurea ⁴⁵⁵
a.3. Interventi residuali ⁴⁵⁶	b.3. Interventi residuali ⁴⁵⁷	c.3. Interventi residuali ⁴⁵⁸

⁴⁴⁸ Ibidem. “Per questa fascia, la formazione non è più rivolta all’approfondimento di un’unica tematica tecnologica o di un prodotto, ma tende piuttosto all’allargamento delle conoscenze su più tecniche di intervento. Devono pertanto essere favorite l’elasticità operativa e la flessibilità nei confronti del cambiamento e di conseguenza verranno introdotte e diffuse le tecniche di problem solving, ponendo le basi per consentire lo sviluppo all’interno delle figure professionali della fascia e facilitare, successivamente, eventuali passaggi alle fasce tecnico-specialistiche e manageriali”.

⁴⁴⁹ Ibidem. “Tale formazione deve articolarsi nella trasmissione delle conoscenze tecnologiche per figure professionali. Vanno comunque sviluppati e stimolati i processi di problem solving e job creation, per consentire un’adeguata mobilità all’interno della fascia di risorse e sviluppare la capacità di collegamento con la fascia di risorse manageriali”.

⁴⁵⁰ Ibidem. “È una formazione finalizzata a generare competenze gestionali che mirano alla ottimizzazione delle risorse e, dunque, alla riduzione dei costi ed allo sfruttamento delle opportunità economiche. Inoltre mirano a fornire moderne procedure e competenze nei diversi settori produttivi caratteri degli utenti di questa formazione sono preferibilmente dati da un background culturale adeguato (diploma o laurea): presentano ben sviluppate le tecniche del *problem solving* della *job creation* ed intendono spesso percorrere la via del lavoro autonomo o già hanno intrapreso questa via. Questo tipo di interventi si coordinano ai progetti di intervento nell’area delle iniziative imprenditoriali promossi attraverso il programma di interventi regionali di politica attiva del lavoro”.

⁴⁵¹ Ibidem. “I percorsi formativi su tali soggetti oltre che conseguire profili professionali interessanti per il Mdl possono anche essere considerati, nell’ottica dell’obbligo scolastico a 16 anni, come fenomeni sperimentali che prefigurano nuovi assetti da mandare a regime”.

⁴⁵² Ibidem. “Tale formazione oltre a porre i destinatari nelle condizioni di poter gestire il progredire delle tecnologie in uso, deve fornire le capacità per il governo delle variabili tecniche ed organizzative che quotidianamente ci si trova a dover fronteggiare”.

⁴⁵³ Ibidem. “Riguardano la gestione dell’efficienza. Efficienza negli acquisti, nella produzione, nelle vendite, nella gestione del capitale investito

⁴⁵⁴ Ibidem. “Riguardano soprattutto settori altamente specializzati miranti soprattutto all’aggiornamento tecnologico interno alle aziende”.

⁴⁵⁵ Ibidem. “Sono diretti a favorire nelle aziende la gestione dell’efficacia. Ciò indica la capacità di gestire la competitività con segmentazione del mercato, innovazione di prodotto e crescita della qualità, ed anche allo scopo di sviluppare dei sistemi prodotto, vale a dire dei sistemi in cui al prodotto offerto si accompagnino altri servizi collaterali”.

⁴⁵⁶ Ibidem. “Sono destinati a soggetti che possiedono basi culturali problematiche e che si avvicinano ad un’attività lavorativa dopo periodi di stasi oppure dopo esperienze non positive. Dispongono generalmente di un ampio bagaglio di esperienze che debbono però essere amalgamate con nuove metodologie e procedure”.

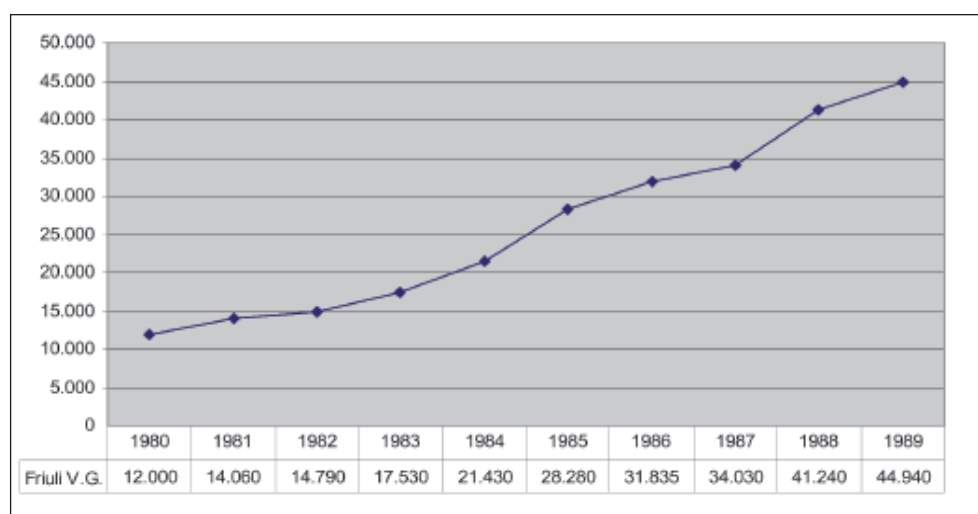
⁴⁵⁷ Ibidem. “Si tratta di interventi a beneficio di chi manchi di approcci concreti con il tipo di specialità scelta o intenda approfondire argomenti specialistici già conosciuti con aggiornamento di procedure e competenze”.

⁴⁵⁸ Ibidem. “Anche in questo caso si tratta di interventi estendibili a chi possiede un background ben dimensionato, ma manchi di approcci concreti con il tipo di specialità scelta o intenda approfondire argomenti specialistici già conosciuti con aggiornamento di procedure e competenze”.

Questa sistematizzazione delle attività formative non è solo un fenomeno formale che sostituisce, utilizzando categorie della sociologia del lavoro, le classificazioni tradizionali che usavano, invece, linguaggi burocratico-amministrativi, ma implica anche approcci e impostazioni formative diverse dal passato.

Da un'analisi dei bilanci regionali, realizzata dall'ISFOL, la spesa prevista per ciascun anno del decennio oggetto della nostra indagine è quella di cui al Grafico n. 45.

Grafico n. 45 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL su bilanci regionali*

6.9. Regione Emilia-Romagna



Il modello di sistema formativo-professionale dell'Emilia Romagna si caratterizza:

- per un assetto istituzionale dove le competenze delegate sono ampie e consistenti, ma con un'efficace regia regionale;
- per un processo programmatico complesso sia per l'uso integrato dei vari piani e delle varie fonti finanziarie, sia per la pluralità di soggetti che, con ruoli e funzioni diverse, concorrono alla sua formazione;
- per una gestione delle attività che, da una parte, garantisce una composizione pluralistica, nella quale sono presenti Centri di soggetti pubblici (Comuni e loro consorzi) e Centri di soggetti privati (collegati ad organizzazioni di categoria, forze sociali e gruppi di aziende), e valorizza la collaborazione tra questi e i centri di ricerca e il sistema delle imprese;
- per un'offerta formativa vasta e diversificata (rivolta a tutte le categorie di utenti) e che connota il servizio in termini di formazione ricorrente;
- per una forte strutturazione e, nello stesso tempo, per un'accentuata de-scolarizzazione del sistema verificabile sia sul piano delle tipologie formative (vedi la crescente importanza accordata alla formazione sul lavoro e di II livello) sia sul piano delle modalità operative (vedi il ricorso generalizzato ad esperti e a stages aziendali nell'ambito dei percorsi formativi sia di I che di II livello).

Va, peraltro, notato che un tale modello è il risultato di una strategia progressiva nella quale le evoluzioni strutturali, organizzative e didattico-formative vengono progettate, sperimentate e implementate con costante gradualità.

Il sistema formativo è regolamentato dalla L. reg. n. 19/79, *Riordino programmazione e deleghe della formazione alle professioni*⁴⁵⁹, modificata dalla L. reg. n. 5/87⁴⁶⁰.

Sempre nel decennio '80 sono state approvate:

- la L. reg. n. 17/84⁴⁶¹ che consente alla Regione di acquisire strutture formative in attività nell'ultimo triennio, emanazione di Enti, operanti da 5 anni. L'acquisizione avviene dietro formale richiesta da parte degli Enti interessati e il personale può entrare nell'organico regionale mediante concorso pubblico;

⁴⁵⁹ L. reg. n. 19 del 24 luglio 1979, *Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni*, in B.U.R. EMILIA-ROMAGNA, n. 82, del 26 luglio 1979.

⁴⁶⁰ L. reg. n. 5 del 31 gennaio 1987, *Modifiche alla l. reg. 24 luglio 1979, n. 19, concernente "riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni"*, in B.U.R. EMILIA ROMAGNA, n. 14, del 4 febbraio 1987.

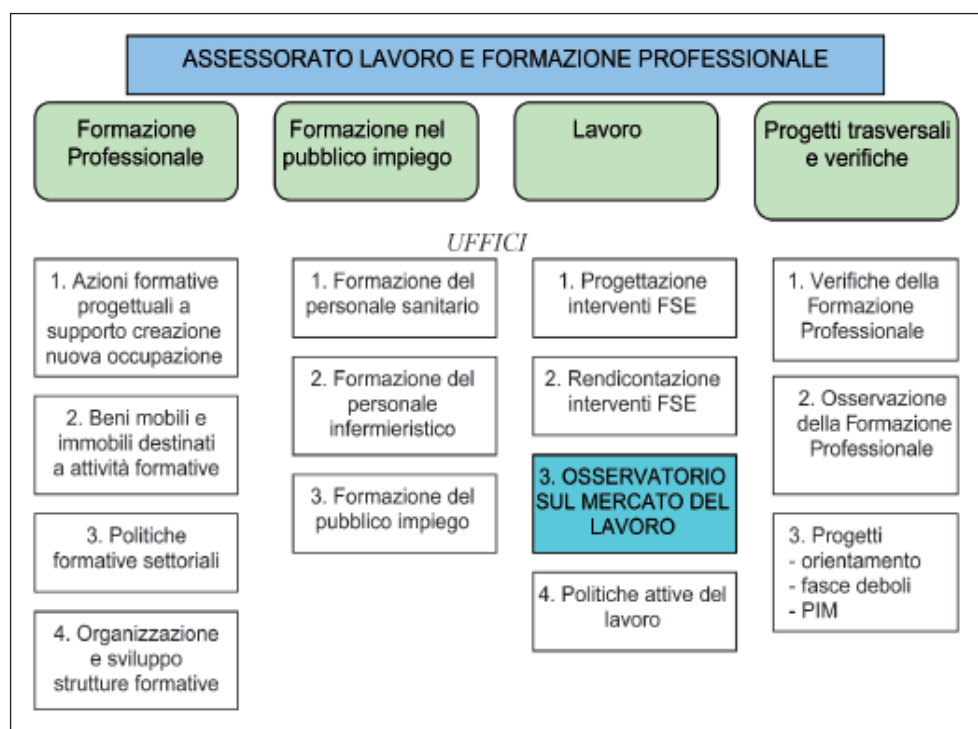
⁴⁶¹ L. reg. n. 17 del 10 aprile 1984, *Acquisizione di strutture pubbliche e private di formazione professionale da parte della regione Emilia-Romagna*, in B.U.R., n. 45, del 12 aprile 1984.

- la L. reg. n. 40/83 che istituisce l'osservatorio regionale del mercato del lavoro, all'interno della struttura assessorile⁴⁶² (cfr. Figura n. 60).

La legge n. 19/79 prevede l'istituto della delega a Province e Circondario di Rimini⁴⁶³ (funzioni di governo sul territorio di pertinenza) e Comuni (funzione di gestione).

In particolare ai primi (art. 18) vengono affidate numerose e importanti competenze: a) il coordinamento degli interventi formativi svolti nell'ambito provinciale; b) la formulazione ed approvazione di programmi poliennali e dei piani annuali; c) la vigilanza e il controllo sulle attività; d) l'orientamento professionale; e) la stipula delle convenzioni; f) l'autorizzazione alla istituzione e gestione dei corsi liberi.

Figura n. 60 - Organizzazione degli Uffici assessorili e collocazione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro



⁴⁶² L. reg. n. 40 del 15 novembre 1983, *Norme sull'osservatorio regionale del mercato del lavoro*, in B.U.R. EMILIA ROMAGNA, n. 130, del 18 novembre 1983. Art. 1 comma 3: "L'Osservatorio promuove attività permanenti di analisi del mercato del lavoro finalizzata all'esercizio delle funzioni regionali in materia di orientamento e formazione professionale e di programmazione socio-economica".

⁴⁶³ Il 22 gennaio 1974 viene istituito il Circondario di Rimini come organo intermedio della Regione. Il Circondario è limitato a venti comuni e ha il compito di "predisporre i piani di sviluppo economico e sociale" e di proporli ai comuni e agli organi regionali competenti. Rimini diventerà Provincia a marzo del 1992.

Ai Comuni, invece, sono affidate le funzioni in ordine alla gestione dei Centri di Formazione Professionale regionale.

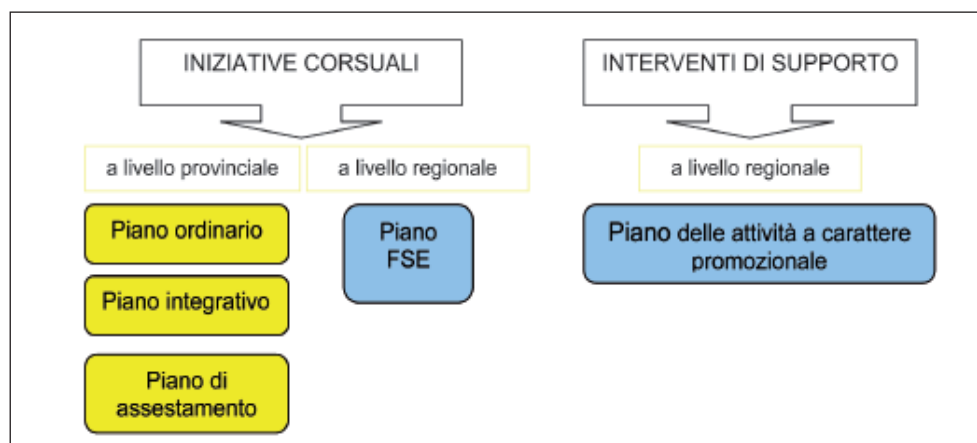
Con una (forse eccessiva) semplificazione si può affermare che nel modello di governance dell'Emilia Romagna: la Regione elabora le strategie e le regole del sistema, la Provincia e il Circondario programmano, i Comuni gestiscono.

Per quanto riguarda la programmazione di natura strategica, quella pluriennale, la L. reg. n. 19/79 prevede che la Giunta regionale elabori un documento, da sottoporre all'approvazione del Consiglio Regionale, che contenga gli indirizzi programmatici e il piano pluriennale e i criteri generali per l'elaborazione dei piani annuali e per la loro attuazione (cfr. Figura n. 62).

Ma il vero focus del sistema emiliano romagnolo non è il piano pluriennale, ma i Piani annuali.

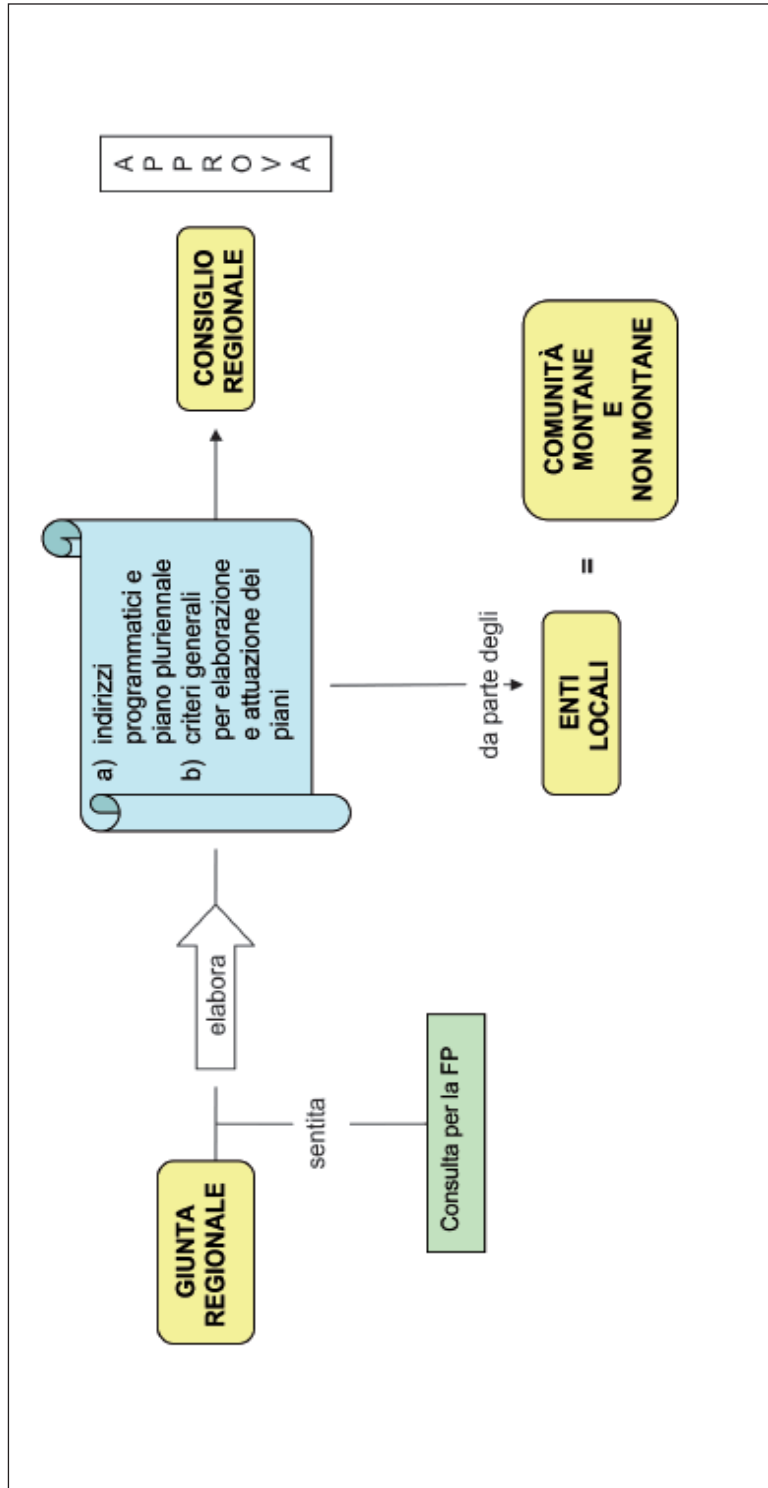
Cinque sono i piani annuali previsti: quattro riguardano le iniziative corsuali (il piano ordinario, il piano integrativo, il Piano di assestamento delle province e il piano di FSE), uno gli interventi di "supporto" al sistema (piano delle attività a carattere promozionale) (cfr. Figura n. 61).

Figura n. 61 - Tipologie di Piani annuali



- a) I *piani ordinari provinciali* raggruppano tutti gli interventi formativi programmati a livello decentrato e finanziati con fondi regionali; tali piani vengono predisposti sulla base:
- delle "direttive regionali" che contengono: le tipologie formative, i requisiti delle proposte e dei soggetti proponenti iniziative di Formazione Professionale, le modalità con le quali obbligatoriamente gli interventi debbono essere realizzati, le modalità e le procedure di programmazione a livello provinciale, i budget finanziari per ciascuna provincia, la normativa per la gestione contabile-amministrativa;

Figura n. 62 - *Processo programmatore pluriennale (L. reg. n. 19/79)*



- degli “indirizzi programmatici” che individuano e propongono settori, aree professionali, processi lavorativi di particolare valenza per lo sviluppo complessivo della realtà socio-economica regionale e che necessitano, prioritariamente, di interventi formativi.

L’uno e l’altro documento rappresentano l’apparato strumentale con cui i soggetti delegati, da una parte “leggono” la propria struttura socio-economica e ne individuano i fabbisogni formativi, dall’altra definiscono le proprie scelte operative.

b) Costituiscono oggetto del *Piano integrativo*:

- le attività formative a carattere breve le cui esigenze maturino in fase successiva a quella del piano ordinario. Devono, comunque, essere mantenute nei limiti delle quote finanziarie assegnate dalle Regioni per l’anno di riferimento;
- le variazioni, rispetto ai Piani ordinari approvati, delle sedi, dei destinatari, dei temi e degli indirizzi di qualifica.

c) Il *Piano di assestamento* contiene, invece, le variazioni delle sedi corsuali e degli utenti di iniziative relative a specifiche leggi dello Stato.

Un’analisi comparativa tra le Regioni che hanno optato per la delega delle funzioni a soggetti sub-regionali fa emergere l’adozione di due modelli, almeno per quanto riguarda l’iter programmatico:

- il primo affida alla Regione solo il compito di raccogliere o, al massimo, di rendere compatibile quanto proposto dai soggetti delegati con le disponibilità finanziarie;
- il secondo, invece, limita l’apporto di questi ad un semplice ruolo consultivo sulle scelte operate esclusivamente in ambito regionale.

Tra queste due posizioni l’Emilia Romagna sembra collocarsi su una posizione intermedia che può essere, schematicamente, così descritta: spetta alla Regione fornire alle Province e al circondario di Rimini il quadro di riferimento (in termini di settore economico e di tipologie di offerte formative) e il quadro regolamentare entro i quali le attività vanno scelte e le modalità operative vanno realizzate.

I modelli delle altre Regioni rispondono ad una logica istituzionale di tipo “autonomo e a fasi sequenziali”, in quanto le competenze della Regione terminano dove iniziano quelle dei soggetti delegati e viceversa (una volta, infatti, che la Regione, autonomamente, ha redatto il piano, intervengono i soggetti delegati per esprimere il proprio parere; oppure solo dopo che i soggetti hanno predisposto il piano secondo proprie logiche subentra la Regione per il recepimento o il raccordo tecnico).

Il modello emiliano-romagnolo, invece, persegue una logica istituzionale di tipo “interattivo-concomitante”: entrambi i soggetti, infatti, partecipano a tutto il processo programmatico, anche se con ruoli diversificati. È un modello questo che sembra coniugare e valorizzare:

- da una parte l'esigenza di un progetto e di un'organizzazione unitaria della Formazione Professionale, senza la quale non si ha un sistema, ma semplici giustapposizioni di interventi;
 - dall'altra, l'esigenza di collegamenti da parte della Formazione Professionale con i bisogni e le istanze socio-economiche locali, senza la quale si smarrisce il senso e la finalità stessa della Formazione Professionale.
- d) Il *piano di FSE*, programmato a livello regionale, presenta questo iter definitivo:
- l'Assessorato alla Formazione Professionale compie l'istruttoria dei progetti pervenuti da Aziende e da Enti di formazione, esaminandone la coerenza rispetto agli orientamenti Cee e agli indirizzi regionali. Per l'istruttoria l'Assessorato si avvale di un gruppo di esperti designati dalle parti sociali⁴⁶⁴;
 - la Giunta adotta l'atto deliberativo tenendo presente sia i risultati della istruttoria che i pareri.

Mentre le procedure per l'elaborazione del piano ordinario intendono valorizzare il ruolo e le interazioni con i soggetti pubblici territoriali, l'iter previsto per la formazione del piano di FSE intende valorizzare la funzione e l'apporto delle parti sociali.

Il gruppo degli esperti per il ruolo, per la composizione, per il numero e, soprattutto, per la non ritualità delle modalità operative, non va assimilato alle Consulte per la Formazione Professionale, istituite dalla maggior parte delle Regioni.

Su un piano più tecnico-regolamentare occorre ricordare che la Regione, fin dal 1981, ha istituito i piani quadro regionali attraverso i quali, mediante anticipazione regionale delle quote sia nazionale che comunitaria, si offre alle imprese la sicurezza ed un accorciamento dei tempi di finanziamento delle iniziative, consentendo, così, l'utilizzazione di questo strumento anche da parte delle piccole e medie imprese e degli Enti di formazione.

- e) Il *piano regionale delle attività a carattere promozionale*, istituito nel 1981, raggruppa tutti gli interventi innovativi di significato regionale per qualificare il sistema formativo nel suo insieme e si articola in cinque categorie di interventi:
- *studi e ricerche* per lo sviluppo della Formazione Professionale, finalizzati alla conoscenza preliminare delle esigenze quantitative e qualitative di intervento, alla progettazione formativa specialistica e all'analisi e verifica dei risultati e degli effetti degli interventi formativi attuati;

⁴⁶⁴ Il gruppo è composto da un esperto dell'artigianato, tre esperti Cgil - Cisl - Uil regionali, un esperto della CONFAPI, due esperti della cooperazione, un esperto individuato dalla Federazione dell'industria emiliano-romagnola, un esperto dell'INTERSIND. I materiali e le informazioni oggetto della fase istruttoria sono riservate.

- *iniziative sperimentali* finalizzate alla verifica e messa a punto dei nuovi modelli formativi destinati ad essere adottati e diffusi nell'ambito dei piani provinciali di formazione;
- *formazione dei formatori* finalizzata alla preparazione ed al perfezionamento tematico e metodologico dei docenti, progettisti e coordinatori di interventi e alla consulenza rivolta ai formatori impegnati nelle iniziative sperimentali;
- *corsi a particolare specializzazione* tesi ad attuare a livello regionale le iniziative di formazione dei quadri particolarmente qualificati che si riferiscono ad un bacino di utenze ampio (sovraprovinciale);
- *elaborazione dei sussidi didattici* di interesse regionale che si rendono necessari in funzione di caratteristiche didattiche specifiche indispensabili nell'ambito dei Centri di formazione.

Le norme della L. reg. n. 19/79 che regolamentano i soggetti gestionali (art. 7) presentano tre modalità di gestione: la diretta (CFP regionali, delegati ai Comuni), la convenzionata (con Enti di formazione e scuole, istituti specializzati, centri di ricerca, istituti regionali, enti pubblici), l'autorizzata (Enti, Associazioni, Fondazioni) (cfr. Figura n. 63).

Da segnalare a questo proposito che l'Emilia Romagna è l'unica, tra le Regioni del Centro governate da coalizioni di sinistra (Toscana, Umbria, Marche), che non solo non abbia propensioni, dichiarate o di fatto, per la pubblicizzazione del settore o per la regionalizzazione del personale, ma che abbia favorito la crescita qualitativa dei CFP di Enti convenzionati.

Enti convenzionati, le cui sedi, peraltro, nell'a. f. 1989-90, rappresentavano l'85% di tutte le sedi operanti in Regione (cfr. Grafico n. 46). La distribuzione del restante 15% vedeva in ordine decrescente: le sedi di soggetti pubblici convenzionati (33) quelle dei Comuni, quali titolari di delega (18) e infine gli istituti scolastici (2).

Grafico n. 46 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)

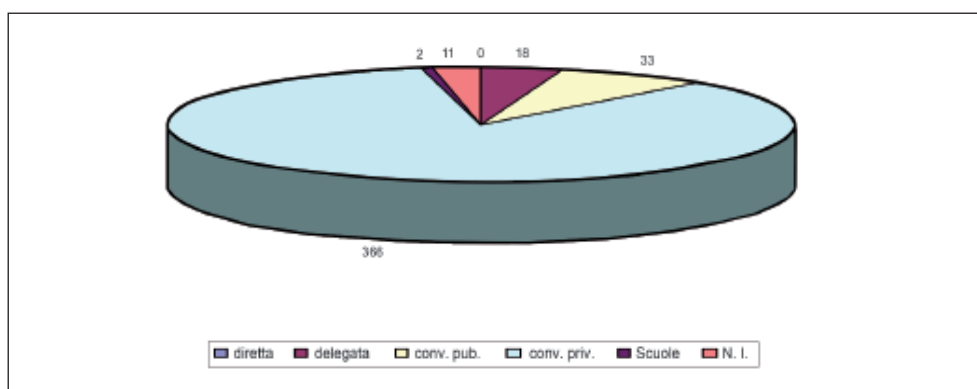
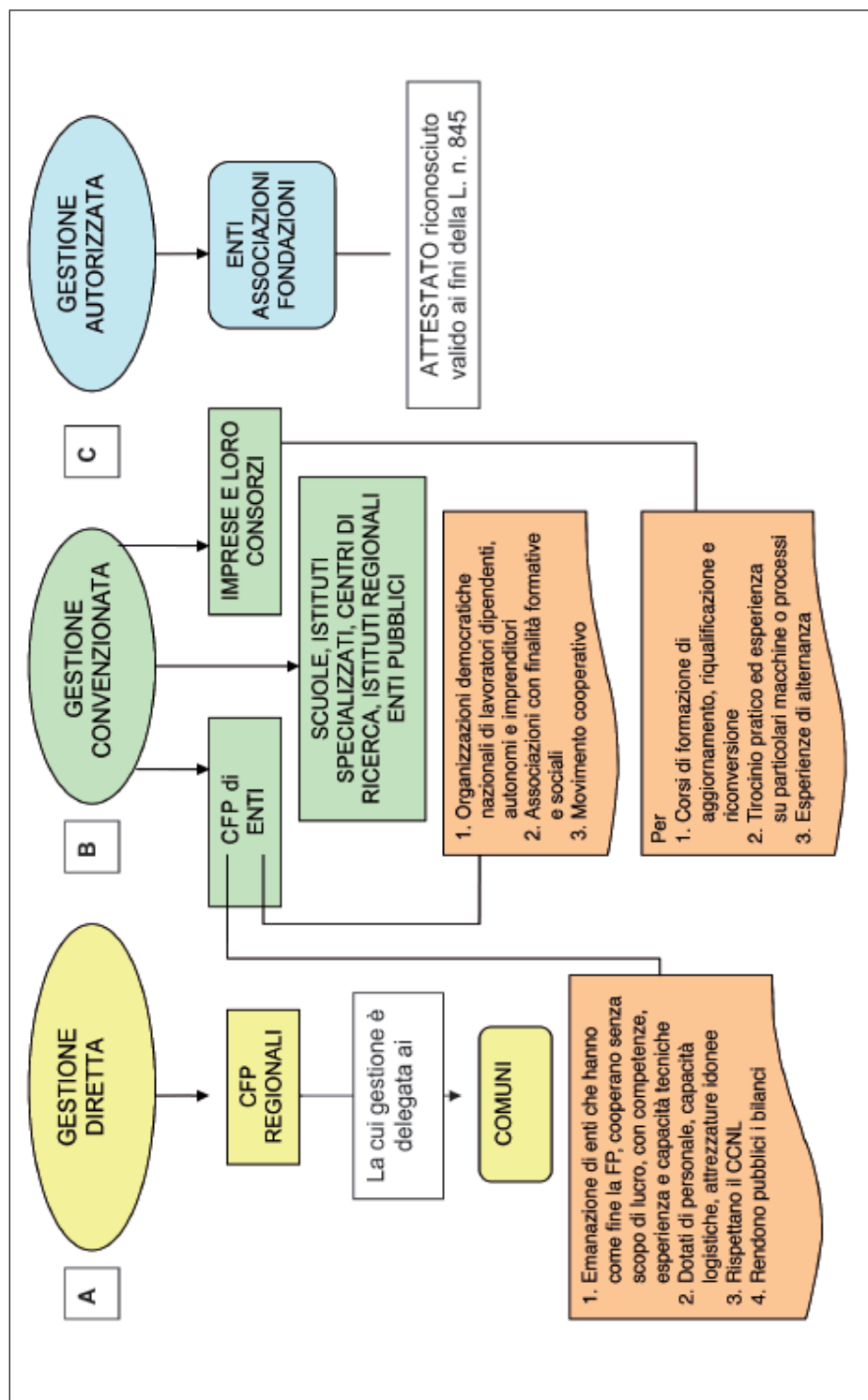


Figura n. 63 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 19/79)



Negli anni '80 l'Emilia Romagna si è distinta per l'elaborazione, sperimentazione e messa a regime di numerose innovazioni. Se si fa riferimento alle “direttive” (emanate dalla Regione a partire dall'anno formativo 1985-86), si ricostruisce una trama di innovazioni che hanno toccato sia il piano della gestione didattica che di quella finanziaria. Tra queste menzioniamo le più rilevanti:

- la messa a regime di nuovi profili professionali, frutto di ricerche e sperimentazioni e conseguente abrogazione di molte qualifiche obsolete;
- l'introduzione del budget corsuale, come modalità di finanziamento ordinario della formazione di base. Tale budget (onnicomprensivo, non poteva essere superato, ma poteva essere utilizzato in modo flessibile) standardizzato sull'intero territorio regionale per ogni tipo di corso ed ogni profilo professionale, corrispondeva ad un “capitolato”, oggetto di successive verifiche di qualità;
- l'allargamento per la formazione di base del ricorso ad esperti esterni ai CFP, esperti che provenivano dalle imprese, dalle associazioni, dalle organizzazioni di categoria, dalle Università e che intervenivano in con-presenza con i docenti per approfondire alcuni aspetti tecnico-produttivi;
- l'introduzione di pacchetti di software didattici elaborati dall'IRPA⁴⁶⁵ attraverso un apposito Gruppo regionale per la didattica Gred. Tale gruppo ha anche predisposto nell'86/87 i percorsi e pacchetti didattici relativi al 3° e 4° ciclo della formazione di base nel settore industria;
- il riconoscimento e la generalizzazione della funzione di coordinamento dei corsi progettati. Ogni corso aveva un coordinatore docente che, oltre allo svolgimento dell'insegnamento per le materie di sua competenza, garantiva il coordinamento di un'area formativa o dell'intero corso, organizzando l'integrazione delle varie materie e degli interventi degli esperti. Il coordinatore interveniva sia in fase di conduzione che in fase di verifica dei corsi assumendo le responsabilità complessive del processo formativo. Con l'entrata a regime di tale modalità è stato definito in maniera standardizzata per ogni profilo il monte ore complessivo di coordinamento necessario. Questa iniziativa si era resa necessaria, per le grandi disparità che si erano verificate sul territorio regionale in fase sperimentale⁴⁶⁶;
- l'attivazione del controllo qualità da parte delle amministrazioni provinciali⁴⁶⁷;

⁴⁶⁵ IRPA (Istituto Regionale Per l'Apprendimento) di Bologna è stato operativo dal 1976 al 1993.

⁴⁶⁶ Non esiste, comunque, un'unica figura di coordinatore. Esiste il “coordinatore minimo” che corrisponde ad un sesto di unità-tempo pieno, rivolto non al processo formativo in aula, ma al coordinamento didattico fuori aula. Molto più ampio è il coordinatore in aula del processo formativo: in questo caso alcuni docenti che in pratica sono dei veri e propri animatori in aula seguono e coordinano il processo formativo da parte degli studenti. Ciò si verifica, soprattutto, nei corsi di secondo livello quando praticamente l'intero corpo docente è costituito da esperti esterni.

⁴⁶⁷ Non si tratta più soltanto di andare a controllare «se le ore sono state svolte» o se i contributi finanziari sono stati correttamente impiegati. Si tratta, ormai, di verificare se le visite di studio sono state realizzate, se gli stage sono stati attuati, se gli esperti sono stati chiamati, se e come il coordinamento è stato effettivamente svolto. Si tratta di un controllo di qualità che in partenza era lasciato alla discrezionalità delle Provincie.

- il *progetto triennale “Informatica”*, che ha consentito ai docenti, da un lato, di acquistare un’elevata conoscenza tecnologica per aggiornare ed integrare il loro bagaglio professionale, dall’altro di aggiornare e perfezionare aspetti psicopedagogici connessi all’insegnamento dell’informatica e acquisire competenze progettuali nella didattica legata all’utilizzo di tecnologie informatiche;
- il *progetto sperimentale biennale per la diversificazione dei percorsi formativi di primo inserimento al lavoro*. Il progetto intendeva dare una risposta: al crescente numero degli abbandoni della Scuola media superiore, a fasce di utenza in possesso di titoli di studio “deboli” sul mercato del lavoro, a disoccupati di lunga durata.

“Sperimentando una ipotesi di strutturazione modulare del sistema formativo inteso come insieme di piste possibile ad integrazione dell’assetto tipologico ordinario con l’obiettivo di facilitare l’orientamento, la qualificazione e riqualificazione, nonché l’inserimento lavorativo”.

Con queste finalità il progetto biennale si muoveva su 3 direttrici: a) l’istituzione di moduli brevi di orientamento professionale articolati per grandi aree professionali; b) l’istituzione di percorsi abbreviati di formazione (di base e di II livello); c) l’estensione dei corsi di “raccordo formazione-lavoro” a tutti i livelli di uscita dalla scuola e della Formazione Professionale:

- il *progetto di riorganizzazione dei CFP regionali*, avviato nel 1987 con l’analisi, la diagnosi e la pianificazione dello sviluppo organizzativo di tre strutture è con l’intento di favorire processi di cambiamento nei CFP regionali e, nello stesso tempo, di costituire un osservatorio-laboratorio di innovazioni politico-istituzionali, organizzative e gestionali connesse a tale processo di trasformazione;
- un impegnativo *investimento in beni strumentali*. La Regione ha già definito per alcune/aree formative gli standard minimi ed ha provveduto in base a tali standard al potenziamento e/o aggiornamento dei laboratori esistenti e all’allestimento di nuovi laboratori;
- *avvio del sistema informativo* della Formazione Professionale. Il sistema informativo della Formazione Professionale rappresenta lo strumento e la fonte di dati indispensabile per un insieme di funzioni che vanno dal monitoraggio dei piani alle statistiche della formazione, dalle verifiche di qualità della formazione all’alimentazione delle banche dati dell’orientamento professionale. L’avvio durante il biennio è previsto per tappe successive, inizialmente in forma cartacea per mettere a punto la modulistica di base per la gestione degli iter amministrativi, successivamente in forma informatizzata attraverso una sperimentazione iniziale da condurre di intesa con alcune Amministrazioni Provinciali disponibili;
- *sistema di verifiche di qualità, efficienza ed efficacia* della formazione. Avviare un sistema unificato e trasversale di verifiche, che garantisca contemporaneamente la coerenza a scala regionale delle verifiche effettuate e la presa in considerazione effettiva della specificità di ogni azione o centro di forma-

zione analizzati. Si tratta di continuare a favorire la ricchezza delle iniziative e la diversità delle situazioni locali, pure dotandosi di una metodologia che consenta le valutazioni comparative;

- *riorganizzazione dei CFP regionali in gestione ai Comuni*. Verrà allargato alle altre strutture pubbliche il progetto di riorganizzazione dei CFP e sarà supportato con idonee iniziative di consulenza e formazione rivolte ai ruoli manageriali e tecnici;
- *strumentazioni didattiche ed attrezzature*. Una particolare attenzione è stata posta all'aggiornamento e potenziamento delle strumentazioni informatiche specificamente rivolte ad agevolare e a favorire l'acquisizione delle autonomie sociali e lavorative dei portatori di handicap. Le nuove dotazioni erano funzionali al conseguimento di "reparti formativi" ad alto livello di integrazione interna ed orientati, pertanto, a simulare modelli produttivi, gestionali ed organizzativi flessibili;
- *formazione degli operatori*. Sono state sviluppate azioni di formazione tematica, formazione metodologica e preparazione al ruolo di formatore. Oltre alle tematiche prioritarie legate alla conoscenza approfondita delle «aree progetto» caratterizzanti la programmazione regionale e provinciale, sono state prese in considerazione anche le problematiche legate all'avvio delle azioni relative al sistema informativo e alle verifiche di qualità della formazione;
- *consolidamento e sviluppo di metodologie di formazione a distanza e di open learning*, già sperimentate con grande interesse dei partecipanti in alcune aree specifiche della formazione sul lavoro.

Si è accennato, in premessa, al fatto che l'Emilia Romagna disponesse di un'offerta formativa vasta e diversificata (rivolta a tutte le categorie di utenti), così da connotare il servizio in termini di formazione ricorrente.

Infatti, tutte le tipologie di intervento formativo erano destinate a target diversi, afferenti la formazione al lavoro, la formazione sul lavoro, la formazione relativa a specifiche leggi dello Stato, la formazione per attività a carattere progettuale (cfr. Prospetto n. 35).

Se si fa riferimento ai piani provinciali e a quelli del FSE degli ultimi anni, si ricava un andamento dell'offerta formativa caratterizzato da:

- una riduzione drastica della formazione di base post-obbligo (nel 1980-81 era rappresentata da quasi 800 corsi) ed un suo assestamento sui valori di fine decennio che corrispondono ad un'offerta di circa 450 corsi annuali;
- l'istituzione e lo sviluppo della formazione di secondo livello che rappresenta quasi il 45% degli interventi di formazione al lavoro. In questa particolare tipologia va segnalata la progressiva penetrazione della collaborazione istituzionale con la scuola di Stato, attraverso la gestione congiunta delle iniziative formative "integrative", che coinvolgono ormai la maggior parte degli istituti statali della Regione;
- il forte incremento della formazione sul lavoro grazie, soprattutto, al FSE.

A. FORMAZIONE AL LAVORO

A.0. Orientamento:

Corsi della durata tra 80 e 300 ore destinati:

- (a) giovani che hanno abbandonato la scuola dell'obbligo
- (b) giovani con un diploma «debole» per l'accesso al mercato del lavoro
- (c) interessati ad un inserimento lavorativo
- (d) disoccupati o occupati precari per favorire la scelta in ordine al rientro scolastico, alla Formazione Professionale, alla transizione al lavoro.

A.1. Formazione di primo livello

A.1.1. Corsi di qualifica di base, che si distinguono in:

- per i diplomati della scuola dell'obbligo: di norma biennali con durata oraria minima 600 ore, massima 2.400;
- per i giovani di età 16-18 anni: frequenza di un corso di orientamento;
- (se non in possesso di un diploma di scuola media dell'obbligo) e formazione di durata minima 1.200, massima 1.800 ore di un corso biennale;
- per i giovani di età superiore ai 18 anni: frequenza di un corso di orientamento (se non si è in possesso di un diploma di scuola media dell'obbligo) e formazione di durata minima 450 ore, massima 1.100 ore.

A.1.2. Corsi di raccordo formazione-lavoro, I° livello

- corsi della durata compresa tra le 300 e le 800 ore utili per l'inserimento lavorativo attraverso contratti a causa mista.

A.1.3. Corsi post-qualifica

- per utenti in possesso di una qualifica di base; durata: minima 300 ore, massima 600 ore.

A.2. Formazione di secondo livello

A.2.1. Corsi di qualifica

- per utenti in possesso di titoli attinenti la qualifica da conseguire; durata da un minimo di 300 ore ad un massimo di 1.200 ore.

A.2.2. Corsi propedeutici alla qualifica

- per utenti in possesso di titoli non attinenti la qualifica da conseguire; durata da un minimo di 300 ore ad un massimo di 600 ore.

A.2.3. Corsi di raccordo formazione-lavoro

- per utenti in possesso di diploma di scuola media superiore; durata da un minimo di 300 ad un massimo di 300 ore.

A.2.4. Corsi di formazione integrativa rispetto alla scuola di Stato

- per studenti del 3°, 4°, 5° anno della Scuola media superiore; i corsi si frequentano nel triennio da un minimo di 150 ad un massimo di 300 ore.

B. FORMAZIONE SUL LAVORO

Sono corsi diretti ad operatori già inseriti ai vari livelli nel processo lavorativo

B.1. Corsi per contrattisti di formazione-lavoro o di apprendistato

B.2. Corsi di qualificazione

- destinati a lavoratori che sono occupati nello specifico ambito lavorativo rispetto al quale la qualifica è pertinente; durata da un minimo di 300 ad un massimo di 900 ore (per il settore primario durata minima 150 ore).

- B.3. Corsi di aggiornamento**
- destinati ai lavoratori autonomi dipendenti, da un minimo di 30 ad un massimo di 90 ore.
- B.4. Corsi di perfezionamento**
- destinati a lavoratori con almeno due anni di esperienza professionale; durata da un minimo di 100 ad un massimo di 300 ore.
- B.5. Corsi di riconversione professionale**
- destinati a disoccupati e lavoratori di aziende in ristrutturazione, o occupati che cercano una diversa collocazione; la durata non è predeterminata.

C. FORMAZIONE RELATIVA A SPECIFICHE LEGGI DELLO STATO
*per professionalità che prevedono esami particolari
previsti da leggi dello Stato per abilitazioni, patentini, ecc.*

D. INIZIATIVE FORMATIVE A PROGETTO

- D.1. Attività sperimentali programmate a livello provinciale.**
- D.2. Attività a carattere fortemente innovativo e/o sperimentale progettate dalla Regione.**
- D.3. Progetti di Formazione Professionale in attinenza tra formazione e lavoro - per giovani a rischio, tossicodipendenti, ristretti, utenti extracomunitari.**

E. INIZIATIVE COLLATERALI ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

- E.1. Dimostrazione applicata nel settore agricolo**
- per utenti dei centri agricoli o utenti interessati a successive iniziative formative.
- E.2. Cicli di conferenze**
- finalizzate alla sensibilizzazione di nuove categorie di utenti a cui rivolgere successivamente iniziative formative.
- E.3. Produzione di materiali e sussidi didattici**
- per supportare l'insegnamento in aree in cui non esistono in commercio sussidi adeguati.

Se, poi, fermiamo l'attenzione sull'a. f. 1989-90 (cfr. Tabella n. 28), possiamo fissare il punto di arrivo, almeno del decennio, di questa strategia progressiva: dei 2.171 corsi programmati nei piani provinciali e in quello di FSE, la prima qualificazione rappresenta quasi il 21%, il secondo livello il 15,7%, la formazione per adulti (occupati e disoccupati) quasi il 47%, mentre i corsi speciali fanno registrare il 15%.

Tabella n. 28 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	20	32	348	87		487
- Agricoltura	20	32	346	86		484
- Pesca e acquacoltura			2	1		3
INDUSTRIA E ARTIG.	291	65	233	14		603
- Estrattiva	1					1
- Minerali non metalliferi	2	1	1			4
- Meccanica metallurgia	141	26	95			270
- Elettricità elettronica	78	9	36	1		124
- Chimica	2	1	5			9
- Edilizia	4	9	19			32
- Legno mobili arredam.	8	2	2	2		14
- Grafica fotografia cartot.	15		3	2		20
- Alimentare	9	4	51			64
- Tessile	1	1	1			3
- Abbigliamento	25	9	16	1		51
- Artigianato artistico	5	3	4			12
ATTIVITÀ TERZIARIE	142	244	436	225	32	1.079
- Acconciatura estetica	12		5			17
- Turismo		8	10			18
- Spettacolo	4	5	5			14
- Lavori ufficio	48	103	143	8		302
- Cooperazione			5			5
- Ristorazione	44	15	28	6		93
- Credito e assicurazione		11				11
- Attività promoz. Pub.		16	26			42
- Distribuzione commerc.	18	9	33	134		194
- Trasporti		4	1	2		7
- Ecologia e ambiente	2	9	21	3		35
- Informatica	1	52	93	7		153
- Beni culturali		2	4			6
- Servizi socio-educativi		3	14			17
- Varie	13	7	48	65	32	165
TOTALE	453	341	1.017	326	32	2.171
- Non classificabili					2	
TOTALE GENERALE	453	341	1.017	326	34	2.173

Fonte: ISFOL

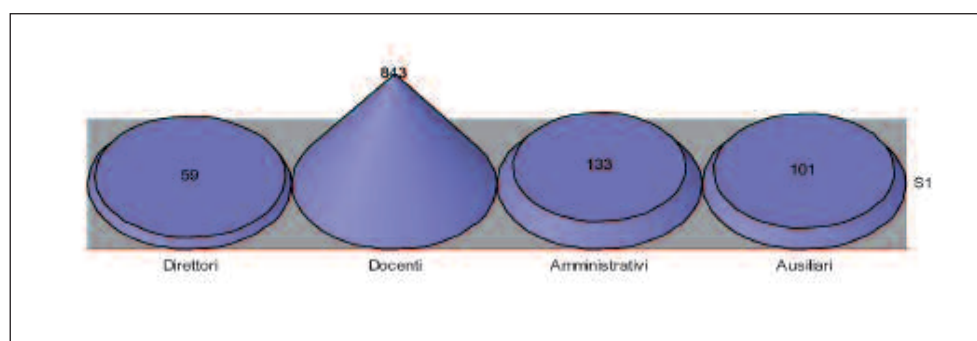
Sempre nell'a. f. 1989-90, i corsi programmati appartengono prevalentemente al terziario, che fa registrare il 49,6% di tutti i corsi programmati, rispetto al 27,7% del macro settore industria e artigianato e del 22,4% dell'agricoltura. In linea con le altre Regioni i corsi del terziario più numerosi sono quelli dei comparti lavori d'ufficio (302; più numerosi sia nei corsi di prima qualificazione che di secondo livello e degli adulti) e informatica (153). In disallineamento con le altre Regioni, registriamo un numero cospicuo di corsi per il comparto distribuzione commerciale; si tratta, soprattutto, di corsi speciali per l'iscrizione al R.E.C. (Registro Esercenti Commercio) e al R.A.C. (Registro Agenti Commercio).

Nel macro settore industria e artigianato prevalgono i corsi del comparto meccanico (270) ed elettricità-elettronica (124), la metà dei quali, quasi, per i giovanissimi della prima qualificazione. Mentre nell'agricoltura i corsi programmati riguardano in larga misura (il 71%) l'aggiornamento di adulti.

Nell'a. f. 1989-90 il sistema formativo dell'Emilia Romagna disponeva di 1.136 operatori, di cui 355 di ruolo comandati nelle Province e nei Centri di Formazione Professionale regionali affidati in delega ai Comuni⁴⁶⁸, 781 con contratto a tempo indeterminato nei CFP convenzionati.

La distribuzione del personale per funzione è illustrata nel Grafico n. 47: i docenti rappresentano il 74,2% di tutti gli operatori, i direttori il 5,2%, gli amministrativi l'11,7% e gli ausiliari l'8,9%. Poco significative le differenze tra area pubblica e area convenzionata. I maschi erano 673 (203 nella gestione pubblica e 470 in quella convenzionata); le 463 femmine, nel 67,8% erano docenti, nel 17,9% amministrative e nell'11,9% ausiliarie; solo il 2,4% erano direttrici (rispetto al 7,1% dei maschi).

Grafico n. 47 - Operatori del sistema formativo distribuiti per funzione (a. f. 1989-90)



⁴⁶⁸ Cfr. art. 27, L. reg. n. 19/79 "A norma dell'art. 44 delle leggi regionali 20 luglio 1973 nn. 25 e 26, per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 18 è comandato alle province il personale dei nuclei provinciali operativi. Per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 20 - lettera a), è comandato ai comuni sede di centro il personale che opera presso i centri regionali aventi sede nel territorio comunale".

Per i docenti disponiamo di dati relativi all'età anagrafica (cfr. Grafico n. 48) e al titolo di studio (cfr. Grafico n. 49). Si tratta, nell'insieme, di un personale relativamente giovane, se si considera che il 45,8% ha meno di 35 anni e il 62% ha meno di 45 anni (nell'area pubblica rispettivamente il 64,5% e il 92% addirittura). La fascia di età nella quale maggiormente si collocano i docenti, sia dei Comuni titolari della delega su Centri regionali sia degli Enti convenzionati, è quella dai 36 ai 45 anni. L'area critica, quella degli ultracinquantacinquenni rappresenta il 10,2% di tutti i docenti del sistema (più consistente la quota dei convenzionati, 11,5%, rispetto ai colleghi del pubblico impiego, 7,2%). Prevalentemente giovani, quindi e anche mediamente istruiti. L'80,3%, infatti, possiede un titolo medio (54,4%) o superiore (25,9%). Il livello di titolo di studio sta a rappresentare il distacco (progressivo) del sistema formativo da professionalità di mestiere, a cui con tutta probabilità appartengono gli operatori con licenza elementare (3,0%) o media inferiore (16,5%).

Grafico n. 48 - *Docenti del sistema formativo distribuiti per età (a. f. 1989-90)*

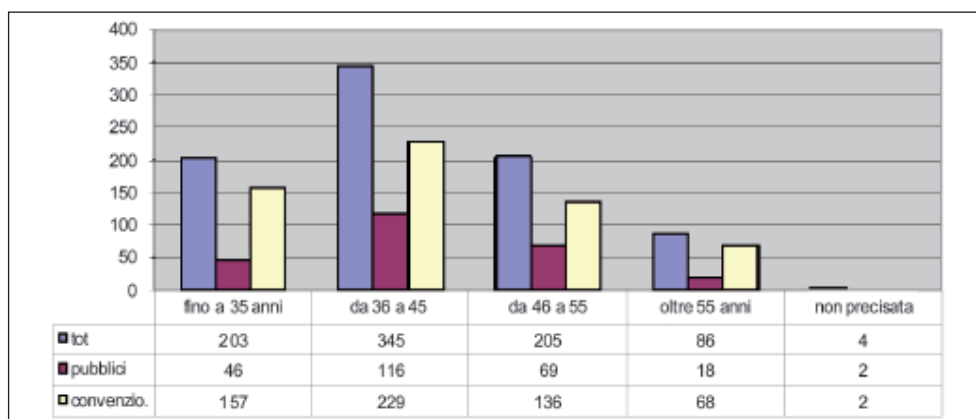
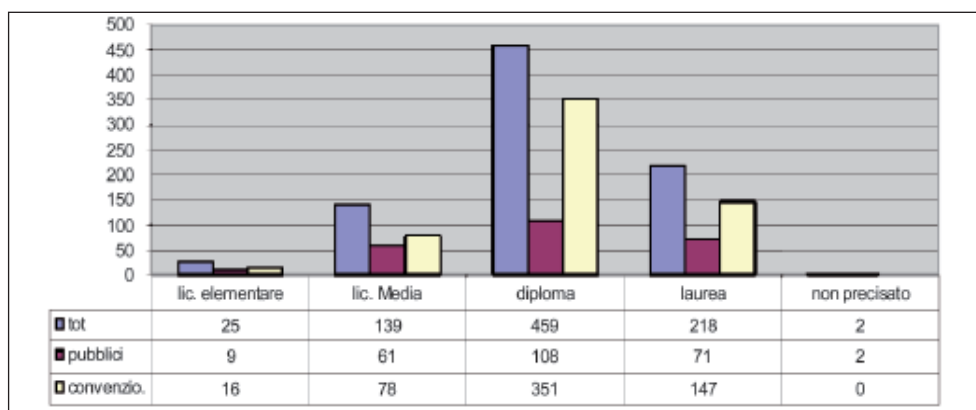
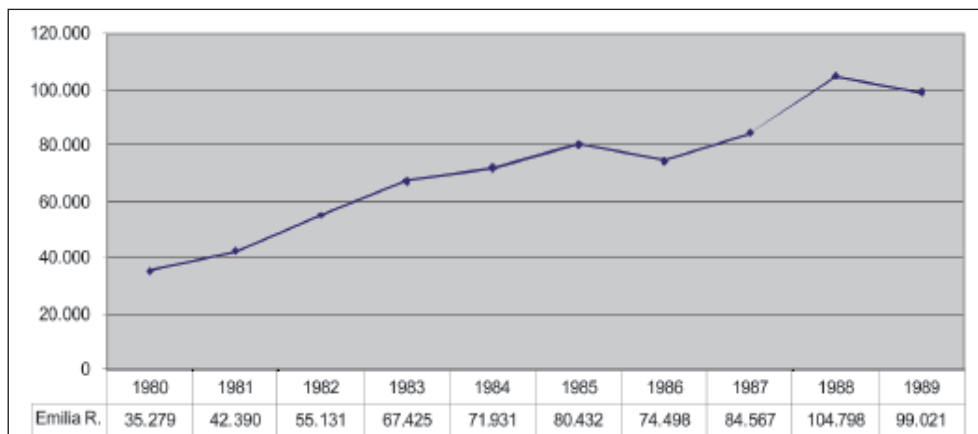


Grafico n. 49 - *Docenti del sistema formativo distribuiti per titolo di studio (a. f. 1989-90)*



La spesa prevista per ciascun anno del decennio presenta un andamento quasi regolarmente in crescita, facendo registrare un aumento dai 35 miliardi dell'80, ai 99 dell'89.

Grafico n. 50 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali*

6.10. Regione Toscana



Il sistema di Formazione Professionale toscano rappresenta, nel panorama regionale, un modello singolare: appare, infatti, il meno legato a schemi consolidati, il più “destrutturato” e “progettuale”.

Tale modello si caratterizza per questi fenomeni:

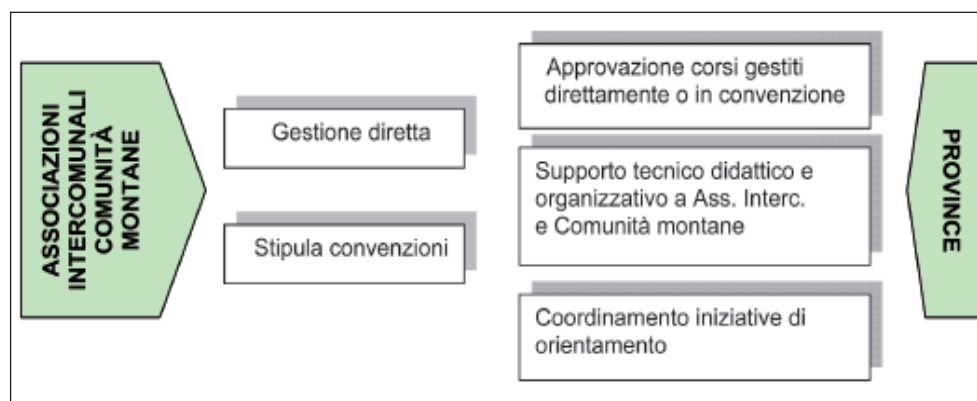
- sul piano istituzionale: l’accentuata autonomia programmatoria e gestionale dei soggetti delegati e delle loro strutture formative;
- sul piano pedagogico-didattico: la non riconducibilità della formazione ad azioni di routine;
- sul piano delle tipologie e dei livelli formativi: la concezione della formazione come funzione integrativa e non supplementare della scuola e, quindi, la scelta e lo spostamento tendenziale verso interventi di II livello o destinati ad utenza adulta.

Alla base di questi fenomeni c’è una scelta di fondo: il ridimensionamento drastico del consolidato storico rappresentato delle attività di prima qualificazione post-obbligo.

La Toscana, nel 1985, provvede a sostituire la legge sulla Formazione Professionale n. 86, *Esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale*, approvata solo 5 anni prima, con la L. reg. n. 16 del 21 febbraio 1985, *Disciplina degli interventi in materia di formazione professionale*⁴⁶⁹.

Quest’ultima prevede la delega alle Associazioni intercomunali e alle Comunità montane e alle Province (cfr. Figura n. 64).

Figura n. 64 - Ripartizione delle competenze tra i soggetti delegati



⁴⁶⁹ In B.U.R. TOSCANA, n. 9 del 27 febbraio 1985.

L'iter programmatico dispone che la Giunta regionale elabori uno schema di programma contenente le strategie e gli obiettivi del piano regionale di sviluppo con particolare riguardo alle esigenze di aree e/o settori trainanti.

Tale schema viene trasmesso alle Province che, sentite le Associazioni intercomunali e le Comunità montane, formulano proprie osservazioni e proposte, elaborate per progetti di intervento (cfr. Figura n. 65).

Gli interventi formativi possono:

- essere istituiti e finanziati dalla Regione e gestiti direttamente o in convenzione dagli Enti locali delegati (area finanziata);
- essere progettati e realizzati interamente da soggetti privati o da Enti pubblici, a cui la Regione concede un riconoscimento o assenso di validità dell'attività formativa (area riconosciuta).

A queste due aree ne va aggiunta una terza: quella degli interventi progettati da aziende pubbliche o private, che possono presentare progetti FSE (area autorizzata).

La struttura del programma si muove su questo paradigma logico:

- la valutazione delle attività realizzate mediante un'analisi degli andamenti e, per quanto possibile, dei rendimenti del sistema regionale;
- la determinazione degli interventi e delle risorse finanziarie, per tipologie formative e comparti su scala territoriale (associazione intercomunale);
- la definizione dei criteri e degli indirizzi ai soggetti delegati per la programmazione successiva delle attività.

Il porre alla base del processo programmatico la valutazione delle attività realizzate, da una parte consente di misurare i margini di mutamento del sistema nel breve periodo, dall'altro produce indicazioni e sollecitazioni utili alla predisposizione degli indirizzi programmatici.

In un panorama nel quale cresce l'esigenza della valutazione, ma scarseggiano metodologie e modelli operativi, la Toscana può essere considerata tra le Regioni più attrezzate.

Infatti, anche se a livello sperimentale, ha messo a punto un sistema per valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati⁴⁷⁰.

Per quanto riguarda la valutazione di efficacia occorre menzionare due indagini: quella sui qualificati 1985 in corsi di primo livello dell'area finanziata e quella di "verifica di efficacia delle attività di formazione professionale finanziate".

La prima, effettuata nel 1988 sulla situazione occupazionale dei qualificati nei corsi di primo livello conclusi entro il 31 dicembre 1985 ha fornito informazioni confortanti:

⁴⁷⁰ Basato su cinque indicatori: la percentuale di corsi realizzati sui previsti; la percentuale di allievi iscritti sui previsti; la percentuale di ore svolte sulle previste; la durata media, minima e massima effettiva dei corsi; la percentuale di allievi formati sugli iscritti.

Figura n. 65 - *Processo programmatico (L. reg. n. 16/85)*

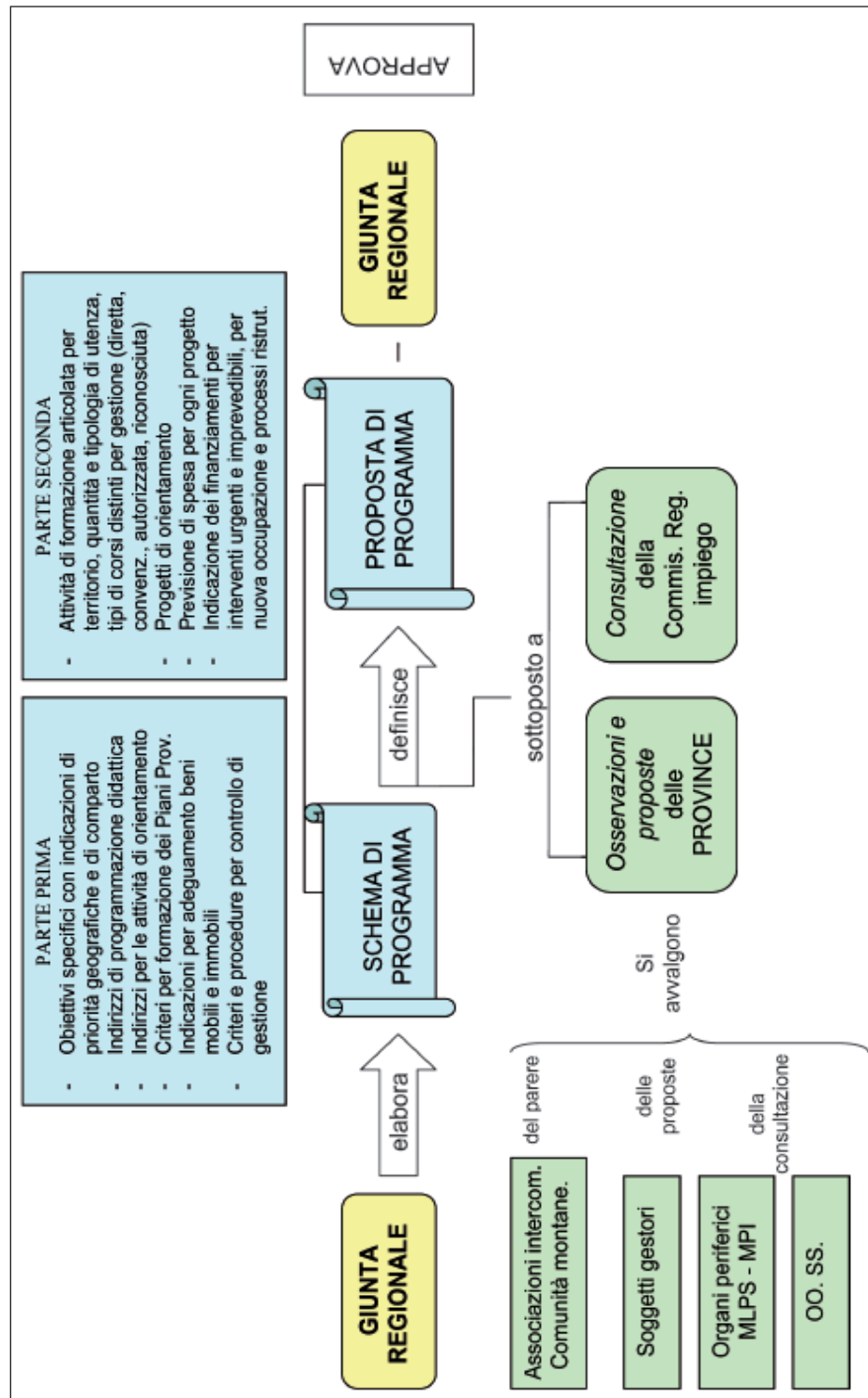
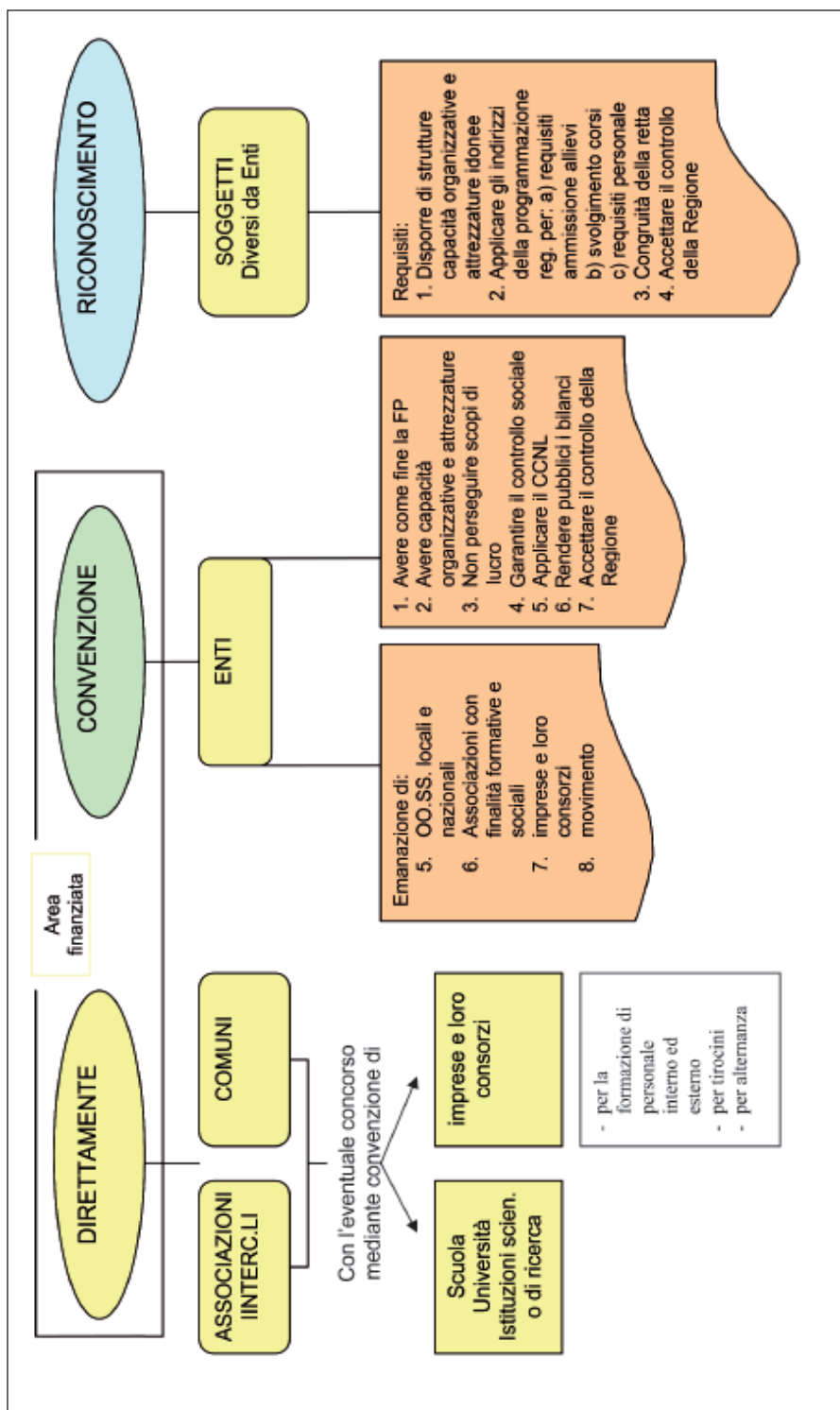


Figura n. 66 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 16/85)



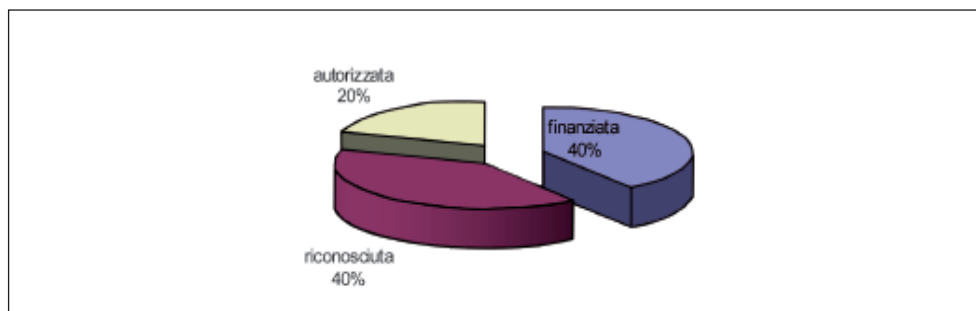
- al momento del conseguimento della qualifica lavorava il 12,9% del campione (102 su 794);
- al momento dell'intervista la percentuale degli occupati è passata al 76,2%;
- di questi il 55,9% ritiene di svolgere un lavoro coerente con la qualifica conseguita.

Per mettere a regime una tale attività è stata creata a partire dal 1988, un'anagrafe degli allievi mediante una scheda informativa individuale⁴⁷¹. Solo disponendo di un'anagrafe informatizzata, aggiornata con i risultati di fine corso, era possibile rintracciare gli ex allievi in modo ricorrente e con relativo sforzo organizzativo alle scadenze volute, per somministrare loro, a seconda della tipologia del corso che avevano frequentato, uno specifico questionario per verificare se e in che modo la loro condizione professionale accertata al momento dell'iscrizione al corso fosse cambiata, e se e quanto il cambiamento fosse da attribuire al corso di Formazione Professionale frequentato

Il programma di Formazione Professionale 1988 prevede la realizzazione di 1.834 corsi rivolti a 35.821 allievi per un ammontare complessivo di 641.746 ore di formazione⁴⁷². Si noti che i dati includono, secondo la visione "onnicomprensiva" della Toscana, le attività finanziate autorizzate e riconosciute; quest'ultime solitamente "contabilizzate" a latere da parte delle altre Regioni.

L'area finanziata copre circa il 40% del totale, un altro 40% è costituito dalla riconosciuta e il restante 20% dalle attività autorizzate (cfr. Grafico n. 51).

Grafico n. 51 - *Distribuzione percentuale per tipologia di formazione*



La formazione al lavoro. La quota di interventi riservata ai giovani in fase di ingresso sul mercato del lavoro, salvo leggere oscillazioni, si è mantenuta sempre pari a circa la metà dei corsi e degli allievi (45% nel 1986, 53% nel 1987, 48% nel 1988).

⁴⁷¹ Nella scheda, oltre all'età e al titolo di studio è richiesto il grado di istruzione, la condizione professionale, la posizione nella professione, la tipologia del rapporto di lavoro etc.

⁴⁷² REGIONE TOSCANA, *Programma formazione professionale 1988/1989*, Allegato A.

Si è, invece, modificata notevolmente la distribuzione dei pesi tra le tre modalità di realizzazione (decremento area finanziata, aumento di quella riconosciuta, stabile quella autorizzata)⁴⁷³ e tra le varie tipologie di destinatari (si è ridotta in modo consistente la quota di corsi lunghi destinati a giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo⁴⁷⁴).

Si registra un netto incremento degli interventi destinati a diplomati e laureati, che nel triennio sono pressoché triplicati come numero di corsi e di allievi, passando dal rappresentare meno di un terzo degli interventi di formazione al lavoro del 1986 al 60% circa del 1988. I corsi finanziati direttamente dalla Regione per questa tipologia di destinatari sono aumentati (+ 65% tra il 1986 e il 1988).

Un fenomeno rilevante nel triennio è quello della definizione e dello sviluppo, a partire dal 1986, di interventi, realizzati in collaborazione con il sistema formativo statale, rivolti ad allievi della scuola secondaria superiore. Il peso di questa tipologia di attività sul complesso dei corsi è passato in tre anni dal 4% all'8%; si tratta per la totalità di interventi dell'area finanziata. Si è, infine, ridotta l'incidenza dei corsi rivolti a categorie svantaggiate, che dal 22% sul complesso dei corsi di formazione al lavoro finanziati dalla Regione è passata al 10% del 1988, anche se la durata media di questi corsi è sensibilmente aumentata.

La formazione sul lavoro. Tra il 1986 e il 1988 gli interventi formativi destinati a persone già inserite nel mondo del lavoro (occupati e disoccupati) sono aumentati del 23% in termini di corsi e del 19% in termini di allievi. L'incidenza di questa tipologia di interventi sul complesso dei corsi ha però registrato un qualche decremento, passando dal 45% del programma 1986 al 39% del 1988.

Anche per la formazione sul lavoro si sono registrate nel triennio sostanziali modificazioni in termini di modalità di attuazione⁴⁷⁵ e tipologie prevalenti di destinatari⁴⁷⁶.

⁴⁷³ I corsi realizzati con finanziamenti regionali sono passati dal 61% del totale dei corsi destinati a giovani inoccupati nel 1986 al 40% del 1988, con una diminuzione in valori assoluti del 18% tra il 1985 e il 1986 e una sostanziale stabilità nel numero per gli anni successivi. La quota di corsi autorizzati è leggermente aumentata – in termini assoluti i corsi di iniziativa delle aziende sono più che raddoppiati di numero –, ma resta sempre minoritaria: c'è stato, invece, un netto scambio di pesi tra l'area finanziaria e quella riconosciuta.

⁴⁷⁴ Nel 1986 era ancora pari a metà circa dei corsi di formazione al lavoro, nel giro di due anni si è ridotta ad un terzo, anche se la durata media di questi corsi è aumentata sensibilmente (da 575 ore previste in media nel 1986 alle 1.040 del 1988). La riduzione del numero di corsi è stata particolarmente marcata nell'area finanziata, che però registrano costantemente una durata quasi doppia come numero medio: nel 1988 1.393 ore contro 713 ore degli interventi privati (nel 1986 i valori erano rispettivamente 699 ore e 363 ore).

⁴⁷⁵ Gli interventi finanziati direttamente dalla Regione coprivano nel 1986 il 79% dei corsi di formazione sul lavoro (nel 1985 erano addirittura il 96%). Si è registrato però un consistente decremento (-36% rispetto al programma precedente), cosicché nel 1988 la quota dei corsi finanziati direttamente risulta pari al 45%, contro il 42% di progetti promossi dalle aziende e finanziati con il concorso di risorse comunitarie e statali. Con il 1988 anche i privati attivano una quota di corsi di una qualche consistenza (13%).

⁴⁷⁶ I destinatari degli interventi risultano essere in misura crescente lavoratori occupati in aziende in fase di ristrutturazione, lavoratori in cassa integrazione guadagni, disoccupati e lavoratori in cerca di

Il peso degli interventi finanziati dalla Regione per i dipendenti decresce sensibilmente e continuativamente (passando dall'84% dei corsi per lavoratori dipendenti nel 1986 al 39% del 1988), a favore dei corsi promossi dalle aziende e cofinanziati dal FSE, che hanno in media una durata doppia rispetto a quelli finanziati (320 ore contro 160 ore).

Gli interventi previsti da normative specifiche. Questa tipologia di interventi appare per la prima volta nel 1986, in cui assorbe il 7% di tutti i corsi previsti e l'11% di tutti gli allievi ed è in continuo aumento fino al 1988. Si tratta prevalentemente di interventi privati, riconosciuti per il conseguimento di abilitazioni professionali nel settore del commercio⁴⁷⁷.

Una legge toscana del 1977, la n. 68⁴⁷⁸, istituiva l'elenco regionale degli operatori della Formazione Professionale. Questo elenco, che doveva supportare gli eventuali processi di mobilità del personale⁴⁷⁹, includeva operatori dei soggetti delegati e di quelli convenzionati; più in particolare:

- personale insegnante dei soggetti non delegati, titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato e degli enti locali, anche con rapporto di lavoro a tempo determinato, ma con attività superiore a 5 mesi nell'anno formativo 1975-76;
- personale non insegnante dei soggetti non delegati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e con un orario settimanale di lavoro non inferiore a 18 ore settimanali.

diversa collocazione occupazionale. I corsi rivolti a questi soggetti erano appena il 7% nel 1985, sono quintuplicati di numero nel 1986, e nel biennio successivo hanno registrato un ulteriore incremento del 51%. Questo andamento è dovuto principalmente alla crescita degli interventi autorizzati, che sono quasi triplicati di numero nel triennio. È ancora nel piano 1986 che si registra l'affermazione dei corsi rivolti ai lavoratori autonomi, con l'incremento del 50% rispetto all'anno precedente e ha inizio una crescita che ammonta al 41% nel successivo biennio. Questi destinatari costituiscono la categoria di maggiore interesse per le attività di formazione sul lavoro finanziate dalla Regione: l'incidenza percentuale dei corsi finanziati per lavoratori autonomi passa da 35% sul totale dei corsi di formazione sul lavoro del 1985 al 66% del 1988. Le attività formative rivolte ai lavoratori dipendenti per favorirne la qualificazione (se apprendisti o lavoratori sprovvisti di qualifica, la specializzazione o l'aggiornamento se già qualificati) registrano con il 1986 un sostanziale decremento rispetto all'anno precedente e una stasi nel biennio successivo in termini di numero di corsi e di allievi. La loro incidenza percentuale passa dal 65% sul totale dei corsi di formazione sul lavoro del 1985 al 23% del 1988.

⁴⁷⁷ Sono questi interventi che quadruplicano di numero dal 1986 al 1988, mentre gli interventi finanziati si aggirano intorno al 2-3% del complesso degli interventi di ogni piano, con una percentuale appena più consistente solo nel 1987 (quasi il 5%).

⁴⁷⁸ L. reg. n. 68, del 1 settembre 1977, *Istituzione dell'elenco regionale degli operatori della formazione professionale*, in B.U.R. TOSCANA, n. 50, del 9 settembre 1977. Tale legge è stata modificata dalla L. reg. n. 8 del 8 febbraio 1979, *Modifiche alle LL. regg. 17 gennaio 1976 n. 76 n. 6 del 1 settembre 1977 n. 68 concernenti norme sulla formazione professionale*, in B.U.R. TOSCANA, n. 8, del 16 febbraio 1979.

⁴⁷⁹ Gli Enti per far fronte a nuove esigenze o per eventuali sostituzioni, prima di provvedere all'assunzione di nuovo personale, dovevano accertarne la disponibilità nell'elenco regionale e, quindi, assicurarsene, con facoltà di scelta nominativa, le prestazioni attraverso apposite convenzioni stipulate con l'Ente di appartenenza o provvedendo all'assunzione dello stesso secondo le norme vigenti in materia di collocamento.

L'elenco regionale con la L. reg n. 86/80⁴⁸⁰ diventa graduatoria provinciale.

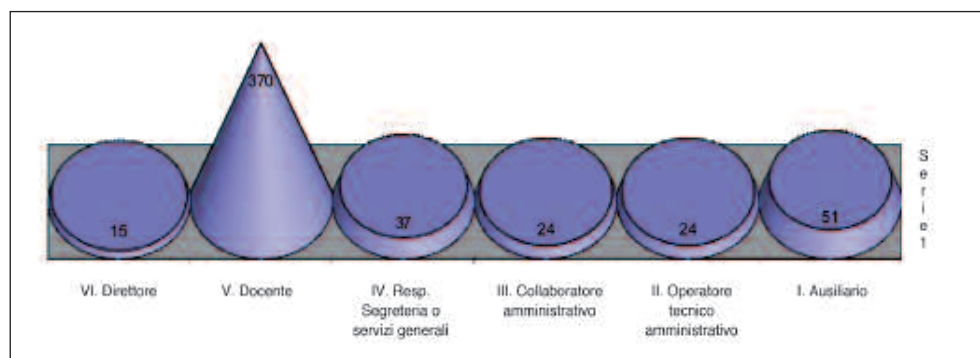
In attesa, però, della sua istituzione, per necessità di reclutamento, le Associazioni intercomunali, le Comunità Montane e le Province attingevano da “appositi elenchi formati dalle Province”, dove erano iscritti d'ufficio “in ordine alfabetico e suddivisi per mansioni specifiche svolte” il personale che aveva operato nel piano annuale 1980/81 con rapporto di lavoro a tempo determinato o a prestazione professionale per almeno 300 ore complessive.

Nel 1984 avviene la svolta decisiva. La L. reg. n. 59/84⁴⁸¹, infatti, istituisce il *ruolo unico regionale ad esaurimento del personale della formazione professionale*, articolato per livelli funzionali previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per la formazione professionale, e la cui dotazione organica globale era di n. 521 posti, distribuiti per funzione come da Grafico n. 52.

Con questa norma che regionalizza il personale, la legge toscana si mette sulle orme della L. reg. n. 30/81 dell'Umbria, di cui, peraltro, riproduce quasi alla lettera il testo. Sono immessi nel ruolo unico speciale ad esaurimento, a domanda, gli operatori in attività formative “interamente finanziate dalla Regione”, che alla data di approvazione della legge erano iscritti nell'elenco regionale degli operatori della Formazione Professionale e negli elenchi formati dalle Province. Potevano essere immessi, inoltre, previo superamento di una prova, per titoli ed esami, gli operatori assunti con rapporti di lavoro a tempo determinato, per un periodo non inferiore a sei mesi in almeno uno degli ultimi quattro anni formativi, con incarico non inferiore a 18 ore settimanali.

Il personale non utilizzato nelle attività formative non poteva essere riutilizzato dagli “Enti privati gestori”, ma veniva assegnato ad altre funzioni e servizi pubblici.

Grafico n. 52 - Distribuzione del personale per funzione



⁴⁸⁰ Art. 25, lett. C.

⁴⁸¹ L. reg. n. 59, del 4 settembre 1984, *Modifiche ed integrazioni alla LR 15/11/80, n. 86 Personale della formazione professionale*, in B.U.R TOSCANA, n. 47, del 12 settembre 1984.

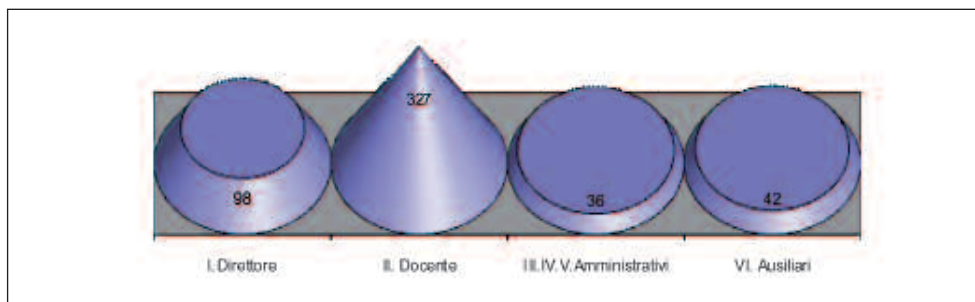
Su questo evento l'ISFOL commenta così:

“Deve, ..., essere messo in evidenza l'impovertimento che il sistema ha subito in seguito all'attribuzione ad un consistente numero di formatori ruoli estranei alla didattica”.

Il ruolo unico speciale si esauriva con l'immissione del personale nei ruoli organici della Regione e degli Enti delegati, secondo la normativa in materia vigente negli Enti stessi. I posti del ruolo unico speciale che si rendevano disponibili per cessazione a qualunque titolo del rapporto di lavoro erano soppressi.

Nell'a. f. 1989-90 il ruolo si era ridotto a 503 unità (di cui quasi il 60% maschi); le variazioni maggiori riguardavano il VI livello, dove i direttori da 15 diventavano 98 (+83), e l'area amministrativa, che complessivamente faceva registrare un decremento di 49 unità (da 83 a 36) (cfr. Grafico n. 53).

Grafico n. 53 - *Distribuzione del personale del ruolo unico speciale*



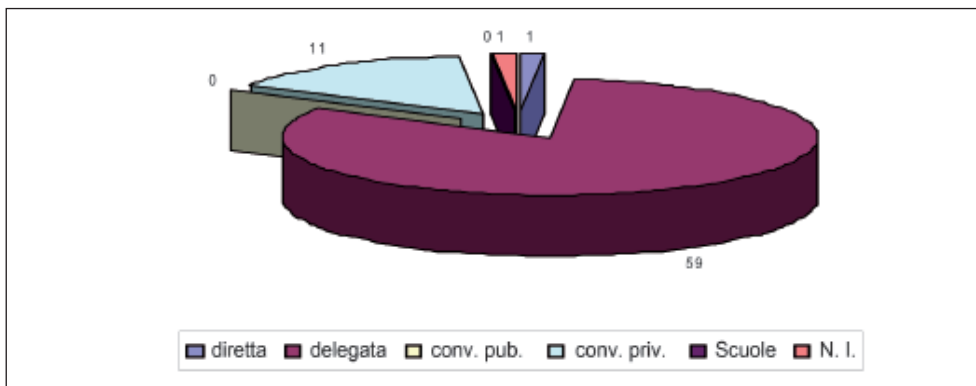
Date le scelte politico-istituzionali nella ripartizione delle competenze tra Regione e soggetti delegati perseguite dalla Toscana, è evidente che la composizione del quadro gestionale presenti situazioni molto diverse da quelle della maggior parte delle Regioni: situazioni che vedono in netta prevalenza le strutture formative dei soggetti delegati e quelle regionali (cfr. Grafico n. 54).

La valorizzazione dei soggetti delegati riguardava non solo il piano della gestione, ma anche quella del governo. Infatti, il sistema toscano di quel decennio punta molto nella capacità propositiva degli enti delegati per quanto attiene anche le tipologie delle azioni, la loro durata ed organizzazione, i loro contenuti formativi e metodi pedagogici. Questa posizione nasceva dalla convinzione che l'efficacia delle azioni formative dipenda, in gran parte, da un'individuazione dei fabbisogni e da una concertazione tra i soggetti interessati, che deve avvenire principalmente nei diversi contesti locali.

Questa linea comporta, però, il rischio della frammentazione e perdita di connotazioni comuni del settore, come denuncia il Piano delle attività del 1988⁴⁸².

⁴⁸² Cfr. REGIONE TOSCANA, *Programma formazione professionale 1988/1989*, Allegato.

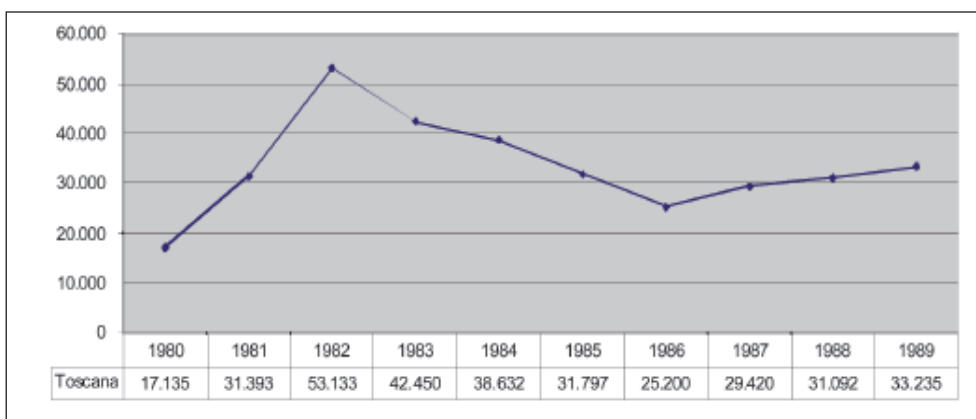
Grafico n. 54 - Sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



“Se nel triennio trascorso l’obiettivo principale dell’azione regionale è stato quello di garantire al sistema un adeguato livello di flessibilità progettuale e gestionale, emerge la necessità per il prossimo futuro di ricomporre il quadro di riferimento degli interventi formativi, al fine di evitare dispersioni e frammentazioni. Dal controllo di efficienza condotto sulle attività formative attuate tra il 1985 ed il 1988 emerge, infatti, una gamma forse troppo ampia di profili professionali alla cui qualificazione tendono gli interventi. Così come emerge una varianza eccessiva nella durata dei corsi, anche afferenti alle stesse qualificazioni. È noto come le griglie didattiche, a suo tempo elaborate dalla Regione, non siano ormai idonee a garantire una certa unitarietà dell’adozione didattica, in quanto troppo prescrittive rispetto alle modalità organizzative degli interventi e, per altro, troppo generiche dal punto di vista della definizione dei profili professionali. Occorrerà, pertanto, elaborare nuovi standard di riferimento per la progettazione e la valutazione delle attività”.

Le risorse economiche rese disponibili annualmente in bilancio, nel periodo di tempo 1980-1989, sono quelle del Grafico n. 55.

Grafico n. 55 - Evoluzione della spesa preventivata per la Formazione Professionale negli anni '80



Fonte: Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali

6.11. Regione Marche



Il sistema marchigiano è regolamentato da una normativa approvata prima della Legge quadro: la L. reg. n. 24/76 “*Ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni*”⁴⁸³, che subisce modifiche ed integrazioni da parte della L. reg. n. 17/78⁴⁸⁴.

La formazione del Piano pluriennale prevista dalla L. n. 24 segue questo iter: predisposto sulla base di una consultazione delle organizzazioni dei lavoratori dipendenti e autonomi e dei datori di lavoro e degli enti delegati è approvato dal consiglio regionale su proposta della Giunta, sentito il parere della Consulta regionale per la Formazione Professionale (cfr. Figura n. 67).

A supporto del processo programmatore nel 1981 è stato istituito l'Osservatorio sul Mercato del lavoro⁴⁸⁵, ma le sue attività non sono sempre “convergenti con le esigenze della Formazione Professionale”⁴⁸⁶.

Gli articoli che più distanziano la L. reg. n. 24/76 dall'impostazione della legge quadro sono quelli relativi ai soggetti gestionali:

- l'art. 4 apre con una dichiarazione programmatica che dà il senso di marcia che si intende seguire: “tutte le iniziative tendono alla pubblicizzazione”;
- l'art. 12, comma 2: “attribuisce particolare rilievo alle iniziative che sono emanazione delle organizzazioni sindacali e di altre associazioni di lavoratori”;
- l'art. 12, comma 4: per poter operare gli organismi di Formazione Professionale “devono aver svolto prima dell'entrata in vigore della legge attività particolarmente qualificate e socialmente rilevanti.

In altri termini: a) per gli enti del privato sociale, denominati nella legge “organismi diversi da quelli delegati, non ci sono prospettive a lunga gittata; b) quelli di emanazione sindacale godono di una posizione di privilegio, ma anche loro si muovono solo con aspettative di breve periodo; c) non ci sono possibilità di operare per nuovi soggetti.

Come le altre Regioni della fascia centrale, tradizionalmente rette da giunte di sinistra (Emilia Romagna, Toscana, Umbria), le Marche prevedono la delega ai comuni, che la esercitano con “vincolo di associazione da costituire conformemente con l'assetto comprensoriale”.

⁴⁸³ L. reg. n. 24 del 23 agosto 1976, *Ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni*, in B.U.R. MARCHE, n. 39, del 25 agosto 1976.

⁴⁸⁴ L. reg. n. 17 del 3 settembre 1978, *Modificazioni e integrazioni della LR 23-8-1976, n. 24 recante norme sull'ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni*, in B.U.R. MARCHE, n. 40, del 4 settembre 1978.

⁴⁸⁵ L. reg. n. 13 del 26 aprile 1982, *Istituzione dell'osservatorio sul mercato del lavoro*, in B.U.R., n. 44, del 26 aprile 1982.

⁴⁸⁶ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1987*, Angeli, Milano, 1987, p. 118.

Figura n. 67 - Processo programmatico (L. reg. n. 24/76)

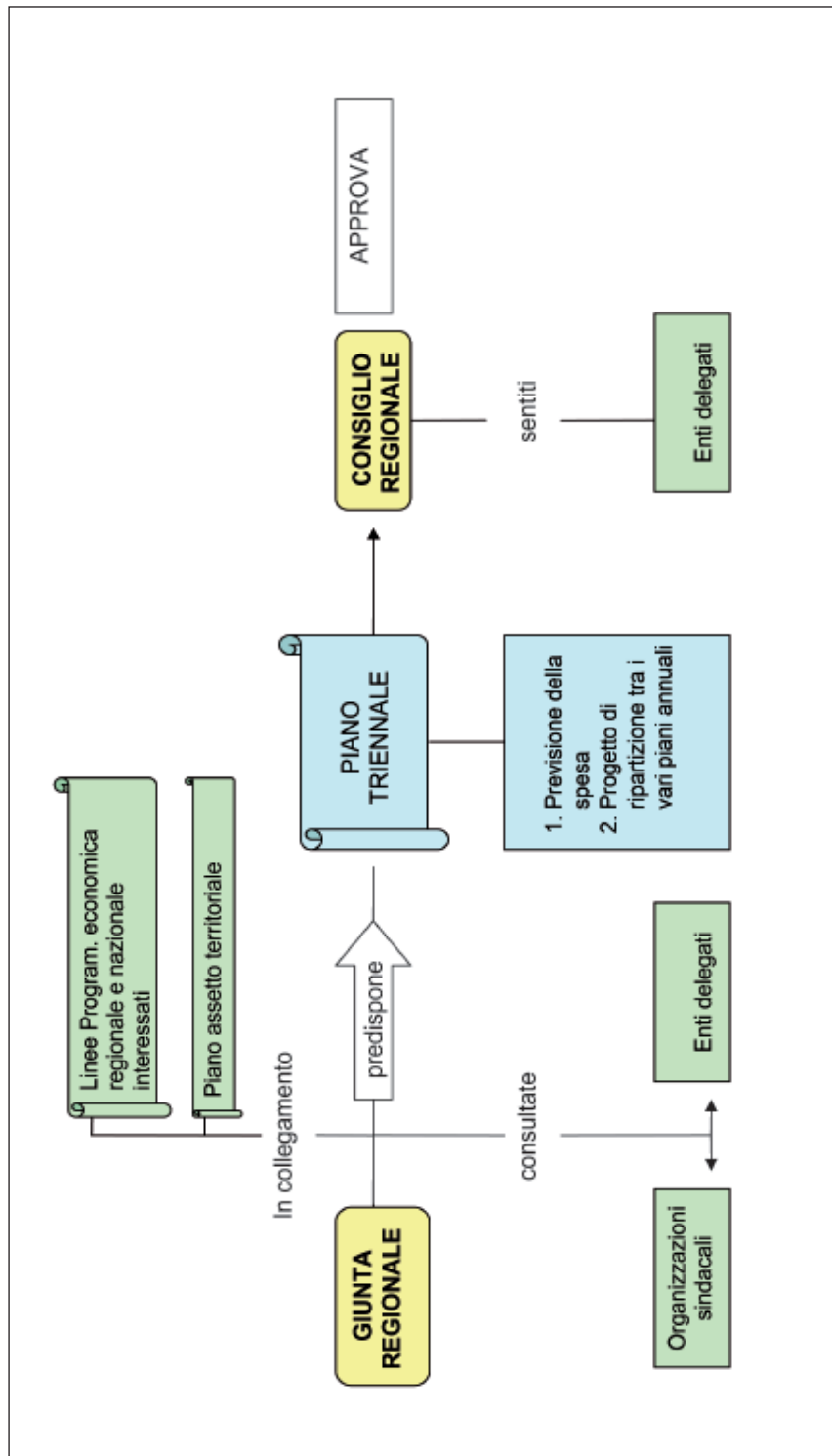
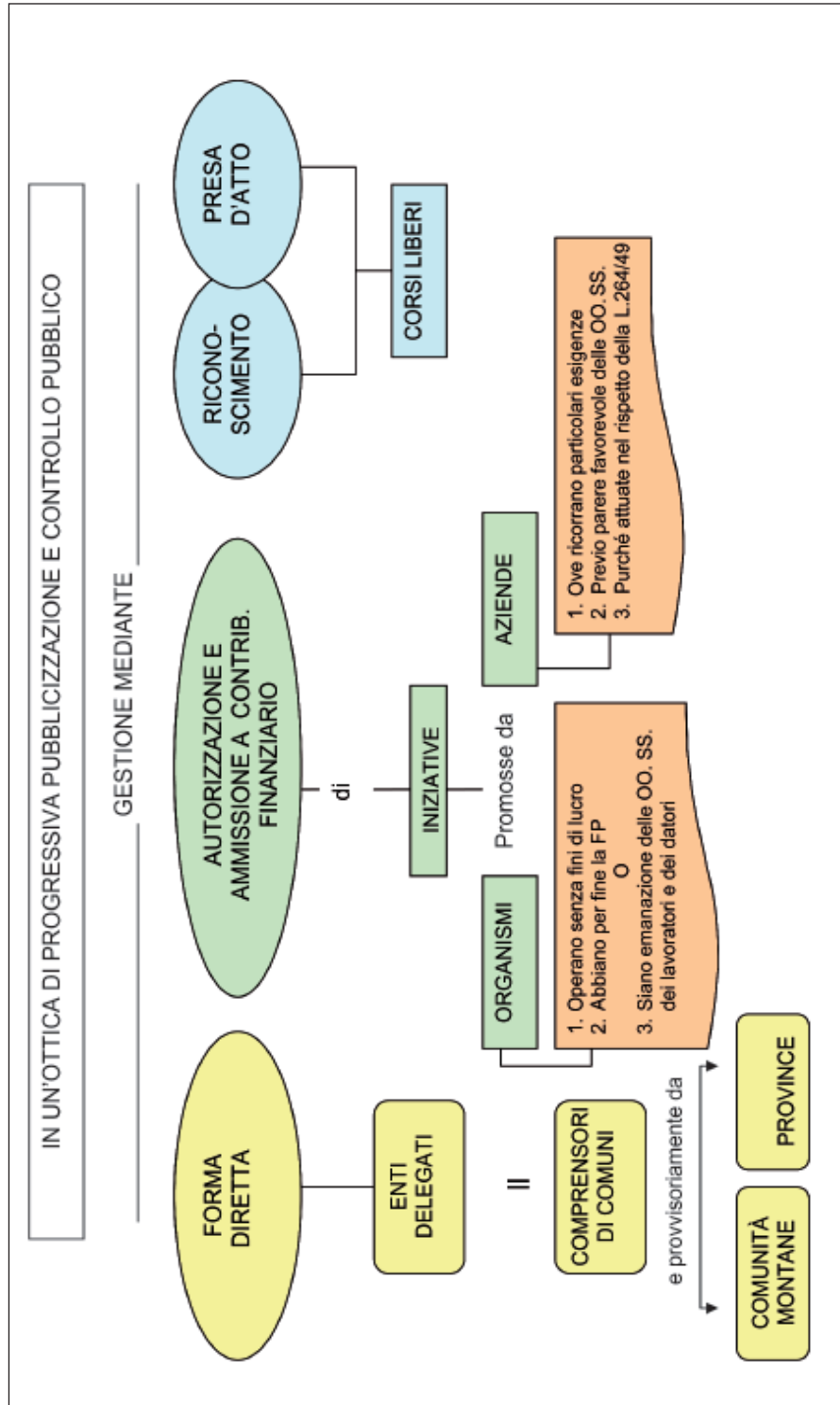


Figura n. 68 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 24/76)



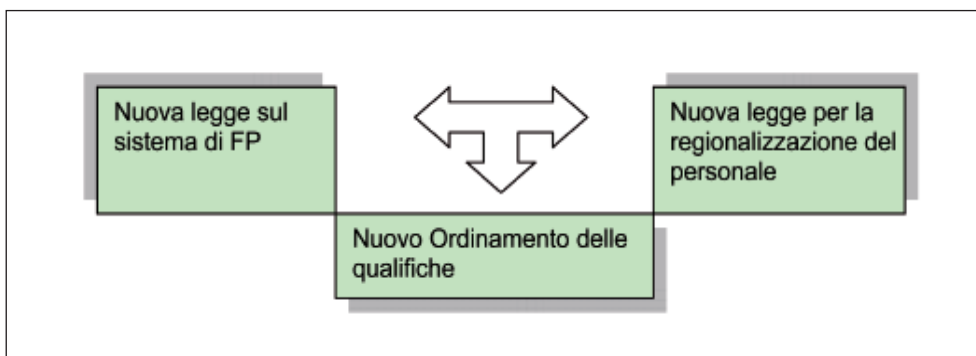
Fino alla costituzione dei comprensori, la delega è esercitata dalle singole comunità montane per il territorio di competenza e, per il resto del territorio regionale, dalle singole amministrazioni provinciali (Art. 6).

Negli ultimi anni '80 le Marche si erano particolarmente impegnate nel ridisegnare il sistema formativo attraverso la rielaborazione del proprio corpus normativo. Si trattava di una operazione di ampio respiro, che interessava tutti gli aspetti della Formazione Professionale: gli assetti istituzionali-organizzativi, i processi didattico-formativi, le risorse umane.

Operazione condotta con provvedimenti diversi e di diversa natura, ma correlati e funzionali ad unico disegno strategico. Facciamo riferimento (cfr. Figura n. 69):

- alle “proposte di legge” di iniziativa della Giunta regionale “*Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale*”⁴⁸⁷, “*Istituzione del ruolo regionale speciale ad esaurimento del personale addetto alle attività di formazione professionale*”⁴⁸⁸;
- al documento elaborato dell'ufficio didattica e tecnologie educative, “*Ordinamento delle qualifiche*”.

Figura n. 69 - *Provvedimenti da assumere da parte della Regione per una revisione del sistema di FP*



Provvedimenti diversi, ma che hanno origine da una comune gestazione culturale e che sottendono la stessa filosofia, così sintetizzabile: mentre la legislazione precedente tendeva a porre il settore sotto il controllo prevalentemente di carattere amministrativo della Regione, le nuove proposte normative tendono a ricondurlo sotto il controllo prevalentemente di natura politica; mentre l'attenzione delle leggi degli anni '70 era più rivolta alle strutture di formazione, la nuova regolamenta-

⁴⁸⁷ D.G.R. n. 855 del 29 febbraio 1989.

⁴⁸⁸ D.G.R. n. 856 del 29 febbraio 1989.

zione è più rivolta al prodotto formativo; quelle, erano maggiormente preoccupate del corretto funzionamento amministrativo dei CFP e delle scuole regionali, come venivano definiti i Centri regionali⁴⁸⁹; queste, più dell'utilità e della spendibilità sul mercato del lavoro, delle iniziative da promuovere e realizzare⁴⁹⁰:

“Paradossalmente si potrebbe affermare che se finora la normativa regionale ha mirato soprattutto a rendere governabile il sistema formativo, disciplinando i molteplici aspetti del suo funzionamento più nella prospettiva di assicurare la correttezza amministrativa che non la utilità delle iniziative formative, oggi bisogna cominciare a governarlo in direzione di una maggiore utilità degli interventi, e quindi dotandolo di una disciplina che lo renda idoneo a perseguire quegli obiettivi di qualità e di mobilità dell'occupazione che la trasformazione del sistema economico rende ineludibili”.

La proposta di legge che intende sostituire la disciplina legislativa in vigore del 1976 punta a ridefinire il sistema dei rapporti che ruota intorno alla Formazione Professionale:

- sul piano istituzionale (rapporti tra piano triennale – osservatorio sul mercato del lavoro – progettazione didattica);
- sul piano della programmazione degli interventi (rapporto tra piano annuale e progetti di formazione);
- sul piano della gestione delle attività (rapporti tra centri di formazione ed enti delegati, autonomia amministrativa, personale, finanziaria);
- sul piano della qualificazione del servizio (progettualità degli interventi e qualificazione dei docenti);
- sul piano dei rapporti tra servizio pubblico e potenziali utenti (orientamento professionale).

L'itinerario logico che la proposta sviluppa per adeguare il sistema formativo al contesto economico e normativo maturato negli ultimi anni si snoda lungo le seguenti tappe:

- necessità di disporre di una rilevazione continua, sistematica e puntuale dei processi di trasformazione che interessano il mercato del lavoro e la professionalità dei lavoratori;
- necessità di progettare gli interventi formativi come risposta specifica ai bisogni formativi rilevati in relazione all'evoluzione dei settori produttivi e dell'organizzazione del lavoro;
- necessità di inglobare nella progettazione degli interventi, sia gli indirizzi di governo del mercato del lavoro e del sistema economico espressi dai soggetti istituzionali (attraverso gli atti di programmazione), sia gli orientamenti sindacali e dei datori di lavoro (espressi nella contrattazione collettiva);

⁴⁸⁹ La L. reg. n. 24/76 denomina Scuola regionale i Centri di Formazione Professionale gestiti direttamente dalla Regione o dagli Enti delegati.

⁴⁹⁰ Cfr. D.G.R. n. 856 del 29 febbraio 1989, *Proposta di legge, Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale. Relazione*, p. 11.

- necessità di affiancare agli interventi formativi un'azione di orientamento professionale per migliorare;
- necessità di individuare meccanismi e procedure di autorizzazione amministrativa per la realizzazione delle attività progettate, che assicurino tempestività compatibile con il finanziamento pubblico del servizio;
- necessità di individuare meccanismi di reclutamento e di riqualificazione sistematica dei docenti;
- necessità di affiancare agli interventi formativi un'azione di orientamento professionale per migliorare la fluidità del circuito formazione - occupazione - mobilità - riqualificazione - occupazione.

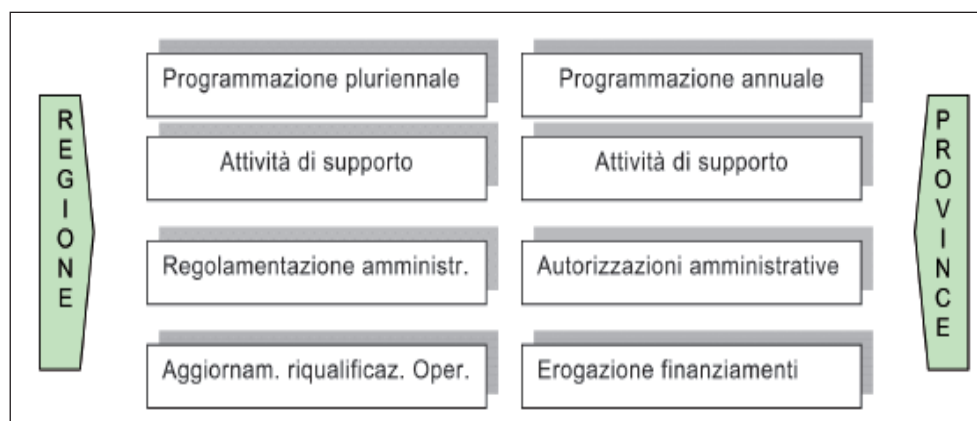
La traduzione operativa, in termini organizzativi e procedurali, dei nodi problematici messi a fuoco ruota intorno ad alcune linee di fondo.

Innanzitutto, la proposta ridisegna il rapporto tra Regione ed Enti delegati, perfezionando quel regime di delega imperfetta da più parti rimproverata alla L. reg. n. 24/76.

Si conservano alla Regione le funzioni relative alla programmazione pluriennale, al coordinamento delle attività di supporto alla formazione (analisi dei fabbisogni, progettazione didattica, orientamento professionale), alla regolamentazione amministrativa necessaria ad assicurare l'omogeneità nell'esercizio delle funzioni amministrative nel territorio regionale, all'aggiornamento e riqualificazione dei docenti, alla gestione del Fondo sociale europeo.

Vengono ricondotte nell'ambito di competenza degli Enti delegati le funzioni relative alla programmazione annuale e alle autorizzazioni amministrative delle attività formative da realizzare e alla stipula delle relative convenzioni, alla realizzazione delle attività di supporto alla formazione (analisi dei fabbisogni, progettazione didattica, orientamento professionale), all'erogazione dei finanziamenti (cfr. Figura n. 70).

Figura n. 70 - Ripartizione delle competenze tra Regione e Province



All'interno di questo processo di revisione dei rapporti tra Regione ed Enti delegati è apparso anche necessario individuare un soggetto istituzionale destinatario della delega che disponesse di un ambito territoriale sufficientemente ampio da poter fare una programmazione annuale attenta ai processi di trasformazione del mercato del lavoro e del sistema economico, processi la cui lettura e la cui governabilità cominciano ad essere significative in ambiti spaziali caratterizzati non dalla omogeneità, ma dalla diversificazione delle condizioni territoriali e dei settori produttivi. Si è, così, previsto di andare oltre l'individuazione degli Enti delegati operata dalla L. reg. 24/76 con prevalente attenzione ai problemi di diffusione e gestione del servizio, ricomponendo le funzioni delegate in capo alle quattro amministrazioni provinciali, che, peraltro, sono già destinatarie della delega per i territori non montani.

Altra innovazione riguarda la procedura di autorizzazione delle attività formative che spetta agli Enti delegati. Con l'obiettivo di ridurre al minimo l'intervallo temporale tra la progettazione dell'intervento formativo e la sua realizzazione, si è mutata la natura del piano: da piano che elenca le attività annesse e finanziate al piano che determina indirizzi e criteri, cui l'Ente delegato si atterrà per il rilascio della autorizzazione.

Infine, l'incastro di molte delle innovazioni introdotte porta a configurare un ruolo nuovo per i CFP che, oltre ad attuare interventi formativi, diventano sede di rilevazione di fabbisogni, di progettazione didattica, di orientamento professionale. Si punta in sostanza ad una presenza diffusa di Centri di servizio capaci di stabilire rapporti dinamici con il territorio; funzionale a questo cambiamento di ruolo è la previsione di dotare le Scuole regionali di formazione di autonomia amministrativa.

Per quanto riguarda le iniziative formative da adottare, la proposta fa perno nel "progetto di formazione" che chi intende attuare l'intervento deve predisporre per dimostrare l'utilità dell'intervento, le sue caratteristiche ed i costi che comporta. L'articolo specifica in dettaglio le caratteristiche che deve avere il progetto, imponendo al presentatore una documentazione oltre che della sua utilità anche della sua compatibilità con gli indirizzi programmatici degli Enti pubblici e con gli orientamenti delle parti sociali, e, quindi, lega ad esso la decisione di autorizzazione, la convenzione da stipulare, il finanziamento, i controlli, le prove finali.

Strettamente correlata alla scelta degli interventi per progetto è la scelta di sviluppare le attività di progettazione didattica, in sostituzione del sistema delle qualifiche che ha caratterizzato il sistema formativo nei decenni passati.

Anche in ordine al problema degli Enti gestori la proposta presenta diverse innovazioni: viene superato l'impedimento posto dalla L. reg. 24/76 nei confronti di quanti non avevano già operato nel settore prima della suddetta legge, viene confermata la previsione della legge quadro nazionale che gli interventi formativi possono essere attuati in regime convenzionale presso le strutture di tali Enti e sono coinvolti nell'attività di progettazione didattica.

Nel contesto della proposta l'attuazione degli interventi diventa essenzialmente un problema di efficienza tecnica e gestionale, dove è bene che sia la concorrenza a determinare la scelta a chi deve operare.

Come si può notare, la proposta di legge presenta alcune soluzioni tipiche della legislazione sulla Formazione Professionale della 2^a generazione (la visione del CFP come agenzia di servizi, l'insistenza sulla dimensione progettuale degli interventi, l'attribuzione di maggiore autonomia alle Scuole regionali che ne rendono più flessibili le modalità operative).

Ci sono altri aspetti, invece, che rinviano ad una cultura e a modelli normativi più tradizionali: aspetti di carattere formale (vedi, ad esempio, la struttura e lo spessore fortemente regolamentari dell'articolato) e di carattere contenutistico (la mancanza di un processo programmatico unitario per tutte le politiche dell'impiego di competenza regionale).

Contestualmente alla proposta di legge di riordino del sistema di Formazione Professionale, è stata presentata una proposta relativa alla regionalizzazione del personale regionale non di ruolo e del personale degli Enti privati con contratto a tempo indeterminato, iscritto nell'Albo regionale di cui alla L. reg. 10 novembre 1981, n. 34⁴⁹¹.

Le motivazioni che sottostanno a tale provvedimento sono così ricostruite nella relazione che accompagna l'articolato:

“Sono state fissate garanzie occupazionali tali, in particolare per il personale a tempo indeterminato delle sezioni I e II nell'Albo, che di fatto per considerarlo personale regionale a tutti gli effetti manca solo l'intestazione del rapporto in quanto gli oneri relativi sono da tempo a carico del bilancio regionale e costituiscono una grossa rigidità sul sistema di formazione professionale regionale. Nel costruire un nuovo sistema formativo basato: sulla delega piena, sull'elasticità e sulla progettazione le risorse umane non potevano essere lasciate nel limbo della legislazione regionale vigente e coraggiosamente bisogna prendere coscienza”⁴⁹².

La relazione delinea anche la strategia operativa che prevedeva 3 fasi:

- acquisire, anche sul piano formale, la regionalizzazione di tutto il personale da anni gravitante nel sistema di Formazione Professionale;
- definire, attraverso uno specifico studio, il ruolo del personale necessario al nuovo sistema formativo introdotto con la legge di riordino;
- sottoporre tutte le 630 unità disponibili ad un mirato ed intensivo corso per riqualificare le unità necessarie alla totale copertura del ruolo I.

⁴⁹¹ L'albo si articolava in tre sezioni suddivise in graduatorie distinte per mansioni e discipline di insegnamento: 1) personale dipendente dagli enti privati di Formazione Professionale con contratto a tempo indeterminato alla data dell'8.9.1976; 2) personale dipendente dagli enti con contratto a tempo indeterminato dal 9.9.1976; 3) nuovi aspiranti in possesso dei requisiti professionali richiesti.

⁴⁹² REGIONE MARCHE - ASSESSORATO ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E PROBLEMI DEL LAVORO, Proposta di legge, *Istituzione del ruolo regionale speciale ed esaurimenti del personale addetto alle attività di formazione professionale, Relazione*, p. I.

L'articolato si pone sulla falsariga di iniziative legislative similari, già approvate (Umbria e Campania) o tentate (Calabria) da altre Regioni. I vantaggi che offriva una tale soluzione stavano, soprattutto, nella possibilità da parte della Regione di mobilitare parte di tale personale in funzioni parallele alla Formazione Professionale (orientamento, osservazione del mercato del lavoro) o diverse (su altre competenze dell'amministrazione regionale). In questa maniera, nelle intenzioni di chi proponeva tali soluzioni, si sarebbe alleggerito il peso del "consolidato" corsuale per utenze post-obbligo, a favore di iniziative destinate ad utenze più adulte.

Nella delibera di Giunta, *Ordinamento delle qualifiche*, la Regione regola i percorsi formativi, relativamente:

- agli aspetti organizzativo-metodologici (tipologia dei corsi, durata, utenti; norme sulla progettazione didattica, sulla valutazione delle prove finali);
- agli aspetti contenutistici (aree disciplinari) dei processi formativi.

Il sistema economico viene suddiviso in settori (agricoltura e ambiente, industria, artigianato e manifatturiero, terziario, servizi e assistenza alla persona ...). Il settore è stato poi suddiviso in sottosettori comuni per affinità di produzione e di lavoro. Per ogni sottosettore è stato previsto un profilo professionale di base e per ogni area un profilo professionale di area. La qualifica terminale è costituita dal profilo di base più il profilo dell'area di riferimento⁴⁹³.

Dei tre provvedimenti menzionati che facevano parte di questo disegno di riforma solo gli Ordinamenti delle qualifiche ebbero un'applicazione immediata; infatti, la proposta di sostituire la legge che regolamentava il sistema dal 1976 verrà approvata solo il 26 marzo 1990⁴⁹⁴, e quella della istituzione del ruolo regionale speciale il 30 marzo 1990⁴⁹⁵.

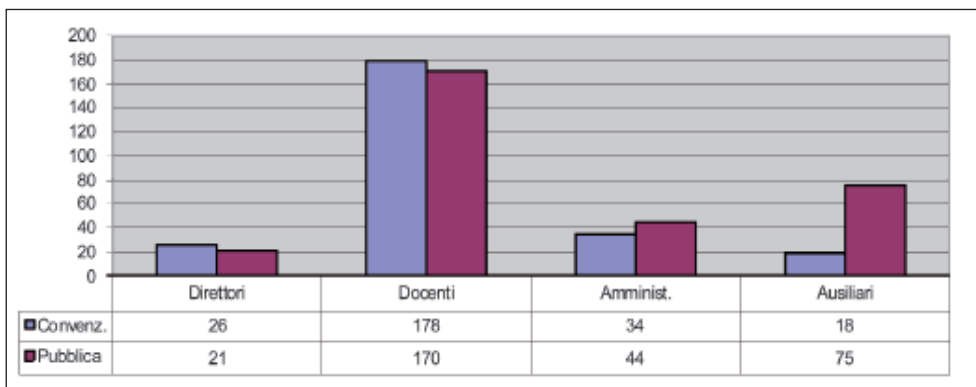
A fine decennio il personale impegnato nel sistema ammontava a 566 unità (con una diminuzione rispetto al 1987 di circa 30 operatori): di questi il 55% apparteneva all'area pubblica (310 operatori) e il 45% all'area convenzionata (256); i maschi rappresentavano il 64%. I docenti costituiscono il 61,5% di tutto il personale (maggiore l'incidenza nei CFP, quasi il 70%, che nelle Scuole regionali, dove rappresentavano solo il 55%).

⁴⁹³ Il profilo di base è comune a più aree dello stesso sub-settore. La formazione sul solo profilo di base non prevede il conseguimento dell'attestato di qualifica, bensì del certificato di frequenza. Sia il profilo di base sia quello di area mirano al conseguimento di una professionalità articolata per abilità, conoscenze e capacità di intervento; per entrambi i profili sono previste una serie di schede didattiche che indicano contenuti minimi espressi nelle varie materie richieste per il conseguimento della qualifica. Dove non sono previsti i profili di base e di area si rimanda alla progettazione didattica. Attraverso la progettazione è possibile integrare, o aggiungere sia i profili, sia i contenuti dati dall'ordinamento e pertanto la ripartizione oraria, fermo restando il vincolo della durata complessiva del corso così come previsto; la ripartizione può essere adattata alle esigenze professionali e occupazionali del territorio richieste per tale qualifica.

⁴⁹⁴ In B.U.R. MARCHE, n. 43, del 30 marzo 1990.

⁴⁹⁵ Ibidem.

Grafico n. 56 - *Personale della Formazione Professionale distribuito per tipo di gestione e funzioni* (a. f. 1988-89)

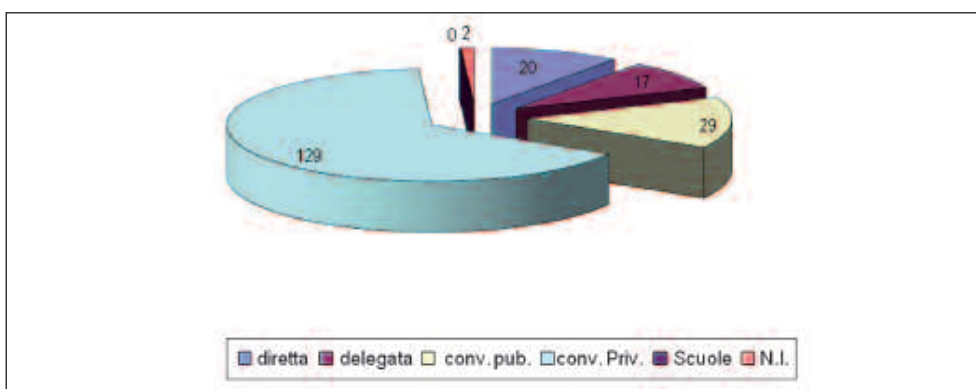


Il titolo di studio prevalente dei docenti è il diploma (67%); significativo, però, il dato relativo a titoli inferiori (licenza media ed elementare) pari al 20% che supera quello della laurea (12,6%) di 7,5 punti.

Come accennato per altre Regioni, i titoli bassi stanno a significare la presenza di “istruttori pratici”, prevalentemente impegnati in qualifiche artigianali di servizio.

I dati sul personale, dove prevale l’area pubblica, sembrerebbero in contrasto con quelli sulle sedi formative, che vedono dominare l’area convenzionata. In effetti, in quest’ultima, oltre gli enti di formazione sono compresi anche le sedi in agricoltura, che hanno vita momentanea e transitoria (cfr. Grafico n. 57). Comunque, le sedi di soggetti pubblici raggiungono il numero di 66 strutture. A dimostrazione della dichiarata propensione della Regione a privilegiare le scuole regionali e le sedi di province e Comuni rispetto a quelle degli Enti.

Grafico n. 57 - *Numero sedi formative e tipologie di gestione* (a. f. 1989-1990)



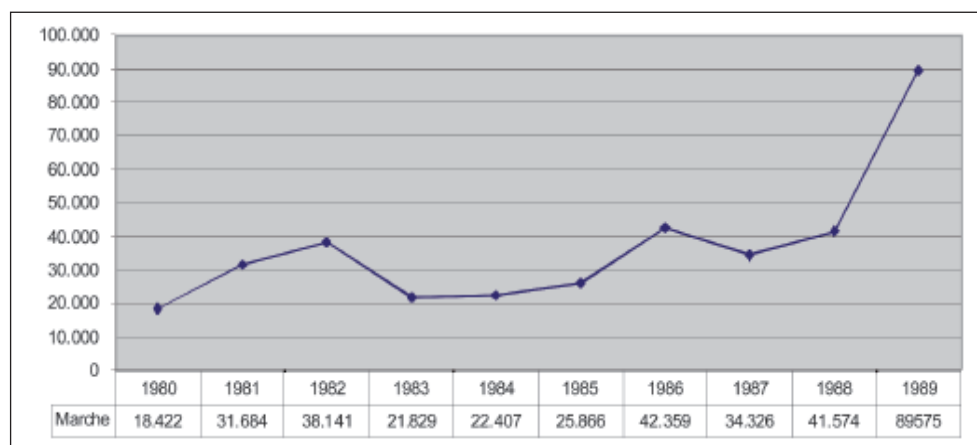
Nell'a. f. 1989-90 sono stati realizzati 514 corsi (cfr. Tabella n. 29) distinti nel sistema classificatorio marchigiano in normali e brevi⁴⁹⁶. I corsi per giovani, di primo o secondo livello (la maggior parte di lunga durata), rasentano quasi il 50% (48,8%); quelli per adulti (normalmente rientranti nella categoria dei corsi brevi) fanno registrare il 45,7%.

Il terziario rappresenta il macrosettore dove si collocano quasi la metà degli interventi (47%): al suo interno "lavori d'ufficio" e "informatica" costituiscono i comparti con il maggior numero di corsi, rispettivamente 65 e 59 (insieme rappresentano il 24% di tutte le attività programmate e il 51% di quelle del macrosettore). Rilevanti anche i comparti "ristorazione" e "turismo", che insieme hanno beneficiato di 33 corsi e "ecologia ed ambiente" con 18 (inferiore solo alla Lombardia con 30 corsi, Veneto con 37 ed Emilia Romagna con 35, che, però, programmano un numero di interventi molto maggiore).

Il numero molto alto di corsi nel settore primario (117, pari al 22,8%) spiega due fenomeni già segnalati: la prevalenza degli interventi per adulti (sono ben 105 i corsi destinati a questo target) e la prevalenza delle sedi convenzionate (l'area pubblica non si occupa, normalmente, di corsi agricoli).

Nel decennio in esame la spesa per la Formazione Professionale fa registrare una media di 36,5 miliardi l'anno, con un importo minimo nel 1980 e massimo nel 1989 (cfr. Grafico n. 58), anche se il dato relativo all'ultimo anno considerato è comprensivo anche delle risorse FSE.

Grafico n. 58 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali*

⁴⁹⁶ Corsi normali: Q/a = qualificazione annuale; Q/1 = 1° anno di qualificazione annuale; Q/2 = 2° anno di qualificazione annuale; Sp. = Specializzazione; Pf. = Perfezionamento. Corsi brevi: Ag. = Aggiornamento, Pf. = Perfezionamento; U.d. = Unità didattica).

Tabella n. 29 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	10	1	105	1		117
INDUSTRIA E ARTIG.	104	9	32	10		155
- Meccanica metallurgia	15	4	9	1		49
- Elettricità elettronica	21	2	1	2		26
- Edilizia			1			1
- Legno mobili arredam.	3		1			4
- Grafica fotografia cartot.	2		5	2		9
- Alimentare			4			4
- Abbigliamento-calzature	32	1	5	1		39
- Artigianato artistico	11	2	6	4		23
ATTIVITÀ TERZIARIE	71	56	98	17		242
- Acconciatura estetica	6		2			8
- Turismo		1	9			10
- Spettacolo	1		2	1		4
- Lavori ufficio	23	23	19			65
- Cooperazione			3			3
- Ristorazione	16		7			23
- Attività promoz. pub.	2	3	4			9
- Distribuzione commerc.	4		13			17
- Trasporti	1		1			2
- Ecologia e ambiente	1	2	15			18
- Informatica	14	14	21			59
- Beni culturali		1				1
- Servizi socio-educativi			5			5
- Varie	3	2	10	3		18
TOTALE GENERALE	185	66	235	28		514
%	36,0	12,8	45,7	5,5		100,0

6.12. Regione Umbria



Il sistema della Regione Umbria è regolamentato dalla L. reg. n. 69/81, *Norme sul sistema formativo regionale*⁴⁹⁷, che ha subito, nel corso del decennio, modifiche ed integrazioni nel 1983⁴⁹⁸, 1984⁴⁹⁹ e 1985⁵⁰⁰, prevalentemente per gli articoli che riguardavano il personale.

Il processo programmatorio pluriennale presenta un andamento abbastanza simile a quello di tante altre Regioni (cfr. Figura n. 71): coinvolge in ruoli consultivi le organizzazioni sindacali, gli Ordini professionali e gli Enti e le Associazioni di formazione; considera le indicazioni che fornisce l'Osservatorio del Mercato del lavoro; specifica Obiettivi generali e priorità, gli indirizzi della programmazione didattica per la Formazione Professionale e l'Educazione permanente, i criteri e le modalità per la formulazione dei Piani annuali.

Aspetti più caratterizzanti si ritrovano, invece, nella formazione del Piano annuale, dove il fulcro del processo è rappresentato dalle associazioni intercomunali, che la legislazione umbra di fine anni '70 aveva fissato nel numero di 12⁵⁰¹. A queste, infatti, spettava di coordinare e formulare la proposta di Piano delle attività di Formazione Professionale da svolgersi nell'ambito territoriale di competenza; proposta comprensiva di tutti gli interventi, compresi quelli cofinanziati con il FSE e quelli per i quali fosse richiesto il riconoscimento, l'assenso o la presa d'atto.

“Per ciascun intervento devono essere specificati,....:

a) gli obiettivi, il comparto produttivo, le fasce di qualificazione cui è finalizzato, i programmi e gli ordinamenti didattici; b) la tipologia e la durata dei corsi; c) l'Ente gestore, il Comune nel cui territorio è previsto lo svolgimento, i locali e le attrezzature tecnico-didattiche impiegate per l'espletamento dell'attività; d) la quantità e le caratteristiche dell'utenza e la previsione di spesa per strutture, attrezzature e personale, con la distinzione tra attività direttamente gestite e attività da realizzare in convenzione ...” (Art. 7).

Sul versante della regolamentazione dei soggetti che possono realizzare attività formative (cfr. Figura n. 72), vanno segnalate alcune posizioni tipiche in senso “pubblicistico” della normativa umbra:

⁴⁹⁷ L. reg. n. 69 del 21 ottobre 1981, *Norme sul sistema formativo regionale*, in B.U.R. UMBRIA, n. 58, del 26 ottobre 1981.

⁴⁹⁸ L. reg. n. 30 del 11 agosto 1983, *Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69*, in B.U.R. UMBRIA, n. 54, del 18 agosto 1983.

⁴⁹⁹ L. reg. n. 16 del 12 marzo 1984, *Modificazione della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale, così come modificata e integrata dalla legge regionale 11 agosto 1983, n. 30*, in B.U.R. UMBRIA, n. 21, del 14 marzo 1984.

⁵⁰⁰ L. reg. n. 33 del 26 aprile 1985, *Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l. r. 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale*, in B.U.R. UMBRIA, n. 46, del 2 maggio 1985.

⁵⁰¹ Cfr. Allegato A, L. reg. n. 65 del 19 dicembre 1979, *Organizzazione del servizio sanitario regionale*, in B.U.R. UMBRIA, n. 63, del 20 dicembre 1979.

Figura n. 71 - Processo programmatico (L. reg. n. 69/81)

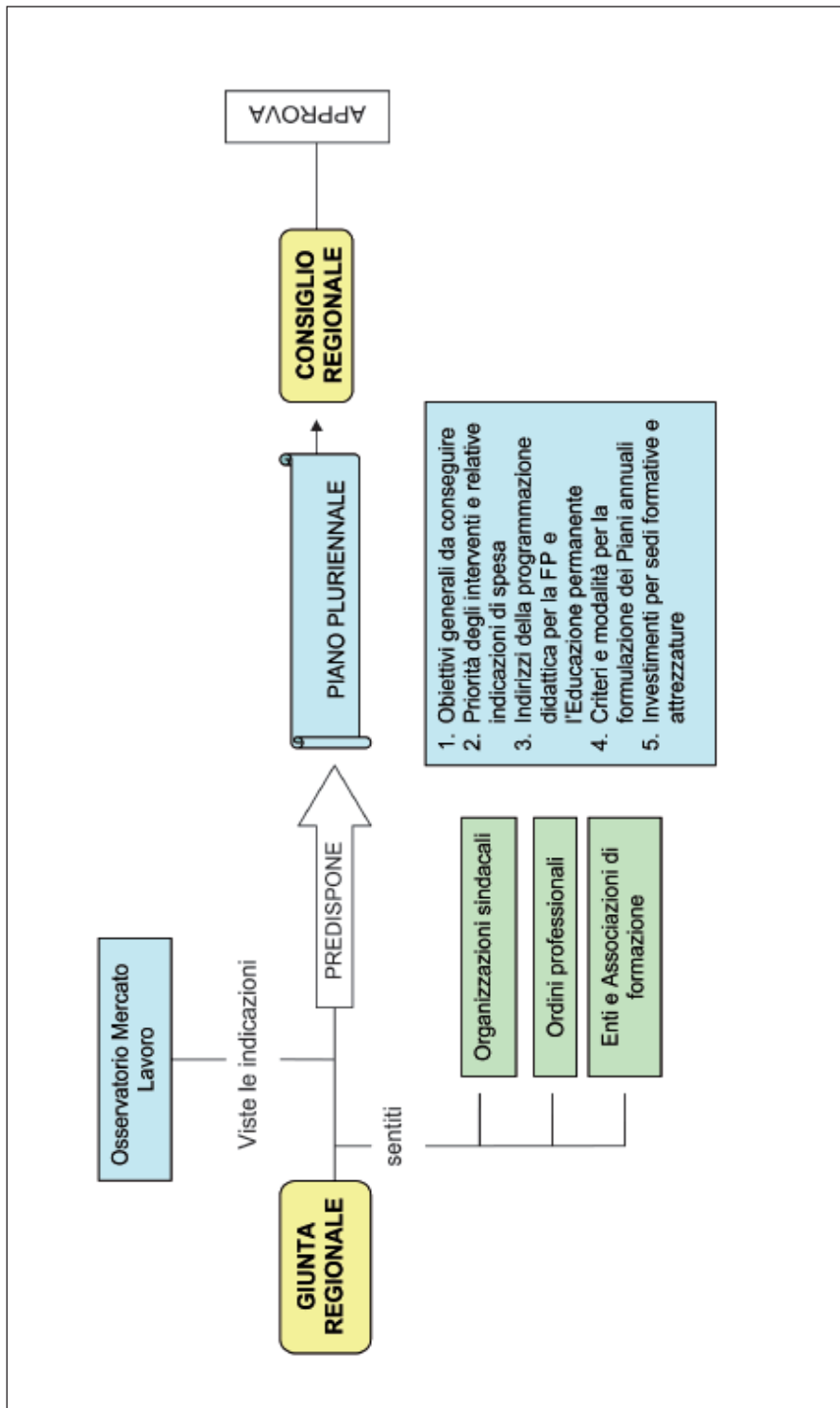
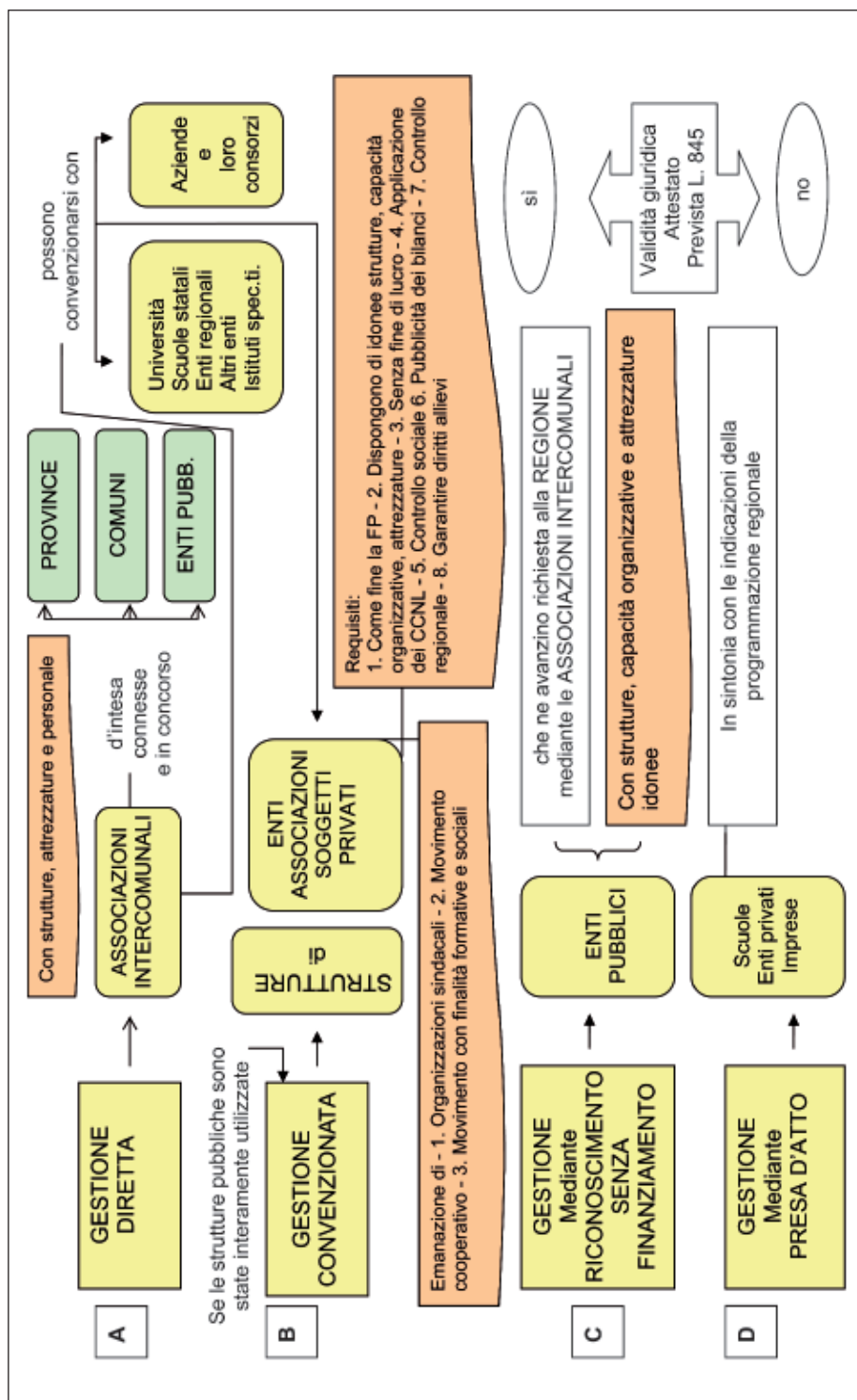


Figura n. 72 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 69/81)



- la gestione diretta è delegata alle associazioni intercomunali, che possono convenzionarsi con Università, Scuole statali, Enti regionali o altri Enti o Istituti specializzati, e possono prendere accordi e stipulare convenzioni con imprese per poter utilizzare personale particolarmente specializzato, per periodi di tirocinio pratico o di specifiche esperienze operative;
- i corsi riconosciuti e non finanziati possono essere organizzati e gestiti solo da Enti pubblici; quelli dei soggetti privati possono ottenere solo la presa d'atto da parte della Regione.

Quindi, forte accento “pubblicistico” delle attività e decentramento amministrativo spinto al livello territoriale più ridotto. In attesa, però, che queste Associazioni siano operanti, le funzioni delegate sono svolte dai 12 Consorzi Comprensoriali⁵⁰² (Associazione e Consorzi gli stessi comuni), o dalle Comunità montane che, per coincidenza dei limiti territoriali, ne abbiano assunto le funzioni. Se i Consorzi non sono stati istituiti, le funzioni sono esercitate dalla Giunta regionale “di concerto con i comuni dei comprensori interessati”.

Di fatto l'istituto della delega viene attivato solo nel 1987. Ma già dai primi tempi apparve chiaro come la scelta di soggetti sub-provinciali come destinatari di deleghe regionali risultasse una strada non percorribile. Non percorribile per l'Umbria e per altre Regioni. Infatti, Toscana, Emilia, Marche, che l'avevano condivisa torneranno sui loro passi e alzeranno il livello di decentramento scegliendo come soggetto di delega la Provincia.

Già nel 1987 l'ISFOL annotava:

“Dal 1987 la Regione ha attivato l'Istituto della delega agli Enti locali per le funzioni di programmazione e gestione diretta e indiretta di tutto il complesso delle attività previste. Il problema più rilevante in questo campo è il fatto che gli Enti delegati non dispongono di adeguate strutture organizzative ed operative”⁵⁰³.

E la premessa al Piano annuale 1988 faceva queste valutazioni sulla legge, in generale e sulle previsioni che riguardavano la delega in particolare:

“La L. reg. n. 69/81 ha esaurito il suo compito di primo intervento di riordino e razionalizzazione del sistema formativo regionale e di fatto si mostra insufficiente a governare le nuove esigenze e i nuovi traguardi, ai quali si intende portare l'attività di formazione professionale”.

In particolare venivano giudicati inadeguati:

- “il meccanismo programmatico-processuale che finisce per privilegiare una logica di disarticolazione e scarsa finalizzazione delle attività stesse;
- il meccanismo di delega e la sua articolazione territoriale”.

⁵⁰² L. reg. n. 40 del 3 giugno 1975, *Norme per la definizione dei comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici*, in B.U.R. UMBRIA, n. 25, 11 giugno 1975.

⁵⁰³ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1987*, op. cit., p. 115.

Con queste premesse critiche la Regione ha dato inizio ad una fase di riflessioni e di elaborazioni che si sarebbe dovuto concludere con la progettazione di un nuovo provvedimento legislativo.

Il dibattito ha preso le mosse da una ridefinizione strutturale ed organizzativa del sistema elaborata dagli uffici dell'Assessorato; ridefinizione che doveva muoversi lungo queste direttrici e con queste strumentazioni e strategie operative:

- costituzione di momenti di analisi ed interpretazione sia delle dinamiche socio-produttive dei processi in atto a livello locale, sia conseguente determinazione delle modalità dell'intervento formativo;
- costituzione, rafforzamento di un'autonoma capacità di progettazione formativa (il cervello della formazione) articolata ai diversi livelli di intervento;
- revisione del ruolo dei Centri di formazione, implementazione di nuove funzioni in una logica di Centri di servizio, piuttosto della configurazione che li individuava come corsifici;
- processo di riqualificazione del personale dei Centri a tutti i livelli per renderlo adeguato alle nuove funzioni da svolgere;
- introduzione ed innovazione delle tecnologie didattiche, progettazione dei moduli formativi innovativi, ricorso e supporti multimediali, ecc.;
- introduzione di sistemi di controllo di qualità e di verifica degli effetti della formazione, analisi costi/benefici e/o simili.

L'ipotesi progettuale individuava una strutturazione a rete articolata in un livello centrale (Regione), in un livello intermedio (Provincia e i due Comuni capoluogo), in un livello periferico (CFP) (cfr. Figura n. 73).

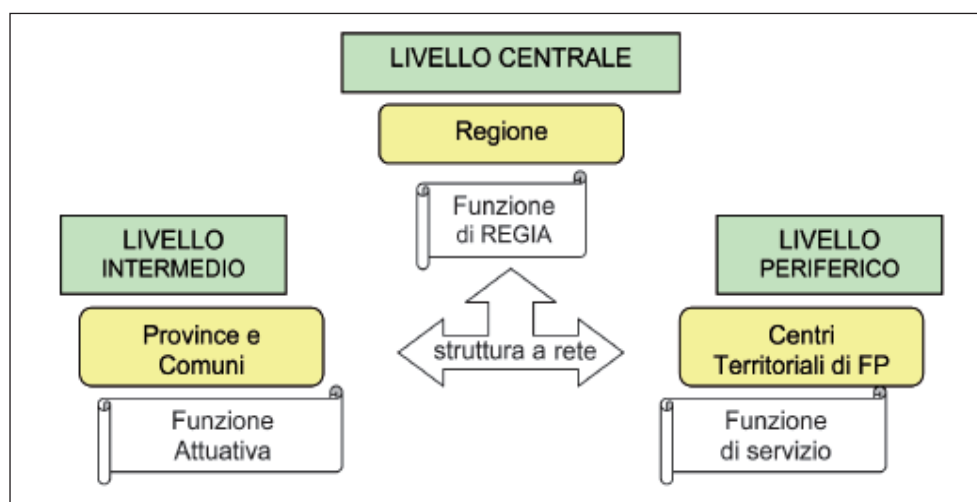
Livello centrale: alla Regione, liberata da tutti i compiti di natura gestionale, trasferiti alle Provincie e ai Comuni capoluogo, spettano tre funzioni di "regia":

- funzione strategica: che comporta l'elaborazione delle politiche formative di lungo periodo, elaborazione, in raccordo con gli input provenienti dalle Province e dai due Comuni capoluogo, dei piani annuali e poliennali della Formazione Professionale;
- funzione fabbisogno e *Manpower forecasting*: da una parte funge da punto di raccordo delle informazioni provenienti dal territorio e di quelle desumibili da studi nazionali ed internazionali dei settori produttivi, dall'altro come momento di elaborazione delle informazioni stesse;
- funzione orientamento: si tratta di un laboratorio centrale (non uno sportello aperto al pubblico) che elabora tecniche e strumenti per orientamento, metodologie-moduli orientativi e materiali (opuscoli, video, ecc.) in raccordo con le scuole di Stato.

A livello intermedio si collocano le amministrazioni provinciali e i due Comuni capoluogo, ai quali vanno attribuite tutte le competenze che, secondo la L. reg. n. 69/81, avevano i Consorzi, ulteriormente rafforzate. Infatti, mentre al livello centrale compete la formulazione delle linee strategiche del piano poliennale (dove

vengono decisi i settori di intervento e l'attenzione che a ciascun settore si intende dare in termini di poste di bilancio), al livello intermedio, all'interno di questo quadro poliennale, compete l'articolazione annuale delle iniziative di Formazione Professionale (la proposta di piano annuale) e tutta la gestione delle attività. A questo livello vanno anche individuate le diverse funzioni di informazione e promozione, in collegamento con le attività di sportello: Informa-giovani e Agenzia giovani.

Figura n. 73 - *Struttura a rete del sistema di Formazione Professionale*



A livello periferico (terzo livello) vi sono i centri territoriali di Formazione Professionale (in numero da individuare da 4 a 6), caratterizzati da funzioni di servizio e presso i quali ritroviamo tutte le diverse funzioni individuate a livello centrale:

- funzione strategica, cui spetta di formulare e valutare prime ipotesi di progettazione formativa;
- funzione fabbisogni, cui compete la lettura dell'evoluzione e della dinamica socio-economica del territorio e del mercato delle professioni, il raccordo con le strutture del collocamento, l'analisi statistico-economica;
- funzione analisi costi-benefici: controllo di gestione e applicazione metodologica di analisi costi benefici.

Per ognuna di queste funzioni è necessario prevedere una o due figure professionali (a seconda del bacino di utenza) specializzate all'interno di ciascun polo, alle quali aggiungere una figura di coordinatore. Accanto a queste nuove professioni (per il reperimento del personale si pensava ad una riqualificazione del personale già esistente) restano quelle tradizionali di docenza, anche in questo caso da specializzare ulteriormente nella didattica (ovvero farne sempre più specialisti nella

didattica, nell'uso di nuove metodologie e strumentazioni, quindi, di supporto agli specialisti delle singole materie utilizzati di volta in volta nelle singole iniziative formative).

Il complesso di questo progetto prevede necessariamente la costituzione di una rete informatica che colleghi i diversi punti di tutto il sistema⁵⁰⁴.

Come sempre il problema di ogni ristrutturazione richiamava il problema di una riqualificazione del personale già operante nel sistema; personale a cui la normativa umbra L. reg. n. 69/81 aveva dedicato importanti articoli (17-20) della L. reg. n. 69/81 e gran parte delle sue tre leggi di modifica.

L'art. n. 19 della L. n. 69 aveva istituito la "graduatoria regionale" degli operatori della Formazione Professionale interamente finanziata dalla Regione con contratto a tempo indeterminato al 30 giugno 1980.

Le sedi formative, pubbliche o private, per nuove necessità di personale o per eventuali sostituzioni di operatori già in servizio, prima di provvedere ad assunzione, dovevano accertare la disponibilità nella graduatoria regionale del personale occorrente. Per poterlo utilizzare, però, occorreva o procedere alla sua assunzione, secondo le norme vigenti in materia di collocamento, o convenzionarsi con l'ente di appartenenza.

La *ratio* della norma è chiara: il personale con un rapporto di lavoro di tipo privatistico può essere utilizzato da soggetti pubblici o privati, previa convenzione con l'ente titolare del rapporto di lavoro.

Chiara e funzionale, tendendo alla piena utilizzazione del personale che finanziariamente è di fatto a carico della Regione.

Chi darà una fisionomia completamente diversa a questa impostazione è la L. reg. n. 30/81 che istituisce, in alternativa alla graduatoria dell'art. 19, il "ruolo unico speciale ad esaurimento del personale operante nel sistema formativo regionale".

A questo ruolo erano ammessi quanti operavano in attività formative "interamente finanziate dalla Regione"; ammessi: a domanda, se al 30 giugno 1980 avevano un contratto a tempo indeterminato; previo superamento di una prova, se prima del 31 agosto 1982 avevano prestato servizio per un periodo di tempo non inferiore a cinque mesi continuativi in almeno uno degli ultimi cinque anni formativi.

Gli operatori che avevano titolo all'immissione nel ruolo unico speciale ad esaurimento, dovevano frequentare un apposito "corso modulare di aggiornamento e riqualificazione" organizzato dalla Regione.

Un accertamento finale, per singolo livello e profilo professionale, sulla formazione conseguita, determinava l'ordine di precedenza nell'iscrizione al ruolo.

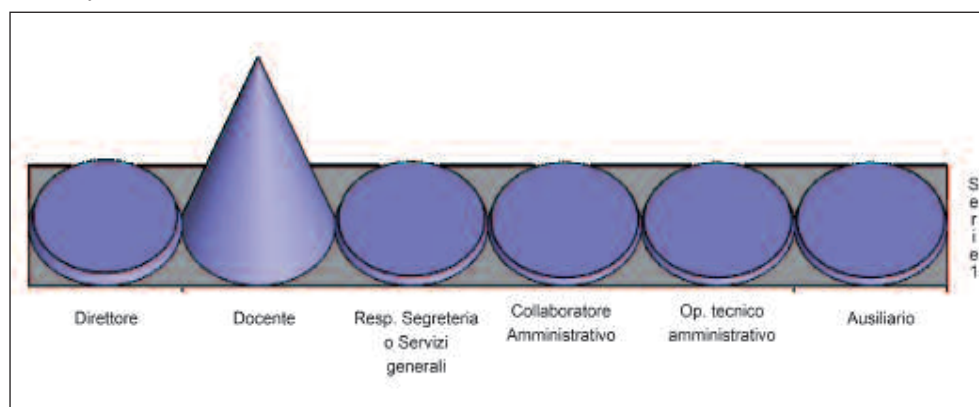
⁵⁰⁴ I costi che un'operazione così articolata comporta che possono essere collocati all'interno delle azioni finanziabili dal fondo per l'innovazione dei sistemi formativi regionali previsto dall'art. 3 della L. 492/88.

Dietro questo linguaggio asciutto e rigorosamente tecnico utilizzato dalla norma si consuma un processo politico rilevante: la “publicizzazione” del personale con contratto a tempo indeterminato che opera nella Formazione Professionale convenzionata (il testo usa l’espressione “interamente finanziata dalla Regione”).

Si tratta di una publicizzazione *sui generis*: in effetti, a questo personale si applica il CCNL della Formazione Professionale e non quello dei dipendenti degli Enti locali (art. 19 quinquies), ma la sua utilizzazione può avvenire solo da parte di soggetti pubblici o a prevalente gestione pubblica (art. 19 sexies, comma 1)⁵⁰⁵. Anzi, viene esplicitamente esclusa l’utilizzazione di questo personale da parte di soggetti privati: “al ruolo speciale non potranno attingere gli enti a gestione privata” (art. 19 sexies comma 2).

La dotazione globale del ruolo era di 170 posti, distribuiti nei profili professionali previsti dal CCNL 1980-83 (cfr. Grafico n. 59).

Grafico n. 59 - Dotazione del ruolo unico speciale ad esaurimento del personale operante nel sistema formativo umbro

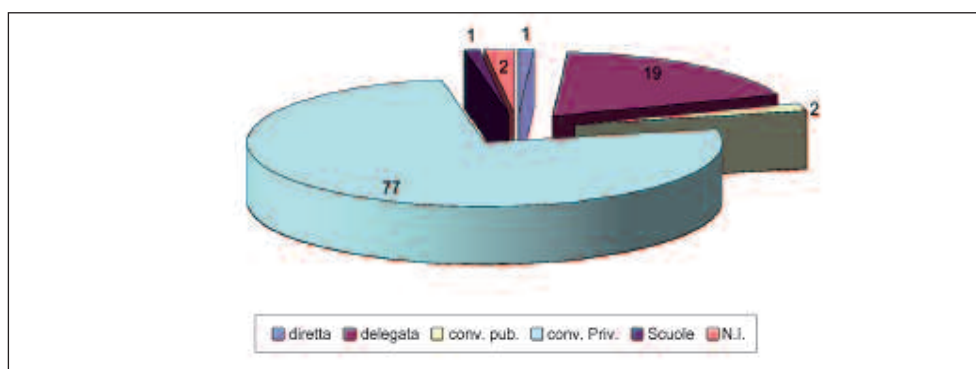


Da fonte ISFOL ricaviamo che nell’a. f. 1989-90 (cfr. Grafico n. 60) gli operatori erano 200: 184 nelle sedi formative pubbliche (rispetto ai dati d’inizio decennio si verifica, quindi, una lievitazione contenuta) e 14 in quelle convenzionate. Di questi 90 sono docenti: prevalentemente maschi (il 70%) con un titolo di studio medio alto (85,6%; 20% laureati e 65,6% con un diploma di scuola secondaria superiore) e con una forte concentrazione nella fascia di età 45-60 (41%).

⁵⁰⁵ “Per il soddisfacimento delle proprie esigenze didattiche e amministrative ordinarie di formazione professionale, educazione permanente ed orientamento connesse alla effettuazione dei corsi previsti dai piani annuali, gli enti di cui al primo comma dell’art. 8 (n.d.r.: Associazioni intercomunali, Province, singoli Comuni, altri enti pubblici), nonché i centri di formazione a prevalente gestione pubblica, utilizzeranno, oltre al personale di cui al primo comma dell’art. 17, ...”.

I dati ISFOL sulle sedi formative dell'anno 1989-90, che danno la gestione convenzionata al 77% di tutte le sedi operanti in Umbria, sembrano contraddire quanto detto finora sulla politica regionale di privilegiare in maniera netta la gestione pubblica e, come si esprime la legge, a prevalente gestione (cfr. Grafico n. 60). I dati fanno riferimento anche alle attività cofinanziate con il FSE e, pertanto, le 77 sedi attribuite alla gestione convenzionata sono in larga maggioranza delle aziende. Gli Enti storici, infatti, potevano contare solo su CNOS (a Perugia, Foligno e Gualdo Tadino) ed ENAIP (Perugia).

Grafico n. 60 - Sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-1990)



L'osservazione precedente, per cui nel Piano annuale sono comprese anche le attività del FSE, va tenuta presente anche nella lettura dei dati dell'a. f. 1989-90, relativi alla distribuzione delle attività programmate per tipologie formative e per settori e comparti economici (cfr. Tabella n. 30). Il numero cospicuo di corsi per adulti, che si spiega appunto con i molti corsi aziendali rilevati, comprime il peso di quelli di prima qualificazione al 14%, ma non riesce a nascondere il volume rilevante di attività di II livello (pari al 24%).

La maggior parte degli interventi programmati appartiene al terziario (54%), dove i comparti più consistenti sono, in ordine decrescente, lavori d'ufficio (44 corsi); informatica (22), turismo e beni culturali (ciascuno con 12 interventi). Segnaliamo, inoltre:

- gli interventi di job and interprise creation, concentrati soprattutto in quelle aree territoriali che in quegli anni avevano fatto registrare una scarsa dinamica di crescita di nuove iniziative;
- la formazione di quadri medio-alti e manager, per contrastare quei processi, tipici delle aree ad industrializzazione diffusa, di progressivo decadimento, di perdita di autonomia decisionale e operativa, che trovava il punto tangibile di ricaduta nel fenomeno definito “fuga di cervelli”.

Tabella n. 30 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO-SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	1	4	43	7		55
INDUSTRIA E ARTIG.	35	26	41	14	3	119
- Meccanica metallurgia	11	10	11	3		35
- Elettricità elettronica	10	3	9	3		25
- Chimica			1			1
- Edilizia	3	2	7	1		13
- Legno mobili arredam.	4	1	5	2		12
- Grafica fotografia cartot.		2	1	2	1	6
- Alimentare	1	2				3
- Tessile		1				
- Abbigliamento	2	3	1	1	2	9
- Artigianato artistico	4	2	6	2		14
ATTIVITÀ TERZIARIA	15	64	105	21	2	207
- Acconciatura estetica	1					1
- Turismo		11	1			12
- Spettacolo	1	2	2		1	6
- Lavori ufficio	6	14	23		1	44
- Cooperazione			7			7
- Ristorazione	5			2		7
- Credito e assicurazione		1	3			4
- Attività promoz. pub.		3	1			4
- Distribuzione commerc.			1			1
- Ecologia e ambiente		3		3		6
- Informatica		14	6	2		22
- Beni culturali		2	6	4		12
- Servizi socio-educativi		3	5			8
- Varie	2	11	51	9		73
TOTALE	51	94	189	42	5	381
- Non classificabili	2	2	7	2	1	14
TOTALE GENERALE	53	96	196	44	6	395

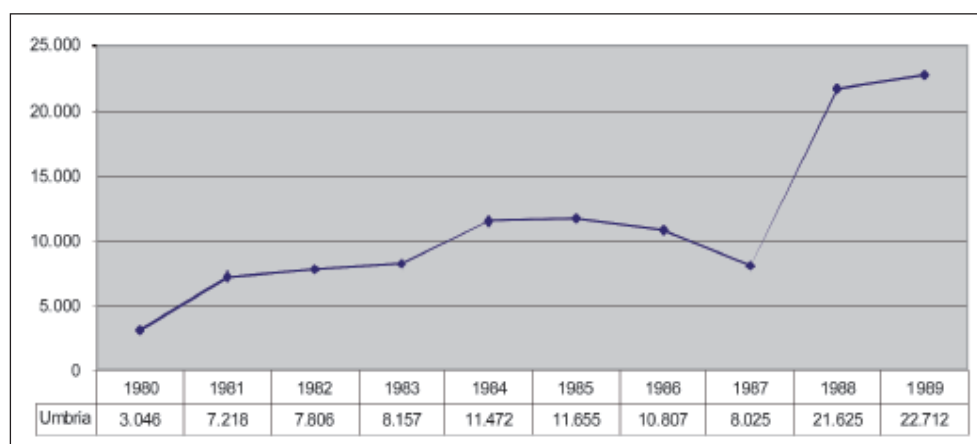
Fonte: ISFOL

Questo processo, sul piano formativo, viene contrastato da un lato radicando in Umbria alcune iniziative di “cervello” a valenza nazionale e su comparti innovativi, (i progetti dell’Istituto superiore per i materiali, del parco tecnologico agro-ali-

mentare, del Centro per il turismo di Assisi), dall'altro attraverso un progetto di aggiornamento e di riqualificazione di quadri e dirigenti di piccole e medie imprese da realizzare su proposta degli Enti ed associazioni di categoria dei settori produttivi umbri.

Dall'analisi sui bilanci regionali relativi al decennio si ricostruisce la situazione del Grafico n. 61. L'impennata degli ultimi due anni si spiega con l'inserimento dei fondi previsti a carico del FSE:

Grafico n. 61 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL sui bilanci regionali*

6.13. Regione Lazio



L'impegno della Regione Lazio per la Formazione Professionale si è sempre caratterizzato per una "strategia progressiva" fatta di aggiustamenti e correzioni successive del sistema.

Questa politica gradualista, in una prima fase (anni '70), ha interessato gli aspetti strutturali (selezione e ridimensionamento del numero degli Enti gestori attraverso accorpamenti e fusioni), mentre in una seconda fase (primi anni '80) ha rivolto la sua attenzione agli aspetti organizzativo-contenutistici (Albo, aggiornamento del personale, ordinamenti didattici...).

Questa strategia condotta, peraltro, solo sul versante organizzativo, se da un lato ha assicurato le condizioni per una gestione corretta, dall'altro ha appiattito il sistema su esigenze meramente amministrative-regolamentari.

Il sistema formativo è regolamentato dalla L. reg. 6 aprile 1978, n. 14, *Disciplina delle attività di formazione professionale*⁵⁰⁶, legge che rimarrà in vigore fino al 1992⁵⁰⁷.

Nel decennio in esame si sono succeduti diversi progetti di riforma del testo del '79, ciascuno portatore di un disegno istituzionale diverso e, soprattutto, di diversa impostazione sul problema della gestione delle attività.

Tra le diverse proposte di legge, ne menzioniamo due, predisposte dall'Assessorato alla Formazione Professionale nell'84 e nell'88. La prima si caratterizza per:

- il tentativo di convogliare ed aggiornare in un'unica legislazione regionale, quasi un testo unico, le precedenti normative sui vari comparti in cui si articola l'intera materia: attività svolte dalle scuole private, disciplinate dalla legge regionale 18 dicembre 1979, n. 99; Formazione Professionale degli apprendisti, regolata dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25; disciplina degli operatori del settore, di cui in precedenza si erano occupate la L. reg. 17.11.1979, n. 86, *Istituzione del personale della formazione professionale della regione Lazio* e la L. reg. 23 luglio 1983, n. 50, *Norme per l'istituzione dell'albo regionale degli operatori della formazione professionale*;
- il decentramento gestionale, in quanto trasferisce i Centri regionali di formazione ai Comuni competenti per territorio;
- la valorizzazione delle strutture pubbliche di formazione (vista la componente largamente minoritaria), mediante l'istituzione delle Agenzie per la Formazione e l'Orientamento Professionale (A.F.O.P.), con l'intento non di rovesciare gli equilibri quantitativi tra area pubblica e area convenzio-

⁵⁰⁶ Cfr. vol. I, p. 414.

⁵⁰⁷ L. reg. 25 febbraio 1992 n. 23, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. LAZIO del 10.3.1992, n. 7, la L. reg. n. 14/79.

nata quanto quello di realizzare “strutture paradigmatiche” per l’intero sistema⁵⁰⁸.

La seconda proposta dell’88 si configura come una normativa della II generazione, per utilizzare la classificazione introdotta nel rapporto ISFOL 1988 per quella produzione legislativa regionale che, pur muovendosi necessariamente nell’ambito della legge quadro (per quanto riguarda la normativa positiva), avanza concettualizzazioni e modelli operativi lontani dall’itinerario storico-culturale della L. n. 845/78.

Questo disegno, oltre che prevedere un processo di programmazione-valutazione portato su tutto l’arco delle politiche dell’impiego, oltre che configurare il CFP come sede di servizi territoriali non solo corsuali-formativi, prevede delle Agenzie provinciali, nelle quali confluiscono le attuali gestioni regionali delle attività e quelle dei Comuni. Le Agenzie, però, pur essendo dei soggetti pubblici, agiscono con modalità operative proprie dei soggetti privati. Questa soluzione non solo non postula la “regionalizzazione” del personale in forza ai CFP dei Comuni, ma prevede all’interno della stessa Agenzia la compresenza di due regimi contrattuali, quello pubblico (degli operatori degli ex Centri di Formazione Professionale regionali), quello privato (degli operatori degli ex Centri dei Comuni) e, per quanto riguarda nuove necessità occupazionali, il ricorso esclusivamente a contratti “privatistici”.

Evidente il tentativo, in un modello così costruito, di coniugare la titolarità pubblica con la maggior flessibilità degli organismi privati.

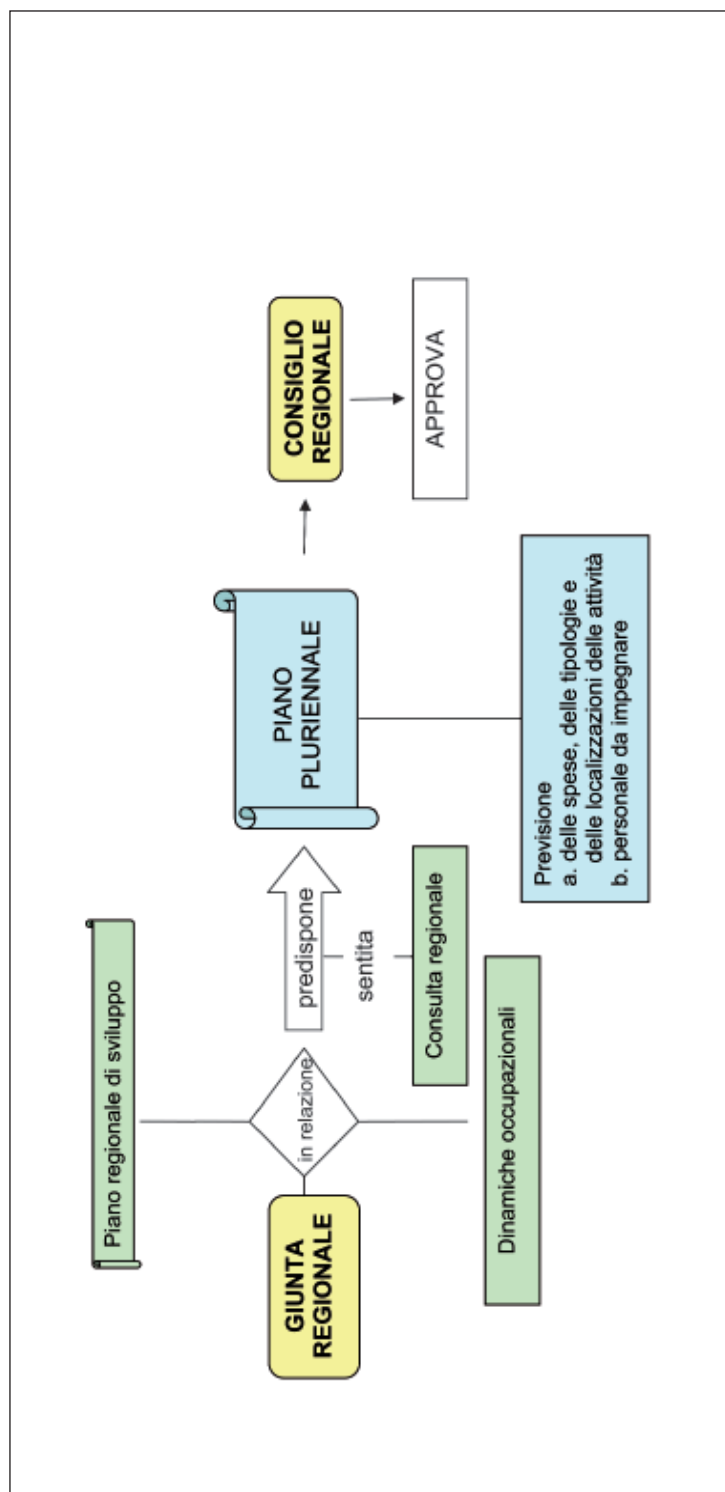
La struttura del Piano pluriennale (cfr. Figura n. 74), come previsto dalla L. 14/78, ha connotazioni più operative che strategiche. Infatti, invece, di definire traguardi e obiettivi da raggiungere prevede modalità e strumenti di attuazione (spesa, tipologia e localizzazione delle attività formative e personale da impegnare).

Il primo Piano triennale ha riguardato il triennio 78/79-81/82; a questo è seguito un Piano annuale e, di nuovo, un triennale relativo agli anni 1985/86.

La programmazione distingue le attività formative in due tipologie fondamentali: corsi ricorrenti e corsi specifici. I primi sono caratterizzati dalla continuità; i secondi dalla dimensione “progettuale”, dall’utenza prevalentemente adulta, dalla durata (circa 200 ore rispetto alle 1.200 delle prime), dalle localizzazioni in sedi occasionali o aziende (i primi in Centri di Formazione Professionale), dai programmi didattici mirati a specifiche conoscenze e ai processi produttivi, e accom-

⁵⁰⁸ Cfr. D.G.R. 19 settembre 1984, n. 6012, Proposta di legge, *Disciplina delle attività di formazione professionale*. “Per molti anni, in passato, le iniziative formative regionali sono state troppo spesso trascurate e costituivano una componente largamente minoritaria dell’intero complesso delle attività regionali del settore (di poco superiore al 10% dell’intero arco delle attività). Ora non si vuole evidentemente tendere od arrivare ad una situazione di monopolio, peraltro in contrasto con il dettato costituzionale, ma bisogna pur dare nuovo slancio, vigore e consistenza a questo intervento che dovrà rappresentare un modello, un confronto ed un punto di riferimento per tutte le iniziative del settore, in stretto collegamento con le altre già valide e consolidate attività partecipate alla vita dei Centri regionali di formazione professionale le componenti sociali a carattere locale. Al tempo stesso sarà valorizzato il margine di autonomia di cui tali Centri potranno beneficiare per effetto del decentramento decisionale alle rappresentatività locali”.

Figura n. 74 - Processo programmatico: Piano pluriennale (L. reg. n.14/78)

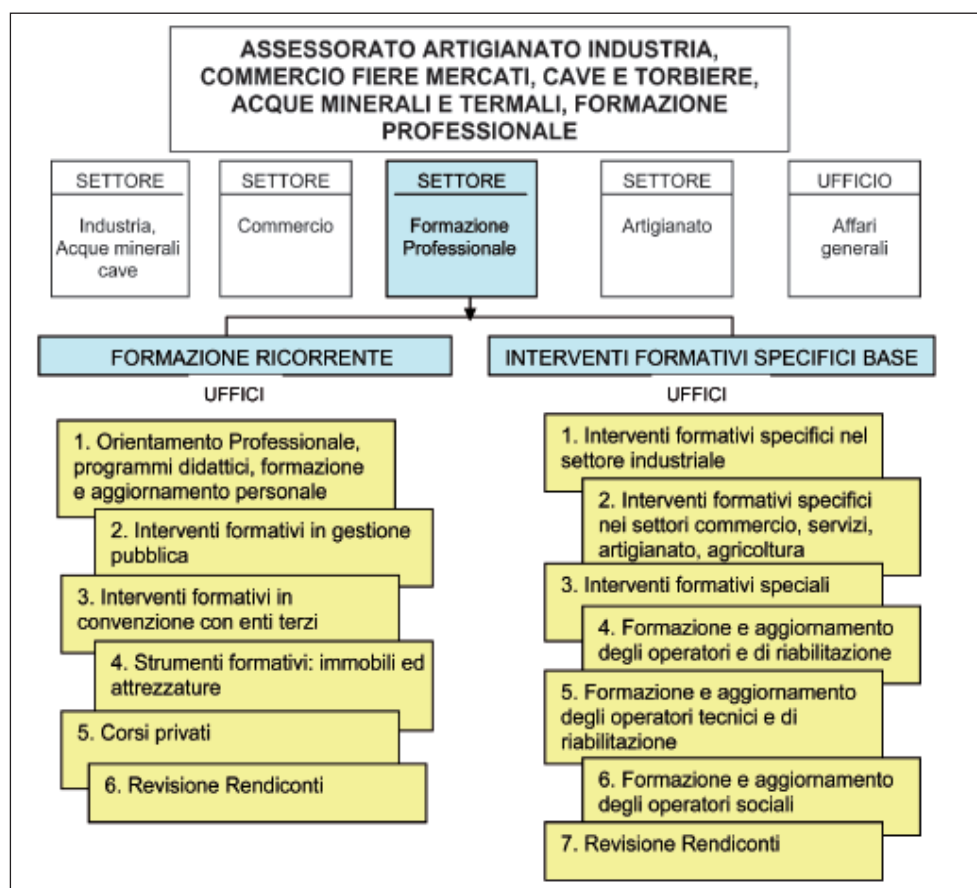


pagnati da training aziendali (i primi con programmi standard), da risorse finanziarie sostenute con ricorso al FSE.

Nei corsi ricorrenti rientrano anche le attività di 2° livello. Gli interventi specifici, invece, possono essere di qualificazione e riqualificazione. In entrambi i casi i promotori degli interventi devono garantire, entro 6 mesi del termine del corso, l'occupazione di almeno il 50% dei partecipanti.

Questa distinzione tra attività ricorrenti e specifiche è così importante per il sistema laziale da rappresentare il criterio ispiratore della organizzazione degli uffici dell'Assessorato competente in materia di Formazione Professionale (cfr. Figura n. 75).

Figura n. 75 - *Organizzazione dell'Assessorato Regionale competente in materia di Formazione Professionale*



L'iter programmatico sconta un condizionamento di fondo: le indagini dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, istituito con LR 46/85, sono prevalentemente orientate alla conoscenza e all'analisi della struttura occupazionale e industriale mol-

to generale e, quindi, non offrono input immediatamente utilizzabili nella fissazione di obiettivi formativi e nella successiva individuazione delle attività formative⁵⁰⁹.

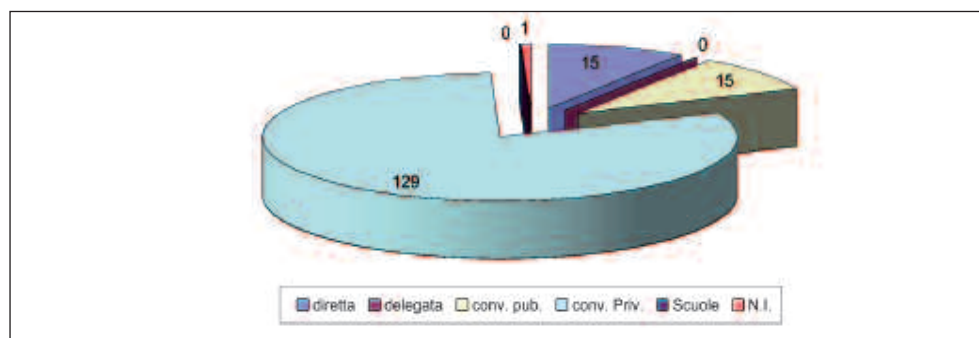
Per quanto riguarda i soggetti che possono realizzare attività formative, la L. reg. n. 14, pur essendo stata elaborata poco prima dell'emanazione della Legge quadro, assume delle posizioni marcatamente diverse dalla L. n. 845. Mentre questa, infatti, prevede la doppia possibilità gestionale, pubblica ("che deve essere interamente utilizzata") e convenzionata, nella legge laziale il canale convenzionato viene considerato solo in carenza dell'attività pubblica. Scompare cioè nella L. reg. n. 14 la pari dignità dei due canali e viene affermato il ruolo sussidiario della gestione da parte di soggetti privati.

Questa chiusura all'apporto di enti terzi passa anche attraverso la norma che preclude la possibilità di operare a nuovi soggetti (cfr. Figura n. 76).

A dimostrazione della tesi che le evoluzioni dei sistemi regionali, spesso, hanno seguito traiettorie diverse da quelle prescritte dalle leggi, si consideri che a metà anni '80 e, quindi, a 7 anni dall'emanazione della L. reg. n. 14 solo il 10% è realizzato nei Centri regionali, mentre il 90% nei Centri convenzionati (di cui il 25% di enti di emanazione sindacale, il 25% di estrazione religiosa, il 20% dei Comuni, 10% di altre tipologie di soggetti). Complessivamente 26 erano gli Enti convenzionati nel 1985 e tra questi vanno annoverati anche 6 Comuni⁵¹⁰ (il cui personale è inquadrato con il CCNL degli operatori degli Enti convenzionati).

A fine decennio si contano 160 sedi formative, l'80% delle quali degli enti convenzionati. L'area pubblica (Regione mediante gestione diretta o Comuni mediante gestione convenzionata) si dividono in parti uguali il restante 20% (cfr. Grafico n. 62).

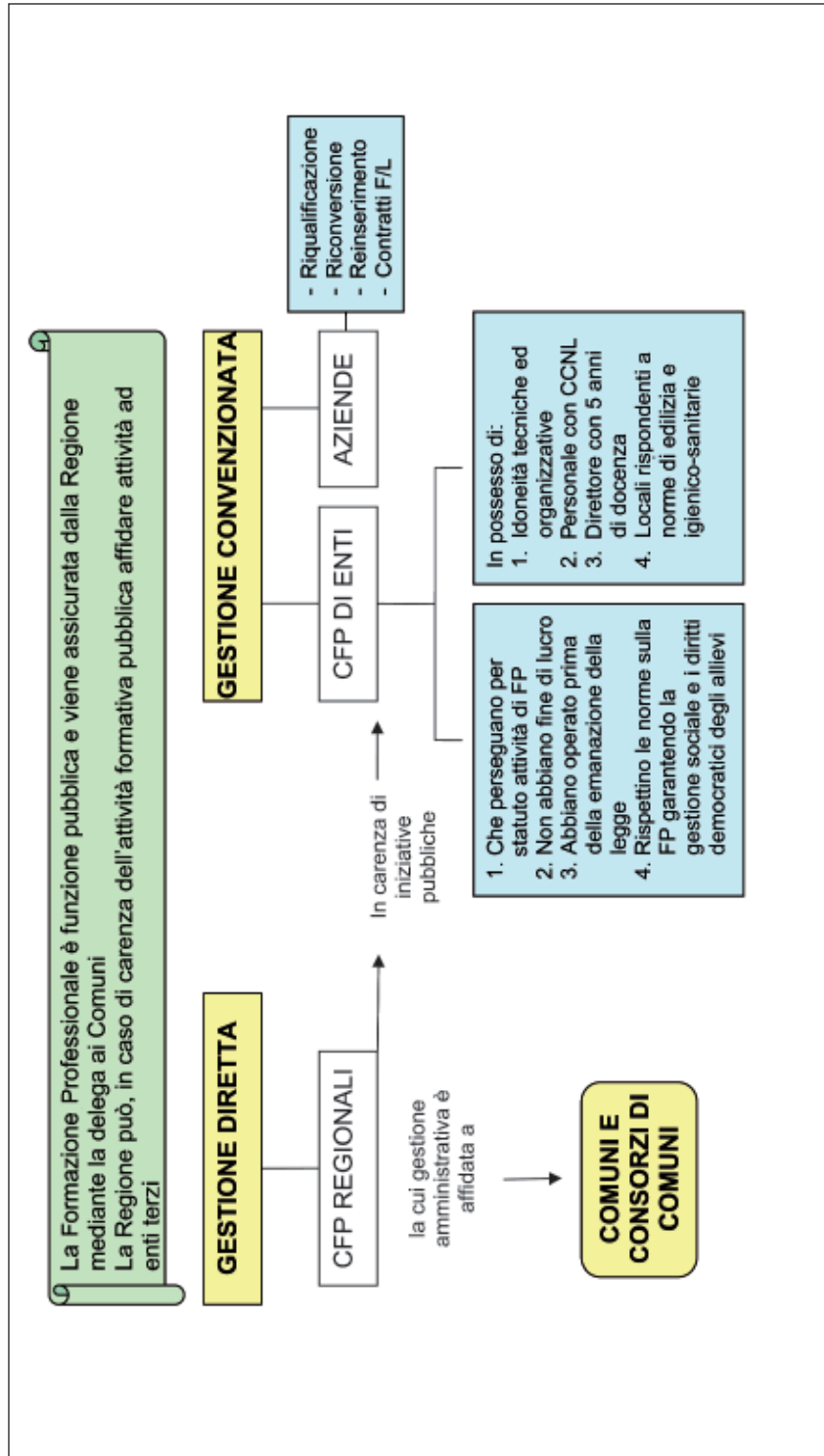
Grafico n. 62 - Sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-1990)



⁵⁰⁹ Occorre anche rilevare che non è stata insediata la Consulta regionale per la formazione professionale, per le mancate segnalazioni dei propri rappresentanti da parte di alcuni organismi. È stato, comunque, assicurato il concorso delle parti sociali con la richiesta di parere alla Commissione, prevista dalla legge 285/75.

⁵¹⁰ Alatri, Anzio, Cassino, Pontecorvo, Roma, Tivoli.

Figura n. 76 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 14/78, artt. 19-21)



L'analisi contenutistica dei piani annuali propone queste dinamiche:

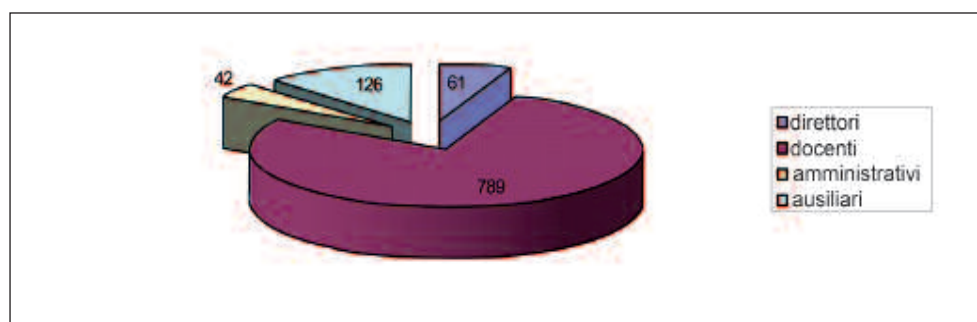
- marcata tendenza all'espansione del volume delle attività specifiche, privilegiate per il "loro carattere di flessibilità e di adattabilità che consente di intervenire in situazioni particolari e atipiche come, ad esempio, il conseguimento di qualifiche professionali non facilmente riconducibili alle nomenclature tradizionali, la possibilità di potersi avvalere temporaneamente di strutture e personale di aziende coinvolte in processi di riconversione industriale (senza con ciò snaturare o sovvertire la tradizionale strutturalità del sistema), la possibilità di non determinare situazioni irreversibili in ordine alle strutture, al personale, alla localizzazione⁵¹¹;
- progressiva riconversione delle attività formative verso qualifiche a più alto contenuto tecnologico (informatica, marketing, elettronica...);
- graduale incremento dei corsi di 2° livello (66 nel 1985/86; 116 nel 1986/87 e 211 nel 1988/89 e 312 nel 1989/90); parallelo decremento dei corsi di primo livello che passano dai 613 del 1984/85 ai 608 del 1986/87 ai 548 del 1988/89 e fanno registrare una lieve ripresa nel 1989/90 con 565 corsi (cfr. Tabella n. 31).

Naturalmente, data la struttura del sistema produttivo regionale, i corsi relativi alle attività terziarie sono nettamente prevalenti (quasi il 59% di tutti i corsi). Il comparto Lavori d'Ufficio raggiunge i valori più alti: in termini relativi, infatti, rappresenta il 57% del settore "Attività terziarie" e il 33,6% di tutti i corsi programmati nell'a. f. 1989-90.

A fine decennio (a. f. 1989-90) il personale dei CFP convenzionati ammontava a 1.018 unità, di cui il 77,5% docenti, il 4,1% amministrativi, il 12,4% ausiliari e il 6% della carriera direttiva (cfr. Grafico n. 63).

Certamente, anche per il Lazio le esigenze quantitative e qualitative degli operatori hanno in una qualche misura condizionato i ritmi della programmazione verso attività più premiate dal mercato.

Grafico n. 63 - *Personale degli enti convenzionati* (a. f. 1989-90)



⁵¹¹ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989, Formazione - Orientamento - Occupazione - Nuove tecnologie - Professionalità*, op. cit., p. 237.

Tabella n. 31 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	3					3
INDUSTRIA E ARTIG.	324	43	9			376
- Meccanica metallurgia	126	5	3			134
- Elettricità elettronica	171	27	3			201
- Chimica	3					3
- Edilizia	1	2				3
- Legno mobili arredam.		1				1
- Grafica fotografia cartot.	7	3				10
- Alimentare		4				4
- Tessile			2			2
- Abbigliamento	13		1			14
- Artigianato artistico	3	1				4
ATTIVITÀ TERZIARIE	238	269	38	2		547
- Acconciatura estetica	20	13				33
- Turismo	3	4				7
- Spettacolo	6	1	2			9
- Lavori ufficio	158	144	10			312
- Cooperazione		1				1
- Ristorazione	28	1				29
- Credito e assicurazione	1	4				5
- Attività promoz. pub.	7	7				14
- Distribuzione commerc.	1					1
- Ecologia e ambiente	2	3	2			7
- Informatica	3	87	9			99
- Varie	9	4	15			30
TOTALE	565	312	47	2		926
- Non classificabili					2	2
TOTALE GENERALE	565	312	47	2	2	928

Fonte: ISFOL

Sul versante della regolamentazione del personale la Regione è intervenuta con vari provvedimenti, emanati in tempi successivi. La L. reg. n. 86/79⁵¹², destinata agli operatori dell'area pubblica, ha istituito il Ruolo del personale della Formazione Pro-

⁵¹² L. reg. 17.11.1979, n. 86, *Istituzione del personale della formazione professionale della regione Lazio*, in B.U.R. LAZIO, n. 32 del 20 novembre 1979, Supplemento Ordinario n. 3 del 27 novembre 1979.

fessionale e ha definito gli organici dei Centri regionali, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'assunzione di nuovo personale, l'assegnazione di incarichi temporanei. La L. reg. n. 50/83⁵¹³, rivolta al personale dell'area convenzionata, tende a conseguire due obiettivi: assicurare rigore e correttezza nelle procedure amministrative di reclutamento (istituzione dell'Albo, strutturato attraverso una graduatoria, sulla base di: esperienze lavorative, titoli di studio, corsi di aggiornamento, anzianità di iscrizione al collocamento) e fissare i requisiti di professionalità (in attesa del decreto ministeriale previsto dalla legge quadro che regolamenti la materia, vengono recepiti i criteri contenuti nel CCNL).

Rilevante l'impegno della Regione per l'aggiornamento del personale in tutto il decennio. In particolare, va menzionato il piano pluriennale 1980/83⁵¹⁴ (completato nel biennio successivo), nel quale è stato realizzato un processo di notevoli dimensioni articolato sequenzialmente in fasi successive denominate Alfa (aggiornamento tecnico scientifico con impiego della metodologia dello studio dei casi tecnologici più diffusi nei processi produttivi regionali), Beta (sperimentazione di attività di laboratorio ed acquisizione della metodologia per la progettazione degli stages aziendali), Gamma (analisi dei ruoli professionali aziendali e rilevazione delle mansioni più significative dei processi lavorativi nel bacino di utenza del centro)⁵¹⁵. Sono stati istituiti in totale 60 corsi per circa 1.500 docenti. Intuibili fattori di inerzia hanno comportato ritardi e difficoltà operative che hanno limitato la validità di un Piano che, per essere efficace, doveva camminare in parallelo rispetto agli altri interventi di adeguamento e sviluppo dei Centri (piano di sviluppo delle attrezzature; piani di impostazione e verifica delle sperimentazioni didattiche; acquisizioni di personale docente, ristrutturazione di taluni Centri, ecc).

Sul piano della didattica si segnala l'elaborazione di un pacchetto di schede dei settori commercio, servizi, artigiano⁵¹⁶. La scheda per ogni qualifica (rigorosamente

⁵¹³ L. reg. 23.07.1983, n. 50, *Norme per l'istituzione dell'albo regionale degli operatori della formazione professionale*, in B.U.R. LAZIO, n. 28 del 10 ottobre 1983.

⁵¹⁴ D.C.R. n. 932/80.

⁵¹⁵ Il piano è stato articolato in tre fasi sulla base di una ricerca effettuata dall'ELEA OLIVETTI nei centri di formazione professionale nell'anno 1979. La fase Alfa era riservata a tutti i docenti suddivisi per comparti produttivi (industria, artigianato, commercio) e per fasce di funzioni omogenee dei processi produttivi: meccanico; elettromeccanico; chimico; lavori d'ufficio; alberghiero; estetico; parrucchiere; grafico pubblicitario; confezioniste; modelliste-figuriniste. All'attività della fase Beta erano ammessi un numero limitato di docenti, rappresentativi delle varie realtà socio-economiche – poli geografici corrispondenti alla provincia – delle varie esperienze formative, enti, centri pubblici: gli stessi sono stati aggregati nei corsi per specifici indirizzi (qualifiche). Fase Gamma: anche questa fase è riservata ad un campione di docenti e direttori, dei CFP pubblici e convenzionati, con gli stessi criteri della fase Beta.

⁵¹⁶ Deliberazione della Giunta regionale 20.12.1983, n. 7226, *Primi lineamenti di programmazione del sistema formativo nei settori Commercio, Servizi e Artigianato*. Le schede riguardavano le qualifiche. Dattilografo addetto agli uffici, Stenodattilografo addetto agli uffici, Stenografo, Operatori su macchine contabili, Operatori contabili, Stenodattilografo in lingua straniera, Stenografo in lingua straniera, Addetti alla segreteria d'azienda, Corrispondenti commerciali in lingua straniera, Addetti agli uffici turistici, Telescriventi, Grafico pubblicitario, Fotoreporter, Operatore fotografico, Assistente di studio cinematografico, Operatore di ripresa cinematografico, Vetrinista, Modellista, Confezionista, Figurinista, Costumista, Indossatrice, Sarta, Estetista, Visagista, Truccatore, Parrucchiere.

prevista dall'Ufficio di collocamento) definisce: requisiti di entrata (in base alla scolarità), profilo professionale, durata del corso (diverso per le fasce di età sopra o sotto i 18 anni), discipline e loro articolazione oraria, tipologie di prove di verifica, tipologia attrezzature (cfr. Prospetto 36).

Prospetto n. 36 - Esempio di scheda didattica

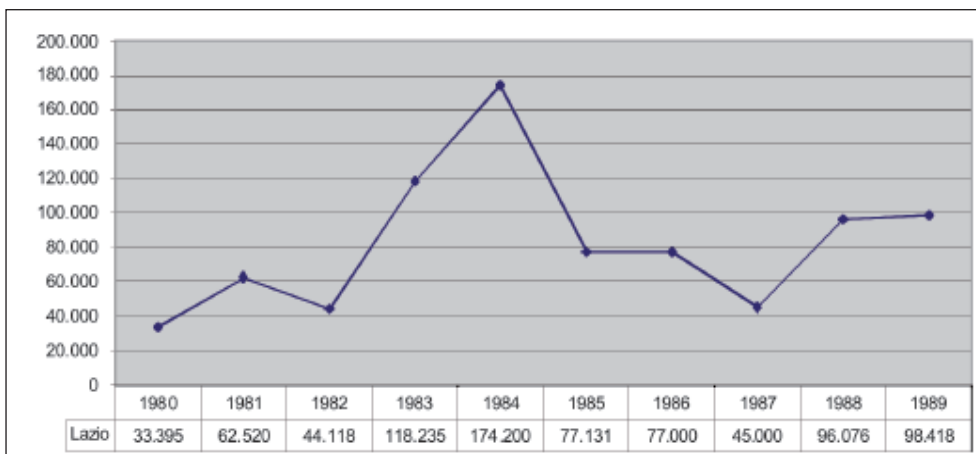
Codice di collocamento: 250407																															
Qualifica professionale: Operatori contabili addetti alle paghe e contributi																															
6.a ALLIEVO INFERIORE A 18 anni	6.a ALLIEVO SUPERIORE A 18 anni																														
<p>Requisiti d'ammissione: Proscioglimento dall'obbligo scolastico; Età: inferiore a 18 anni Altri requisiti: conseguimento attestato di 2° ciclo stenodattilografia e superamento di specifica prova di verifica.</p> <p>Profilo professionale È in grado di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - compilare una busta paga ed i prospetti di liquidazione su dati forniti; - calcolare le ritenute previdenziali ed erariali; - compilare tutta la modulistica connessa a tali operazioni. <p>Durata del corso in ore: 1.000</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th>Discipline</th> <th>ore</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>▪ Ragioneria</td> <td>240</td> </tr> <tr> <td>▪ Amministrazione personale</td> <td>288</td> </tr> <tr> <td>▪ Tecnica aziendale commerciale e computisteria</td> <td>112</td> </tr> <tr> <td>▪ Calcolo meccanico</td> <td>32</td> </tr> <tr> <td>▪ Informazione socioeconomica</td> <td>160</td> </tr> <tr> <td>▪ Legislazione tributaria e del lavoro;</td> <td></td> </tr> <tr> <td>▪ Diritto pubblico</td> <td>168</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">Totale</td> <td>1.000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Prova di verifica: (tempo max concesso ore 6): a) la prova pratica e/o scritta tenderà ad accertare le capacità di cui al profilo professionale. b) Colloquio: con il colloquio si tenderà ad accertare le conoscenze tecnico-culturali necessarie alla formazione del lavoratore.</p> <p>Attrezzatura indispensabile: un posto lavoro per allievo corredato da macchina calcolatrice</p>	Discipline	ore	▪ Ragioneria	240	▪ Amministrazione personale	288	▪ Tecnica aziendale commerciale e computisteria	112	▪ Calcolo meccanico	32	▪ Informazione socioeconomica	160	▪ Legislazione tributaria e del lavoro;		▪ Diritto pubblico	168	Totale	1.000	<p>Requisiti d'ammissione: Età: 18° anno compiuto Altri requisiti: conoscenza della computisteria</p> <p>Profilo professionale È in grado di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - compilare una busta paga ed i prospetti di liquidazione su dati forniti; - calcolare le ritenute previdenziali ed erariali; - compilare tutta la modulistica connessa a tali operazioni. <p>Durata del corso in ore: 350</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th>Discipline</th> <th>ore</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>▪ Amministrazione personale</td> <td>180</td> </tr> <tr> <td>▪ Legislazione tributaria</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>▪ Ragioneria</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>▪ Informazione socioeconomica</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">Totale</td> <td>350</td> </tr> </tbody> </table> <p>Prova di verifica: (tempo max concesso ore 6): a) compilazione di una paga o di una liquidazione, con dati opportunamente forniti, corredati dalla modulistica necessaria all'assolvimento degli obblighi previdenziali ed assistenziali b) Con il colloquio si tenderà ad accertare le conoscenze tecnico-culturali necessarie alla formazione del lavoratore.</p> <p>Attrezzatura indispensabile: un posto lavoro per allievo corredato da macchina calcolatrice</p>	Discipline	ore	▪ Amministrazione personale	180	▪ Legislazione tributaria	80	▪ Ragioneria	60	▪ Informazione socioeconomica	30	Totale	350
Discipline	ore																														
▪ Ragioneria	240																														
▪ Amministrazione personale	288																														
▪ Tecnica aziendale commerciale e computisteria	112																														
▪ Calcolo meccanico	32																														
▪ Informazione socioeconomica	160																														
▪ Legislazione tributaria e del lavoro;																															
▪ Diritto pubblico	168																														
Totale	1.000																														
Discipline	ore																														
▪ Amministrazione personale	180																														
▪ Legislazione tributaria	80																														
▪ Ragioneria	60																														
▪ Informazione socioeconomica	30																														
Totale	350																														

La logica dell'intervento regionale è quella di procedere ad una standardizzazione della programmazione formativa per omologare fenomeni e prassi eterogenee e talora divergenti, perché spesso costruiti solo su misura delle risorse umane (pro-

fessionalità e carichi orari del personale docente) e tecnologiche (laboratori e attrezzature) disponibili nei Centri.

Un'analisi sui bilanci regionali relativi al decennio ricostruisce la situazione del Grafico n. 64. Le impennate in alcuni anni si spiegano con la contabilizzazione anche dei fondi previsti a carico del FSE.

Grafico n. 64 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80



Fonte: Elaborazione ISFOL su bilanci regionali

6.14. Regione Abruzzo



La Formazione Professionale abruzzese, a metà degli anni '80, è stata fatta oggetto di un processo di revisione di notevoli dimensioni.

Alla base di tale processo c'era un'analisi fortemente critica del sistema, così come si era strutturato, attraverso sedimentazioni successive, negli anni precedenti e che veniva, con impietosa obiettività, descritto da un Documento dell'Assessorato del 1985, *Ipotesi di politica formativa regionale*⁵¹⁷, come:

- non finalizzato;
- eccessivamente parcellizzato;
- non flessibile e resistente all'innovazione;
- non supportato da momenti di ricerca-elaborazione-progettazione;
- non attrezzato, per una verifica delle attività in termini di efficacia e di efficienza;
- scarsamente professionalizzato in metodi e in contenuti.

Questa valutazione, peraltro, può essere estesa a gran parte dei sistemi regionali dei primi anni '80, quando veniva a maturazione quel processo di irrigidimento delle strutture formative (determinato, soprattutto, da una politica del personale di tipo espansivo-garantista) e quando l'orizzonte culturale e normativo della legge n. 845/78 (che recupera la Formazione Professionale nell'ambito delle politiche dell'impiego) non era ancora divenuto patrimonio comune e, comunque, non veniva tenuto presente.

Il quadro legislativo degli anni '80 relativo alla Formazione Professionale abruzzese è rappresentato dalla L. reg. n. 63/79, *Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo*⁵¹⁸, e da tre leggi di modifica (relative per lo più a norme in materia amministrativa e di rappresentanze negli organismi collegiali) del 1982⁵¹⁹, 1984⁵²⁰, 1985⁵²¹ e da una legge per un'interpretazione autentica di un articolo del 1982⁵²².

⁵¹⁷ REGIONE ABRUZZO ASSESSORATO ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, *Ipotesi di politica formativa regionale*, Dattiloscritto 1985.

⁵¹⁸ L. reg. n. 63 del 5 dicembre 1979, *Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo*, in B.U.R. ABRUZZO, n. 43, del 27 dicembre 1979.

⁵¹⁹ L. reg. n. 63 del 27 agosto 1982, *Modifiche ed integrazioni alla legge n. 63 del 5 dicembre 1979 recante: Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo*, in B.U.R. ABRUZZO, n. 36, del 1 ottobre 1982.

⁵²⁰ L. reg. n. 33 del 26 aprile 1984, *Modifica della legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di Formazione Professionale nella Regione Abruzzo*, in B.U.R., n. 11, del 19 maggio 1984.

⁵²¹ L. reg. n. 29 del 7 maggio 1985, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo*, in B.U.R., n. 9, del 10 giugno 1985.

⁵²² L. reg. n. 29 del 20 maggio 1982, *Interpretazione autentica dell'art. 4 recante: Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo*, in B.U.R., n. 24, del 1 luglio 1982.

A questo filone di leggi sul sistema di Formazione Professionale va aggiunta anche la L. reg. n. 74/82 che contiene norme per l'istituzione del mercato del lavoro⁵²³.

È doveroso riferire che molti articoli della L. n. 63/79 riproducono letteralmente il testo degli articoli della L. reg. 19/79 dell'Emilia Romagna, approvata qualche mese prima⁵²⁴.

Il processo programmatico pluriennale delle attività di Formazione Professionale (cfr. Figura n. 77) è semplice e lineare.

La Giunta regionale elabora un documento che contiene: a) gli indirizzi programmatici e il piano pluriennale; b) i criteri generali per l'elaborazione e l'attuazione dei piani da parte degli enti delegati. Per l'elaborazione del documento viene sentita la Consulta Regionale per la Formazione Professionale, nella quale sono rappresentati, oltre le tradizionali presenze dei sindacati datoriali, dei lavoratori dipendenti e autonomi e degli enti locali, anche gli Enti di formazione.

La legge prevede una delega abbastanza ampia a comunità montane e non montane: le competenze non si limitano, infatti, alla sfera dell'attuazione (gestione degli ex Centri regionali di Formazione Professionale), ma riguardano anche compiti di governo (tutela vigilanza tecnica ed amministrativa sulle attività formative, coordinamento degli interventi formativi e l'orientamento professionale, la nomina delle commissioni d'esame). Dal momento, però, che le Comunità non montane non erano state costituite, le funzioni oggetto di delega rimasero di competenza delle Regioni.

Le norme che riguardano i soggetti attuatori non si discostano dal testo della legge quadro (artt. 6-7): pluralismo di soggetti, culturalmente connotati e tecnicamente parametrati, mediante convenzione e gestione diretta in strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate.

In effetti, però, l'area convenzionata è stata sempre nettamente prevalente. A fine decennio, nell'a. f. 1989-90, su 158 sedi operanti nel territorio regionale, il 91% erano di soggetti convenzionati (cfr. Grafico n. 65).

Nel documento assessorile del 1984 citato in premessa sono state delineate queste linee:

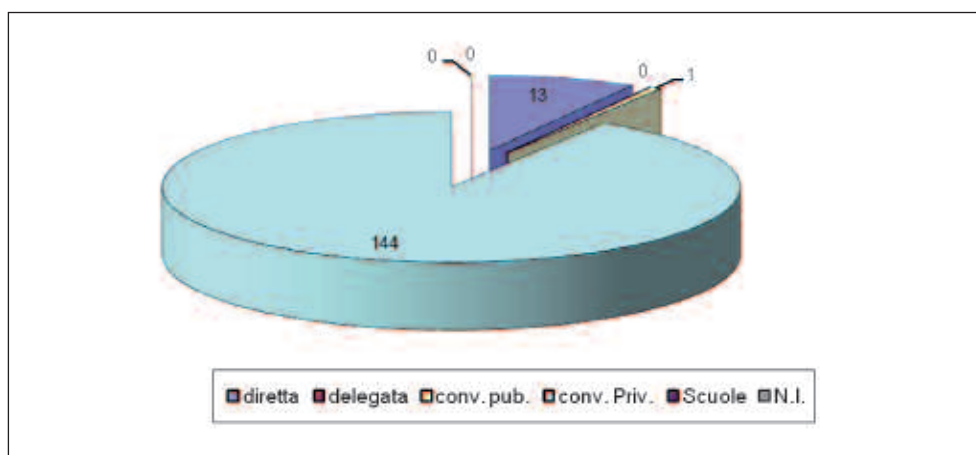
- l'assunzione da parte della Formazione Professionale di un ruolo di politica attiva del lavoro, che implica, prima di tutto, la rottura della situazione di autarchia e di incomunicabilità (sia a livello centrale che periferico) con le istituzioni produttive, con le sedi universitarie, con i centri di ricerca;

⁵²³ L. reg. n. 74 del 16 settembre 1982, *Norme in materia di politica attiva del lavoro*, in B.U.R., n. 38 del 12 ottobre 1982; rettificata dalla L. reg. n. 16 del 23 marzo 1983, *Rettifiche alla LR 16 settembre 1982, n. 74, recante: Norme in materia di politica attiva del lavoro*, in B.U.R. ABRUZZO, n. 15, del 5 aprile 1983.

⁵²⁴ Non abbiamo elementi per stabilire se questa operazione di clonazione fosse dovuta al fatto che le due Regioni hanno utilizzato la consulenza (in questo caso poco corretta) dello stesso o degli stessi esperti o che qualche funzionario abruzzese abbia (in modo scorretto e maldestro) copiato il testo emiliano.

- la riorganizzazione delle strutture operative periferiche in rapporto al territorio, secondo il modello di “agenzia dei servizi”;
- il potenziamento degli uffici regionali, assestati su funzioni di indirizzo e di controllo meramente formali, per l’assunzione di un ruolo di coordinamento promozionale e di assistenza tecnica.

Grafico n. 65 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Per supportare questo disegno strategico la Regione ha avviato massicci processi di aggiornamento per tutto il personale e di riqualificazione di parte di esso, da avviarsi, poi, in funzioni di staff, come progettisti di formazione, orientatori, rilevatori del mercato del lavoro, tutors, valutatori dei progetti di FSE, documentalisti, specialisti *office automation*.

Alcune sfasature cronologiche tra le diverse azioni programmate (fenomeno, peraltro, fisiologico in operazioni di tale complessità), difficoltà in ordine al reperimento dei finanziamenti necessari, talora la latitanza di una regia complessiva sugli aspetti didattico-contenutistici delle attività di aggiornamento e riqualificazione, ma, soprattutto, alcune incertezze sulla destinazione operativa e sulla collocazione “istituzionale” e “geografica” degli operatori di staff (operanti a livello circoscrizionale o di CFP? Funzionalmente dipendenti dalla Regione o dagli Enti?), hanno ritardato e indebolito il processo di rinnovamento, che rappresenta, comunque, nel giudizio della Regione, un punto di non ritorno.

Infatti, a tre anni dall’inizio di tale processo, questa è la valutazione tracciata dalla *Relazione* al “Piano delle attività di formazione professionale 1988-89”:

“Organizzazioni e strutture disponibili per la formazione professionale risultano, in Regione, non ancora pienamente capaci di risposte, in tempi reali, all’emergere della domanda di professionalizzazioni. Si registra, ancora e in larga misura, sensibili difficoltà al superamento di una *staticità*, da tempo denunciata e da più parti, quale causa prima del

Figura n. 77 - Processo programmatico (L. reg. n. 63/79)

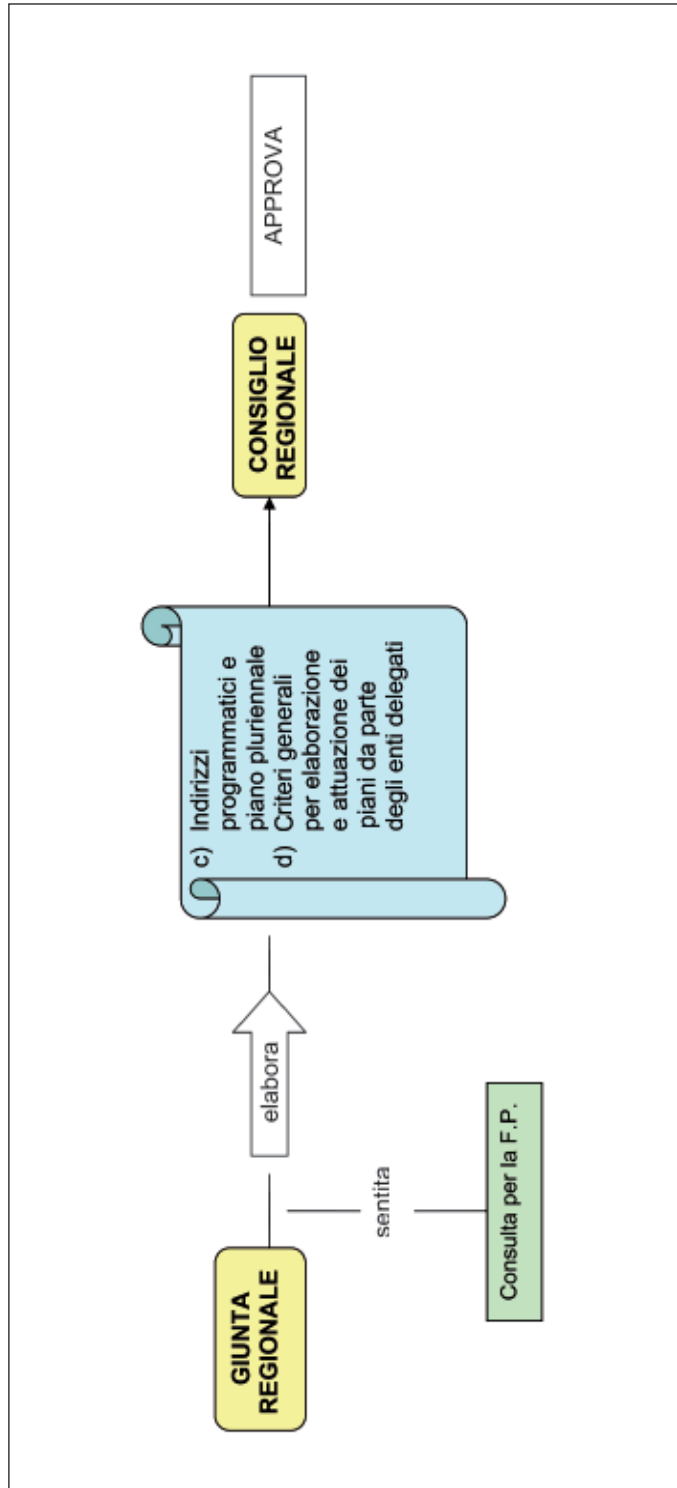
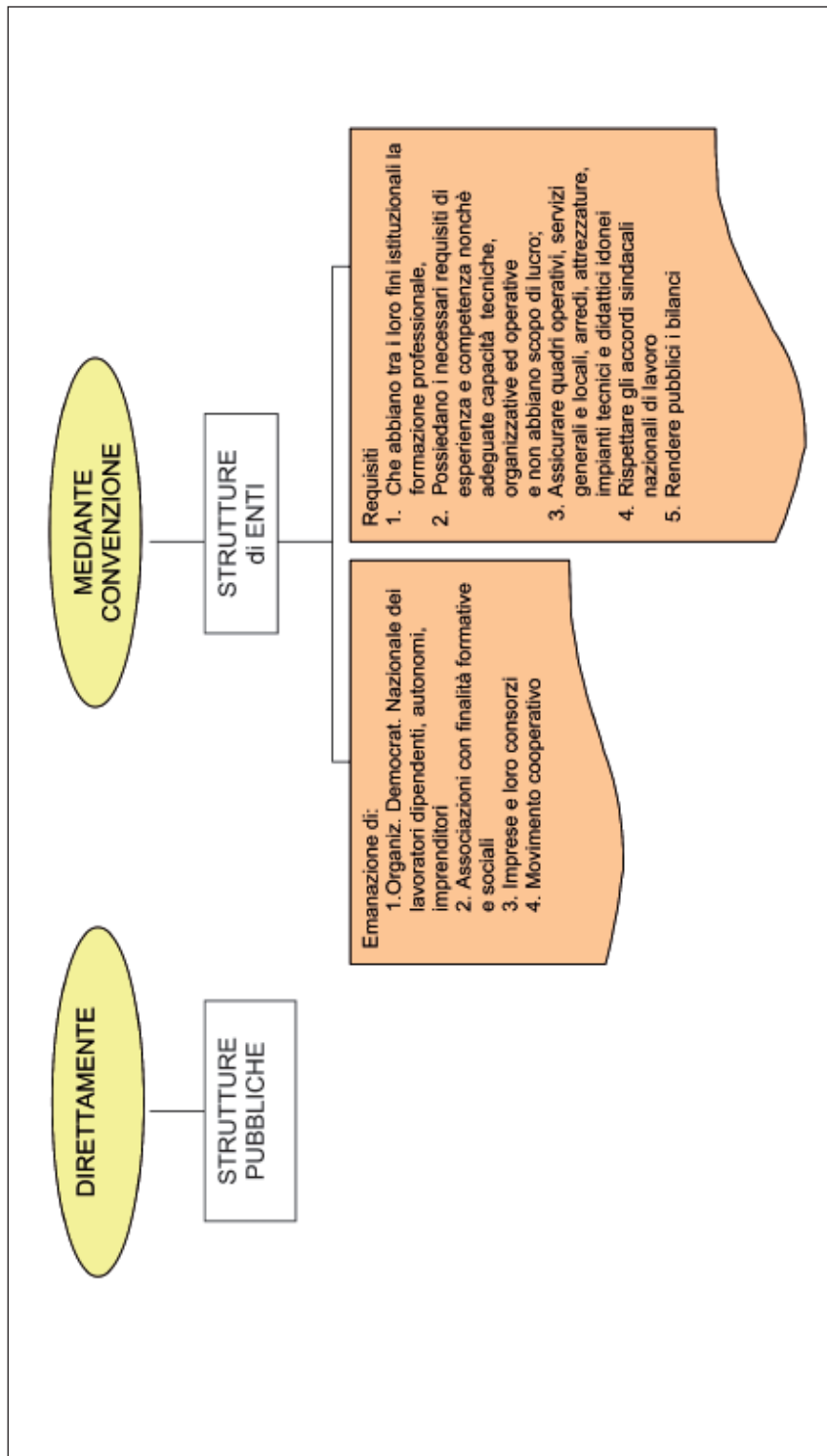


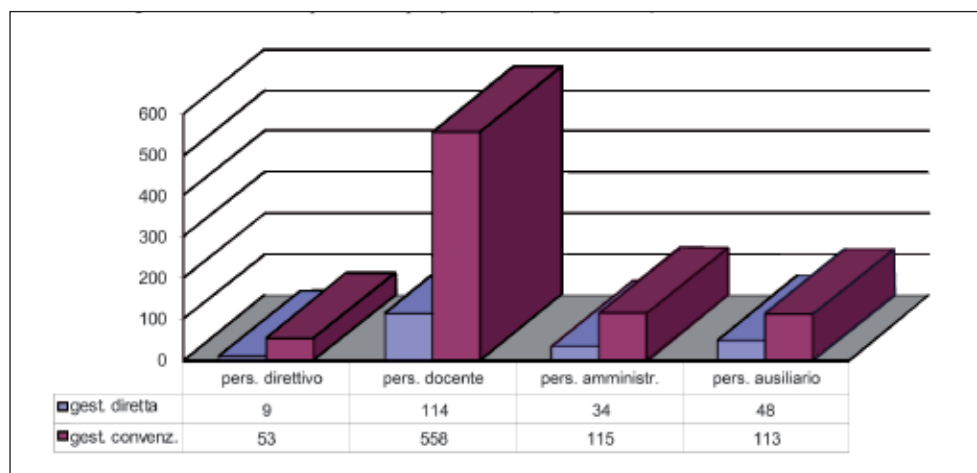
Figura n. 78 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 63/79)



divario tra esigenze poste dalla moderna filosofia che anima il mondo del lavoro nella sua poliedrica e dinamica espressione e strutture, organizzazioni e metodi di cui si può disporre per assicurare un servizio primario, qual è la formazione professionale. Confor- tante è, comunque, la nuova presa di coscienza che pure si avverte e che vede impegnati i responsabili di Enti, pur con diversificata sensibilità, nonché gli operatori a sostenere lo sforzo di rinnovamento animato e perseguito dall'attuale Governo regionale fin dal 1985. Oggi la formazione professionale in Abruzzo dispone di operatori di gran lunga più qua- lificati rispetto al recente passato”.

Tra le critiche che muoveva il documento assessorile del 1984 c'era anche quella di una “indiscriminata espansione degli organici con conseguente appesanti- mento del sistema”. In effetti, questa dilatazione del personale è confermata dall'in- dicatore rappresentato dal rapporto personale-corsi: se assumiamo a riferimento i dati di fine decennio (a. f. 1989-90) rileviamo che per 529 corsi programmati in Abruzzo c'erano 1.064 operatori (con un rapporto pari a 2.0). Di questi 1.064 ope- ratori 225 (pari al 21%) appartenevano alla gestione diretta e 839 a quella conven- zionata. I maschi, 65,6%, erano in prevalenza. La percentuale tra personale docente e non docente era del 60% e 40% nella gestione pubblica e del 67% e 33% in quella convenzionata (tradizionalmente la percentuale ottimale è stata considerata 70% - 30%) (cfr. Grafico n. 66).

Grafico n. 66 - *Distribuzione del personale per funzione* (a. f. 1989-90)



Se analizziamo il dato relativo ai 692 docenti (114 della gestione diretta e 558 di quella convenzionata) si può dedurre che il sistema abruzzese può contare su formatori:

- relativamente giovani: quasi i tre quarti di loro (73%) hanno meno di 45 anni e solo l'8,8% si colloca nella fascia oltre i 55 anni, in quella fascia, cioè, dove accanto ad una maggiore esperienza sono più frequenti i fenomeni di obsole-

scienza delle competenze professionali e il livello delle motivazioni (cfr. Grafico n. 67). Le differenze di valori tra le due aree riguardano, soprattutto, la fascia fino ai 35 anni e da 46 a 55 anni che fanno registrare rispettivamente 12,6 e 8,6 punti di divario;

- relativamente istruiti (cfr. Grafico n. 68): il 70,7% dei docenti ha un diploma di scuola media superiore (area pubblica 61,2%, area convenzionata 72,9%) e il 18,5% ha una laurea (area pubblica 22,4%, area convenzionata 17,6%). Gli 11 formatori muniti solo di licenza elementare e i 64 che dispongono della sola licenza media inferiore sono, prevalentemente, “anziani” docenti impegnati in discipline pratiche di qualifiche dell’artigianato.

Grafico n. 67 - *Distribuzione del personale docente per classi di età (a.f. 1989-90)*

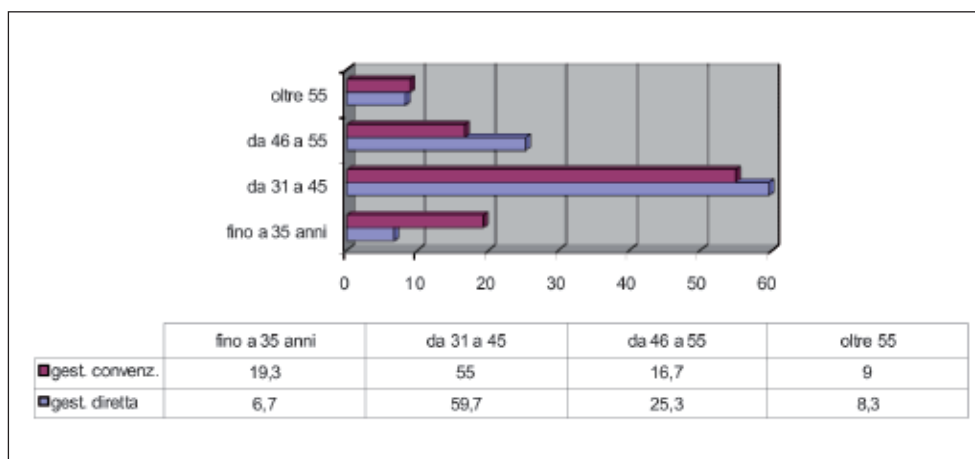
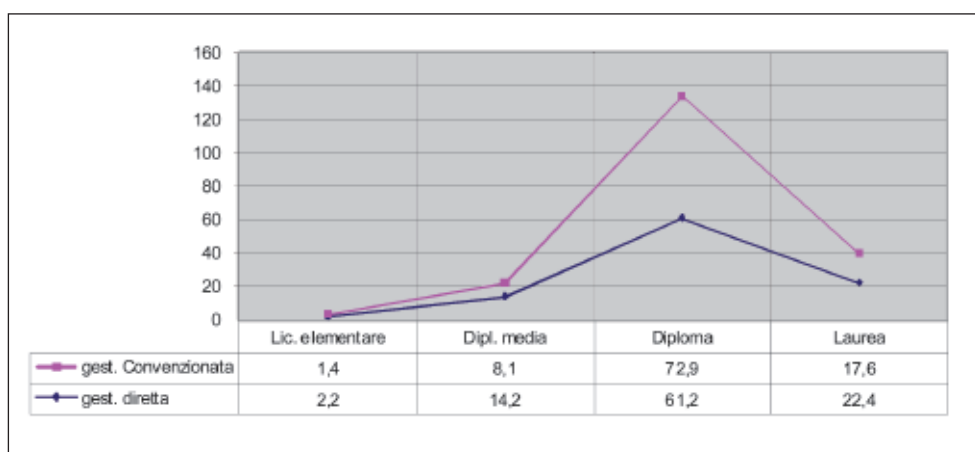


Grafico n. 68 - *Distribuzione del personale docente per titolo di studio (a. f. 1989-90)*



Le attività previste per l'anno 1988/89⁵²⁵ sono state programmate secondo priorità settoriali e di utenze. Per quanto riguarda i settori sono state effettuate queste ripartizioni:

- settore terziario: 50% (circa) del monte ore, con particolare attenzione all'informatica e telematica, energia, ambiente, turismo e tempo libero, amministrazione e commercio, servizi sociali;
- settore secondario: 36% (circa) del monte ore, metalmeccanico con particolare accentuazione dell'automazione industriale elettronica;
- settore primario: 14% (circa) del monte ore, nuove tecnologie per l'agricoltura, colture in serra, agro-industria, acquacoltura, agriturismo.

Per quanto riguarda, invece, le categorie di utenze una particolare attenzione è rivolta a corsi destinati:

- a soggetti svantaggiati, quali detenuti, nomadi, portatori di minoranze psico-fisiche, emarginati in genere;
- pari opportunità femminili, specie nei settori ove le donne risultano sottorappresentate;
- a gruppi che beneficiano dell'assistenza delle autorità locali e che operano nel contesto dell'espansione delle possibilità locali di occupazioni;
- ristrutturazioni aziendali, richieste dall'ammodernamento tecnologico o dalla variazione della domanda nei relativi settori;
- riqualificazione di persone occupate;
- attività richieste da specifiche leggi e regolamenti regionali, nazionali e comunitari.

Per quanto riguarda i comparti di intervento le scelte operate erano supportate da uno studio del CRESA⁵²⁶, da talune indagini compiute dal settore Formazione Professionale dell'Assessorato regionale presso le organizzazioni datoriali abruzzesi⁵²⁷; da un'indagine condotta dall'ISRI⁵²⁸ nel dicembre 1986 sui mestieri e sulle

⁵²⁵ REGIONE ABRUZZO - ASSESSORATO FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO, EMIGRAZIONE - Servizio Formazione Professionale - Ufficio Programmazione e coordinamento attività formative, *Piano annuale di formazione professionale 1988-89*.

⁵²⁶ Il CRESA (Centro regionale di studi e ricerche economico-sociali) rappresenta unitariamente le Camere di Commercio abruzzesi nel campo degli studi socio-economici. L'inizio della sua attività risale al 1968.

⁵²⁷ Negli incontri con i responsabili regionali e provinciali dell'Unione industriali, dell'Api e delle Camere di commercio, sono stati chiesti pareri e proposte sulle azioni formative che l'Assessorato intendeva avviare a sostegno della prima occupazione giovanile di cui alla L. r. 63/86, del Programma integrato mediterraneo, dell'innovazione tecnologica e gestionale in atto nei vari settori economici.

⁵²⁸ L'I.S.R.I. (Istituto di Studi sulle Relazioni industriali) è un istituto senza fini di lucro, costituito nel 1969 ad opera di un gruppo di ricercatori, economisti, statistici, esperti di organizzazione e risorse umane ed ingegneri industriali, con l'obiettivo, fra gli altri, di promuovere, coordinare ed attuare studi, ricerche, consulenze ed assistenza tecnica nei campi di interesse dell'Istituto a favore di soggetti privati e pubbliche amministrazioni.

professioni emergenti sul mercato del lavoro dell'Abruzzo. L'indagine individuava le professioni che, per i volumi di domanda attesi e per il significato critico che assumevano nel processo di sviluppo, potevano essere considerate come professioni chiave nel breve-medio periodo (2-3 anni)⁵²⁹.

Se dall'ottica economico-settoriale si passa a quella della tipologia di interventi, l'analisi del piano 1988-89 evidenzia:

- una contrazione delle attività del primo livello;
- un'espansione dei “corsi innovativi”⁵³⁰ che, da una parte, mirano ad assicurare una risposta formativa meglio finalizzata e adeguata alla dinamica dell'evoluzione di professioni e tecnologie, dall'altra costituiscono, per Enti e strutture coinvolte, incentivo a potenziare e arricchire le proprie capacità di intervento, nonché una alternativa che compensa il ridotto volume di attività ordinarie programmate⁵³¹;
- l'attivazioni di “progetti speciali”⁵³²;
- un ampio ed articolato panel di opportunità formative di aggiornamento/riqualificazione degli operatori della Formazione Professionale, destinate agli operatori di staff, al personale direttivo, ai docenti.

L'ultimo Piano del decennio, quello relativo all'a. f. 1989-90 (cfr. Tabella n. 32) conferma sostanzialmente le scelte dell'anno precedente, salvo piccole variazioni: i corsi per l'agricoltura rappresentano quasi il 17% del volume corsuale programmato, l'industria e l'artigianato il 33% mentre il terziario rimane sul 50%.

Se disponiamo i comparti in ordine decrescente per numero di corsi abbiamo la situazione descritta nel Grafico n. 69.

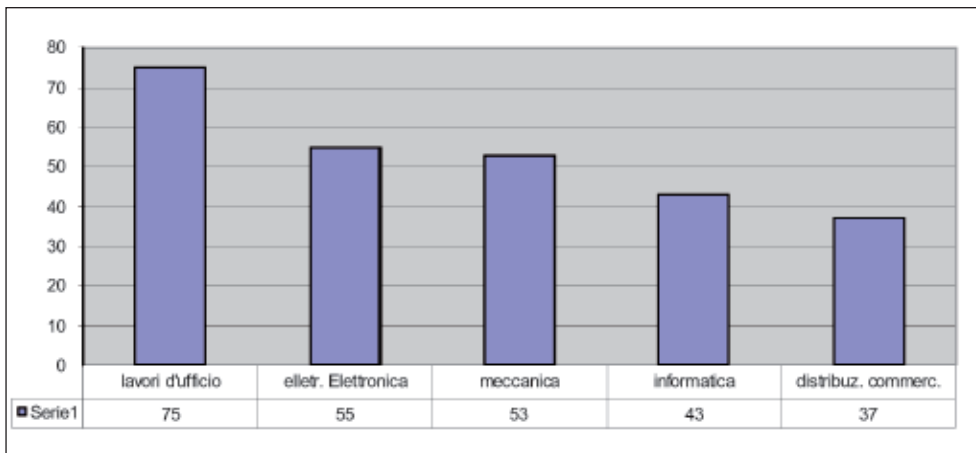
⁵²⁹ Un primo dato di rilievo emerso da tale indagine era costituito dalla quasi totale assenza delle professioni e dei mestieri più tradizionali e largamente prevalenti nel mercato del lavoro abruzzese. L'altro dato significativo era rappresentato dalla stima quantitativa della domanda che, per oltre un terzo del totale, sarebbe stata costituita da “imprenditori e lavoratori autonomi” e “operatori-programmatori elettronici”.

⁵³⁰ La progettazione degli interventi di secondo livello, la predisposizione dei programmi didattici e l'individuazione dei docenti, con ogni priorità per quelli della Formazione Professionale purché adeguatamente qualificati, relativamente ai settori: a) gestione e manutenzione delle opere infrastrutturali; b) valorizzazione dei beni ambientali; c) salvaguardia del territorio, sono stati affidati al FORMEZ, che si è avvalso anche di società ed istituti di ricerca ed Enti.

⁵³¹ REGIONE ABRUZZO, *Piano annuale di formazione professionale 1988-89*, op. cit.

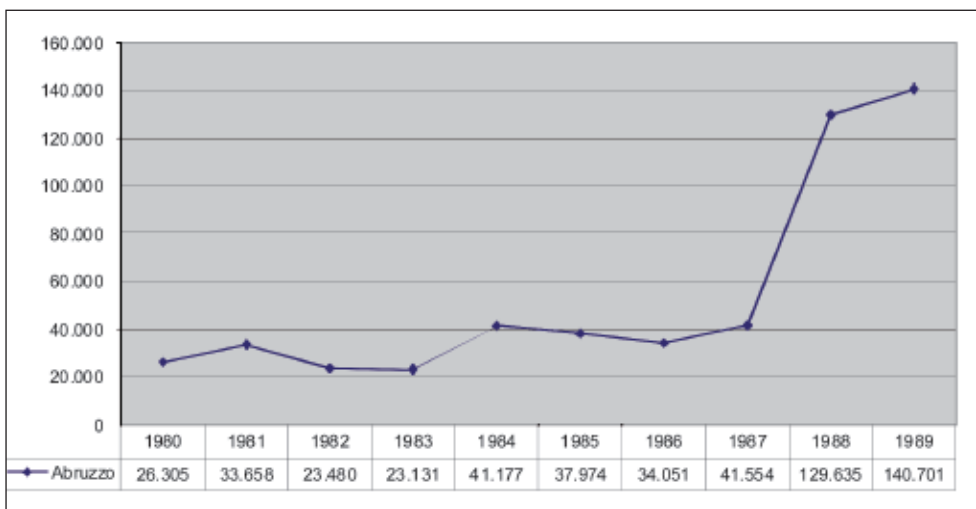
⁵³² Riguardavano: a) corsi post-diploma per allievi degli istituti tecnici, per figure professionali emergenti da affidare all'ANCIFAP e per la formazione imprenditoriale da affidare all'Elea/Olivetti; b) corsi di sperimentazione didattica mirati ad incentivare l'innovazione delle attività corsuali attraverso l'introduzione di nuove tecnologie e di nuovi modelli formativi: sperimentazione didattica per la formazione attraverso le tecniche della formazione a distanza da affidare all'ANCIFAP; sperimentazione di sistemi di gestione interattiva dell'apprendimento da affidare all'ELEA/Olivetti.

Grafico n. 69 - *Comparti con maggior numero di corsi (a. f. 1989-90)*



Dall'analisi sui bilanci regionali del decennio si ricostruisce la situazione rappresentata nel Grafico n. 70. L'impennata degli ultimi due anni si spiega con l'inserimento dei fondi previsti a carico del FSE:

Grafico n. 70 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL sui bilanci regionali*

Tabella n. 32 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO – SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	3	3	80	3		89
INDUSTRIA E ARTIG.	130	13	8	22		173
- Estrattiva	3					3
- Meccanica metallurgia	46	4		3		53
- Elettricità elettronica	48	4	1	2		55
- Chimica	4					4
- Edilizia	1					1
- Legno mobili arredam.	1			1		2
- Grafica fotografia cartot.	4	3		3		10
- Alimentare			4			4
- Abbigliamento	17	1	3	6		27
- Artigianato artistico	6	1		7		14
ATTIVITÀ TERZIARIE	106	79	33	47	2	267
- Acconciatura estetica	18		1	1		20
- Turismo	1	4				5
- Spettacolo		1	1	5		7
- Lavori ufficio	52	19	2	2		75
- Ristorazione	16	1		1		18
- Credito e assicurazione		1				1
- Attività promoz. Pub.		2				2
- Distribuzione commerc.	8			29		37
- Ecologia e ambiente		9	3			12
- Informatica	6	28	6	3		43
- Beni culturali		3	2			5
- Servizi socio-educativi	2		6			8
- Varie	3	11	12	6	2	34
TOTALE GENERALE	239	95	121	72	2	529

6.15. Regione Molise



La Regione si è dotata di una legge organica nei primi anni del decennio: la n. 3/83, *Disciplina della formazione professionale del Molise*⁵³³, successivamente integrata con la n. 8/85⁵³⁴.

La normativa presenta lo schema classico di una legge di prima generazione dopo la Legge quadro:

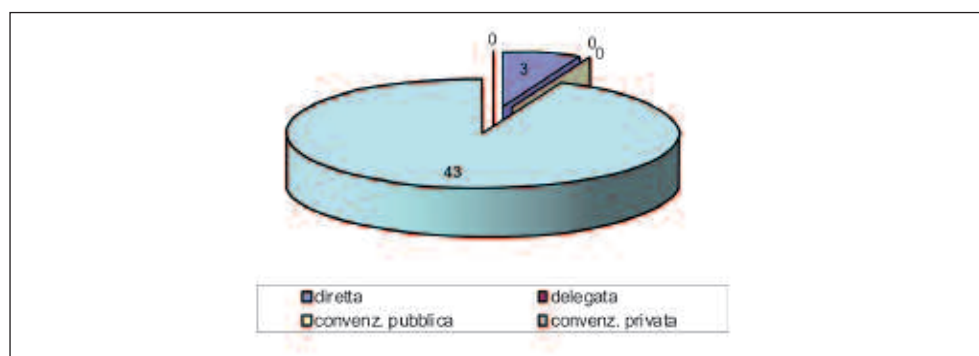
una programmazione delle attività triennale ed annuale (cfr. Figura n. 79), che si avvale della partecipazione, a titolo consultivo, di una Commissione (con una composizione un po' pletrica: 27 membri in rappresentanza delle istituzioni locali e delle organizzazioni sindacali);

la possibilità di una gestione diretta, realizzata da "strutture pubbliche", Enti locali e Istituti scolastici statali ed una convenzionata con i soggetti e i requisiti previsti dalla Legge quadro pubblici di cui viene riprodotto il testo in maniera letterale (cfr. Figura n. 80).

Nonostante le opportunità previste per soggetti pubblici, le attività erano svolte in maniera preponderante dagli Enti gestori convenzionati, che, nell'a. f. 1989-90, con 43 sedi su 46 rappresentavano il 93,5% di tutte le strutture formativo-professionali presenti sul territorio molisano (cfr. Grafico n. 71). Le strutture pubbliche erano rappresentate da 3 CFP regionali di Campobasso, di Sessano del Molise e di Campomarino, che costituivano, nell'organizzazione regionale (art. 28), Uffici periferici dell'Assessorato (cfr. Figura n. 81).

L'Ufficio mercato del Lavoro si occupava anche dell'osservatorio sul mercato del lavoro; ma in tutto il decennio non è stato mai operativo.

Grafico n. 71 - Sedi formative per tipologia di gestione (a.f. 1989-1990)



⁵³³ In B.U.R. MOLISE, n. 2, del 1 febbraio 1983.

⁵³⁴ L. reg. n. 8 del 19 aprile 1985, *Disposizioni integrative alla legge regionale 17 gennaio 1983, n. 3 recante norme sulla disciplina della formazione professionale nel Molise*, in B.U.R. MOLISE, n. 9, del 30 aprile 1985.

Figura n. 79 - Processo programmatico (L. reg. 3/83)

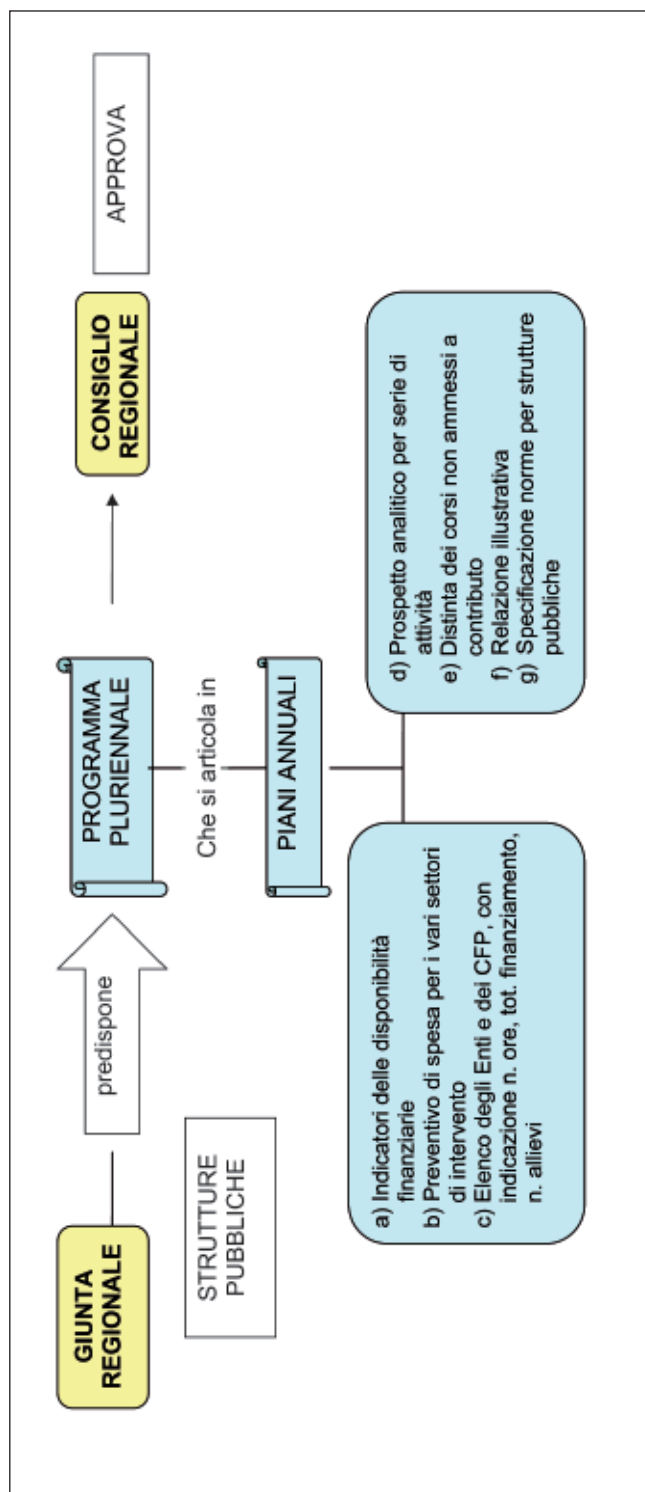


Figura n. 80 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 3/83)

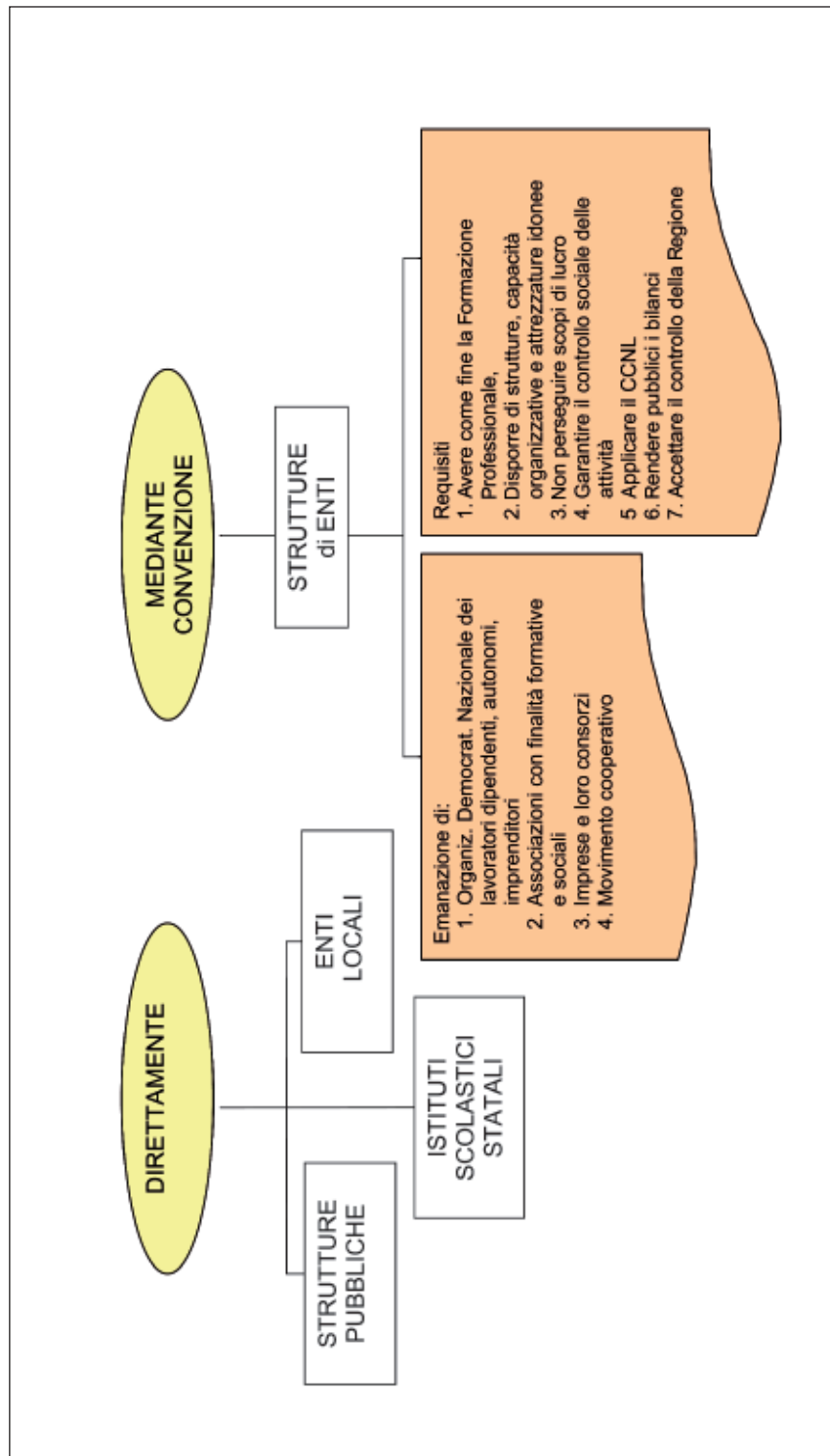
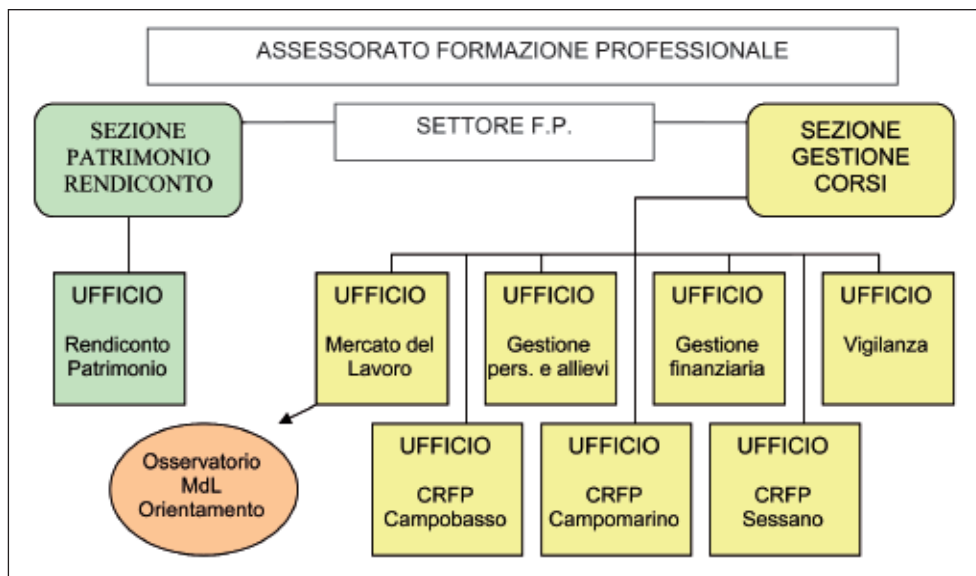


Figura n. 81 - *Struttura dell'Assessorato alla Formazione Professionale*



La L. reg. n. 3/83 non prevedeva l'istituto della delega, in considerazione delle ridotte dimensioni del territorio molisano e della sua popolazione (circa 300.000 abitanti).

Proprio le strutture di formazione regionali, a partire dall'86 sono state al centro di un disegno riformatore di ampio respiro; disegno che poggiava su considerazioni di ordine politico-culturale, su un obiettivo operativo e su una strategia relativa alle risorse umane.

La premessa di ordine culturale consisteva nel considerare gli strumenti e le strategie delle politiche attive del lavoro in una visione sistemica e, conseguentemente, prevederne una loro gestione unitaria in termini di servizi.

Da tale considerazioni scaturiva l'esigenza di creare un Centro-servizi regionale, ottenuto trasformando i CFP regionali in una rete di strutture agenziali locali per l'erogazione di prestazioni e servizi non solo formativi.

La mutata missione dei Centri di Formazione Professionale regionali implicava la formazione degli operatori che fossero stati impegnati nelle nuove funzioni. Operatori che vennero scelti tra il personale pubblico e quello dell'area convenzionata.

Il Centro di Campobasso per la sua funzione centrale nel contesto territoriale regionale, assumeva il ruolo di momento unificante dell'intero sistema.

Presso il centro di Campobasso doveva operare il Comitato tecnico scientifico di indirizzo, "luogo di rappresentanza e di legittimazione", che prevedeva la presenza della Regione (come responsabile della programmazione e del controllo),

degli Enti locali (come soggetti privilegiati di rappresentanza sociale e generali detentori di necessità concrete, di fabbisogni e di vocazioni), delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, degli uffici periferici del Ministero del lavoro, dell'industria e del tesoro (detentori di contenuti programmatici di più ampio respiro) e del mondo della scuola.

Il sistema del Centro servizi si muoveva operativamente lungo cinque direttrici: orientamento, osservazione e lettura del mercato del lavoro, tecnologie applicate alla didattica e alla gestione dei sistemi produttivi, assistenza alle piccole e medie aziende⁵³⁵. Questo panel di servizi era stato definito e progettato a seguito di una indagine tra alcuni soggetti e componenti istituzionali e/o sociali, potenziali fruitori dei servizi.

La formazione degli operatori, 100 persone, avveniva in due fasi: la prima per l'acquisizione delle competenze professionali relative alle aree suddette mediante formazione d'aula e la seconda, in contemporanea all'implementazione del centro, mediante formazione on the job. La formazione d'aula e il tutoraggio nell'on the job erano stati affidati all'ANCIFAP.

⁵³⁵ 1. - *Orientamento professionale*; attività di ricerca: *follow up* dopo la formazione, orientamento per categorie svantaggiate; attività di *consulting*; informazione ed orientamento a favore dei giovani della scuola dell'obbligo e delle scuole superiori e dei giovani che si iscrivono ai corsi di formazione professionale, attività di formazione e di sensibilizzazione a favore degli operatori del sistema formativo regionale, elaborazione di una guida all'orientamento, studio di fattibilità di una struttura di sportelli informa-giovani, attività di orientamento dei soggetti che si iscrivono all'Ufficio di collocamento; 2. - *Mercato del lavoro*: ricerca sui fabbisogni formativi legati ai contratti di formazione-lavoro, ricerche sulle dinamiche dell'impiego, ricerche sul fabbisogno formativo negli Enti locali, con particolare riferimento ai Comuni. Servizio banca-dati: elaborazione di uno studio sull'architettura del sistema banca-dati del servizio e del sistema di procedure e collocatorio comunali; elaborazione di uno studio di reporting funzionale a fornire informazioni rilevanti ai vari livelli della committenza e della consulenza; 3. - *Strumenti informatici applicati alla didattica*: studio ed elaborazione di un modello di sistema informatico per la gestione di mediateche distribuite sul territorio, individualizzazione dei ruoli e della professionalità richiesta delle risorse umane utilizzate, elaborazione di programmi didattici integrati; studio ed elaborazione di un modello di sistema informatico per la raccolta, l'elaborazione e l'archiviazione dei dati relativi alla gestione amministrativo-contabile della formazione professionale, individuazione delle competenze e delle capacità operative richieste per la gestione di tale sistema, elaborazione di programmi didattici; studio di un modello gestionale informatizzato per la gestione di aziende di piccola/media dimensione e di supporto all'imprenditore, elaborazione di programmi didattici per l'applicazione e la gestione di tali modelli; pianificazione di interventi formativi a titolo sperimentale a favore di un campione dei possibili fruitori dei suddetti prodotti/servizi; gestione di interventi formativi a favore degli operatori del sistema formativo regionale; 4. - *Sussidi audiovisivi*: elaborazione di sussidi didattici a supporto di programma per le attività formative speciali ed ai programmi didattici elaborati dalle altre aree funzionali del centro servizi; elaborazione dell'immagine del Centro-servizi attraverso la costituzione di supporti editoriali a stampa ed audiovisivi; elaborazione di una ipotesi di progetto editoriale per la diffusione di una cultura innovativa e di iniziative attivate dal centro servizi; 5. - *Consulenza a piccole e medie aziende* per interventi di qualificazione o di riconversione del personale: individuazione dei bisogni di formazione professionale ed elaborazione di interventi formativi con particolare riferimento alle PMI, ed alle imprese artigiane; elaborazione e conduzione a titolo sperimentale di attività formative sperimentali; conduzione di attività formative innovative e sperimentali a favore degli operatori del sistema formativo regionale.

Nel 1987-88 è stata avviata la prima fase e nel 1989 si è passati alla seconda⁵³⁶.

L'insieme del progetto descritto appare un'operazione gigantesca; i suoi risultati, però, sono stati molto lontani da quelli ipotizzati. Succede. Succede, soprattutto, quando un progetto prescinde dalla realtà e dalla storia di un sistema e risponde a logiche della innovazione per l'innovazione.

Dopo anni di piani annuali di formazione sempre uguali a se stessi, sia per inerzia politica sia per i tanti condizionamenti da parte degli assetti gestionali consolidati, nel Piano '88-89 si assiste a delle variazioni di rotta.

Ci sono novità nella procedura di programmazione; era stato, infatti, richiesto ai Comuni, mediante un'apposita circolare, di segnalare le attività corsuali più congrue e le istanze comunali sono state in gran parte recepite.

E ci sono novità anche nella scelta degli interventi da realizzare. Il Piano, infatti, intende rispondere alle esigenze di una struttura produttiva dicotomizzata, che vede, da una parte un numero ristretto di iniziative dotate di un assetto strategico forte ed orientate su settori in crescita costruiti su prospettive di proiezione all'esterno e di acquisizione di posizionamento di livello nazionale (industria automobilistica e turistica in particolare), che non sono state in grado, però, di svolgere un effetto di trascinamento e di sviluppo dell'indotto; dall'altra la quasi totalità delle aziende, con bassi livelli dimensionali e afflitta da incrostazioni provinciali.

Rispetto a questa situazione critica il piano propone:

- la creazione, in termini formativi, di figure consulenziali da utilizzarsi presso le associazioni e le strutture consortili che rappresentano le aziende;
- un consistente peso dato alle attività di secondo livello;
- un forte ridimensionamento del volume corsuale per l'artigianato dei servizi (soprattutto nel settore dell'acconciatura ed estetica, nel quale alla notevole domanda di formazione non fa riscontro una corrispondente domanda di lavoro), e parallelamente un incremento delle attività orientate in modo particolare al management ed all'utilizzazione di una strumentazione informatica considerata nei suoi aspetti pervasivi e trasversali, che coinvolge, cioè, tutte le aree e tutti i livelli lavorativi.

Gli effetti di tali scelte si possono rintracciare anche nel Piano dell'a. f. 1989-90 (cfr. Tabella n. 33), dove:

- le attività di secondo livello rappresentano il 22,5% di tutto il volume corsuale programmato e quelle per adulti il 36,5%;
- i corsi di informatica sono i più numerosi non solo del macro-settore terziario (dove rappresentano il 28%), ma di tutto il Piano (18%).

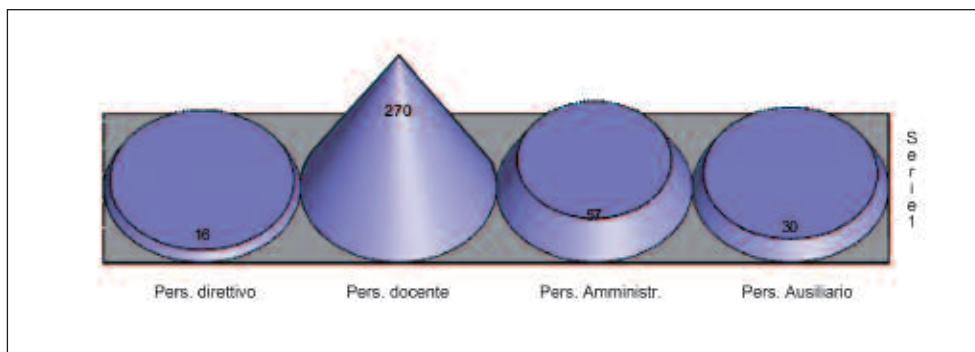
⁵³⁶ Gli obiettivi di questa seconda fase, contenuti nella Premessa al *Piano 1988-89* (p. 13), sono: "a) rendere gli operatori capaci di predisporre progetti e di sperimentarne la fattibilità attraverso compiti operativi concreti; b) acquistare le conoscenze-competenze necessarie allo sviluppo di questi progetti, secondo le modalità di un piano di formazione-lavoro (*on the job*) mirato; c) produrre uno spettro di prodotti servizi da offrire in una logica di continuità nel momento della fase pilota e di entrata a regime del Centro-servizi".

Tabella n. 33 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	1		23			24
- Agricoltura	1		22			23
- Pesca e acquacoltura			1			1
INDUSTRIA E ARTIG.	35	15	6			56
- Meccanica metallurgia	7					7
- Elettricità elettronica	6			1		7
- Edilizia	1		6			7
- Grafica fotografia cartot.						2
- Alimentare						9
- Abbigliamento	20			2		22
- Artigianato artistico			1	1		2
ATTIVITÀ TERZIARIE	40	51	45	11		147
- Acconciatura estetica	8		1			9
- Turismo		2	1			3
- Spettacolo	1	2	1			4
- Lavori ufficio	13	4	20	1		38
- Ristorazione	5					5
- Credito e assicurazione			1			1
- Attività promoz. pub.			2			2
- Distribuzione commerc.			2	3		5
- Ecologia e ambiente		1	4			5
- Informatica	2	35	4			41
- Beni culturali		1	1			2
- Servizi socio-educativi	5	5	2			12
- Varie	6	1	6	7		20
TOTALE GENERALE	76	51	83	17		227

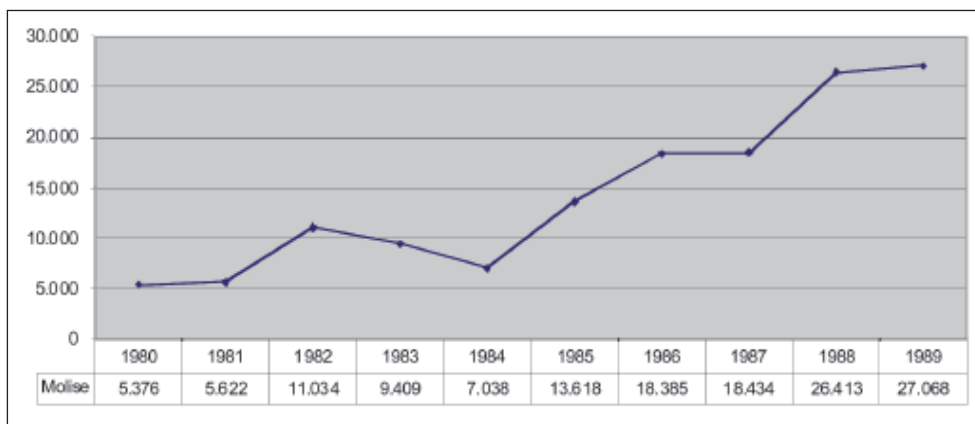
Nell'a. f. 1987-88 l'area convenzionata del sistema molisano che, rammentiamolo, rappresentava oltre il 90% di tutte le strutture formative della Regione, disponeva di 373 operatori, con una distribuzione per funzione illustrata nel Grafico n. 72. Il segmento più consistente, costituito dai docenti, è abbastanza giovane: 234, infatti, hanno meno di 40 anni (86,7%) e 134 meno di 30 (50%). I 270 docenti sono prevalentemente femmine (56,7%).

Grafico n. 72 - *Personale dell'area convenzionata distribuito per funzione (a. f. 1989-90)*



Dall'analisi dei bilanci regionali si possono ricostruire le previsioni di spesa per la Formazione Professionale per ciascuno degli anni del decennio. Un decennio che, a parte una flessione di risorse nel biennio '83-84, conosce un'progressione molto lineare.

Grafico n. 73 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazione ISFOL sui bilanci regionali*

6.16. Regione Campania



Sotto il profilo normativo, negli anni '80, il sistema formativo campano si caratterizza per un'anomalia: da una parte ha il più alto tasso di produzione legislativa, dall'altro ha come riferimento normativo organico una "vecchia" legge emanata prima della regolamentazione quadro nazionale (L. reg. 30 luglio 1977, n. 40, *Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale*)⁵³⁷.

Questa apparente contraddizione si spiega con un evento che sconvolge gli assetti preesistenti e cambia il volto della Formazione Professionale campana; un evento, per certi versi traumatico, che segna il decennio: la regionalizzazione del personale degli Enti convenzionati.

Tutto ha inizio con la L. reg. n. 32/84⁵³⁸ che istituisce il "Ruolo speciale della Giunta Regionale" tendente ad eliminare il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, maturato alla data del 29 settembre 1984 e operante nei CFP dei Comuni, delle Comunità montane e degli Enti terzi di formazione, che la L. reg. n. 40/77 individuava come possibili soggetti gestori di CFP (cfr. Figura n. 82).

La legge dava avvio alla regionalizzazione del personale ma non procedeva alla pubblicizzazione delle strutture. In altri termini i CFP rimanevano degli Enti (alcuni dei quali, peraltro, erano oggetto di indagine giudiziaria), ma il personale transitava nei ruoli della Regione.

Perplessità di tipo giuridico (ma, soprattutto, volontà politiche) impedivano la riutilizzazione del personale, ormai alle dipendenze della Regione, anche se in regime atipico fino alla conclusione delle operazioni concorsuali previste dalla legge sopra citata, nelle strutture operative private.

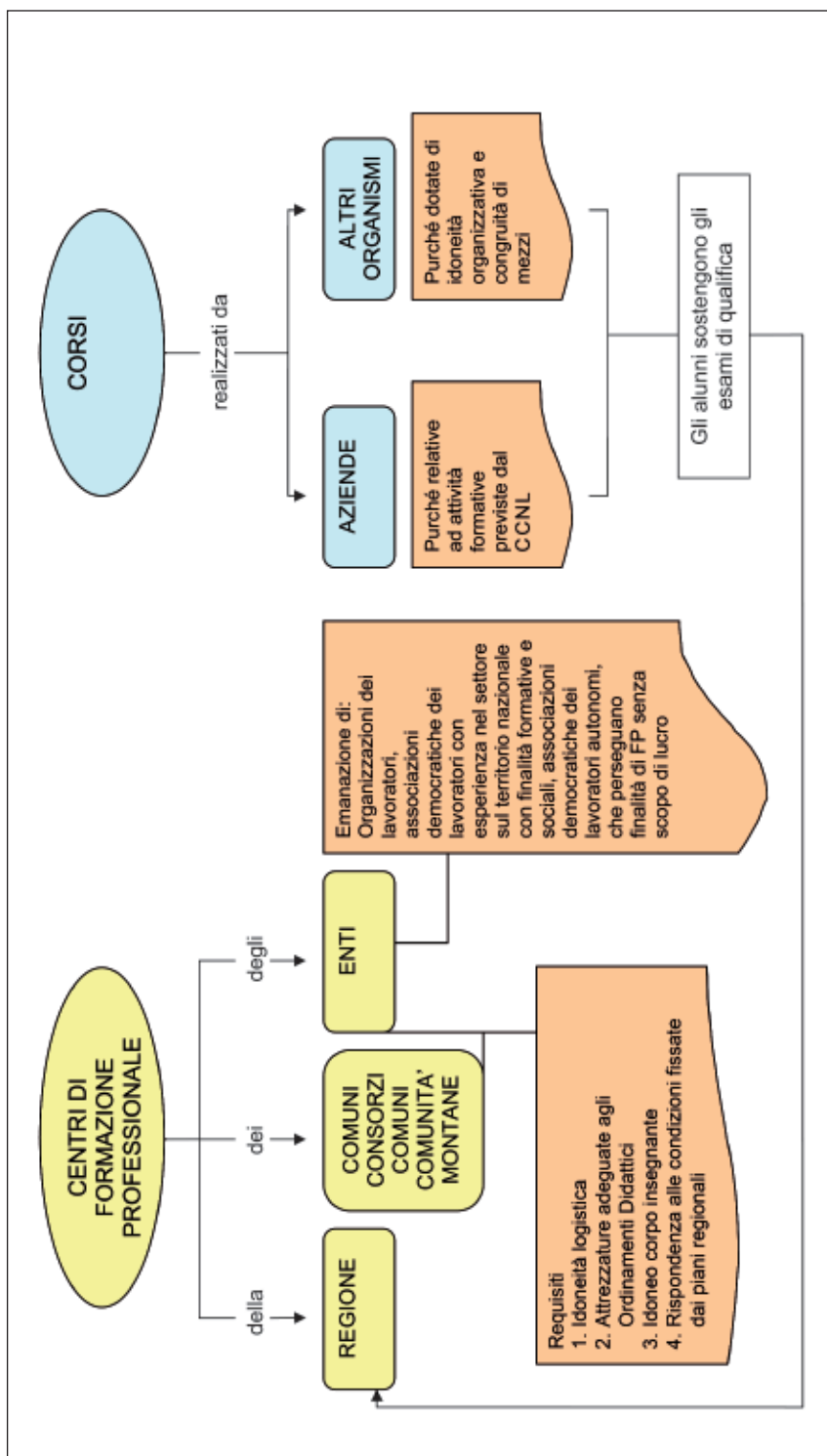
Dal 1985, pertanto, tutti i CFP "non regionali" cessavano ogni attività formativa, mentre gli operatori rimanevano in attesa di iniziare un processo di aggiornamento e/o riconversione, al termine del quale avrebbero dovuto essere impegnati:

- nell'attività corsuale dei Centri di Formazione Professionale regionali;
- nei 62 Centri di orientamento professionale, uno per ogni Distretto scolastico;
- nei 6 Centri-Pilota: G. Galilei di Avellino, E. Barsanti di Benevento, A. Marino di Caserta, A. Pacinotti di Napoli, E. Torricelli di Pomigliano, E. Mattei di Salerno;
- nei 5 Osservatori territoriali sul mercato del lavoro che operano, a livello provinciale, come struttura territoriale dell'ORMEL, Osservatorio regionale sul mercato del lavoro.

⁵³⁷ In B.U.R. CAMPANIA, n. 34, del 6 agosto 1977. La legge è stata successivamente modificata dalla L. reg. n. 54 del 29 maggio 1980, *Delega e sub delega di funzioni regionali ai Comuni, alle Comunità Montane e alle Province e disciplina di provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali concernenti le funzioni delegate e sub delegate*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 34, del 16 giugno 1980 e dalla L. reg. n. 62 del 18.8.1981, *Modifiche alla legge regionale 30.7.1977 n. 40*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 66 del 15 settembre 1981.

⁵³⁸ L. reg. n. 32 del 09.07.1984, *Istituzione del ruolo speciale della Giunta regionale ad esaurimento del personale della formazione professionale*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 42, del 17 luglio 1984.

Figura n. 82 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 40/77)



È per supportare questa manovra complessa che vengono emanate la L. reg. n. 18/85 sui Centri Pilota⁵³⁹, la L. reg. n. 9/85 sui Centri di orientamento professionale⁵⁴⁰, la L. reg. n. 10/86 sull'Osservatorio sul mercato del lavoro⁵⁴¹.

I Centri Pilota, organicamente inseriti come uffici provinciali nella struttura del Servizio Regionale Formazione Professionale, sono chiamati ad essere una struttura di servizi (formazione, informazione, consulenza, ricerca, sperimentazione ...) per l'intero sistema formativo (cfr. Figura n. 83).

Figura n. 83 - *Compiti dei Centri Pilota (L. reg. n. 18/85)*



I Centri di orientamento “hanno funzione di consulenza in relazione ai servizi psico-socio-culturali a struttura pluridisciplinare nel contesto della programmazione formativa regionale”⁵⁴² e si strutturano in tre aree operative (cfr. Figura n. 84).

⁵³⁹ L. reg. n. 18 dell'8 marzo 1985, *Istituzione dei Centri Pilota*, in B.U.R., n. 17, del 19 marzo 1985.

⁵⁴⁰ L. reg. n. 9 del 21.1.1985, *Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di orientamento professionale*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 5 del 28 gennaio 1985.

⁵⁴¹ L. reg. n. 10 del 16 marzo 1986, *Osservatorio regionale del mercato del lavoro* in B.U.R., n. 21 del 3 aprile 1986.

⁵⁴² Art. 2 della L. reg. 9/85. All'art. 3 si specifica che “l'attività è finalizzata a promuovere: a) una responsabile scelta degli utenti verso gli indirizzi di formazione professionale ed attività lavorative; b) l'inserimento lavorativo dei giovani in cerca di prima occupazione; c) il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro; d) la qualificazione, riqualificazione, l'aggiornamento professionale dei lavoratori; e) l'inserimento degli invalidi, dei disabili, dei devianti e dei ristretti, nelle strutture formative e nel mondo del lavoro...”.

Figura n. 84 - Aree operative dei Centri di orientamento. Regione Campania (L. reg. n. 9/85)

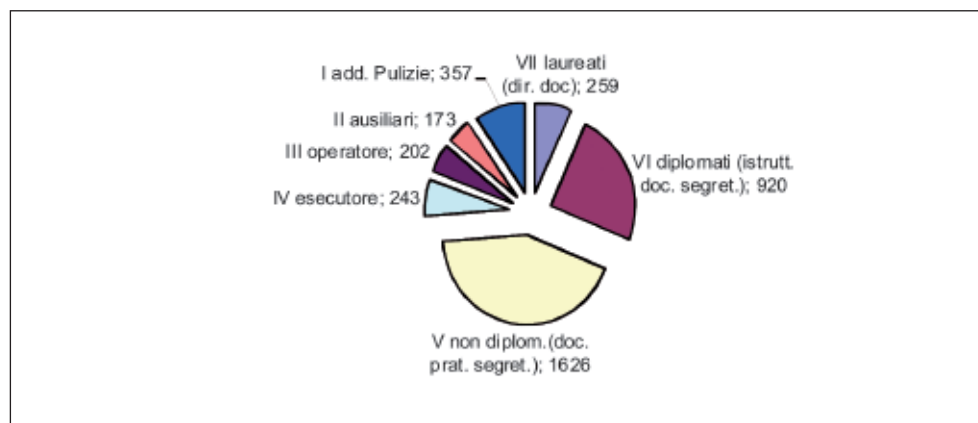


L'Osservatorio sul mercato del lavoro realizza un'attività di "osservazione permanente delle componenti strutturali della domanda e delle offerte di lavoro e delle relative evoluzioni, necessarie per la programmazione degli interventi in materia di orientamento, di formazione professionale e di occupazione" (art. 2 L. reg. 10/86).

Il numero degli operatori regionalizzati ammontava a 3.780, inquadrati nei livelli dal VII al I⁵⁴³ (cfr. Grafico n. 74).

Successivamente il numero degli operatori da avviare al processo di aggiornamento e/o riconversione, veniva ridimensionato a 3.145; ne rimanevano esclusi, infatti, gli ultra cinquantacinquenni e gli ausiliari.

Grafico n. 74 - Operatori regionalizzati per livello di inquadramento



⁵⁴³ VII livello: istruttore direttivo (direttore laureato - docente laureato); VI livello: istruttore (istruttore diplomato - docente diplomato - direttore diplomato - segretario diplomato); V livello: collaboratore professionale (docente tecnico pratico non diplomato - segretario non diplomato); IV livello: esecutore; III livello: operatore; II livello: ausiliari; I livello: addetti pulizie.

Il processo formativo (della durata complessiva di 648 ore) si articolava in due fasi:

- la prima (fase comune) della durata di n. 216 ore, si proponeva di adeguare la capacità professionale degli operatori alla nuova realtà culturale e tecnologica;
- la seconda (fase professionale) della durata di n. 432 ore, aveva l’obiettivo di sviluppare la formazione specifica degli operatori che “assumeranno nuovi ruoli e di riqualificare ed aggiornare gli altri, a fronte delle innovazioni tecnologiche”⁵⁴⁴.

La progettazione, l’organizzazione e la realizzazione dell’intero processo è stata affidata all’ANCIFAP, che poteva avvalersi “di istituzioni universitarie, della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dell’Azienda speciale della Camera di Commercio di Napoli CESVITEC⁵⁴⁵ (Centro per lo sviluppo tecnologico), del FORMEZ e di altri Enti, Istituti ed organizzazioni specializzati e anche di singoli esperti”. Era stato istituito un Comitato di indirizzo e di coordinamento generale presieduto dall’Assessore e composto dal Direttore Generale dell’ISFOL (vice-presidente) e da funzionari regionali, dall’ISFOL e dall’ANCIFAP.

La spesa complessiva prevista per l’intera operazione ammontava a 21 miliardi e 483 milioni, a carico dell’art. 26 della legge 845/78⁵⁴⁶.

Come si può notare l’intero processo, almeno in termini astratti, sembra ragionevole. Infatti:

- il personale in questione (con contratto a tempo indeterminato), di fatto grava sulle casse regionali e, quindi, la sua pubblicizzazione non comporta alla Regione costi ulteriori;
- chiara la destinazione di tale personale: i centri-pilota regionali, i centri di orientamento, gli osservatori sul mercato del lavoro;
- l’utilizzazione del personale regionalizzato è l’occasione per riqualificare le strutture formative o attivare nuovi servizi pubblici. Per quanto riguarda i Centri-pilota si intendeva avviare un processo di valorizzazione di alcuni Centri della gestione regionale, finora considerata il segmento più debole del sistema, fino a farli diventare fenomeni esemplari. Con l’istituzione dei Centri

⁵⁴⁴ Delibera Consiglio Regionale n. 95/3 del 22 maggio 1986.

⁵⁴⁵ Fondato nel 1972 con la missione di favorire il collegamento tra ricerca e impresa. Nei primi anni il Cevitec affronta i problemi di aggiornamento tecnologico delle piccole imprese fornitrici e dell’indotto della grande. Dalla fine anni ’70 e primi anni ’80, il Cevitec sviluppa interventi di trasferimento di tecnologie dai laboratori di ricerca universitari alle imprese. Negli anni successivi sarà impegnato in programmi di diffusione dei risultati dei progetti finalizzati del CNR. Formerà, tra l’altro, i primi *energy managers* della regione, fino ad approdare, nei primi anni ’90 ad un sistema di servizi integrati per l’innovazione, e a trasformarsi alla fine del decennio in organizzazione “*knowledge ed internet based*”.

⁵⁴⁶ Un terzo delle maggiori entrate dell’aumento contributivo previsto dall’art. 25 della Legge Quadro confluiva in un conto presso la Tesoreria dello Stato per integrare il finanziamento di progetti speciali nei territori del Mezzogiorno.

per l'orientamento, inoltre, si voleva rispondere a bisogni diffusi nei cittadini con servizi capillarmente distribuiti sul territorio. Con gli osservatori, infine, si intendeva dotare la governance pubblica delle politiche del lavoro di un quadro informativo sistematico e ricorrente sugli andamenti e le evoluzioni dell'occupazione a livello provinciale; un quadro in grado di orientare la programmazione degli interventi orientativi formativi e delle misure per l'occupazione;

- naturalmente, per adattare gli operatori ai nuovi compiti nei Centri pilota, nei Centri di orientamento e negli Osservatori occorre avviare processi formativi di riqualificazione.

In effetti le cose sono andate diversamente e non potevano andare altrimenti, se si considera che:

la ratio iniziale che ha attivato la manovra non era rappresentata dalla volontà di creare nuovi servizi (di cui si sentiva la necessità) o di riqualificare la gestione della Formazione Professionale (operazione indispensabile), ma di dare sicurezza agli operatori. E cosa c'è di più sicuro di un contratto pubblico? La sollecitazione prima era, infatti, di natura sindacale. Il primo passo non lo fecero i politici, ma i sindacalisti che rappresentavano gli operatori.

I tempi tecnici per l'attivazione e la messa a regime dei Centri di orientamento e degli Osservatori sono molto laboriosi. Occorre, infatti, disporre di una logistica idonea, di un'organizzazione strutturata, di modelli concettuali ed operativi e di strumenti e procedure validati dalla sperimentazione. Tali strutture, inoltre, sono in grado di assorbire solo una piccola parte dei 3.780 operatori.

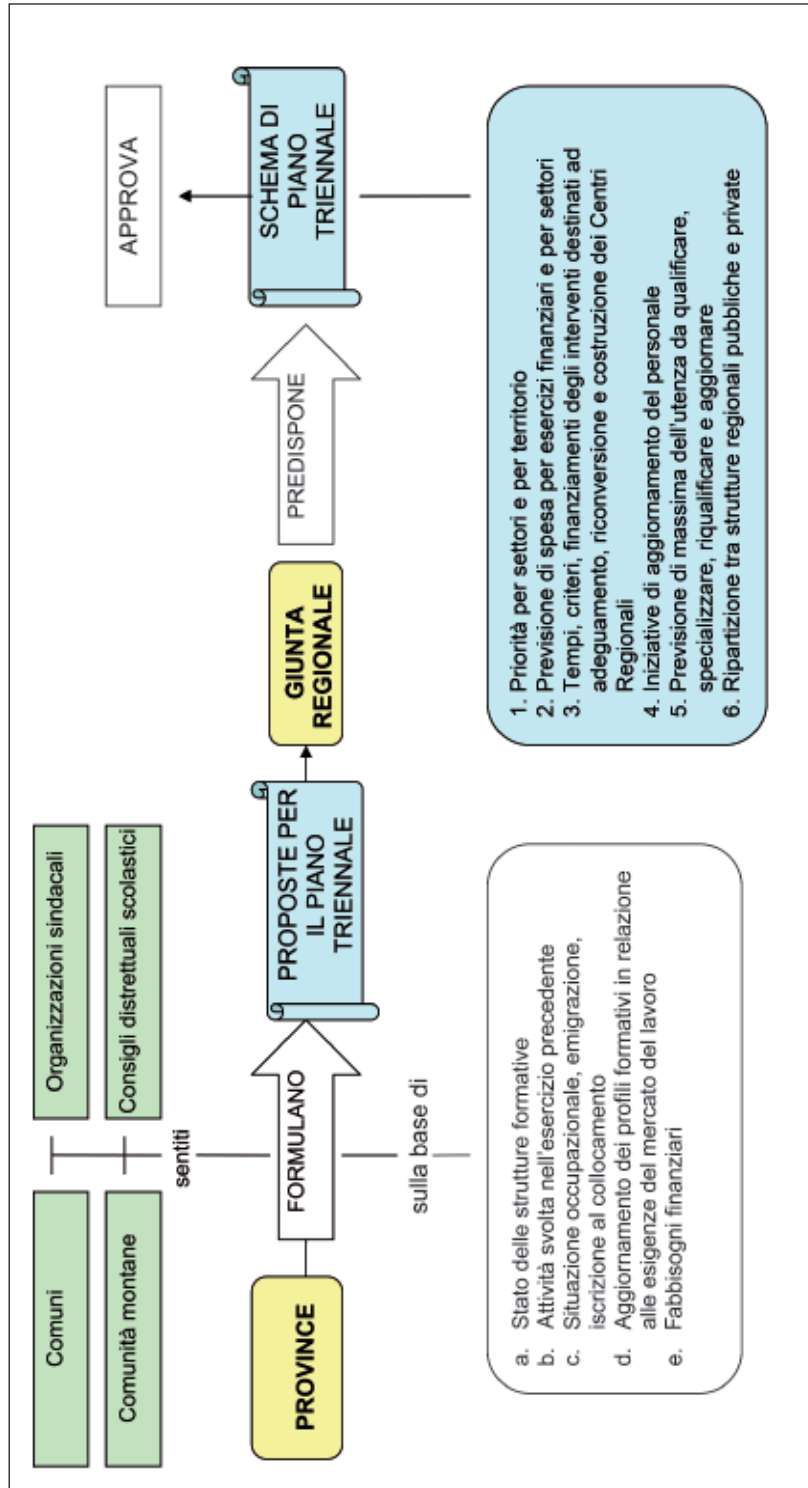
Le competenze professionali per supportare la operatività dei Centri Pilota, dei Centri di orientamento e degli Osservatori poggiano su saperi e su capacità, prevalentemente intellettuali basate su processi euristici acquisibili solo dopo un percorso formativo consistente e specialistico. Gli operatori in questione, di cui peraltro solo il 6,8% munito di laurea, invece, sono stati avviati a percorsi formativi brevi e generici.

Dopo due anni dall'emanazione della legge che istituiva il ruolo speciale, l'unica soluzione, per l'utilizzazione dell'ex personale degli Enti convenzionati, definita praticabile dalla relazione che accompagna il *Programma d'intervento in materia di formazione professionale per l'anno 1986-87*, è quella affidata al "potenziamento dei CFP che dipendono direttamente dalla Regione, con l'istituzione di sezioni staccate in quelle località in cui già si disponga di locali ed attrezzature appartenenti alla Regione stessa o ad altre istituzioni, che in proposito abbiano manifestato la propria disponibilità"⁵⁴⁷.

Il piano 1986-87, realizzato grosso modo secondo l'iter previsto dalla L. reg. n. 40/77 (cfr. Figura n. 85), esclusivamente compiuto da CFP regionali, da Enti de-

⁵⁴⁷ Delibera Consiglio Regionale n. 95/3 del 22 maggio 1986.

Figura n. 85 - Processo programmatico (L. reg. n. 40/77)



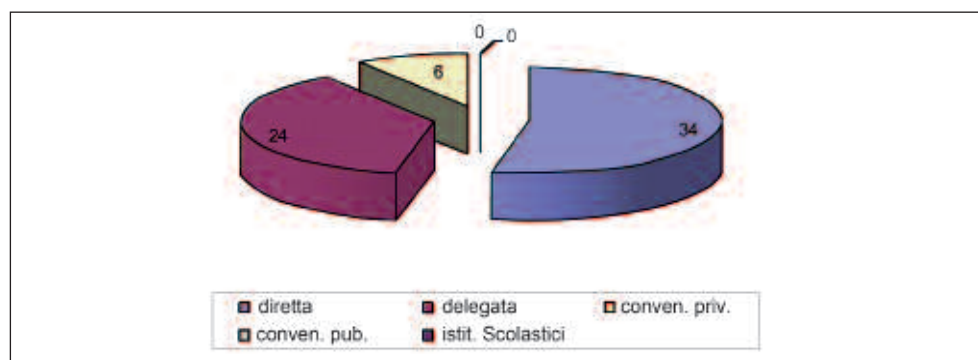
legati e da enti bilaterali, riesce ad assorbire circa la metà degli operatori del ruolo speciale⁵⁴⁸.

Nel marzo del 1987 la Regione provvede a fissare per legge, la n. 22/87⁵⁴⁹, i criteri per la mobilità del personale; criteri con cui formare graduatorie provinciali articolate per profili professionali⁵⁵⁰. Il personale non ancora impegnato in attività formative veniva utilizzato presso i Servizi della Regione in attesa di essere destinato alla Formazione Professionale.

La situazione creata dalla L. reg. n. 32/84, si può verificare:

- nel Grafico n. 75, che riproduce la situazione della gestione dell'anno formativo 1989-90. L'area regionale rappresenta oltre il 50% delle strutture formative campane e quella delegata il 37,5%. L'area pubblica, pertanto, opera in Campania quasi in regime di monopolio, contando sul 90% delle sedi formative presenti sul territorio regionale;
- nella Tabella 34 che riporta il numero di corsi per tipologia formativa e settore di attività. Innanzitutto, va notato il ridotto numero di corsi (609) rispetto agli operatori del "ruolo speciale". Se ne ha una idea se confrontiamo questi dati con quelli, ad esempio, della Lombardia che in quell'anno con 3500 operatori sviluppava un volume corsuale di oltre 3300 corsi.

Grafico n. 75 - Numero sedi formative per tipologie di gestione (a. f. 1989-1990)



⁵⁴⁸ Il personale è stato impegnato in attività svolte nei CFP regionali (325 corsi); in attività realizzate presso sedi messe a disposizione della Regione dai Comuni (136 corsi, attuati con l'utilizzo di 463 operatori di mobilità); in corsi abilitanti al ruolo di agenti e rappresentanti del commercio; in corsi per impiantisti termici e conduttori di generatori di vapore da realizzarsi presso gli IPSIA e/o aziende; in attività speciali per minori disadattati, gestite direttamente dai CFP regionali e svolte presso aziende o imprese; in attività speciali per detenuti, gestiti direttamente dai CFP regionali con l'utilizzazione di 256 operatori in mobilità; in corsi attuati da Comunità montane, Comuni, Enti paritetici sociali con compiti di interesse pubblico, con l'utilizzazione di 1.035 operatori del ruolo speciale; in un intervento per quadri aziendali, gestito dal Centro regionale formazione quadri.

⁵⁴⁹ L. reg. n. 22 del 03.04.1987, *Criteri per la mobilità del personale di cui all'articolo 1 della Legge regionale n. 32 del 9 luglio 1984*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 19, del 13 aprile 1987.

⁵⁵⁰ Direttori, docenti, responsabili dei servizi generali e di segreteria, collaboratori amministrativi, operatori tecnici e operatori amministrativi, ausiliari dei servizi generali.

Tabella n. 34 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA						
INDUSTRIA E ARTIG.	132	9		16		157
- Estrattiva				8		8
- Meccanica metallurgia	28	3		8		39
- Elettricità elettronica	50	5				55
- Chimica	2					2
- Edilizia	5					5
- Alimentare	2					2
- Abbigliamento	37	1				38
- Artigianato artistico	8					8
ATTIVITÀ TERZIARIE	129	32		291		452
- Acconciatura estetica	18					18
- Turismo	6	1				7
- Spettacolo	1	1				2
- Lavori ufficio	57	2				59
- Ristorazione	26					26
- Attività promoz. pub.	3	1				4
- Distribuzione commerc.						280
- Ecologia e ambiente		1				1
- Informatica	13	21				34
- Servizi socio-educativi	2	5				7
- Varie	3			11		14
TOTALE GENERALE	261	41		307		609

Il Piano '89-90 dichiarava due obiettivi:

- l'ampliamento delle tipologie degli interventi formativi, in particolare, un'espansione delle attività di II livello che viene definita "area strategica", (in considerazione della forte espansione della scolarità post-obbligatoria) e sulla quale "si dovrà dispiegare l'interazione tra scuola secondaria superiore, formazione professionale e Università". Nell'area della prima qualificazione, si prometteva l'adozione di criteri "più oculati" nella sezione delle attività e il taglio di quelle più obsolete;
- il riequilibrio dei rapporti tra gli interventi formativi relativi ai diversi settori e comparti.

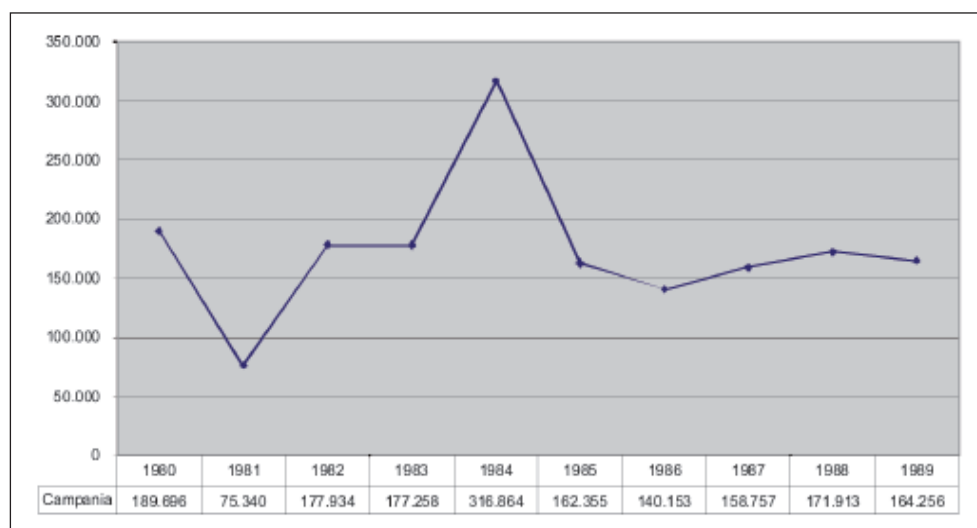
Per quanto riguarda il primo obiettivo, nonostante le dichiarazioni, va notato il basso numero di corsi di II livello (che si mantiene sotto la media nazionale, facendo registrare, un 6,7%).

Per quanto riguarda il secondo obiettivo si nota una apertura a settori non tradizionali compresi nei piani (telecomunicazioni, sistemi di automazione, biotecnologie e fibre ottiche).

In generale si può osservare la netta prevalenza del terziario che rappresenta il 74% di tutti i corsi programmati dalla Campania; una prevalenza a cui contribuiscono in maniera determinate i corsi di iscrizione al registro degli esercenti del commercio (R.E.C) e quelli del registro agenti commercio (R.A.C.).

Da ultimo occorre parlare anche delle risorse finanziarie del settore. La spesa preventivata in ciascun anno del decennio per le attività di Formazione Professionale è quella riportata nel Grafico n. 76.

Grafico n. 76 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80



6.17. Regione Basilicata



Il sistema di Formazione Professionale lucano si caratterizza:

- per un volume di interventi quantitativamente rilevante e tipologicamente differenziato per livelli e per utenze;
- per il peso del tutto relativo del “consolidato storico” dei Centri di Formazione Professionale, che fanno registrare un tasso di attività fortemente sottodimensionato rispetto alle altre Regioni;
- per l’adozione di programmi di attività elaborati con il criterio della organicità (comprendendo tutta l’offerta formativa, attivata a qualsiasi titolarità e con qualsiasi fonte finanziaria) e della progettualità (le attività vengono ricomprese in quadri unitari per obiettivi e/o utenze).

Nonostante queste caratterizzazioni il *Piano annuale di formazione professionale 1986-87* definisce quello lucano come “un sistema gravato da elementi e fattori di rigidità, ripetitività e dequalificazione crescente”⁵⁵¹.

Una tale valutazione, peraltro estendibile a diversi sistemi regionali e che, comunque, va messa in relazione alle difficoltà strutturali del mercato del lavoro lucano, deve essere bilanciata dalla constatazione della presenza di attività gestionali diffuse e della capacità di regia e di controllo da parte dell’amministrazione regionale.

La L. reg. n. 13 del 1 marzo 1980, *Disciplina del servizio di formazione e orientamento professionale in Basilicata*⁵⁵², rimase in vigore per tutto il decennio. Prevedeva un processo programmatico triennale abbastanza lineare e per il quale era previsto l’apporto di pareri da parte di un Comitato consultivo regionale (cfr. Figura n. 86). Il contributo di tale organismo, però, appesantito da una composizione eccessivamente dilatata (54 rappresentanti) e da modalità organizzative poco agili e funzionali sul piano procedurale (viene prevista solo la riunione assembleare), non si è rivelato particolarmente costruttivo. La programmazione non poteva avvalersi dei risultati dell’attività di un’osservazione sistematica del mercato del lavoro.

Per quanto riguardava i soggetti gestionali viene riproposta l’impostazione della legge quadro. Un’enfasi particolare viene riservata alle strutture formative, distinte in relazione alla continuità operativa in CFP e corsi isolati (cfr. Figura n. 87). La legge prevedeva la delega, limitatamente alla gestione dei Centri pubblici, a Comunità montane e al Comune di Matera. Tale previsione, però, non è stata realizzata: la delega è, infatti, attuata, peraltro a seguito di atti amministrativi precedenti la L. reg. 13/80, solo per due delle sette Comunità montane. Due gli ordini di mo-

⁵⁵¹ Cfr. D.G.R. n. 3517 del 29.7.86, *Piano annuale di formazione professionale, I 1986-87*, p. 3277.

⁵⁵² Cfr. B.U.R. BASILICATA, n. 7, del 5 marzo 1980.

Figura n. 86 - Processo programmatico (L. reg. n. 13/80)

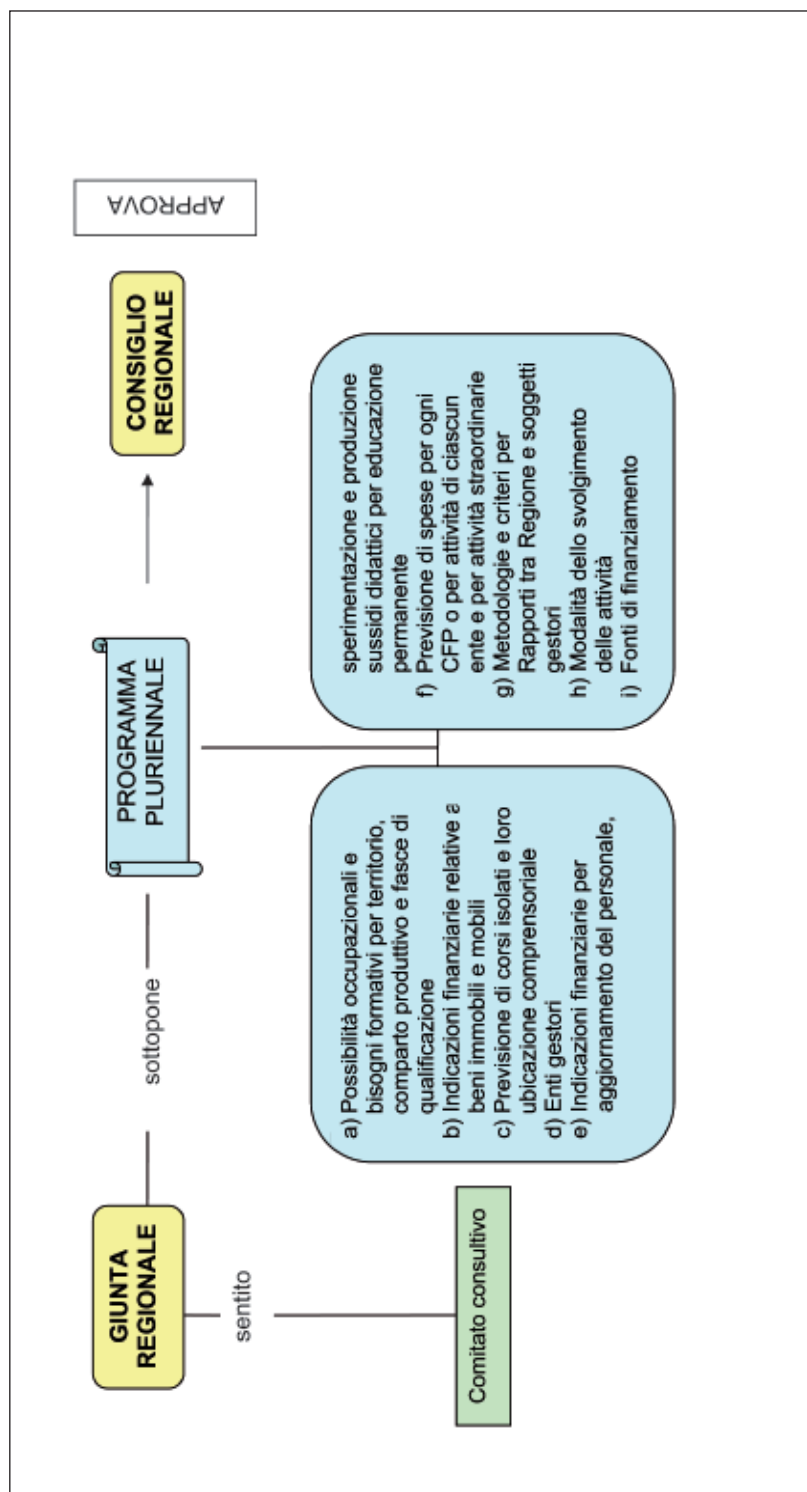
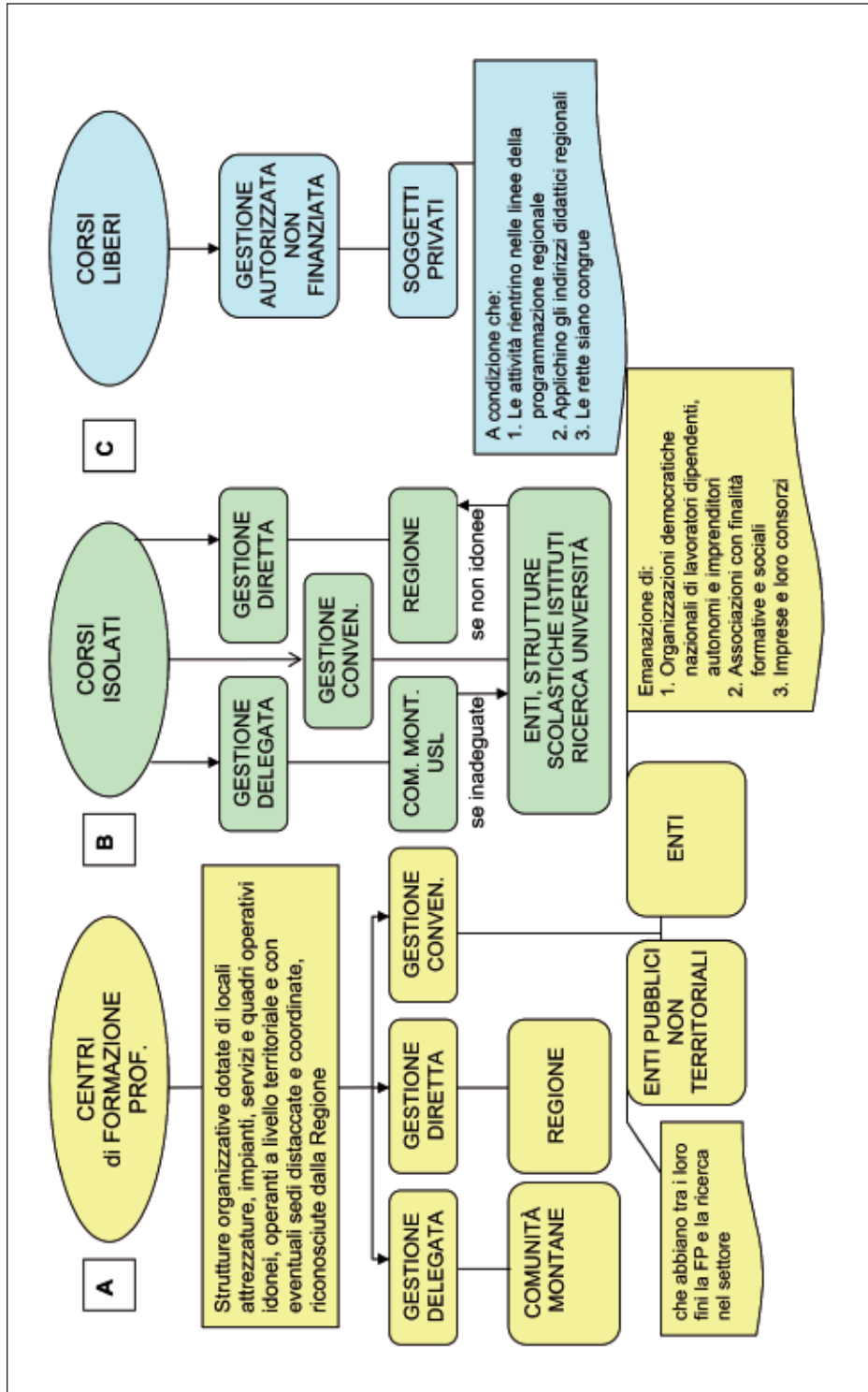


Figura n. 87 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 13/80)



tivi di questa situazione: uno di carattere tecnico, costituito dalla mancata definizione della pianta organica delle Comunità montane; l'altro di carattere politico, dovuto ad una certa perplessità ad attivare un istituto che, per altre funzioni, aveva dato risultati poco soddisfacenti soprattutto per una ridotta capacità progettuale dei soggetti delegati.

A metà decennio era diffusa la consapevolezza che la L. reg. n. 13/80 avesse ormai esaurito la sua capacità propulsiva e che, comunque, fosse “inadeguata ed insufficiente ad esprimere fenomeni ed esigenze programmatiche e strutturali nuove”⁵⁵³.

L'Assessorato alla Formazione Professionale, con il supporto dell'ISFOL, ha predisposto, negli anni '88-89, una proposta di legge in sostituzione della L. reg. n. 13/80 e che diventa la L. reg. n. 7 del 2 marzo 1990, *Ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale*⁵⁵⁴.

Le scelte che caratterizzano questo articolato, talora in maniera fortemente innovativa rispetto anche modelli normativi di altre Regioni, possono essere così sintetizzate:

- necessità di introdurre un sistema di valutazione di efficienza ed efficacia delle attività formative;
- possibilità da parte della Regione di sostenere finanziariamente modalità formative anche non legate ad una strutturazione corsuale o anche non realizzate nel territorio regionale;
- superamento del modello di Centro di Formazione Professionale come sede logistica di mera erogazione corsuale, per l'assunzione di un modello organizzativo che affidi al Centro di Formazione Professionale il ruolo di terminale-territoriale delle politiche attive del lavoro di competenza regionale. In questa accezione il Centro di Formazione Professionale si connota per una pluralità di funzioni che vedono come referenti o la Regione stessa (partecipazione alla rilevazione sistematica del mercato del lavoro), o il sistema produttivo (consulenza e assistenza tecnica nella progettazione e gestione di fenomeni formativi), o una utenza “territoriale” (servizi di orientamento). È evidente la logica sottesa da questa impostazione: rompere l'autarchica situazione di isolamento della Formazione Professionale, per reinserirla in un circuito di produttivi rapporti istituzionali e funzionali;
- riaffermazione dell'impostazione “ideologica” della legge quadro in merito al problema della gestione (convenzione con soggetti culturalmente e tecnicamente parametrati) ma nello stesso tempo recupero della logica “funzionale” (per l'attività di alta qualificazione la possibilità di convenzionarsi o costituire appositi consorzi con imprese, organismi di ricerca, Università...);
- delega alle Comunità montane solo della gestione dei Centri regionali.

⁵⁵³ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989*, Vol. II, F. Angeli, Milano 1999, p. 306.

⁵⁵⁴ In B.U.R. BASILICATA del 7 marzo 1990.

Va anche menzionato un tentativo, non andato in porto, di un “Istituto regionale per la formazione manageriale pubblica e privata” (sulla base di un progetto definito in collaborazione con il FORMEZ) che mirava alla riconversione funzionale dei Centri regionali di Potenza e Matera quali Centri di formazione superiore, per il terziario pubblico avanzato e per il management imprenditoriale.

Particolarmente importanti sono stati nel decennio il Piano 1986-87 e 1988-89.

Per quanto riguarda le tipologie corsuali il programma 86/87 realizza un laborioso equilibrio tra l’esigenza di garantire la continuità del “consolidato storico”, soprattutto per mantenere i livelli occupazionali degli operatori, con le esigenze innovative che provengono dall’area delle nuove professioni e dei settori emergenti.

Accanto alla conferma di indirizzi didattici più tradizionali (elettromeccanica; termoidraulica, confezioni, lavorazione legno e ferro) con crescente progressione viene fatto spazio a bisogni formativi più vicini alla domanda espressa dai segmenti avanzati del mercato (operatori di informatica, operatori chimico-biologici, mantentori di impianti tecnologici, tecnici di gestione aziendale). Al cambiamento delle tipologie corsuali fanno riscontro anche variazioni nell’utenza: in decremento quella di prima qualificazione post-obbligo, in aumento quella di 2° livello.

Le risorse finanziarie previste dal Piano ammontano a 105 miliardi e 558 milioni: 90 miliardi e 579 milioni a carico del FSE, del Fondo di rotazione e degli operatori privati e 11 miliardi e 278 milioni a carico della Regione.

Il Piano 1988-89 si articola in quattro sezioni.

Nella prima sezione (“attività delle strutture formative stabili e programmi di interventi ricorrenti in sedi isolate”) viene dichiarato l’impegno a non destrutturare, ma a “razionalizzare” le attività dei Centri di Formazione Professionale, la cui efficacia, peraltro, non va misurata con i “bisogni formativi aziendali”, ma con la domanda formativa espressa dalle utenze⁵⁵⁵.

Nella seconda sezione (interventi formativi nella transizione scuola-lavoro, orientamento professionale, formazione permanente) il programma – che si mantiene prevalentemente su un piano strategico (individuazione degli obiettivi senza,

⁵⁵⁵ La “delicatezza” della posizione espressa suggerisce una più dettagliata esposizione argomentativa (cfr. B.U.R. BASILICATA, n. 47, p. 36): “Un dato abbastanza scontato è che non si possa e non si debba porre in «liquidazione» un patrimonio collettivo di strutture, dotazioni, professionalità e di esperienze in ragione di una sua pretesa non rispondenza ai bisogni formativi espressi dal sistema aziendale territoriale. Il comparto delle attività “consolidate” e ricorrenti, per intrinseca natura e struttura, è finalizzato ad aderire ad una domanda diffusa di qualificazione di base e, pur in un’ottica di proiezione tendenziale verso l’area dei bisogni formativi aziendali, si pone in rapporto di funzionalità diretta non già con la domanda formativa che si origina sul versante della “domanda di lavoro” bensì con la domanda formativa espressa dal settore dell’“offerta di lavoro”. Su tale fronte il sistema dei Centri e dei programmi ricorrenti di formazione è chiamato a svolgere un ruolo indispensabile di promozione della professionalità. Si tratta quindi non tanto di perseguire ipotesi di destrutturazione radicale quanto piuttosto di dare flessibilità al sistema allo scopo di valorizzare le risorse umane, materiali e finanziarie utilizzate e di trasformare l’impegno della Regione in investimento nel senso più pregnante, del termine”.

però, esplicitare le azioni da intraprendere) – prospetta le attività di informazione per l'orientamento e per la formazione permanente⁵⁵⁶.

La terza sezione riguarda interventi innovativi di formazione in settori emergenti⁵⁵⁷.

Nell'ultima parte del Piano sono compresi gli interventi connessi alla domanda di lavoro dell'apparato produttivo regionale⁵⁵⁸ e che finanziariamente impegnano il 75% delle risorse programmate.

Complessivamente i corsi programmati ammontano a 589 (cfr. Tabella n. 35). In questa Regione il processo di "adulizzazione", come abbiamo definito quella dinamica che nel tempo sposta il peso delle attività da quelle di prima qualificazione post-obbligo a quelle del secondo livello e quelle per adulti, disoccupati o occupati, ha completamente rovesciato la situazione degli inizi del decennio: la formazione per adulti fa registrare, infatti, il 47,4%, quella di secondo livello sfiora il 30%, mentre quella di prima qualificazione supera appena il 22%. Da notare che questo processo ha subito, negli anni formativi dell'ultimo decennio, una forte accelerazione (cfr. Grafico n. 77).

Da un punto di vista macro-settoriale il terziario (29,5%) precede il settore agricolo (23,6%) e l'industria e artigianato (14,8%), mentre la maggiore concentrazione di interventi si verifica nell'area del "lavoro d'ufficio" (33 corsi che rappresentano il 5,6%) nel comparto meccanico (21 corsi, pari al 3,6%) ed elettrico-elettronico (3,5% con 20 corsi).

Le strutture che erogano le attività formative sono in larghissima misura dell'area convenzionata privata (molte aziendali); appartengono, infatti, a questa area 145 su 157 sedi, pari al 92% delle sedi operanti nell'a. f. 1989-90. La gestione delegata ha un peso percentuale del 5,7%.

⁵⁵⁶ Tra le attività d'orientamento vanno segnalate: seminari e convegni su scala comprensoriale e regionale; redazione e pubblicazione della guida all'orientamento professionale scolastico-universitario e divulgazione attraverso la stampa quotidiana e periodica; attivazione di «sportelli» sperimentali; promozione di attività a carattere informativo rivolta agli alunni delle scuole medie dell'obbligo e a quelli delle secondarie in collaborazione con le scuole e distretti scolastici; progetto "pagine gialle" elettroniche dell'orientamento. Le attività di formazione permanente riguardano: interventi formativi anche a carattere sperimentale mirati a promuovere azioni positive verso le donne (formazione di operatrici, formazione-informazione sulla "creazione di un modello teorico di carriera", ecc.); progetti sperimentali di sistemi formativi integrati in aree comprensoriali per fasce deboli (anziani, handicappati, minoranze etniche, ecc.), attivazione della «Unitre» (Università della 3a età); formazione di operatori addetti alle attività educative e culturali; progetto scuola ambiente (interventi di educazione ambientale per operatori socio-culturali); aggiornamento-formazione per bibliotecari, aiuto-bibliotecari, operatori di archivi e musei di Enti locali.

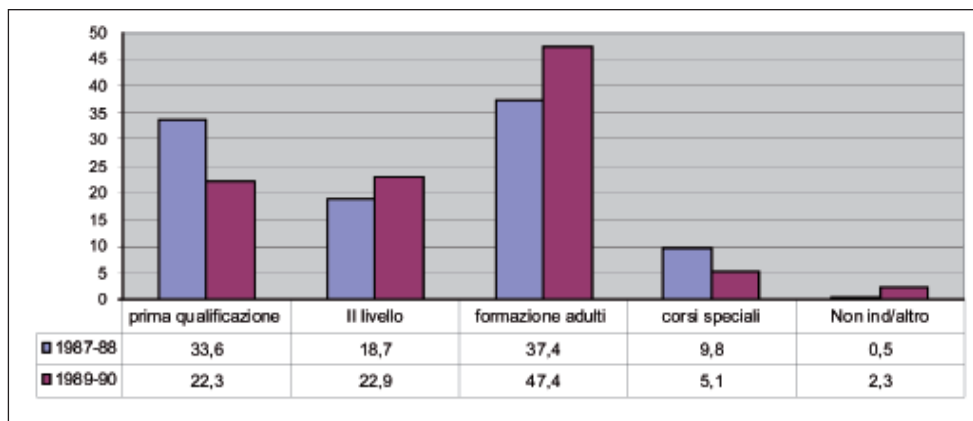
⁵⁵⁷ In questa sezione vengono collocate le azioni formative connesse all'attuazione dei PIM e dei rispettivi sotto-programmi (agricoltura, turismo, artigianato e industria, rete dei servizi formativi ed informativi); il progetto ambiente; l'azione straordinaria di formazione a sostegno del programma di attuazione di sviluppo della città di Matera (l. 771/86) mediante interventi connessi al recupero del patrimonio edilizio, della promozione turistica, della produzione e divulgazione culturali.

⁵⁵⁸ In particolare rientrano in questa sezione: i progetti di formazione (1000) connessi all'applicazione della L. n. 863/84; la formazione diretta ai soci delle cooperative; la formazione di 1800 contrattisti ed apprendisti da impegnare; l'intervento straordinario per la disoccupazione intellettuale che coinvolge un'utenza di 800 diplomati/laureati da formare su aree e processi del terziario avanzato.

Tabella n. 35 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	43	6	84	4	2	139
INDUSTRIA E ARTIG.	55	16	3	1	12	87
- Meccanica metallurgia	15	3			3	21
- Elettricità elettronica	12	6		1	1	20
- Edilizia		2				2
- Legno mobili arredam.	1	1			3	5
- Grafica fotografia cartot.	2					2
- Alimentare	5	2	3			10
- Abbigliamento	18	2			3	23
- Artigianato artistico	2				2	4
ATTIVITÀ TERZIARIE	33	50	66	25		174
- Acconciatura estetica	2					2
- Turismo		5				5
- Spettacolo		4				4
- Lavori ufficio	25	8				33
- Cooperazione			6			6
- Ristorazione		3				3
- Credito e assicurazione		3				3
- Distribuzione commerc.	2		13			15
- Ecologia e ambiente	2	1				3
- Informatica	1	2				3
- Beni culturali		8				8
- Servizi socio-educativi		6				6
- Varie	1	10	60	12		83
TOTALE	131	72	153	30	14	400
- Non classificabili		63	126			189
TOTALE GENERALE	131	135	279	30	14	589
	22,3	22,9	47,4	5,1	2,3	100,0

Grafico n. 77 - *Evoluzione delle tipologie corsuali* (aa. ff. 1987-88 e 1989-90; valori %)



Sempre nell'a. f. 1989-90 (cfr. Tabella n. 36) il personale della Formazione Professionale lucano era costituito da 206 unità, di cui 139 della gestione convenzionata e 67 di quella pubblica (diretta e delegata).

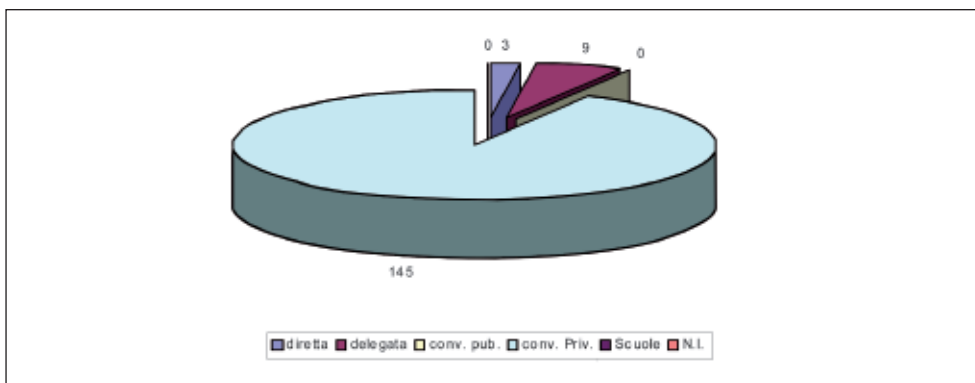
Tabella n. 36 - *Personale di ruolo e a tempo indeterminato distribuito per genere e funzione* (a. f. 1989-90)

	Gestione pubblica	Gestione convenzionata	Totale
<i>Genere</i>			
- maschi	48	73	121
- femmine	19	66	85
Totale	67	139	206
<i>Funzione</i>			
- direttori	1	7	8
- docenti	56	105	161
- amministrativi	5	14	19
- ausiliari	5	13	18
Totale	67	139	206

Se si accostano questi dati a quelli del Grafico n. 78, sul numero e sulla tipologia delle strutture, emerge come il personale dell'area convenzionata ha "solo" il 67% del personale, mentre le sue sedi formative rappresentano il 90% delle strutture lucane; la discrepanza si spiega con il maggior ricorso alle prestazioni di collaboratori da parte delle sedi convenzionate. Nettamente prevalenti i maschi tra il personale di ruolo (71,6%), consistente la presenza delle donne con contratto a tempo indeterminato (47,5%).

Sul piano delle politiche attivate nei confronti del personale occorre menzionare l'istituzione dell'Albo regionale degli operatori della FP e l'attivazione di un ampio programma di aggiornamento.

Grafico n. 78 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)

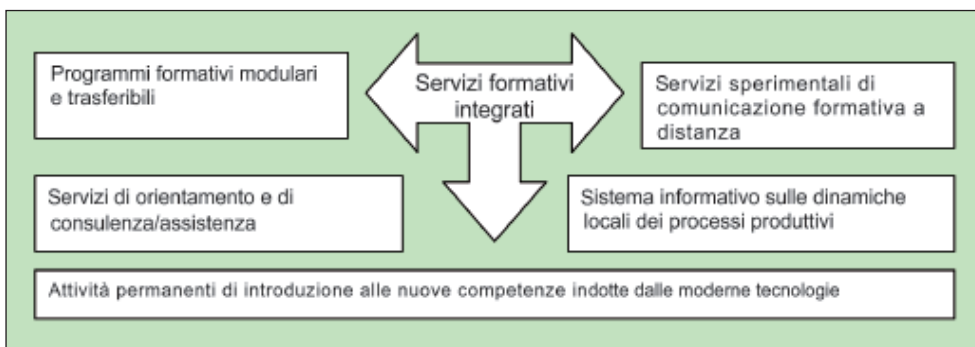


L'Albo, finalizzato alla "mobilità programmata", sia in senso territoriale (spostamenti da sede operativa a sede operativa), sia in senso professionale (riqualificazione), è stato articolato per aree omogenee e non per profili rigidi.

Nell'a. f. 1986-87 è stato realizzato un programma di aggiornamento degli operatori⁵⁵⁹.

La logica unificante di questo programma è ravvisabile nel tentativo di rivitalizzare il ruolo dei CFP, secondo la logica "agenziale": da sede di interventi formativi prevalentemente ricorrenti a sedi di "servizi formativi integrati" (cfr. Figura n. 88).

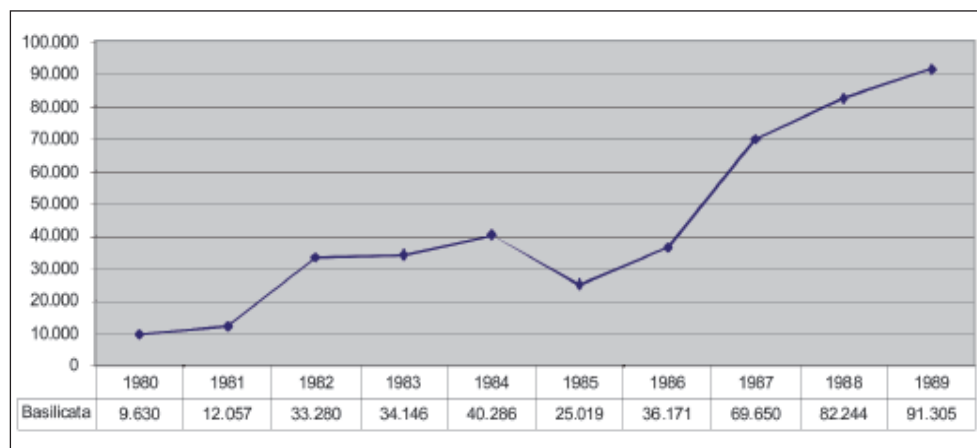
Figura 88 - Servizi del Centro di Formazione Professionale



⁵⁵⁹ Il programma era concentrato su 5 aree tematiche: 1. alfabetizzazione informatica e introduzione alle nuove tecnologie; 2. contesti normativi e nuove problematiche della formazione al lavoro, dell'organizzazione aziendale, dell'occupazione giovanile; 3. orientamento alle professioni e alle opportunità del mercato del lavoro; 4. organizzazione e gestione delle attività formative e applicazione delle direttive regionali, nazionali e comunitarie; 5. tecniche e metodologie per l'analisi e la progettazione formativa. Cfr. D.G.R., n. 3517, cit., p. 3.277.

Il Grafico n. 79 ricostruisce l'entità delle risorse economiche previste annualmente per le attività di Formazione Professionale. Risorse che dal 1980 al 1989 si decuplicano.

Grafico n. 79 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali*

6.18. Regione Calabria



Nel triennio 84-86 la Regione Calabria ha approvato la legge di regionalizzazione dei CIAPI⁵⁶⁰, la legge organica sulla Formazione Professionale e il relativo regolamento attuativo.

Questo nuovo quadro normativo sembrava costituire il momento iniziale di un processo di rivitalizzazione del sistema di formazione che, fino ad ora, si era mosso con una certa approssimazione e, da un punto di vista gestionale, aveva conosciuto fenomeni degenerativi.

La relazione al piano annuale di attività 1986 descrive, infatti, la Formazione Professionale in Calabria come:

“una struttura di fatto ossificata, caratterizzata eminentemente anche se non esclusivamente, da una formazione assistenziale, rivolta... ad una utenza in fase di esaurimento, specialmente nelle zone maggiormente urbanizzate e che ha registrato una progressiva dequalificazione, con conseguente dissipazione di consistenti finanziamenti pubblici”⁵⁶¹.

La premessa al Programma di Formazione Professionale per il 1987, dà questa valutazione:

“nel caso Calabria, parlare di sistema formativo, vuol dire usare una locuzione impropria e fuorviante, in quanto ci troviamo di fronte ad un magma indistinto di iniziative locali affidate alla buona volontà o alla competenza di unità di direzione variamente raccordate con la direzione politica, per l’assenza di strutture ben distribuite e di procedure e competenze ben definite”.

La L. reg. n. 18/85, *Ordinamento della Formazione Professionale in Calabria*⁵⁶², stabilisce una netta distinzione tra funzioni di governo del sistema (programmazione, ordinamenti didattici, mobilità del personale, convenzioni, controllo e vigilanza) attribuite alla Regione e funzioni gestionali dei Centri pubblici e attività amministrative delegate alle Province.

Notevole peso viene riservato alle provincie nel processo programmatico: esse, infatti, provvedono all’elaborazione di una proposta di piano triennale, nell’ambito di “uno schema di progetto” predisposto dalla Giunta regionale (cfr. Figura n. 89) e uno annuale. La L. reg. n. 18/85 istituisce l’Osservatorio sul mercato del lavoro come Ufficio del Settore Formazione Professionale (art. 45).

Il problema della gestione degli interventi viene risolto secondo i paradigmi

⁵⁶⁰ L. reg. n. 35 del 22 novembre 1984, *Scioglimento dell’Associazione CIAPI - Centri Interaziendali di Addestramento Professionale per l’Industria - di Catona e Crotona*, in B.U.R. CALABRIA, n. 92, del 28 novembre 1984. I 175 operatori (Dirigente 6, Esperto 13, Istruttore 7, Collaboratore 92, Applicato-Operat. 25, Operatore qualificato 20, Commesso 11, Ausiliario 1) furono, a richiesta e dietro prova concorsuale, regionalizzati.

⁵⁶¹ Vedi D.C.R. 23 luglio 1986, n. 146, in B.U.R. CALABRIA, 12 gennaio 1981, pp. 2, 12, 18.

⁵⁶² L. reg. n. 18 del 19 aprile 1985, *Ordinamento della formazione professionale in Calabria*, in B.U.R. CALABRIA, n. 30, del 29 aprile 1985.

della Legge quadro. Oltre quella diretta, da delegarsi, come detto, alle Province, viene prevista quella con gli Enti di formazione, mediante convenzione. Le attività “libere” di Formazione Professionale, cioè quelle che si sostengono finanziariamente con le rette degli allievi, possono essere di due tipi: “riconosciute” o con “presa d’atto” da parte della Regione (cfr. Figura. n. 90).

Per l’espletamento delle funzioni delegate le Province hanno utilizzato, mediante l’istituto dell’assegnazione funzionale, il personale precedentemente impegnato nei CFP pubblici e nei coordinamenti provinciali (Uffici territoriali dell’Assessorato regionale).

Il fatto di poter beneficiare delle competenze tecniche di questi funzionari, ha smorzato la caduta del livello generale di funzionalità del sistema che si verifica, fisiologicamente, nei momenti iniziali del processo di delega.

La programmazione delle attività relative al 1986 (la Regione adottava il calendario “solare” e non quello “scolastico”), nonostante il peso del consolidato, in termini di operatori (1.218 solo quelli della gestione diretta!)⁵⁶³ strutture ed attrezzature, presentava due fenomeni innovativi rispetto alla routine del volume corsuale degli anni precedenti:

- un ridimensionamento dell’area della prima formazione e un parallelo allargamento della sfera del 2° livello;
- uno spazio privilegiato all’informatica e al turismo.

La prima scelta intendeva fornire una opportunità a “quelle età che forniscono il più alto tributo alla vasta area della disoccupazione giovanile e cioè ai giovani che abbiano conseguito un diploma di scuola media superiore o che siano in possesso dei requisiti professionali correlati al percorso formativo da seguire”⁵⁶⁴.

La seconda, invece, intendeva privilegiare due segmenti economici ritenuti strategici “non solo per le dimensioni che occuperanno in qualsiasi ipotizzabile prospettiva di sviluppo regionale, ma anche in quanto rappresentano settori occupazionali che trovano, comunque, allocazione in qualsiasi parte del territorio nazionale ed in qualsiasi combinazione dei fattori della produzione, sia nell’ipotesi terziaria di industria di servizi c/o nell’ipotesi di sviluppo del settore secondario come servizi per l’industria”⁵⁶⁵.

Accanto alle attività formative finalizzate all’uso delle tecnologie informatiche (44 corsi pari al 14,5%) e a quelle destinate alla qualificazione nel settore turistico-alberghiero (73 corsi pari al 24,3%) ce n’erano altri nelle aree e per le figure professionali relative al recupero edilizio, impiantisti metano, addetti ad impianti di

⁵⁶³ Cfr. tab. dell’art. 47 della L. reg. n. 18/85, che riporta, distinti per livelli, la dotazione organica complessiva del Ruolo unico regionale - Contingente del personale operante nel sistema formativo a gestione diretta della Regione Calabria.

⁵⁶⁴ REGIONE CALABRIA, Assessorato alla Formazione Professionale, *Programma di formazione professionale per il 1986*, Premessa, p. 6.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

Figura n. 89 - Processo programmatico (L. reg. n. 18/85)

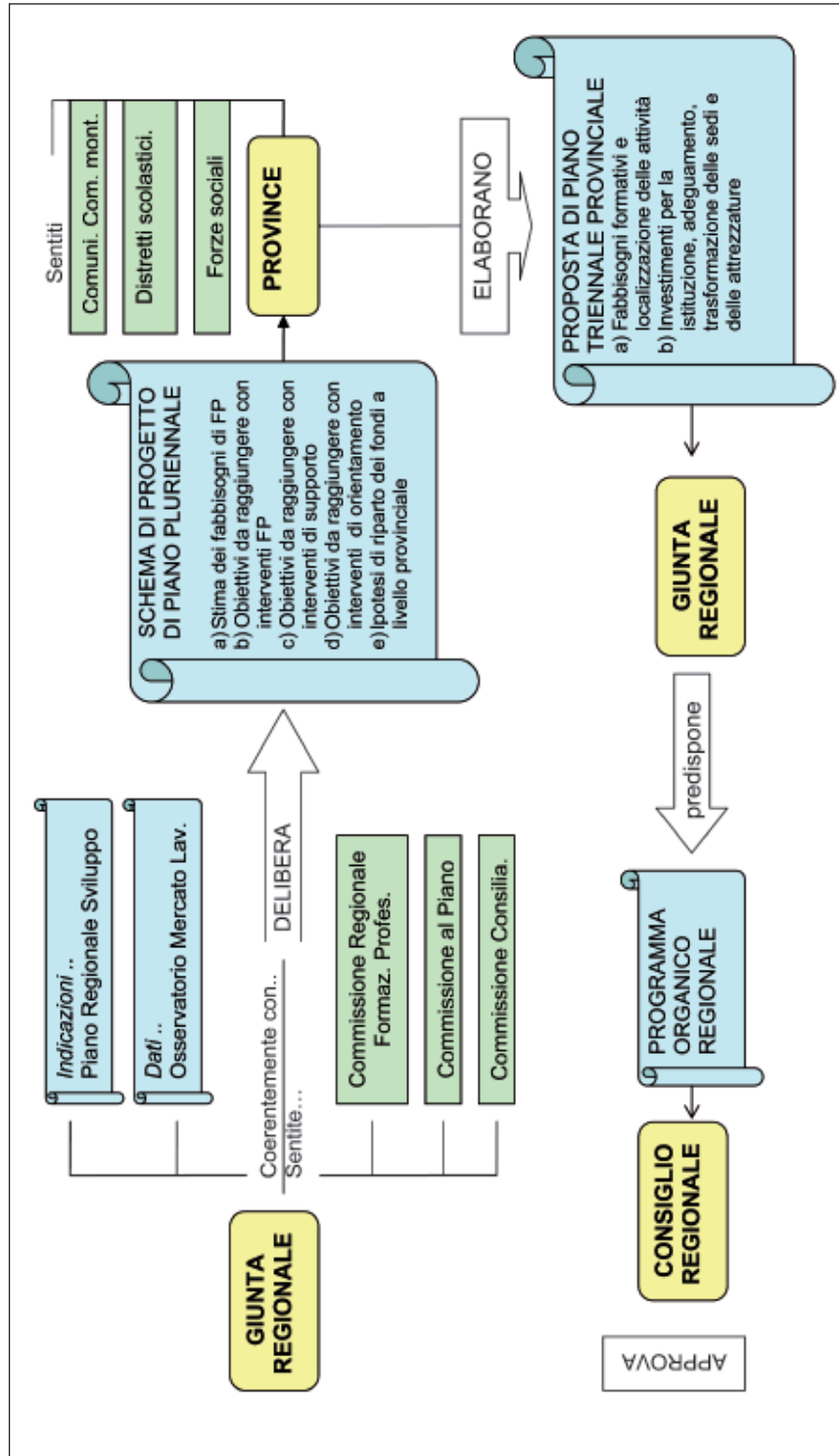
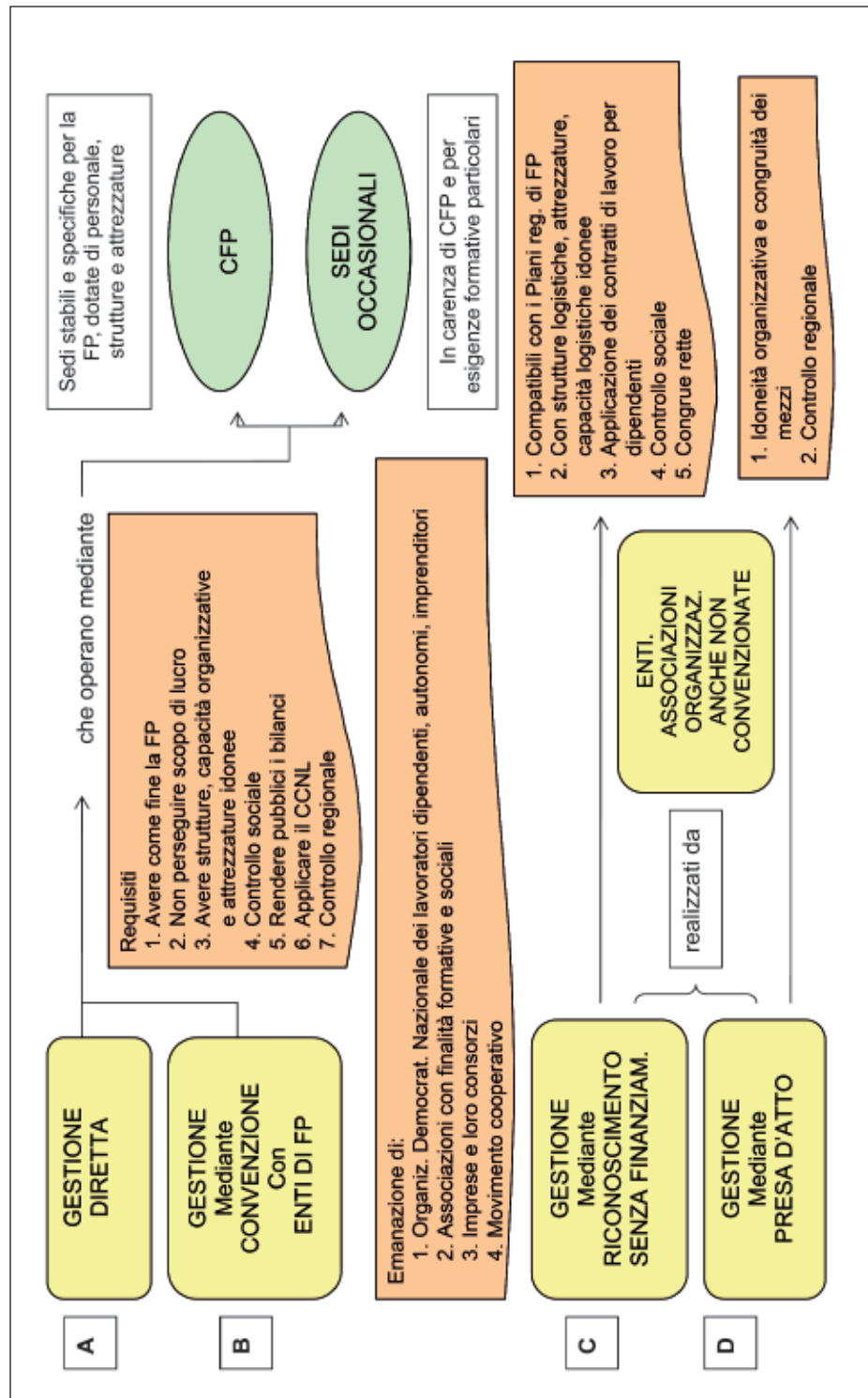


Figura n. 90 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 18/85)



depurazione, manutenzione apparecchiature elettroniche, stilisti alta moda, nautica da diporto. A fronte di queste novità programmatiche, l'ISFOL⁵⁶⁶ riscontrava il fatto che la Regione non era attrezzata in termini di Uffici per un'attività sistematica di rielaborazione dei programmi didattici utilizzati nei corsi consolidati e per una valutazione di quelli proposti per nuove iniziative.

Sul piano delle strutture formative, la situazione nel 1986 presenta scompensi di carattere tipologico e territoriale ed un parco-attrezzature definito fortemente carente ed obsoleto soprattutto nei CFP delegati, tanto da rendere necessaria l'attivazione di "un'analisi puntuale delle condizioni dei Centri esistenti, onde proporre un provvedimento quadro riguardante potenziamenti, riconversioni e nuove istituzioni"⁵⁶⁷.

Da notare che il rapporto tra gestione pubblica e gestione convenzionata si discosta dalla media nazionale (che vede il prevalere della seconda area). In Calabria, infatti, i valori sono quasi paritetici in termini di volume corsuale (236 rispetto a 265, di cui 34 in agricoltura).

Il piano 1986 provvede alla istituzione di 3 nuovi CFP in sintonia con le attività economiche prevalenti nelle aree di ubicazione (settore enologico nel circondario di Cirò Marina, settore edilizio per la zona di Sibari e settore turistico per il medio Tirreno cosentino) e alla riqualificazione dei due CFP e ex - CIAPI (settore informatico a Catone e settore marittimo e della commercializzazione a Crotona).

Correzioni ed aggiustamenti ad un sistema che presenta, però, evidenti criticità. La Regione, infatti, non dispone di una rete di strutture formative diffusa in maniera uniforme in tutto il territorio. I Centri regionali si concentrano, infatti, nelle Provincie di Cosenza e Catanzaro solo in alcuni poli – il capoluogo nel primo caso e Vibo Valentia nel secondo.

Altrettanto irrazionale rispetto al territorio appare la presenza dei Centri convenzionati.

Il problema più grave, sul versante della Formazione Professionale pubblica è, comunque, rappresentato dal numero eccessivo di operatori; numero che nei primi cinque anni del decennio è aumentato di 441 unità (cfr. Grafico n. 80).

Per quanto riguarda, invece, il personale dell'area convenzionata si registrano tre fenomeni:

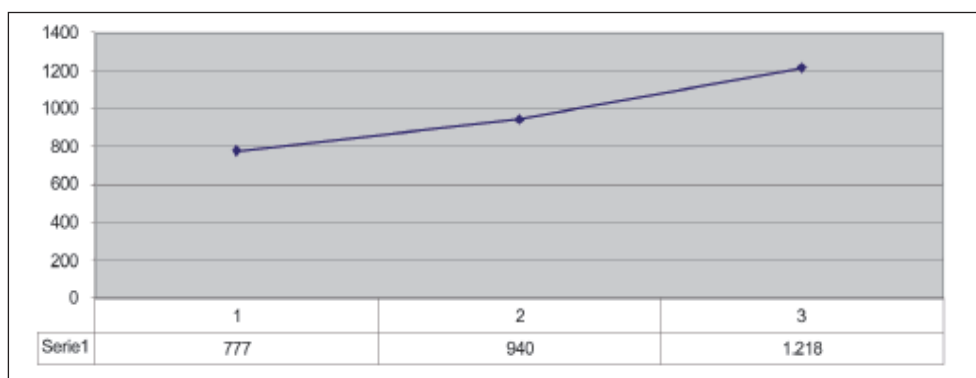
- il primo, a livello di tendenza, è costituito da sollecitazioni da parte sindacale ad una regionalizzazione degli operatori degli Enti convenzionati che intendono sciogliersi (è il caso dell'ECAP della CGIL);
- il secondo, invece, a livello regolamentare, è rappresentato dall'istituzione dell'albo degli operatori (concepito in termini di graduatoria) e dalla normativa sulla mobilità inter-centro e inter-ente, ma anche in ambiti operativi pubblici

⁵⁶⁶ Cfr. *Rapporto ISFOL 1987*, p. 455.

⁵⁶⁷ REGIONE CALABRIA, Assessorato alla Formazione Professionale, *Programma di formazione professionale per il 1986*, Premessa, p. 9.

- connessi e paralleli al sistema formativo, fermo restando la natura del “rapporto privato” con l’Ente di appartenenza;
- il terzo fenomeno, infine, è rappresentato dall’attuazione di un graduale processo di aggiornamento e di qualificazione (il più importante è quello che riguarda 60 operatori della gestione diretta o convenzionata che, dopo un periodo di formazione, furono avviati alle attività dell’Osservatorio, regionale o territoriale, sul m.d.l. e ai servizi di orientamento).

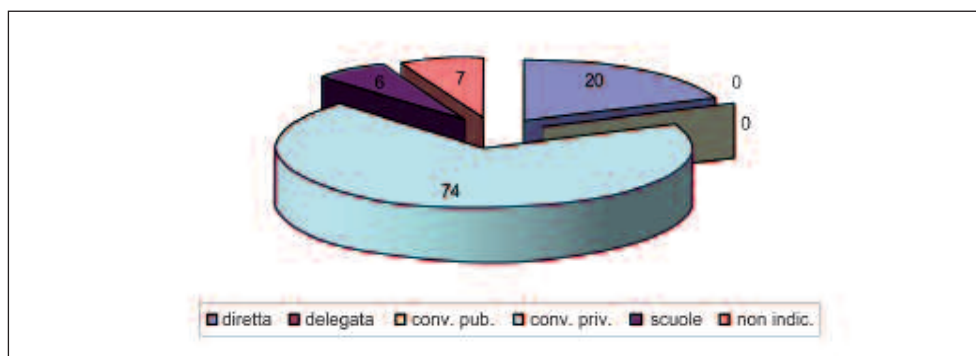
Grafico n. 80 - *Operatori del ruolo unico regionale - contingente del personale operante nel sistema formativo a gestione diretta (anni 1980, 1984, 1985)*



Nel 1989 i docenti dell’area convenzionata ammontavano a 711 unità operanti nelle 74 sedi convenzionate (cfr. Grafico n. 81).

Questi docenti erano impegnati, soprattutto, nei corsi di prima qualificazione e possedevano livelli di scolarità precari (il 17% aveva la licenza elementare o media e solo il 13% la laurea) e, quindi, con scarse possibilità di riqualificazione per una loro utilizzazione nei corsi di secondo livello, che pure la Regione intendeva sviluppare.

Grafico n. 81 - *Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)*



Nel biennio '89-90 la Regione avviava, in successione, due tipi di interventi per il personale.

Il Piano '89 determinava il livello di utilizzazione del personale docente in misura di 2,5 operatori per corso e del personale amministrativo in misura del 40% del personale docente utilizzato. Il personale che risultava in esubero veniva avviato a corsi di aggiornamento nei settori: informatica, amministrativo, agricoltura, orientamento professionale.

Non può che suscitare perplessità la scelta di reclutare l'organico delle strutture informative e di orientamento tra il personale in mobilità senza alcuna preventiva selezione e ricognizione delle professionalità esistenti e necessarie. Le eventuali criticità di cui erano portatori rischiavano di riprodursi in maniera allargata all'intero sistema integrato di informazione-orientamento-formazione che si intendeva costruire.

Nel 1990 viene approvata la L. reg. n. 15, che crea il ruolo ad esaurimento degli operatori degli Enti convenzionati⁵⁶⁸ per il personale assunto prima della L. reg. n.18/85, in servizio, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, presso gli Enti della gestione convenzionata⁵⁶⁹, e con un'anzianità di servizio di almeno 5 anni alla data di entrata in vigore della legge.

La logica che sottostà al provvedimento è evidente: se il personale presenta scarsi margini di utilizzazione in nuovi interventi formativi, costituisce un elemento di rigidità e di inefficienza. In considerazione, peraltro, che la Regione ne sostiene, comunque, anche se indirettamente i costi è più opportuna e produttiva una sua utilizzazione all'interno dell'amministrazione regionale.

Si noti che tale provvedimento, pur muovendosi sulla scia dei modelli normativi già sperimentati dalla legislazione umbra e, soprattutto, campana, si presenta con delle connotazioni politiche molto differenti.

Mentre, infatti, in Umbria e in Campania la "regionalizzazione" del personale (non accompagnata dalla "pubblicizzazione" delle strutture) si è tradotta, di fatto, in una eliminazione degli Enti convenzionati, in Calabria, invece, gli Enti continuarono ad operare, non più nelle attività consolidate, ma su interventi di carattere progettuale e utilizzando personale con rapporto di collaborazione professionale.

La programmazione 1989-90 (cfr. Tabella n. 37) continua nell'innovazione delle tipologie formative e nelle qualifiche; infatti:

- le attività di II livello arrivano al 30% del volume corsuale programmato;
- quanto alla composizione per settori si evidenzia un altissimo peso percentuale nel terziario (69%);

⁵⁶⁸ L. reg. n. 15 del 16 marzo 1990, *Istituzione di un ruolo speciale ad esaurimento della Giunta regionale per il personale della formazione professionale convenzionata*, (data della legge modificata con errata corrige B.U.R., n 33/1990), in B.U.R., 23 marzo 1990, Art. II.

⁵⁶⁹ ECAP CGIL, IAL CISL, ENFAP UIL, ENAIP ACLI, ANAPIA, CIPA, PADRI GIUSEPPINI DEL MURIALDO, IRIPA, CENASCA CONDOFURI, CENASCA REGIONALE, ENAPRA, ISPATA, ENIPLA, ERCAPAICA, OIERMO, PADRI CATECHISTI RURALI, CIF CATANZARO, CIF REGIONALE, CIOFS, CIFAP, EFAL, ANAP, ESAC - CORSI ALBERGHIERI FLORENS.

- e quanto alle qualifiche ad una consistente presenza di interventi per figure professionali nuove del terziario avanzato fa riscontro una caduta di quelle tradizionali.

Tabella n. 37 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	15	5				20
INDUSTRIA E ARTIG.	63	17	3			83
- Meccanica metallurgia	21	2	1			24
- Elettricità elettronica	21	11				32
- Edilizia	2					2
- Legno mobili arredam.		1				1
- Alimentare		3	1			4
- Abbigliamento	14		1			15
- Artigianato artistico	5					5
ATTIVITÀ TERZIARIE	42	101	76	11		230
- Acconciatura estetica	5	6	2			13
- Turismo	2	10	2			14
- Spettacolo		4	3			7
- Lavori ufficio	14	20				34
- Ristorazione	14	3	2			19
- Attività promoz. Pub.		1	1			2
- Ecologia e ambiente		1				1
- Informatica	6	24	1			31
- Beni culturali		4				4
- Servizi socio-educativi		1				1
- Varie	1	27	65	11		104
TOTALE GENERALE	120	123	79	11		303

La presenza di corsi per qualificazioni nuove non sempre va giudicato come un fenomeno positivo, anzi, come in questo caso, in cui quasi scompaiono le professioni tradizionali, è sintomo di grande confusione. Infatti, il carattere di pervasività e di orizzontalità della innovazione mal si concilia con l'insistenza calabrese

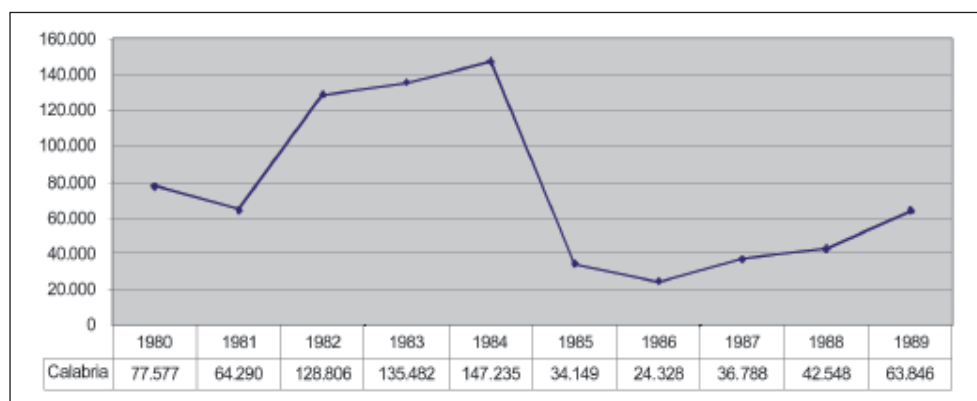
nei confronti di una formazione nel terziario avanzato. Scelte di questo tipo presupporrebbero un'analisi delle competenze richieste dai processi produttivi. A giudicare dal complesso delle attività di formazione non sembra esservi in Calabria una percezione chiara delle dinamiche del mercato del lavoro: per cui se nei piani degli anni precedenti si proponevano sempre corsi per le stesse figure professionali, nei piani di attività annuali più recenti si teorizza la scomparsa di tutte le professioni tradizionali e si propongono corsi quasi esclusivamente per figure innovative. Ma alla base degli uni e degli altri ci sono analisi frettolose e prive di consistenza teorica.

Per comprendere la fragilità di tale strategia, in cui il nuovo ha valore solo perché è nuovo, riportiamo una valutazione della Regione Lombardia sul rapporto figure nuove e innovazione:

“Per quanto riguarda la Lombardia, occorre peraltro prendere atto del fatto che il “nuovo” in termini di settori produttivi e professioni (perlomeno quelli con caratteri innovativi di forte sperimentalità) sembra non emergere in modo consistente. Diverso è il discorso, se invece di nuove professioni si parla di contenuti innovativi da dare, sia pure in diverse misure, alle tradizionali figure professionali. In questo caso si è di fronte ad un fenomeno di ben maggiori proporzioni ...”.

La spesa per le attività di Formazione Professionale nel decennio ha un andamento altalenante, in relazione alle vicende precedentemente ricostruite (cfr. Grafico n. 82). Dopo aver toccato quasi 147 miliardi nel 1984, a causa della regionalizzazione del personale, si contrae fino a 24 miliardi, per risalire, poi, negli anni conclusivi del decennio.

Grafico n. 82 - Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80



Fonte: Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali

6.19. Regione Puglia



La Puglia è stata la prima Regione, con il Piano triennale 1984-87, ad avere un progetto organico di revisione del sistema formativo⁵⁷⁰, assunto a modello anche da altre Regioni in successivi e analoghi processi. Una revisione che ha operato su tre direttrici:

- sul piano istituzionale-sistemico: creazione di strutture di servizio connesse o di supporto alla Formazione Professionale (servizi per l'orientamento, per l'osservazione sul mercato, i centri pilota);
- sul piano delle scelte tipologico-contenutistiche: forte conversione del volume corsuale consolidato in nuove qualifiche e rivisitazione delle restanti alla luce dell'introduzione delle nuove tecnologie;
- sul piano delle risorse umane: massicci processi di riqualificazione ed aggiornamento professionale a supporto delle ristrutturazioni sopra menzionate.

Una revisione di sistema⁵⁷¹ era sollecitata anche dalle conclusioni di un'indagine del Consiglio Regionale sullo stato della Formazione Professionale del 1982, attivata dalla L. reg. n. 44/81⁵⁷².

Il sistema formativo per tutto il decennio è stato regolamentato dalla L. reg. n. 54/78, *Formazione professionale*; il provvedimento, anche se approvato qualche

⁵⁷⁰ Cfr. *Rapporto ISFOL 1985*, p. 450, "Si tratta delle prima complessiva operazione di formazione organica e finalizzata, riservata agli operatori del settore, pensata in funzione delle ipotesi strategiche di crescita che la Regione si è data nel piano regionale di sviluppo".

⁵⁷¹ Sui cui l'ISFOL aveva avanzato critiche consistenti. Cfr. *Rapporto ISFOL 1985*, p. 455, "La formazione professionale in Puglia ha versato fino a ieri in uno stato di profondo disagio, per un insieme di situazioni patologiche che, già presenti nel corpo trasmesso dallo stato alle regioni, avevano, per stratificazioni successive, determinato difficoltà via via crescenti nel governo del settore. Esistevano peraltro delle "rigidità" condizionanti lo sviluppo del sistema, che era indispensabile rimuovere, se si voleva realmente attivare una strategia riformatrice e di innovazione. In particolare: a) una assoluta mancanza di accurati strumenti di conoscenza e di lettura del mercato del lavoro, dei suoi bisogni e delle sue dinamiche; b) un sistema farraginoso, regolamentare della legislazione in vigore; c) la assenza di un efficace sistema di orientamento professionale; d) le condizioni del sistema di strutture e attrezzature a disposizione dei centri di formazione professionale; e) le qualifiche degli operatori del settore. Una strategia riformatrice era dunque costretta a muoversi, se pur inizialmente, all'interno di tali "rigidità", comunque nel quadro di un itinerario progressivo che via via le superasse, secondo tempi necessari, introducendo man mano tutti i possibili elementi di innovazione e di cambiamento".

⁵⁷² L. reg. n. 44 del 12 agosto 1981, *Costituzione di una Commissione di una indagine sulla formazione professionale*, in B.U.R. PUGLIA, n. 74, del 17 agosto 1981. La Commissione di indagine era composta da 12 componenti: 3 designati dal Gruppo della Democrazia Cristiana; 2 designati dal Gruppo del Partito Comunista Italiano; 2 designati dal Gruppo del Partito Socialista Italiano; 1 componente designato da ciascun altro Gruppo e Partito rappresentato nel Consiglio regionale (PSDI, PRI, PLI, MSI, PDUP). La Commissione di indagine doveva accertare anche mediante la visione e l'acquisizione di atti e documenti della Giunta regionale, dell'Assessorato alla PI e degli Enti gestori: 1) la rispondenza dell'azione formativa nell'ultimo quinquennio rispetto alle esigenze del mondo del lavoro e particolarmente la rispondenza dell'azione formativa alla L. Reg. n. 54/78, compreso il modo di utilizzo delle somme rivenienti dal Fondo Comune Europeo; 2) lo stato di attuazione della normativa regionale in materia di Formazione Professionale.

mese prima della legge quadro nazionale, risentiva della cultura della riforma che darà vita alla L. n. 845/78.

Nel 1986 l'Ufficio per la programmazione dell'Assessorato aveva provveduto ad elaborare una proposta di legge sostitutiva della L. reg. n. 54/78 ma l'iniziativa non ebbe esiti.

Per quanto riguarda la programmazione delle attività la L. reg. n. 54/78 prevedeva che l'Assessorato alla F.P. elaborasse uno Schema di Programma triennale (cfr. Figura n. 91), redatto sulla base delle "prospettive occupazionali" dei "processi di riconversione" che implicavano riqualificazione e dei "nuovi insediamenti produttivi".

Nel processo programmatico rileviamo: il peso, forse eccessivo, dato ai Consigli scolastici Distrettuali (gli unici soggetti territoriali coinvolti), con il compito di fornire "indicazioni" e la composizione pletorica della Commissione regionale della Formazione Professionale (37 membri!).

La legge n. 54/78 prevedeva all'art. 18 anche la delega alle Province e/o Consorzio di Enti locali, fino a quando non fossero definite "le aree territoriali comprensoriali", ma solo sulla gestione dei Centri regionali. Di fatto, questo istituto ha riguardato solo le Province. Oltre ai Centri regionali, ereditati dalla gestione ministeriale (ex INAPLI, ENALC ed INIASA), entrarono nella delega anche i CFP del CIAPI (Centro Interaziendale per l'Addestramento Professionale nell'Industria). Infatti, con un provvedimento del 1982 era stata sciolta l'Associazione CIAPI e i suoi due Centri di Formazione Professionale intitolati a G. Pastore, uno a Bari e l'altro a Foggia, con i loro 119 dipendenti⁵⁷³, erano stati trasferiti alla Regione⁵⁷⁴.

Molto vicine alle previsioni della Legge quadro le norme che regolamentano le tipologie di soggetti gestionali che possono realizzare attività formative finanziate: a) la Regione mediante la gestione diretta, b) Enti o Associazioni di Formazione Professionale, Aziende e loro consorzi e Enti pubblici e/o specializzati mediante convenzione (cfr. Figura n. 92). Tipica di questa regione è, invece, la norma che prevede la possibilità di "concedere provvidenze finanziarie per il funzionamento dei comparti regionali e provinciali" a quegli enti che disponessero di più CFP in province diverse o in comuni diversi di una Provincia.

Abbiamo accennato, in premessa, al fatto che il Piano pluriennale 1984-87 prevedesse l'attivazione di osservatori sul mercato del lavoro, di centri di orientamento, di centri pilota.

La funzionalità, però, di queste strutture e l'erogazione di questi servizi erano condizionate dalla disponibilità di adeguate competenze professionali da parte degli operatori.

⁵⁷³ Di questi 77 docenti, di cui 37 laureati e 40 con diploma di scuola di secondaria superiore. Il personale attualmente in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assunto prima del 1 luglio 1979 poteva essere inquadrato, a domanda e previo superamento di una prova concorsuale di idoneità, nel ruolo unico regionale.

⁵⁷⁴ L. reg. n. 31 del 5 novembre 1982, *Scioglimento dell'Associazione CIAPI in Puglia e trasferimento alla gestione diretta della formazione professionale dei CIAPI di Bari e Foggia*, in B.U.R., n. 115 del 24 novembre 1982.

Figura n. 91 - *Processo programmatore, piano pluriennale (L. reg. n. 54/78)*

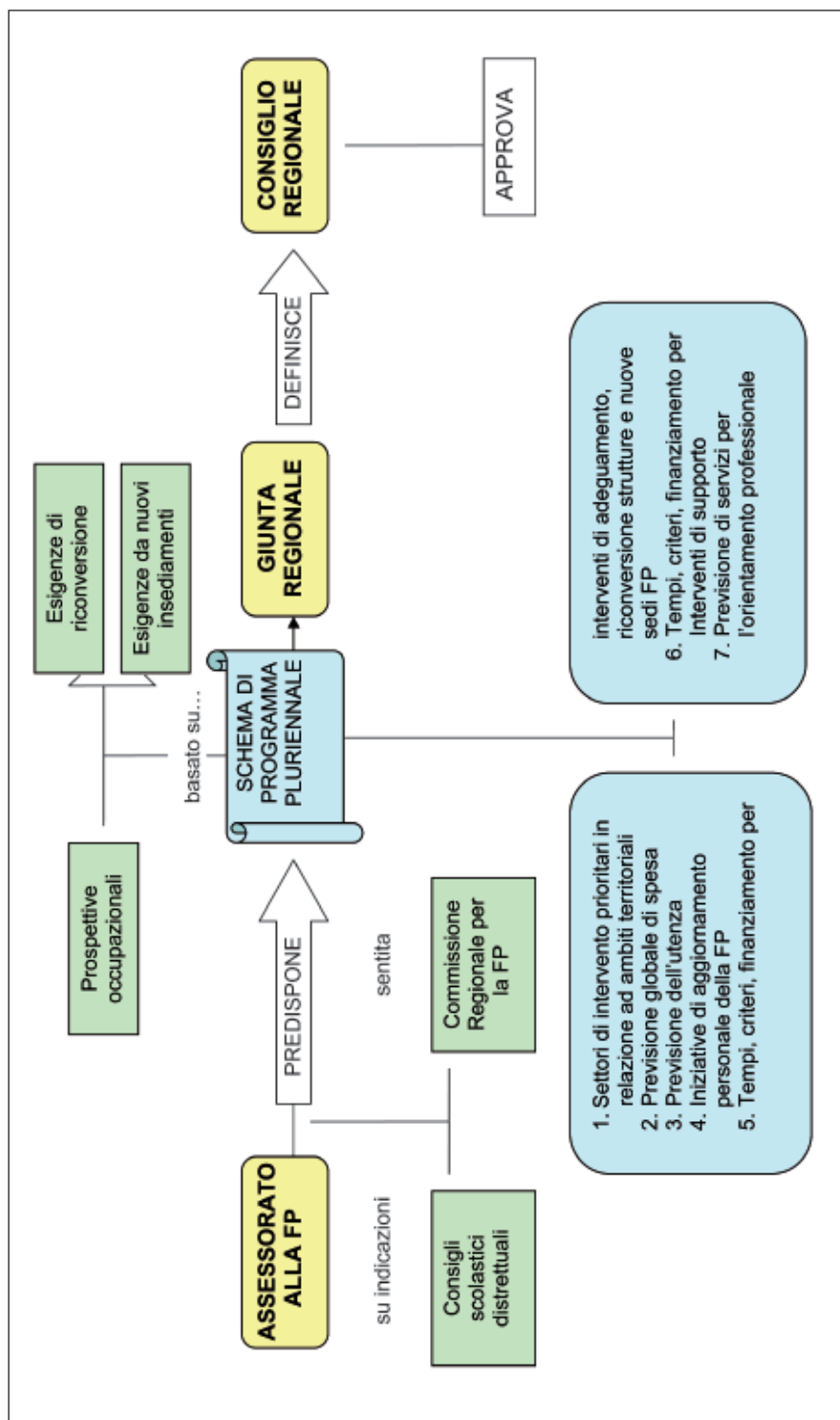
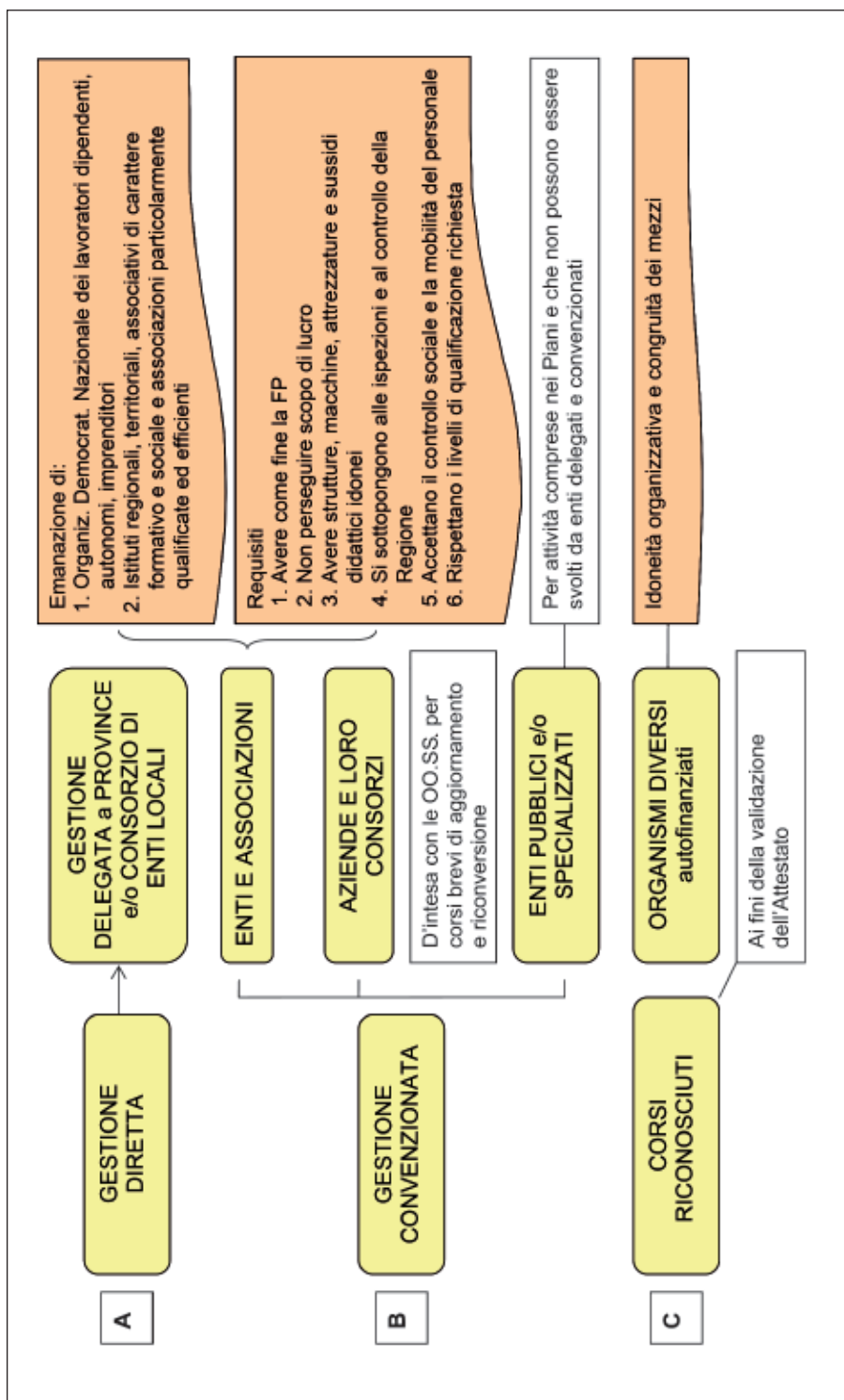


Figura n. 92 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 54/78)



A questo dovevano provvedere “corsi di riqualificazione, riconversione, aggiornamento” previsti dalla L. reg. n. 9/83⁵⁷⁵ e destinati al personale degli enti convenzionati e a quello dei soggetti delegati non impegnati in attività formative.

La legge prevedeva, in particolare, percorsi formativi per operatori dei servizi di orientamento, di osservazione sul mercato del lavoro e di progetti pilota⁵⁷⁶ da realizzarsi in parallelo alla realizzazione delle attività formative dei CFP entro la fine dell'a. f. 1984-85, data successivamente spostata al 31 dicembre del 1986 dalla L. reg. n. 5/86⁵⁷⁷.

In sintesi, in questo lasso di tempo in Puglia ci sono operatori della Formazione Professionale che realizzano nei CFP gli interventi formativi previsti dal Piano annuale ed altri operatori che partecipano a percorsi di riqualificazione, ultimati i quali presteranno il loro lavoro non più in corsi di Formazione Professionale, ma in strutture e servizi paralleli, connessi e funzionali alla Formazione Professionale.

Contestualmente alla formazione (e purtroppo non prima) vengono elaborati i modelli operativi degli Osservatori, dei Centri di orientamento e dei Centri Pilota.

La configurazione dell'Osservatorio, così come previsto dalla legge istitutiva del 1985⁵⁷⁸ (cfr. Figura n. 93) è complessa per l'architettura, per le finalità, per i compiti operativi, e per i soggetti coinvolti:

- l'architettura si articola in una struttura centrale-regionale, denominata Osservatorio regionale del Mercato del Lavoro - e in strutture per ogni Provincia (e per altre realtà territoriali da individuare) denominate Osservatori Territoriali del Mercato del Lavoro;
- le finalità sono state definite per supportare la programmazione socio-economica e territoriale e delle attività di orientamento e Formazione Professionale e per coordinare gli interventi regionali di politiche per l'occupazione;
- i compiti operativi sono rappresentati dalle rilevazioni sulla struttura e l'evoluzione dell'occupazione, dalla predisposizione di informazioni relative ad aree e settori interessati a particolari problemi, dalla produzione di note periodiche sui principali fenomeni mercatolavoristici, dall'elaborazione di un rapporto annuale;
- i soggetti coinvolti sono istituzionali (Assessori al Lavoro, alle Attività economiche, alla Formazione Professionale) e funzionali (collaborazioni da parte dei Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione, dell'ISTAT, delle Centrali

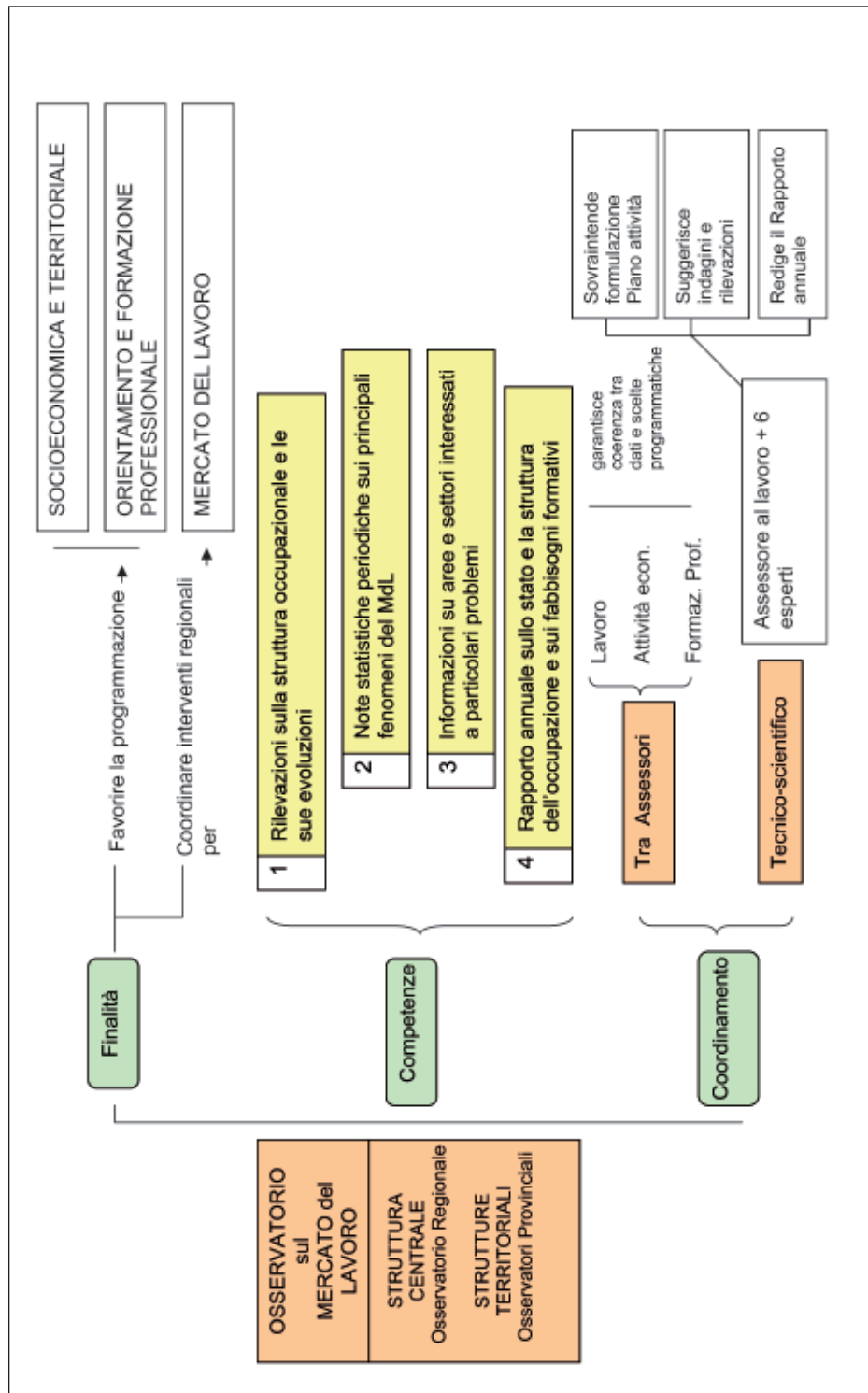
⁵⁷⁵ L. reg. n. 9 del 17 giugno 1983, *Normativa per l'utilizzazione del personale della formazione professionale*, in B.U.R. PUGLIA, n. 66, del 23 giugno 1983.

⁵⁷⁶ “b) corsi di riconversione per la realizzazione di attività di orientamento professionale; c) corsi di riqualificazione per l'approntamento di studi, ricerche e documentazione, inerenti le attività di formazione professionale e di politica attiva del lavoro, ivi comprese quelle relative all'Osservatorio del Mercato del lavoro; d) progetti pilota e attività promozionali inerenti la formazione professionale di interesse della Regione Puglia”.

⁵⁷⁷ L. reg. n. 5 del 25 febbraio 1986, *“Modifica agli artt. 1 e 6 della legge regionale 17/6/1983, n. 9”* *“Normativa per l'utilizzazione del personale della formazione professionale”*, in B.U.R. PUGLIA, n. 36, del 7 marzo 1986.

⁵⁷⁸ L. reg. n. 12 del 26 marzo 1985, *Istituzione dell'Osservatorio sul Mercato del Lavoro*, in B.U.R. PUGLIA, n. 39, del 6 aprile 1985.

Figura n. 93 - Osservatorio sul Mercato del Lavoro (L. reg. n. 12/85)



Cooperative, degli Ordini Professionali, delle Camere di Commercio, dell'INPS, delle Associazioni degli imprenditori e delle Organizzazioni sindacali).

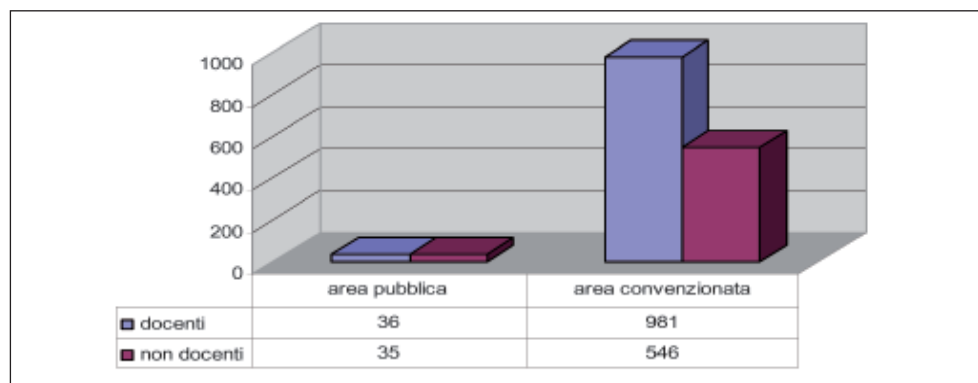
L'Osservatorio, che può contare su 80 operatori della Formazione Professionale riqualificati con un processo formativo biennale, inizia ad essere operativo solo negli ultimi anni del decennio.

I Centri pilota hanno una duplice funzione: sono momenti di elaborazione di prototipi formativi e insieme sedi di erogazione di formazione settoriale-specialistica.

Erano stati attrezzati per queste funzioni: i Centri regionali G. Pastore di Bari e di Foggia, il CNOS polivalente di Lecce, il Centro formazione quadri dell'ENAIP di Bari e il Centro ENAIP per il settore terziario di Brindisi, il Centro per le tecnologie industriali avanzate affidato alla amministrazione provinciale di Taranto, il Centro ENAIP di Ortanova per il settore agricolo e quello per servizi e le attività autonome ed artigianali dell'amministrazione provinciale di Lecce.

Nell'a. f. 1988-89 gli operatori della Formazione Professionale pugliese ammontavano a 1.598, di cui 71 dei Centri Regionali e 1.527 dei CFP convenzionati (cfr. Grafico n. 83), ma molti di loro, come precedentemente annotato, erano impegnati nei nuovi servizi dell'orientamento e dell'osservazione sistematica del mercato del lavoro o nei Centri pilota, dopo un periodo di riqualificazione di lunga durata. Si consideri che, nel biennio 1985-1986, 500 avevano partecipato ad un'attività di riqualificazione di 1.152 ore. Per gli altri 1.500 erano stati organizzati corsi brevi e ricorrenti di aggiornamento professionale).

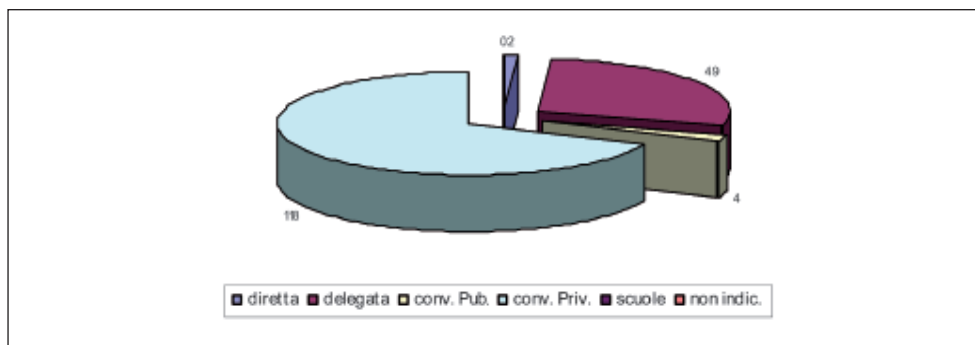
Grafico n. 83 - *Personale di ruolo e con CTI del sistema di Formazione Professionale (a. f. 1988-89)*



Il numero di sedi formative nel 1989-90, secondo l'indagine ISFOL, ammontava a 173 sedi⁵⁷⁹; di queste il 68% appartenevano alla gestione convenzionata, con netta prevalenza degli Enti di formazione, 49 erano le sedi dei soggetti delegati, le Province (cfr. Grafico n. 84).

⁵⁷⁹ Di queste 10 nominali.

Grafico n. 84 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989 -90)



L'analisi dei Piani di attività della seconda parte del decennio rivela queste costanti:

- una forte emancipazione della formazione di II livello (post-laurea, post-diploma e di specializzazione post-qualifica), che raggiunge i valori relativi più alti in Italia (nel 1987-88 con il 21,5% e un valore assoluto di 206 su un volume complessivo pari a 960 corsi e nel 1989-90 con quasi il 33%, l'equivalente di 384 corsi su 1.170);
- una forte presenza di qualifiche innovative e verso professioni emergenti, nel settore primario ed in settori trainanti e che si ritengono in forte sviluppo, in particolare il terziario, anche nelle sue articolazioni sociali e culturali;
- azioni formative in settori di attività sinora trascurati (ad esempio cooperazione, acqua, energia, ambiente ecc.);
- attività formativa per adulti (al di sopra dei 25 anni), disoccupati di lunga durata;
- corsi per particolari tipi di utenza, quali gli immigrati ed i figli degli emigrati, realizzati dai Centri pilota "G. Pastore" di Bari e Foggia e dall'ENAIP di Lecce, d'intesa con l'Ufficio emigrazione e con le associazioni degli emigranti.

Per avere una situazione più puntuale sulla distribuzione dei corsi per settori e comparti economici possiamo analizzare i dati dell'a. f. 1989-90 (cfr. Tabella n. 38).

Il maggior numero dei corsi sono rappresentati da interventi che si collocano nel terziario: 784, pari al 67% dei corsi programmati in quell'anno; di questi più della metà riguardavano le aree professionali "lavori d'ufficio" e "informatica". Analoga situazione si verifica per l'Industria e artigianato: gli interventi relativi ai comparti meccanica (100) ed elettricità (110) rappresentavano quasi il 60% di tutti i corsi del settore, che si distribuivano, senza particolari concentrazioni, negli altri comparti, ad esclusione di quelli per l'industria dell'abbigliamento che raggiungevano il numero di 68.

Tabella n. 38 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)*

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	3	15	22	3		43
INDUSTRIA E ARTIG.	238	42	32	31		343
- Meccanica metallurgia	63	16	10	11		100
- Elettricità elettronica	87	9	9	5		110
- Chimica	4	2				6
- Edilizia	9	9	1	2		21
- Legno mobili arredam.	3			2		5
- Grafica, fotografia, cart.	1	1	3	4		9
- Alimentare	3	3	1			7
- Abbigliamento	59	1	4	4		68
- Artigianato artistico	9	1	4	3		17
ATTIVITÀ TERZIARIE	237	327	130	82		784
- Acconciatura estetica	36		16	1		53
- Turismo	8	31	2			41
- Spettacolo	5	1	7			13
- Lavori ufficio	124	66	26	7		223
- Cooperazione		2	2			4
- Ristorazione	6	3		2		11
- Credito assicurazioni		1				1
- Attività promoz. pub.	1	13	2			16
- Distribuzione commerc.	2	1	4	20		27
- Trasporti	2		2	3		7
- Ecologia e ambiente	1	27	2			30
- Informatica	41	134	19	6		200
- Beni culturali		4				4
- Servizi socio-educativi	8	20	4			32
- Varie	3	24	44	43	8	122
TOTALE GENERALE	478	384	184	116	8	1.170

Fonte: ISFOL

Va annotato il consistente numero di corsi per qualifiche e specializzazioni indicate dalle associazioni datoriali di categoria (Federazione regionale degli indu-

striali, Api-Associazione piccole e medie industrie, Confcommercio, Confederazione nazionale dell'artigianato, Unione regionale degli artigiani, ecc.).

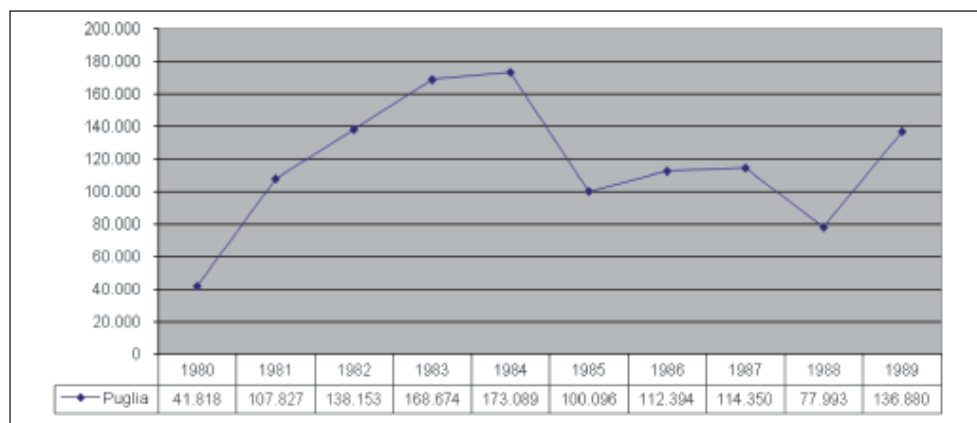
Sul versante delle innovazioni e delle sperimentazioni didattiche va segnalata la messa a regime, in tutte le attività corsuali, di periodi di stage e tirocini in azienda. Una specifica convenzione è stata stipulata a questo proposito dalla Regione con le associazioni datoriali.

Vengono, inoltre, continuate e concluse alcune sperimentazioni attivate in anni precedenti:

- quelle che prevedono l'articolazione per cicli (compresa quella relativa al "progetto fasce");
- la sperimentazione triennale del "progetto donna", prima azione positiva messa in atto dalla Regione;
- la sperimentazione "Omega", coordinata dall'ISFOL, tendente a creare in un gruppo di Centri e di operatori capacità di gestione di attività formative attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche ormai, peraltro, largamente diffuse nelle reti dei CFP pugliesi;
- la sperimentazione della gestione informatizzata delle attività di Formazione Professionale. Un software "dedicato" al sistema pugliese, appositamente prodotto è stato prima sperimentato e poi messo a regime in alcuni CFP.

La spesa nel decennio (ricordiamo che si tratta di dati di previsione) presenta andamenti non lineari. Ad una crescita abbastanza regolare nei primi quattro anni segue un decremento di risorse, che si spiega soprattutto con il minore volume di interventi corsuali in considerazione delle concomitanti attività di riqualificazione e aggiornamento del personale.

Grafico n. 85 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali*

6.20. Regione Sicilia



Per tutto il decennio continua ad essere in vigore la L. reg. n. 24/1976, *Addestramento professionale dei lavoratori*⁵⁸⁰, modificata da provvedimenti del '77⁵⁸¹, del '79⁵⁸² e dell'86⁵⁸³.

La programmazione delle attività esprime una concezione molto datata e prevede una procedura molto elementare: l'input iniziale viene fornito dalla proposta degli Enti di formazione; proposta rispetto alla quale l'Assessorato competente si limita ad un'operazione di selezione (cfr. Figura n. 94)⁵⁸⁴.

Non c'è, quindi, un ruolo promozionale attivo da parte della Regione all'inizio del processo e i soggetti istituzionali e sindacati coinvolti, organizzati in una Consulta regionale per la Formazione Professionale vengono sentiti⁵⁸⁵ solo per esprimere un parere sulla bozza del Piano stesso.

Sul piano dei soggetti gestionali la L. reg. n. 24/76 attribuisce agli Enti locali una posizione di vantaggio (cfr. Figura n. 95). Di fatto, però, gli Enti di formazione del c.d. consolidato storico godono di una situazione di quasi monopolio; infatti, la norma, che prevede che possano operare solo Enti che abbiano maturato tre anni di attività prima dell'entrata in vigore della legge, pone di fatto degli sbarramenti all'immissione di nuovi soggetti nel sistema.

I dati sul numero e natura delle sedi dell'a. f. 1989-90 attestano abbondantemente la presenza, quasi esclusiva, degli Enti privati (cfr. Grafico n. 86), le cui strutture formative rappresentano il 93% di tutte le sedi operanti nell'isola.

L'esigenza, peraltro avvertita da tutti gli attori del sistema formativo, di una nuova legge è presente in tutto il decennio. Nel 1989 l'Assessorato alla Formazione Professionale aveva diffuso un articolato, mai giunto in aula consiliare, che rivedeva una proposta abbozzata e poi sospesa nel 1984.

⁵⁸⁰ In B.U.R. SICILIA, n. 13, del 9 marzo 1976.

⁵⁸¹ L. reg. 18.06.1977, n. 45, *Aggiunte e modifiche alla L. reg. 6.3.1976, n. 24.*

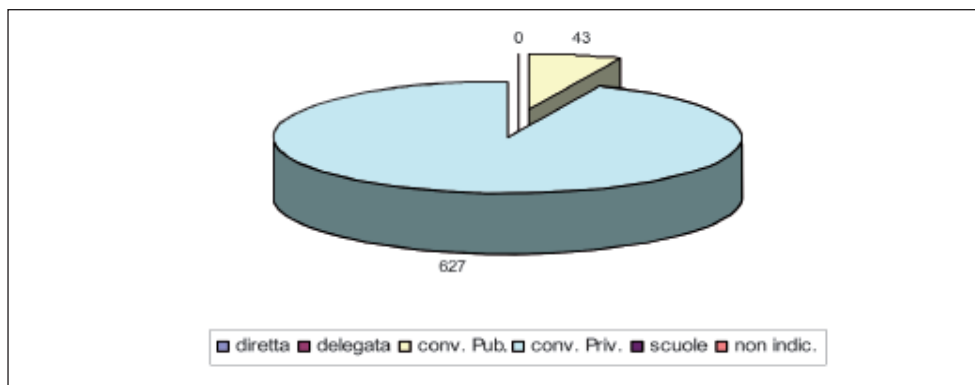
⁵⁸² L. reg. 13.08.1979, n. 201, *Norma aggiuntiva all'art. 9 della L. reg. 6.3.1976, n. 24.*

⁵⁸³ L. reg. 12.03.1986, n. 1213, *Misure urgenti a favore dei lavoratori disoccupati nel settore edile. Modifiche all'art. 4 della L. reg. 13.12.1983, n. 120, all'art. 6 della L. reg. 27.12.1969, n. 52 e all'art. 12 della L. reg. 6.3.1976, n. 24, art. 7.*

⁵⁸⁴ Art. 5 L. reg. n. 24/76 "L'Assessorato regionale del lavoro e della cooperazione procede ogni anno alla elaborazione del piano regionale per la formazione professionale, il quale deve perseguire i seguenti obiettivi: a)... ; c) operare una rigorosa selezione delle iniziative da ammettere a contributo, sotto il profilo dell'efficienza e dell'idoneità tecnica dei centri e dell'aderenza delle proposte ai programmi regionali".

⁵⁸⁵ La Commissione è composta: a) dall'Assessore regionale per il lavoro; b) dal direttore regionale dell'Assessorato regionale del lavoro; c) dal direttore dell'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione di Palermo; d) da sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori; e) da sei rappresentanti delle organizzazioni professionali sindacali dei lavoratori autonomi; f) da due rappresentanti, uno per l'industria ed uno per l'artigianato; g) da un rappresentante degli enti privati di Formazione Professionale.

Grafico n. 86 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Il piano triennale veniva elaborato secondo questa procedura: lo schema di Piano, predisposto dall'Assessorato, tenendo presente il piano di sviluppo regionale e sulla base delle osservazioni fornite dall'Osservatorio sul mercato del lavoro e sui risultati delle sperimentazioni formative innovative, nonché dalla valutazione delle attività condotte negli anni precedenti, veniva inviato alle Province che avviavano consultazioni con le parti sociali. Successivamente, l'Assessorato, sulla base delle proposte provenienti dalle Province, sottoponeva lo schema alla Commissione regionale per l'impiego e all'approvazione della Giunta.

Il piano annuale di intervento, invece, era suddiviso in quattro sottopiani: il primo relativo all'attività formativa a titolarità regionale; il secondo riguardava attività non legate a specifiche occasioni di impiego; il terzo si occupava della domanda di formazione delle imprese; il quarto, infine, trattava le attività libere per le quali era previsto il riconoscimento della Regione.

Nel progetto di legge, poi, si prevedeva un raccordo:

- con la Pubblica Istruzione, per creare attività di integrazione, di supporto, complementari o successive alla conclusione dell'iter scolastico;
- con il sistema produttivo per favorire i rapporti Ente di formazione-impresa e per contratti quadro di formazione-lavoro in cui la Regione definiva la parte formativa lasciando la restante parte di addestramento all'impresa.

Nella proposta per una nuova legge regionale, era prevista, sulla scorta del modello agenziale, una sorta di rifondazione dell'Ente di formazione visto come soggetto gestionale, con responsabilità amministrative, organizzative, pedagogiche, di ricerca, e di progettazione e programmazione didattica.

In questa prospettiva la Regione fissava gli obiettivi da perseguire e gli Enti si impegnavano a sviluppare servizi che la Regione finanziava se riconosciuti validi. Questo implicava l'introduzione di criteri di valutazione sull'efficienza dell'attività svolta dagli Enti e l'attivazione di un Registro degli Enti idonei. Il progetto, inoltre, prevedeva una nuova attribuzione di compiti alla Commissione regionale per l'im-

Figura n. 94 - *Processo programmatico annuale (L. reg. n. 24/76)*

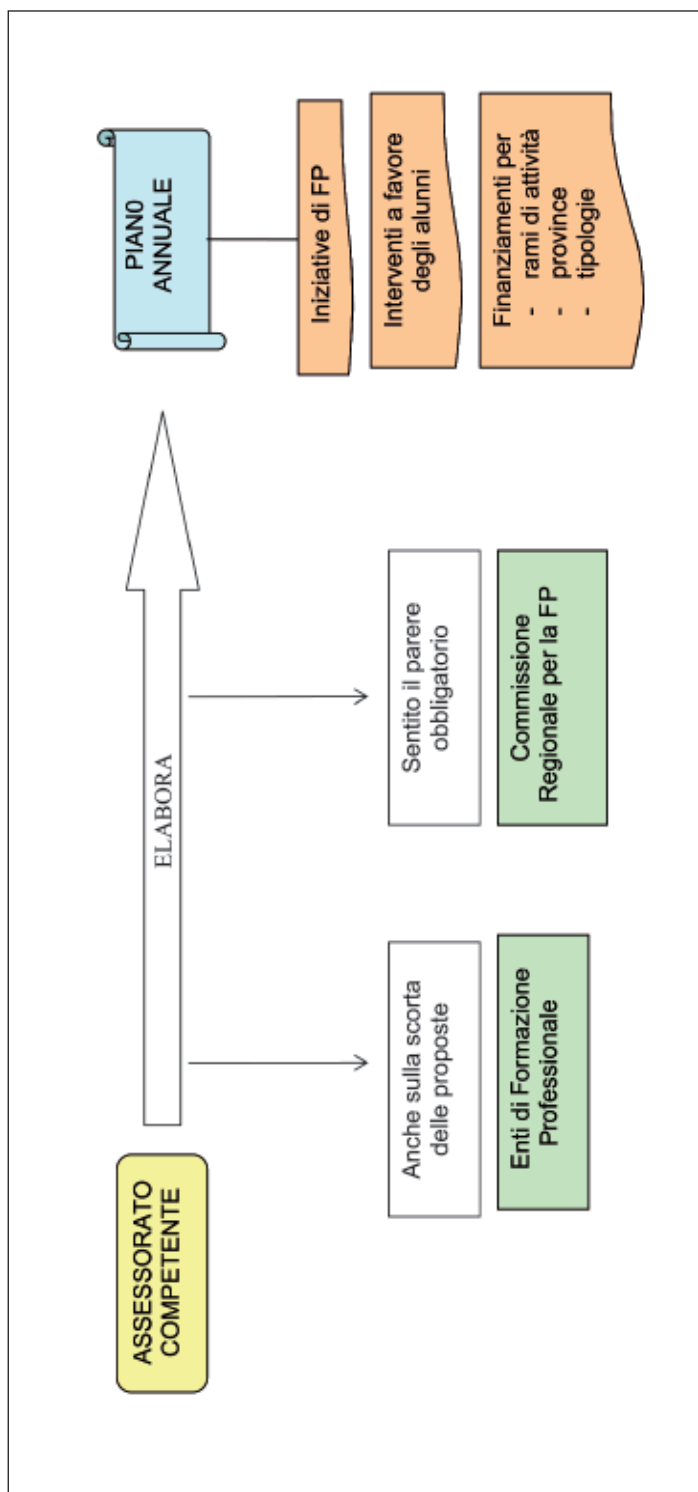
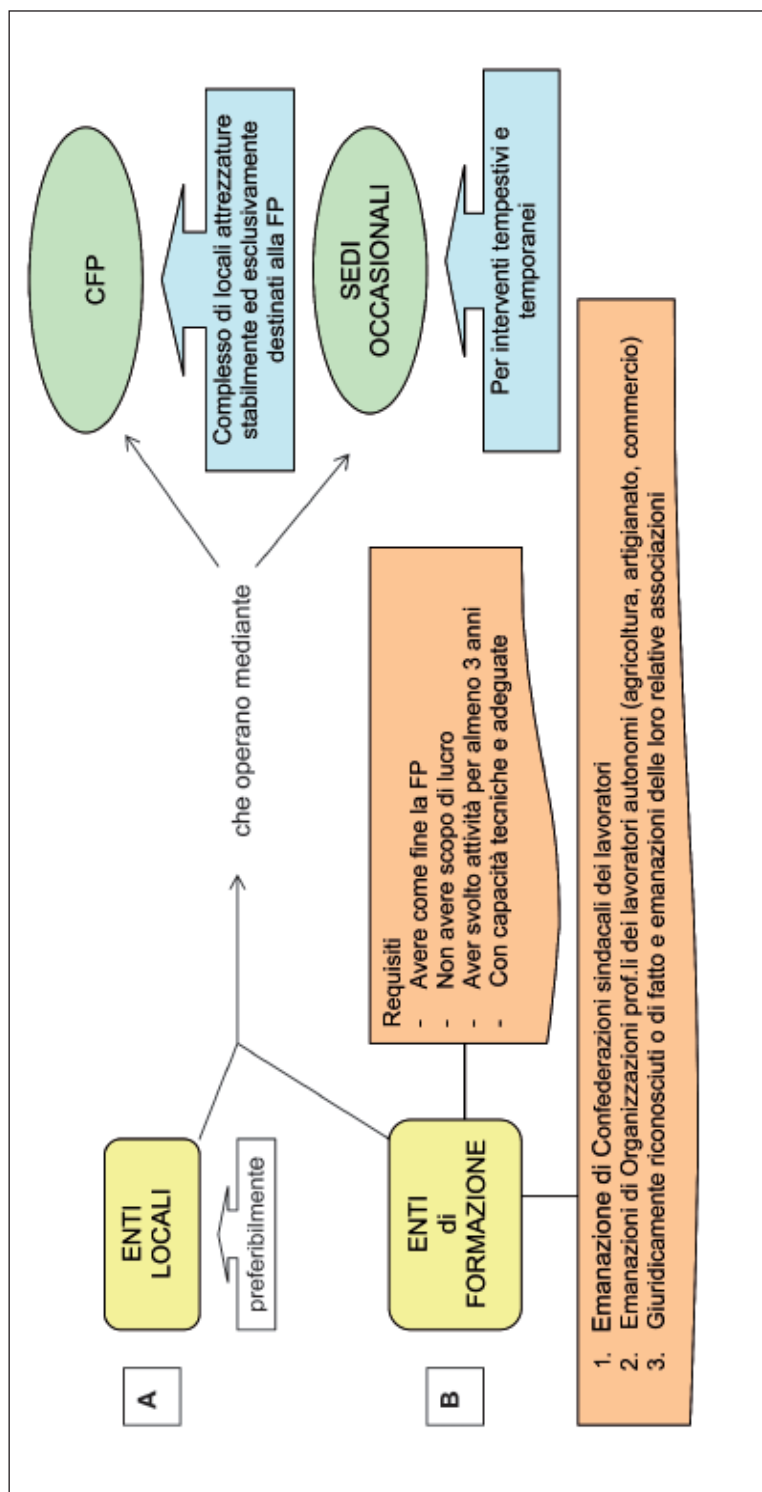


Figura n. 95 - Soggetti gestionali (L. reg. n. 24/76)



piego, chiamata ad assumere un ruolo di programmazione, direzione e controllo degli interventi di politica del lavoro e l'istituzione dell'Agenzia regionale per la Formazione Professionale, organismo dotato di autonomia gestionale, amministrativa e contabile, per svolgere compiti di assistenza tecnica e didattica, studio e sperimentazione a favore delle attività formative di interesse regionale.

I dati del sistema formativo siciliano dell'a. f. 1989-90 evidenziano una forte rilevanza quantitativa in termini di corsi programmati (che rappresentavano il 12,2% del volume di attività del Paese), di allievi (40.000), di spesa (solo per il volume corsuale ordinario, circa 195 miliardi).

Il sistema, inoltre, presentava trend di crescita: rispetto al '87-88 si verificava un aumento del 2% circa del monte ore, un incremento dell'8% dell'utenza e, in valori assoluti, di 2.600 unità.

Si diceva sopra del regime quasi monopolistico della gestione convenzionata. La ridottissima presenza pubblica era, infatti, rappresentata solo dai CFP dei CIAPI nei quali, peraltro, la Regione era socio di maggioranza e da una quota corsuale quasi simbolica realizzata da Comuni ed Amministrazioni provinciali.

Contrariamente, infatti, a quanto avvenuto per altre Regioni l'INAPLI, l'INIASA e l'ENALC, una volta trasferite alle Regioni, hanno cessato l'attività formativa e il personale è stato impegnato negli Uffici regionali (prevalentemente), negli Uffici ed Ispettorati provinciali del lavoro (in Sicilia dipendenti dalla Regione) e presso l'Assessorato.

Per quanto riguarda gli Enti di formazione è da notare che solo quelli di emanazione confederale (IAL, ECAP, ENFAP), l'ENAIIP e il CIOFS erano diffusi in tutte le Province, e da soli raccoglievano un numero di corsi pari al 42% del totale, mentre gli altri 42 Enti il restante.

Di questi ultimi, 16 avevano presenze in una sola Provincia, a dimostrazione di un sistema localistico diffuso, ma anche polverizzato. La maggiore concentrazione di Enti si realizzava a Palermo (36 su 47), seguita da Messina con 26, e da Catania e Trapani con 21.

Il settore agricolo, invece, vedeva la presenza "specializzata" di alcuni enti (CIPA, INIPA, ANAPIA) che gestivano il 30% delle attività.

Questa massa notevole di interventi poggiava, però, su un processo programmatorio precario. Mancando, infatti, un piano socio-economico regionale di riferimento o un'analisi dei fabbisogni dei sistemi economici territoriali ai quali correlare la dimensione e la tipologia dell'attività corsuale, le variabili che l'hanno influenzata si sono ridotte a due: domanda sociale di formazione, in costante aumento; offerta formativa, notevolmente rigida, da parte dei CFP. Questi ultimi, infatti, replicavano di anno in anno, le stesse proposte formative che assicuravano il mantenimento dei livelli occupazionali dei loro dipendenti.

Da notare, inoltre, che non solo non sono stati mai prodotti programmi formativi di riferimento per l'intero sistema, ma nemmeno si è mai proceduto ad un accorpamento delle qualifiche e dei profili professionali, che ciascun Ente aveva defi-

nito in proprio. Negli anni '80 si registra un rapporto di circa 5 corsi per qualifica (raggiungendo queste ultime il consistente numero di 560) e non era infrequente il caso che, per la stessa qualifica, ci fosse una articolazione curriculare (per numero di ore e per materie di insegnamento) immotivatamente assai differenziata da CFP a CFP.

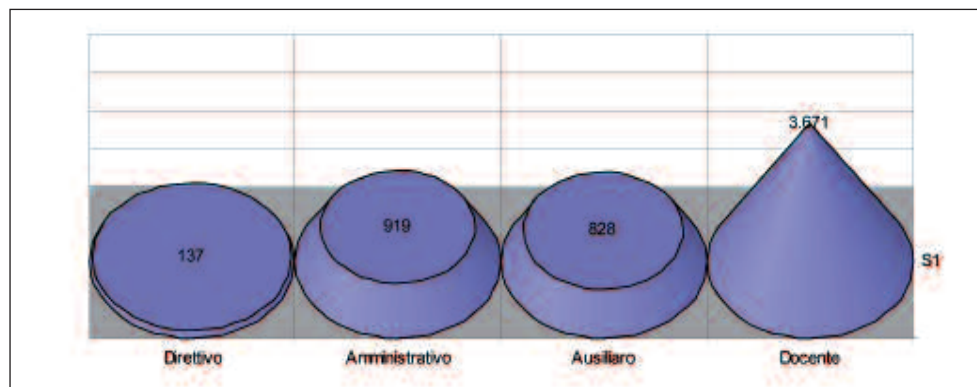
Un ulteriore elemento di valutazione, in questo quadro complessivo, è rappresentato dalla combinazione dei costi del sistema. La spesa, riferita al parametro ora/allievo, è assai bassa, variando dalle 3.500 alle 6.000 Lire; ma per la stessa tipologia di corso si poteva arrivare a 30.000 lire ora/allievo se l'intervento era finanziato dall'art. 26 della L. n. 845/78!

Da un punto di vista di tipologia dei corsi⁵⁸⁶ i dati della Tabella n. 37, riferiti all'a. f. 1989-90 ci danno l'immagine di un sistema molto sbilanciato su un target giovanile. Quasi l'80% degli allievi è un ragazzo; di questi 62 su 100 sono impegnati in corsi di prima qualificazione e 18 in formazione di II livello.

Il 65% dei corsi appartiene al terziario⁵⁸⁷, dove i più frequenti sono quelli relativi alle aree professionali dei lavori d'ufficio e dell'informatica (insieme rappresentano oltre la metà di tutti i corsi del macro-settore); ma anche il comparto dell'accoglienza ed estetica ha una consistenza di rilievo (236 corsi pari al 15% circa).

Nel macro-settore industria e artigianato i comparti che fanno registrare il maggior numero di corsi sono, in ordine crescente, elettricità-elettronica (184) meccanica abbigliamento (161) e meccanica e metallurgia.

Grafico n. 87 - *Personale distribuito per funzioni*



⁵⁸⁶ Il sistema classificatorio utilizzato è il seguente: Q/a = qualifica annuale; Q/1 = di un corso biennale di qualificazione Primo anno; Q/2 = di un corso biennale di qualificazione 2° anno; Agg = aggiornamento Spec = specializzazione; Qah = qualificazione annuale hh.; Ca = conduttore aziendale agricole; Pf = prima formazione agricola; Qad = qualifica annuale disoccupati; Q2h = qualifica biennali hh.; PrE = perfezionamento; Riq = riqualificazione; Dm = corsi detenuti minori; Ds = corsi disadattati Handicappati, Enti locali.

⁵⁸⁷ Il sistema classificatorio utilizzato è il seguente: Agricoltura, Industria, Commercio, Turismo, Servizi sociali, Da = corsi detenuti adulti; Dm = corsi detenuti minori; Ds = corsi disadattati Handicappati, Enti locali.

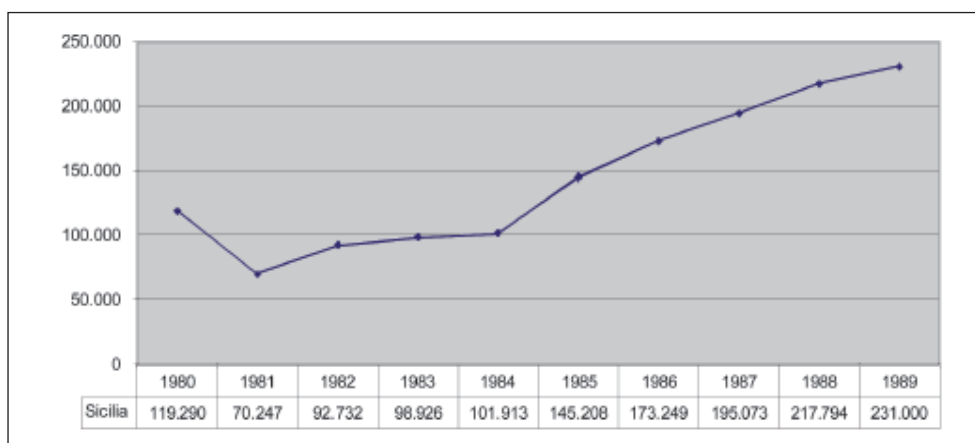
Tabella n. 39 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90) - Regione Sicilia

MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	36	3	168	3	1	211
INDUSTRIA E ARTIG.	526	12	16	58	16	628
- Meccanica metallurgia	119	6	11	6		142
- Elettricità elettronica	158	4	3	10	9	184
- Chimica	5					5
- Edilizia	4					8
- Legno mobili arredam.	11	1		13		25
- Grafica fotografia cartot.	27			4	1	32
- Alimentare	11				2	13
- Abbigliamento	148	1		11	1	161
- Artigianato artistico	43			13	2	58
ATTIVITÀ TERZIARIE	903	428	165	40	51	1.587
- Acconciatura estetica	224		4	1	7	236
- Turismo	36	29	4		1	70
- Spettacolo	1		1			2
- Lavori ufficio	383	79	4	7	18	491
- Cooperazione		2				2
- Ristorazione	34	2		1		37
- Credito e assicurazione		1				1
- Attività promoz. pub.	3	10	2			15
- Distribuzione commerc.	2					2
- Ecologia e ambiente	5	2	7	1	1	16
- Informatica	164	266	14	3	10	457
- Beni culturali	5	21	1	1	3	31
- Servizi socio-educativi	37	15	116			176
- Varie	9	1	12	26	3	51
TOTALE	1.465	443	349	101	68	2.426
- Non classificabili	1				3	4
TOTALE GENERALE	1.466	443	349	101	71	2.430
V. %	60,4	18,3	14,3	4,1	2,9	100,00

Naturalmente anche la variabile personale fa registrare numeri importanti: i 5.055 operatori degli Enti di formazione del 1988-89 rappresentano il 27,6% dell'area convenzionata e il 18% dell'area pubblica di tutto il Paese. In altri termini: poco più di un addetto su 4 della Formazione Professionale convenzionata in Italia e poco meno di 1 su cinque di quanti lavorano nella Formazione Professionale pubblica di tutte le Regioni, è inserito nel sistema siciliano. Tutto il personale del Piemonte (1.791 unità) e della Lombardia (3.532) non raggiunge quello della Sicilia!

Naturalmente numeri importanti anche quelli riferiti alla spesa, che nel corso del decennio raddoppia quasi la sua dotazione prevista, passando da 129 miliardi del 1980 ai 231 del 1989.

Grafico n. 88 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali*

6.21. Regione autonoma della Sardegna



Alla Regione Autonoma⁵⁸⁸ della Sardegna vengono “delegate” le funzioni amministrative dello Stato in materia di “istruzione artigiana e professionale” solo nel 1975, con il D.P.R. n. 480⁵⁸⁹.

È, invece, del 1979 la prima legge organica, la n. 47, *Ordinamento della formazione professionale in Sardegna*⁵⁹⁰, a cui hanno fatto seguito, nel decennio, cinque leggi contenenti disposizioni transitorie (due nel 1981⁵⁹¹, una nel 1982⁵⁹², una nel 1983⁵⁹³ e una nel 1985⁵⁹⁴) e una legge di modifica del 1983⁵⁹⁵. Le leggi sulle disposizioni transitorie specificavano, ogni anno, che gli obiettivi generali della Formazione Professionale erano quelli fissati dalla nota di specificazione “che stabiliva i bisogni formativi connessi con gli indirizzi e le direttive per l’elaborazione del programma di sviluppo economico e sociale”. La legge di modifica, invece, rideterminava il valore dei gettoni per le commissioni “d’esame di qualifica”.

La L. reg. n. 47 stabilisce che i Piani pluriennali fanno parte integrante dei Piani regionali di sviluppo, in quanto definiscono i bisogni formativi “in collegamento con le linee di sviluppo del programma economico regionale e del piano di assetto territoriale”.

Sia il Piano pluriennale che quello annuale si caratterizzano, nella legislazione sarda per un percorso che nasce nelle unità territoriali di base: i consigli compren-

⁵⁸⁸ Le particolari forme e condizioni di autonomia di una Regione a statuto speciale sono fissate dallo Statuto regionale. La principale differenza tra lo statuto speciale e lo Statuto regionale di una Regione a statuto ordinario, detto, invece, *statuto di diritto comune*, è che mentre lo statuto ordinario è adottato e modificato con legge regionale, lo statuto speciale è adottato da Decreto di attuazione degli statuti e modificato da legge regionale rinforzata. Cfr. CHESSA O., PINNA P. (a cura di), *La riforma della regione speciale. Dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁵⁸⁹ D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, *Nuove norme dell’attuazione dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna*, in G.U. 6 ottobre 1975, n. 265.

⁵⁹⁰ L. reg. 1 giugno 1979, n. 47, *Ordinamento della formazione professionale in Sardegna*, in B.U.R., 15 giugno 1979, n. 27.

⁵⁹¹ L. Reg. n. 8 del 5 febbraio 1981, *Disposizioni transitorie per l’applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante norme sull’ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 8, del 12 febbraio 1981; L. reg. n. 40 del 23 dicembre 1981, *Ulteriori disposizioni transitorie per l’applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante norme sull’ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 54, del 29 dicembre 1981.

⁵⁹² L. reg. n. 20 del 27 agosto 1982, *Norme transitorie per l’applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, riguardante l’ordinamento della formazione professionale in Sardegna*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 35, del 3 settembre 1982.

⁵⁹³ L. reg. 11 agosto 1983 n. 17, *Disposizioni transitorie per l’applicazione della L. reg. 1° giugno 1979 n. 47*, in B.U.R., n. 43, del 16 agosto 1983.

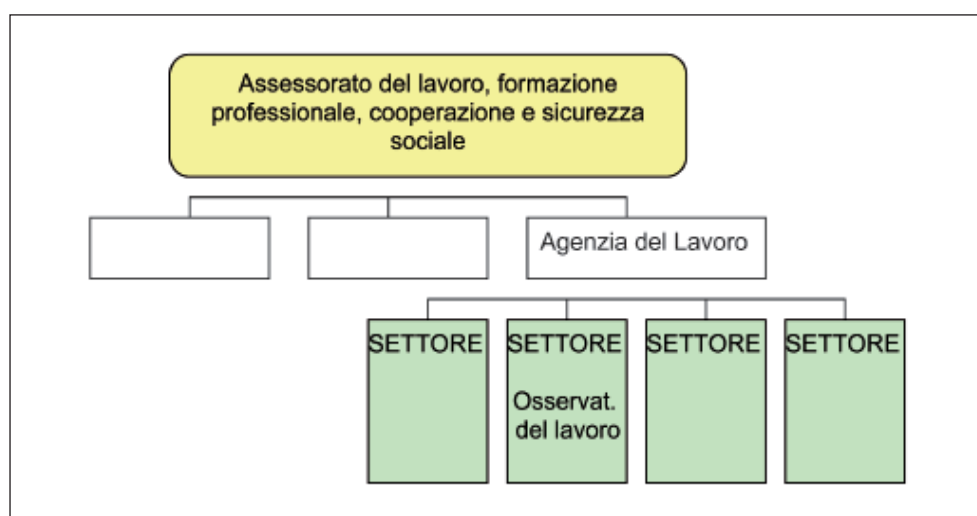
⁵⁹⁴ L. reg. n. 4 del 23 marzo 1985, *Norme transitorie per l’applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, riguardante l’ordinamento della formazione professionale in Sardegna*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 12, del 23 marzo 1985.

⁵⁹⁵ L. reg. n. 18 del 11 agosto 1983, *Modifica all’articolo 7 della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante: “Ordinamento della formazione professionale in Sardegna”*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 43, del 16 agosto 1983.

sociali e le comunità montane, cioè le unità amministrative poste tra le province e i comuni (cfr. Figura n. 96).

Consigli e comunità propongono dei piani pluriennali – dopo aver sentito i Consigli scolastici distrettuali – e dei piani annuali, dopo aver raccolto le “indicazioni e le proposte dei comitati di gestione dei CFP” (art. 14). Sulla base di queste proposte l’Assessorato regionale predispone i Piani pluriennali, dopo aver consultato il Comitato regionale di programmazione e quelli annuali, dopo aver sentito la Commissione Consiliare competente.

Figura n. 96 - Collocazione dell’Osservatorio del lavoro nell’organizzazione istituzionale della Regione Sardegna (L. reg. n. 33/88)



A nostro avviso, la normativa sarda sconta posizioni ingenuie e troppo cariche di ideologie. Ingenuie nel pensare che un processo complesso come quello dell’analisi del fabbisogno, che necessita di mature competenze professionali specificamente dedicate a tale compito, potesse essere sostenuto dal personale delle strutture territoriali; strutture normalmente con personale ridotto e, in genere, con connotazioni burocratico-amministrative⁵⁹⁶. Cariche di ideologia, perché nell’ansia di favorire la partecipazione dei soggetti interessati al processo programmatico, si spinge fino ad includervi i comitati di gestione dei CFP.

⁵⁹⁶ Il percorso previsto dalla legge sarda fu adottato solo nell’a. f. 1988-89; da questa esperienza l’ISFOL traeva questo giudizio: “L’attuazione di questa metodologia ha dimostrato che sia gli organismi comprensoriali che le Comunità montane dispongono di ridotte dotazioni organiche di personale e sono comunque carenti delle professionalità capaci di rilevare i bisogni formativi nel territorio e presso le aziende, nonché dalle dotazioni e dalle attrezzature necessarie”. Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1989*, op. cit., p. 347.

Per tutto il decennio la programmazione non potrà contare sull'Osservatorio sul mercato del lavoro, che viene istituito con la L. reg. n. 33, solo nel 1988, come settore operativo dell'Agenzia del Lavoro⁵⁹⁷. Spetterà proprio all'Agenzia di avanzare "proposte ed indicazioni" per il Piano annuale di Formazione Professionale sulla base delle rilevazioni dell'Osservatorio (art. 26).

Da un punto di vista operativo l'iter programmatico risente pesantemente delle incertezze temporali con cui le sequenze procedurali si susseguono⁵⁹⁸.

I tempi tecnici di predisposizione delle varie sezioni del piano formativo regionale, assommati ai tempi di valutazione ed approvazione comunitaria, rendono, infatti, pressoché impossibile fissare un inizio certo, regolare ed utile dei corsi. Da ciò ne consegue che l'avvio delle attività avviene con tali ritardi da comportare, alla fine dell'anno solare, o gravi mutilazioni dei corsi, o la compressione delle attività giornaliere con compattazione orarie non adeguate ai ritmi di apprendimento, o proiezioni nell'anno successivo di prosecuzioni corsuali che, andando ad occupare una vasta porzione del plafond finanziario, impediscono una programmazione di nuove, ulteriori o diverse attività.

Si provvede ad uscire da tali impasse con la L. reg. n. 42 del 13 giugno 1989, art. 4⁵⁹⁹, legge importante perché propone un nuovo modello programmatico. Nuovo perché rovescia la "filosofia" e le procedure utilizzate, che di fatto consideravano la Regione come mero tramite dell'offerta formativa verso canali finanziari comunitari e statali e che tendevano ad aggregare il massimo di formazione con propensione all'infinito, per attingere al massimo dei finanziamenti comunitari e statali.

La L. n. 42/89, invece, configura la Regione come soggetto propositivo in termini di autonomia concettuale e finanziaria e, quindi, cambia anche l'iter procedurale: la Regione fissa il plafond finanziario all'interno del quale ritiene utile e produttivo espletare l'attività formativa nel corso dell'anno e successivamente attiva tutte le vie di recupero finanziario possibili, comunitarie e statali, al fine di reintegrare il fondo utilizzato del plafond iniziale, opportunamente indicizzato, mediante i recuperi extra-regionali e mediante l'integrazione per le parti non coperte da questi recuperi a carico del bilancio regionale⁶⁰⁰.

⁵⁹⁷ L. reg. n. 33 del 24 ottobre 1988, *Politica attiva del lavoro*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 40 del 25 ottobre 1988.

⁵⁹⁸ Definizione delle linee di programmazione, programmazione del dettaglio corsuale, individuazione prospettica delle fonti finanziarie regionali ed extra-regionali attingibili, attivazione delle stesse, approvazione del piano di formazione, attesa degli esiti delle domande di finanziamento avanzate presso i competenti organi comunitari e statali, attesa dell'emissione dei formali provvedimenti di concessione, attesa dell'effettiva erogazione di fondi con accreditamenti di fonte extra-regionale, ecc.

⁵⁹⁹ L. reg. n. 42 del 13 giugno 1989, *Assunzione di personale docente presso i centri degli enti privati e presso i centri regionali di formazione professionale - Modifica degli articoli 5, 6 e 7 della legge regionale 2 marzo 1982, n. 7*, in B.U.R., n. 24, del 23 giugno 1989.

⁶⁰⁰ Art. 4 "1. La Regione, con la legge recante disposizioni per la formazione del bilancio regionale, determina la spesa entro cui effettuare le attività di formazione professionale da programmare a

Le norme sui soggetti gestionali si mantengono rigidamente sui binari della Legge quadro, le cui previsioni vengono letteralmente riprodotte nel testo della L. reg. n. 47/79 (cfr. Figura n. 97).

Il quadro dei soggetti gestionali vede, alla fine del decennio, in posizione di egemonia l'area convenzionata, con l'85% delle sedi operanti nell'isola.

L'area pubblica si segmentava in: a) gestione diretta da parte della Regione (rappresentata dalle strutture formative dell'ex INAPLI, ENALC, INIASA trasferite con l'art. 22 del D.P.R. n. 489/75), con 18 sedi; b) gestione da parte del sistema della Pubblica Istruzione, con 3 istituti scolastici (cfr. Figura n. 98).

Ma questa prevalenza degli Enti viene messa in discussione dal Piano '88-89 che ipotizza delle modifiche, peraltro, di notevole portata. Infatti, coniugando le previsioni normative della L. n. 8 45/78 (in merito all'utilizzazione prioritaria delle strutture pubbliche) con l'esigenza della Regione di poter utilizzare soggetti gestionali che garantiscano la conoscenza dei bisogni reali, territoriali ed aziendali, il documento prevede un affidamento dell'attività formativa secondo quest'ordine:

1. centri regionali di Formazione Professionale;
2. soggetti pubblici istituzionali: Università e altri istituti scolastici pubblici a carattere specialistico; Unità sanitarie locali; soggetti pubblici a finalità formativa;
3. soggetti unitari rappresentativi di parti sociali, imprenditoriali e/o sindacali o professionali o cooperative, nella cui costituzione sia parte o su cui esprime accordo la Regione.

Le azioni formative programmate potranno essere gestite da tali soggetti, scelti secondo un metodo comparativo, sulla base dell'effettivo confronto fra obiettivi fattori di validità che i soggetti candidati indicheranno, quali: la dotazione di strutture, la consistenza organizzativa, i risultati conseguiti per chi già opera, gli affidamenti sulla puntualità degli adempimenti, ecc.

Tale valutazione comparativa doveva essere espressa, in via istruttoria, da una Commissione tecnica appositamente costituita.

Sempre sul versante della gestione, anche in Sardegna, nella seconda metà degli anni '80, si ipotizzano trasformazioni dei CFP, secondo il modello agenziale.

La *Relazione al Piano annuale di formazione professionale 1988-89* prospetta un CFP rinnovato nell'organizzazione, nelle metodologie e nelle competenze, come

valere sui fondi propri ed a valere su finanziamenti della Comunità economica europea e dello Stato. 2. L'importo complessivo di tale spesa è fissato sulla base dell'ammontare complessivo dello stanziamento dell'anno precedente a valere sui fondi propri e dei finanziamenti comunitari e statali conseguiti nell'anno medesimo, decrementato o maggiorato entro il 10 per cento. 3. Entro l'importo in tale modo fissato, la Regione è tenuta all'attuazione del proprio piano di formazione professionale non appena approvato ai sensi della legge regionale 10 giugno 1979, n. 47, anche per la parte relativa alle attività corsuali per le quali pende o verrà richiesto il finanziamento comunitario e/o statale. 4. Per la parte eccedente, la Regione è tenuta all'attuazione del piano predetto solo in dipendenza dell'accertamento dell'entrata delle assegnazioni comunitarie e/o statali".

Figura n. 97 - *Processo programmatico (L. reg. n. 47/79)*

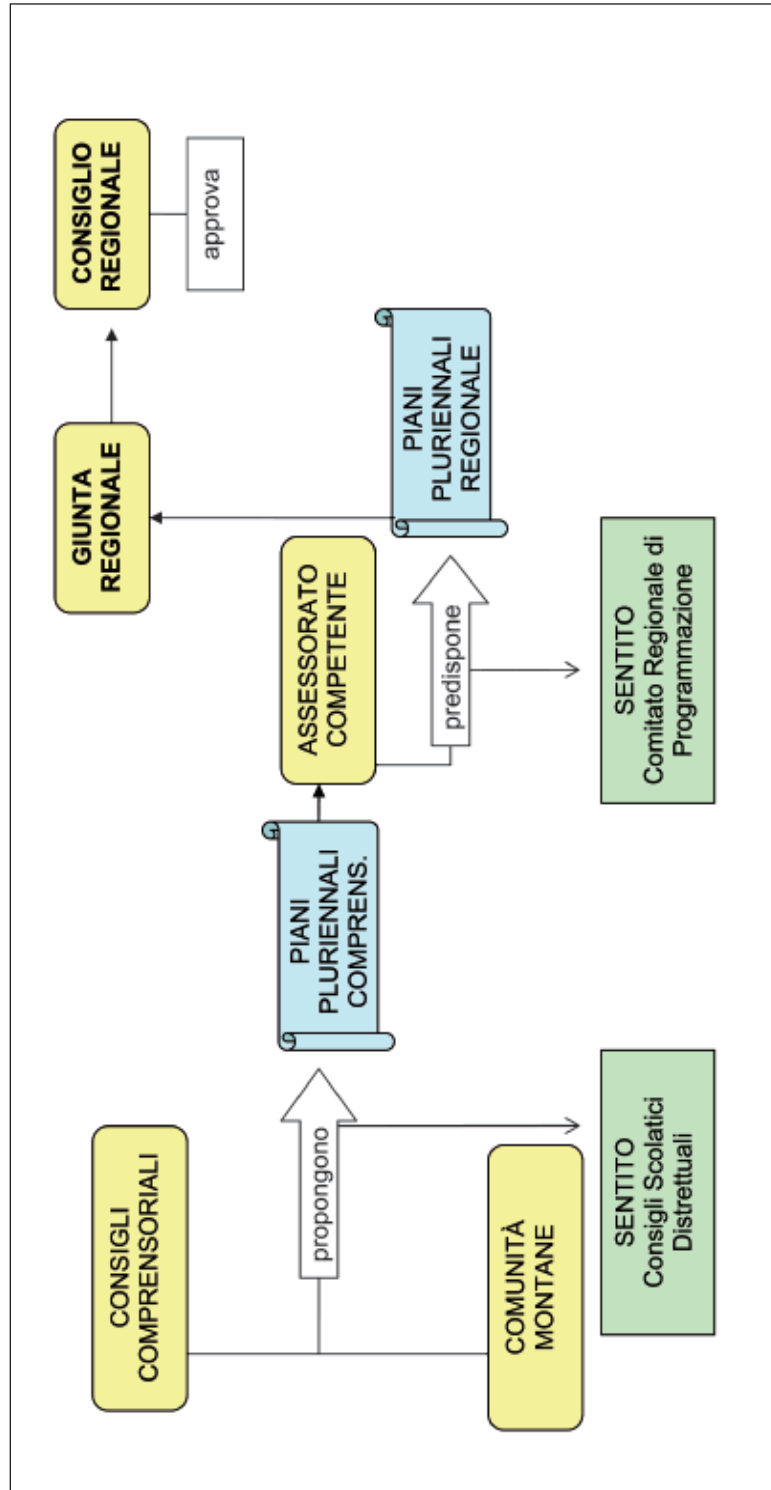
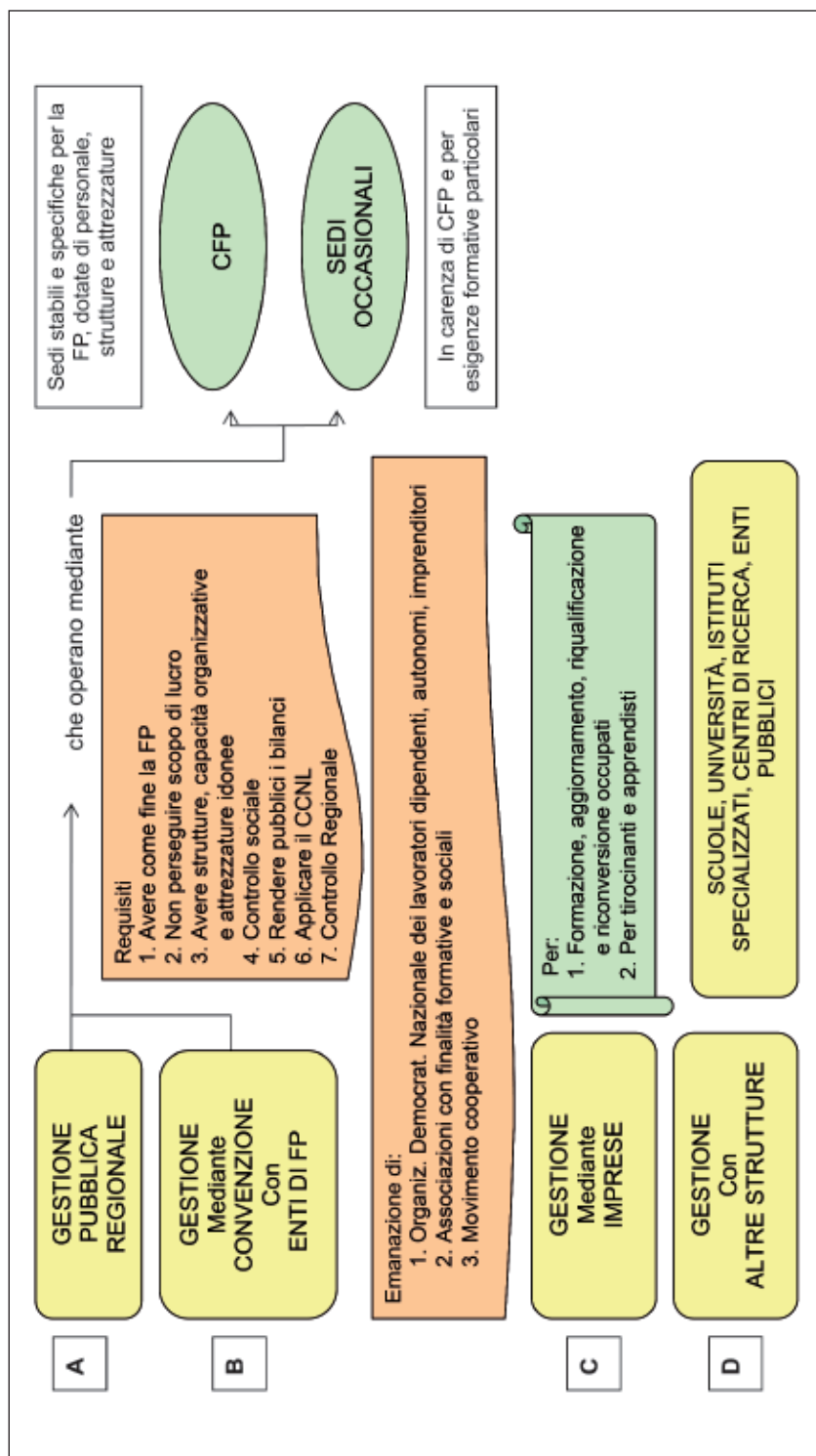
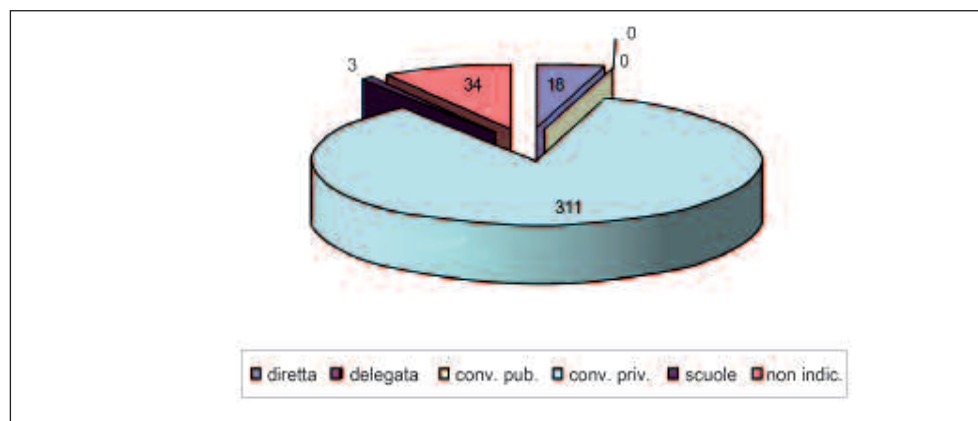


Figura n. 98 - *Soggetti gestionali* (L. reg. n. 47/79)



Centro di servizio e supporto non solo nella fase della rilevazione dei bisogni, ma anche per la consulenza e progettazione formativa per le imprese e per l'assistenza tecnica necessaria al decollo di iniziative imprenditoriali nate con l'utilizzazione di strumenti legislativi regionali (L. reg. 28/84)⁶⁰¹ o nazionali (L. 44/86)⁶⁰².

Grafico n. 89 - Numero sedi formative per tipologia di gestione (a. f. 1989-90)



Più specificatamente ai CFP dovevano essere attribuiti compiti relativi a:

- censimento dei bisogni delle aziende e delle caratteristiche del mercato del lavoro locale;
- raccordo con la scuola e funzioni di orientamento e informazione per le attività di Formazione Professionale;
- relazioni con Comprensori e Comunità montane competenti per territorio al fine di supportare le azioni programmatiche ai fini formativi;
- divulgazione degli strumenti legislativi finalizzati all'utilizzo dei Fondi regionali e comunitari.

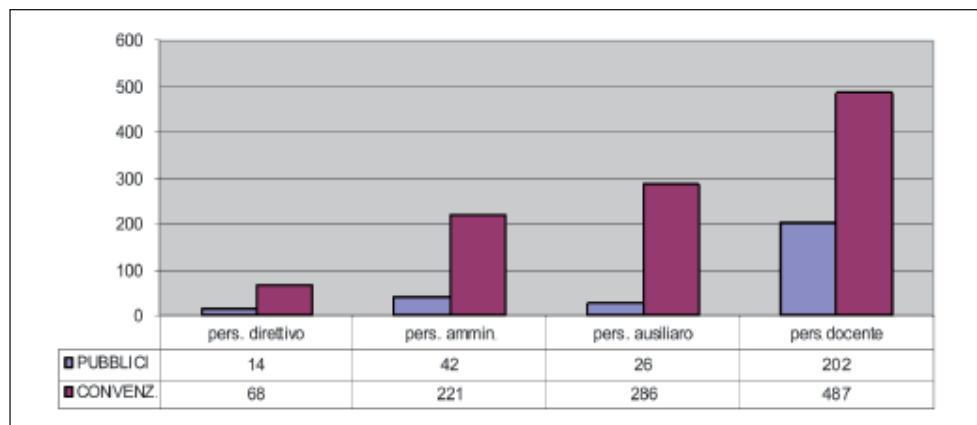
Il piano, inoltre, sempre a livello di ipotesi, propone per lo svolgimento di queste funzioni “consulenziali” i Centri regionali di Formazione Professionale di Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Olbia, Ogliastra.

Il personale del sistema formativo sardo ammontava, nell'a. f. 1988-89 a 1.346 unità: 1.062 dell'area convenzionata e 284 della gestione diretta (cfr. Grafico n. 90). Nel numero consistente di personale ausiliario delle sedi formative convenzionate sono compresi n. 166 addetti alle mense e ai convitti.

⁶⁰¹ L. reg. n. 28 del 7 giugno 1984, *Provvedimenti urgenti per favorire l'occupazione*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 28, del 13 giugno 1984.

⁶⁰² Legge n. 44 del 28 febbraio 1986, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786 concernente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno*.

Grafico n. 90 - *Personale della gestione pubblica e della gestione convenzionata*



Sotto un profilo regolamentare va menzionata la L. reg. n. 7/82⁶⁰³, che istituisce il ruolo unico regionale e regola la partecipazione del personale all'attività dei Centri regionali di Formazione Professionale e l'istituzione dell'Albo dei docenti abilitati dell'area convenzionata.

Di particolare interesse le previsioni che riguardano la vita dei Centri regionali, per i quali viene prevista una sorta di "democrazia diretta", dove la struttura gerarchica è attenuata e sono privilegiate le strutture assembleari.

Ad ogni Centro regionale è preposto un Coordinatore: scelto tra il personale docente, dura in carica un triennio e beneficia di un'indennità; ha funzione di direzione e controllo sull'attività amministrativa e di coordinamento dell'attività didattica, e "sulla base delle decisioni adottate dal Consiglio di gestione sociale promuove tutte le iniziative dirette ad assicurare la rispondenza della struttura alle esigenze dell'attività formativa".

Presso ogni Centro regionale, inoltre, è costituito il Consiglio di direzione (composto dal Coordinatore del Centro che lo presiede e dal personale docente e non docente presente nel Consiglio di gestione sociale) che: a) esprime parere e formula proposte sull'organizzazione amministrativa e sull'impiego degli stanziamenti a destinazione non specificatamente vincolata attribuiti al Centro dal piano finanziario, su cui il Consiglio di gestione sociale è chiamato a decidere; b) decide sull'impiego del personale del Centro.

Per quanto riguarda, invece, l'area convenzionata, la legge istituisce l'Albo dei docenti articolato, in base alle discipline d'insegnamento, in due sezioni. Nella prima sezione, organizzata in graduatorie, sono collocati i docenti che prestavano

⁶⁰³ L. reg. n. 7 del 2 marzo 1982, *Inquadramento nel ruolo unico regionale del personale del ruolo speciale della formazione professionale e modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 17 agosto 1978, n. 51, e 1° giugno 1979, n. 47*, in B.U.R. SARDEGNA, n. 11, del 4 marzo 1982.

servizio prima del 31 dicembre 1980 e nella seconda i docenti con esperienze successive a quella data e quanti aspiravano a quella funzione. Gli Enti convenzionati, quando avevano necessità di reclutare docenti, dovevano fare necessariamente riferimento alla graduatoria. Obbligo questo sempre mal sopportato e apertamente criticato dagli Enti che lo consideravano come una ferita al pluralismo previsto dalla Legge quadro. Pluralismo che trovava la sua ragione d'essere nelle diverse "proposte formative" di ciascun Ente; proposte che potevano essere portate avanti, necessariamente, da un corpo docente in sintonia con i valori di riferimento dell'Ente stesso⁶⁰⁴.

La L. reg. n. 42/83, infine, stabilisce i titoli per chi si candida a docente nella Formazione Professionale: "per l'insegnamento delle discipline teoriche, umanistiche e scientifiche è richiesto il titolo di laurea; per l'insegnamento delle discipline tecnico-pratiche è richiesto il titolo dello specifico diploma di scuola secondaria superiore o l'esercizio della professione per almeno dieci anni" (art. 2).

Per quanto riguarda le scelte tipologico-corsuali il Piano 1989-90 presenta situazioni divaricanti dagli andamenti nazionali. In particolare, sorprendono i valori delle attività di I livello che non arrivano nemmeno al 25% del volume corsuale complessivo.

Contrariamente a quanto il dato farebbe supporre la Regione non persegue una linea di "penalizzazione" dell'area della qualificazione di base e, il suo valore modesto ha una spiegazione di carattere tecnico. È il gran numero di corsi aziendali, finanziati con il FSE, che deprime percentualmente la formazione di base dei giovani che, invece, è dichiarata obiettivo di grande rilievo, in considerazione del fatto che reclutava gran parte degli allievi tra ripetenti e quanti avevano abbandonato la scuola dell'obbligo.

La formazione assume quindi una funzione di supporto indispensabile perché questa fascia d'utenza non sia emarginata e, soprattutto, che non siano emarginati quei giovani che non hanno conseguito la licenza media inferiore. Per questi giovani è stata avviata nel 1988 una sperimentazione con le facoltà di Magistero delle Università di Cagliari e Sassari per far conseguire ai giovani *drop out*, nel corso di un biennio, sia la licenza media, sia una qualifica professionale di base nel settore dell'informatica.

Tale iniziativa mirava a elaborare una nuova didattica per quell'utenza che presentava gravi carenze di base linguistiche e logico-matematiche; utenza che costituiva il 50% dei giovani che accedevano a corsi di qualificazione di primo livello.

Da notare anche il peso delle attività di II livello che raggiungevano il 20% dei corsi programmati.

⁶⁰⁴ Le lagnanze degli Enti trovano una parziale soddisfazione nell'art. 2, comma 4, della L. reg. n. 42/89, che prevede la possibilità per gli Enti di assumere dirigenti dall'Albo, senza riferimenti alle graduatorie.

Tabella n. 40 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1989-90)

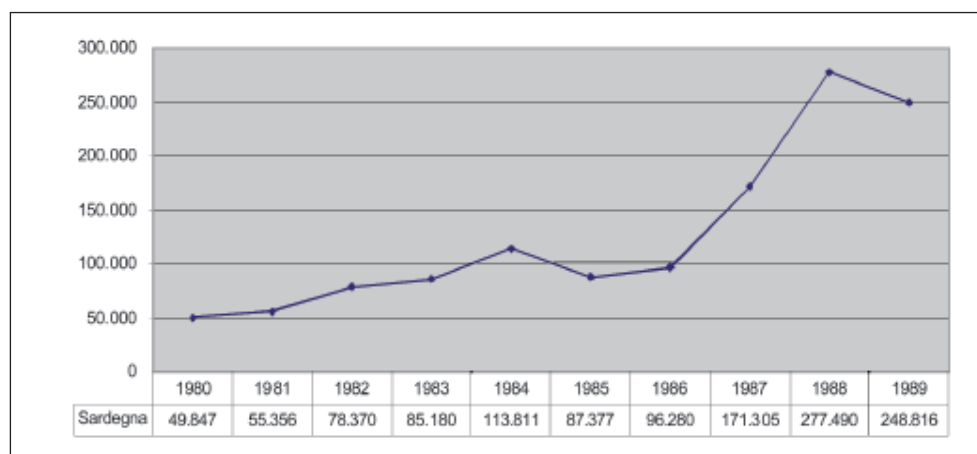
MACRO - SETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE	TIPOLOGIA FORMATIVA					TOTALE
	Prima qualificazione	Secondo livello	Adulti	Corsi speciali	Altro e Non indicato	
AGRICOLTURA	2	10	89	3		104
- Agricoltura	1	10	80	3		94
- Pesca e acquacoltura	1		9			10
INDUSTRIA E ARTIG.	115	28	89	5		237
- Minerali non metalliferi			2			2
- Meccanica metallurgia	32	5	33	1		71
- Elettricità elettronica	23	3	18			44
- Chimica		2	2			4
- Edilizia	17	6	8			31
- Legno mobili arredam.	2		2			4
- Grafica fotografia cartot.	3	1	5	1		10
- Alimentare	7		5			12
- Tessile		6	2			8
- Abbigliamento	8	1	5			14
- Artigianato artistico	23	4	7	3		37
ATTIVITÀ TERZIARIE	90	134	279	20		523
- Acconciatura estetica	6	2				8
- Turismo	3	15	6			24
- Spettacolo		4	7			11
- Lavori ufficio	22	39	22			83
- Cooperazione		1				1
- Ristorazione	15	2	11			28
- Credito e assicurazione		6	13			19
- Attività promoz. pub.		6	1			7
- Trasporti	1	11	2	9		23
- Ecologia e ambiente		6	29			35
- Informatica	3	15	43			61
- Beni culturali		11	3			14
- Servizi socio-educativi	2	6	26			34
- Varie	38	10	116	11		175
TOTALE	207	172	457	28		864
- Non classificabili		2	1			3
TOTALE GENERALE	207	174	458	28		867

Un'analisi dei corsi previsti per l'a. f. 1988-89 (cfr. Tabella n. 40), sotto il profilo dei settori e comparti economici, fa rilevare: una cospicua presenza di corsi nel

settore primario (8,7%), una netta prevalenza delle attività nel terziario (60,3%), dove l'area del lavoro d'ufficio e quella dell'informatica rappresentano più di un quarto di tutta la formazione del comparto. Da notare l'esiguo numero di corsi (8) nell'acconciatura ed estetica, che era nel mirino, in quegli anni, di chi intendeva smantellare le "vecchie" qualifiche. Invece, la presenza rilevante di corsi nel comparto meccanico (71) ed elettrico (44) fanno pensare a qualifiche dell'artigianato di servizio: in particolare, meccanici d'auto ed elettricisti.

La spesa (dati previsionali) lievita ogni anno, con regolare progressione (a parte il biennio 85-86). L'impennata negli ultimi tre anni è determinata dalla contabilizzazione anche delle risorse del FSE (cfr. Grafico n. 91).

Grafico n. 91 - *Evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale negli anni '80*



Fonte: *Elaborazioni ISFOL su bilanci regionali*

7. I Programmi comunitari

7.1. Premessa

L'Atto Unico Europeo⁶⁰⁵, entrato in vigore nel 1987, fissa due grandi obiettivi: l'avvio del Mercato Unico Europeo a partire dal 1° gennaio 1993 e, a questo strettamente connesso, il rafforzamento della coesione economica e sociale, per garantire uno sviluppo equilibrato dell'insieme della Comunità, riducendone gli squilibri regionali.

All'interno di questo quadro si ridefinisce la politica formativa della Comunità che si concretizza da un lato nel varo della riforma dei Fondi Strutturali e dall'altro nella promozione di una serie sempre più numerosa di programmi europei, gestiti direttamente dalla Comunità che, o sono direttamente incentrati sulla formazione, o attribuiscono ad essa un ruolo chiave in programmi relativi a settori diversi⁶⁰⁶. Questo fenomeno ha inizio nella seconda metà degli anni '80, nel contesto delle vicende comunitarie summenzionate, ma esploderà nel decennio successivo.

Volendo tentare un'analisi delle tipologie d'intervento dei programmi si possono considerare le correlazioni esistenti tra gli obiettivi delle politiche comunitarie e quelli dei programmi. A tale proposito si possono individuare due tipologie di obiettivi e più precisamente: gli obiettivi comunitari generali e quelli settoriali (cfr. Figura n. 99).

Gli obiettivi comunitari generali costituiscono le principali indicazioni politiche della Comunità e riguardano: la convergenza dei sistemi formativi, l'innovazione tecnologica, la mobilità dei lavoratori, l'accesso alla formazione delle fasce deboli, compresi i disoccupati di lunga durata, il riequilibrio tra le diverse regioni.

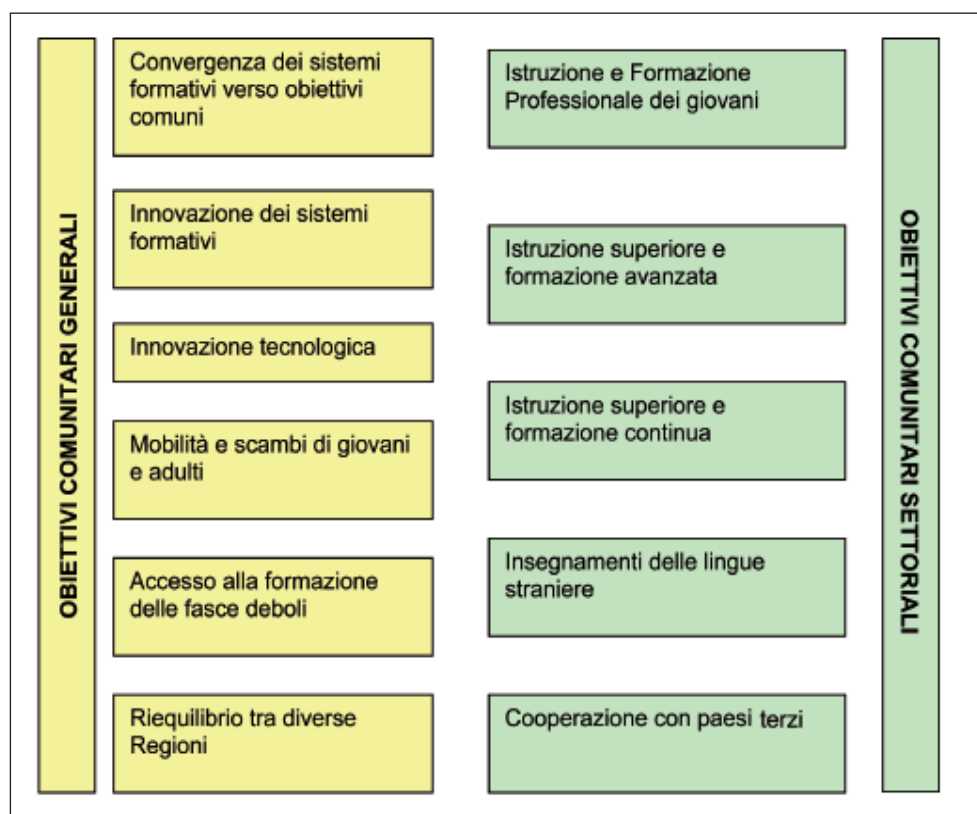
Gli obiettivi comunitari settoriali sono quelli che, nel corso degli anni, si sono venuti definendo in stretto collegamento con i principali settori di intervento comu-

⁶⁰⁵ Per Atto Unico Europeo s'intende il trattato consolidato che ha emendato i Trattati di Roma del 1957 con cui è stata istituita la Comunità economica europea. L'Atto è entrato in vigore il 1° luglio 1987. È stato poi modificato dal Trattato di Maastricht.

⁶⁰⁶ Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio: "Istruzione e formazione nella Comunità europea - Orientamenti a medio termine: 1989-1992", "lo sviluppo delle risorse umane costituisce parte integrante: delle strategie comunitarie di sviluppo economico e creazione di posti di lavoro. Oltre a questo, vi è una sempre più importante dimensione educativa e formativa nell'ambito di altre politiche comunitarie in svariati settori, come quelli dell'ambiente, sanità, protezione dei consumatori e sviluppo; esiste un serio impegno, ad esempio, al fine di appoggiare azioni volte ad elevare la consapevolezza dei cittadini, non solo per quanto riguarda l'opinione pubblica, ma altresì nell'ambito dei sistemi scolastici e formativi. Nella politica comunitaria in materia di scienze e RST (ricerca e sviluppo tecnologico), ci si preoccupa sempre più di garantire apporto adeguato di giovani scienziati ad altissimo livello e tecnici altamente specializzati per la futura società. Particolarmente importante è la formazione di dirigenti e forza lavoro nelle piccole e medie imprese, soprattutto in considerazione delle sfide del 1992. Al tempo stesso, nelle relazioni esterne della Comunità, cresce l'importanza della cooperazione nel settore dell'istruzione e formazione, sia nei confronti di altri paesi industrializzati, sia nel contesto dell'assistenza allo sviluppo.

nitario e riguardano: l'istruzione e la Formazione Professionale dei giovani; l'istruzione superiore e la formazione avanzata, l'istruzione superiore e la formazione continua, l'insegnamento delle lingue straniere, la cooperazione con paesi terzi.

Figura n. 99 - Quadro degli obiettivi generali e settoriali dei programmi comunitari



Vediamo più da vicino gli obiettivi elencati.

Convergenza dei sistemi formativi verso obiettivi comuni. Le azioni relative a questo obiettivo riguardano, soprattutto, la creazione di reti transnazionali (di consorzi, di programmi, di progetti) che si rivolgono a diversi segmenti di utenza, in particolare giovani (studenti e non) e adulti (personale delle imprese e formatori). Sono anche previste alcune azioni di riconoscimento dei titoli accademici (studenti e docenti universitari) e di studio dell'evoluzione delle qualifiche richieste dal mercato del lavoro (per gran parte dei segmenti di utenza).

Innovazione dei sistemi formativi. Sono previste, soprattutto, azioni relative all'innovazione delle metodologie didattiche, allo sviluppo di materiali didattici, a progetti di formazione multimediale a d'istanza che riguardano utenze sia giovanili

sia adulte. L'innovazione riguarda anche interventi per le nuove specializzazioni professionali e per necessità di formazione collegate ad azioni più specifiche, relative ai piani di formazione aziendali, alle esigenze linguistiche del mondo economico e allo sviluppo di progetti pilota di sviluppo locale dell'occupazione.

Innovazione tecnologica. Sono previsti interventi di formazione per la diffusione dei risultati della Ricerca e Sviluppo nel settore delle nuove tecnologie e attività di Ricerca e Sviluppo nel settore delle nuove tecnologie con riferimento ad utenze giovanili e adulte.

Mobilità dei lavoratori, realizzata con azioni di scambio, tramite borse di studio o stage, presso imprese o presso università e centri di formazione. Sono previsti anche provvedimenti per il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio svolti in altri paesi e azioni di cooperazione nel settore della ricerca di nuovi corsi e nuove qualifiche.

Accesso alla formazione delle fasce deboli. Si tratta, soprattutto, di interventi di formazione per lo sviluppo dell'occupazione, compresa la formazione all'imprenditorialità (creazione di impresa) rivolti a utenze di giovani senza lavoro, di adulti disoccupati e occupati ma bisognosi di riqualificazione e delle categorie svantaggiate. Sono previste anche azioni complementari di creazione e adattamento di infrastrutture (specialmente per le donne) e di sviluppo di metodologie formative per gruppi svantaggiati.

Riequilibrio tra le diverse regioni. Sono azioni di Formazione Professionale, assistenza tecnica, scambio e qualificazione legata alle nuove tecnologie per le regioni a minor sviluppo della Comunità. I destinatari di queste azioni sono, soprattutto, i segmenti di utenza in difficoltà rispetto all'inserimento lavorativo e al mantenimento dell'occupazione.

Per quanto riguarda gli obiettivi settoriali, le azioni riguardano categorie di destinatari che presentano caratteristiche diverse rispetto alla collocazione e al ruolo sociale: giovani (inseriti in percorsi di Formazione Professionale, della scuola superiore dell'Università in cerca di occupazione), adulti (docenti della Formazione Professionale, del sistema scolastico e di quello universitario, personale delle imprese, disoccupati di lunga durata), enti e organismi (imprese, Università, organismi di formazione, soggetti pubblici nazionali e locali, parti sociali), categorie svantaggiate (donne, immigrati, handicappati e svantaggiati).

I settori di intervento possono essere suddivisi secondo la seguente classificazione:

Formazione professionale iniziale e formazione dei giovani, riguarda il potenziamento dell'Istruzione e Formazione Professionale iniziale e dell'orientamento per tutti i giovani.

Istruzione superiore e formazione avanzata, concerne il miglioramento del livello qualitativo dell'istruzione superiore, promuovendo la cooperazione e gli scambi transnazionali, compresa la collaborazione con l'industria ed il commercio.

Istruzione e formazione permanente, fa riferimento alla promozione dell'accesso e della partecipazione all'istruzione e alla formazione permanenti, sia per gli occupati che per quelli in cerca di lavoro.

Lingue, riguarda il miglioramento della qualità dell'insegnamento delle lingue straniere, quale parte essenziale di una politica comune di Formazione Professionale e per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle persone.

Collaborazione con paesi terzi, relativamente al settore della Formazione Professionale attraverso lo scambio di informazioni ed esperienze, compresa la possibilità di concludere accordi d'associazione specifici o varare programmi speciali.

Un principio che sta alla base di questi programmi è la transnazionalità. Infatti, una delle condizioni indispensabili per accedere ai programmi è la ricerca e la scelta di partner adeguati per poter realizzare il progetto in cooperazione internazionale, prima di introdurre una proposta di partecipazione⁶⁰⁷.

Alcune note di carattere operativo-procedurale:

- la pubblicazione del bando/invito (Call for Proposal) rappresenta il momento concreto di apertura della possibilità di presentare una Proposta;
- il testo del bando contiene gli estremi che caratterizzano la tipologia di proposte che possono essere accettate ed il tipo di programma di riferimento. All'interno dei Programmi, generalmente di durata pluriennale, esiste normalmente una pianificazione delle chiamate che consente di preparare una proposta con largo anticipo, pianificazione di cui di norma viene data notizia nell'ambito di eventi organizzati dalla stessa UE o dalle agenzie nazionali specializzate;
- l'attuazione dei programmi avviene in stretta collaborazione con gli Stati membri. Per ogni programma è in genere richiesto dalla Comunità un referente nei vari Stati membri (sia a livello governativo che di rappresentanti dei gruppi sociali interessati ai vari programmi). Il referente ha il compito di confrontarsi con la Commissione sulle varie fasi e modalità di realizzazione dei programmi. Da parte sua la Commissione garantisce l'assistenza necessaria alla realizzazione dei programmi spesso affidando ad organismi esterni, sotto la propria re-

⁶⁰⁷ Un'occasione per trovare partner erano le manifestazioni a carattere informativo e conoscitivo che si tenevano a livello internazionale o nazionale. E, comunque, le principali fonti di informazione erano: la Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee per la parte riguardante l'invito a presentare proposte e a manifestare il proprio interesse; Eurosportelli, centri di informazione nazionali e regionali, forniscono informazioni di carattere generale su programmi, partner nazionali, possibilità di finanziamento nonché assistenza per la presentazione delle proposte di progetto; strutture di riferimento a livello nazionale; banche dati c/o reti esistenti.

sponsabilità, compiti specifici di promozione-consulenza, informazione e coordinamento tecnico. A livello nazionale, gli Stati membri hanno la responsabilità di gestire l'attuazione dei programmi. Per molti programmi è prevista dalla stessa Comunità la creazione di strutture nazionali di animazione e coordinamento che fungono da interfaccia tra la Comunità e gli operatori a livello nazionale per le diverse fasi attuative.

L'articolazione degli obiettivi, i target numerosi e differenziati, i soggetti, comunitari e nazionali che intervengono danno l'idea di un *sistema di interventi complesso*, che negli anni '80 non è ancora, tuttavia, un *sistema di intervento integrato*.

Risulta attivato, infatti, da parte della Comunità un sistema di interventi complesso che, se da un lato riesce a toccare segmenti di utenza molto diversi, dall'altro può comportare, in alcuni casi, rischi di sovrapposizione degli interventi stessi, data la compresenza di programmi che riguardano più segmenti di utenza e di programmi che riguardano specifici segmenti di utenza.

L'impressione, infatti, è che le diverse iniziative si siano venute sviluppando nel tempo rispondendo ad esigenze e bisogni via via identificati e a cui era necessario fornire una risposta, lasciando sullo sfondo l'attenzione al coordinamento e alla regia del tutto⁶⁰⁸.

7.2. *COMETTI (1987-1989): Cooperazione fra università e imprese per la formazione nel campo delle tecnologie*

Attraverso il programma COMETT ("Community action programme in Education and Training for Technology") la Comunità fornisce sostegno economico ad iniziative che promuovono la cooperazione fra università ed imprese per la formazione nel campo delle tecnologie.

Il termine "università" è utilizzato in senso generale, per indicare ogni tipo di istituto di istruzione e formazione post-secondaria che offre, nell'ambito della formazione iniziale e/o permanente, qualifiche o diplomi, qualunque sia la denominazione negli Stati membri.

Il termine "impresa" è utilizzato per indicare tutte le attività economiche, indipendentemente dalla dimensione e dalla forma giuridica. Tale denominazione include anche le organizzazioni economiche autonome, in particolare, le camere di commercio e/o loro equivalenti, le associazioni professionali e gli organismi che rappresentano i datori di lavoro ed i lavoratori.

Il Programma, approvato con Decisione del Consiglio 86/365 del 24.7.86⁶⁰⁹, in quanto basato sul raccordo strutturale tra fonti formative e fonti produttive, rappre-

⁶⁰⁸ Cfr. ISFOL (studio coordinato da DI STEFANO A., GASBARRI A., TORSELLO A.M., TURRINI O.), *La formazione nei programmi comunitari*, Capone Editore, Lecce, 1991, p. 15.

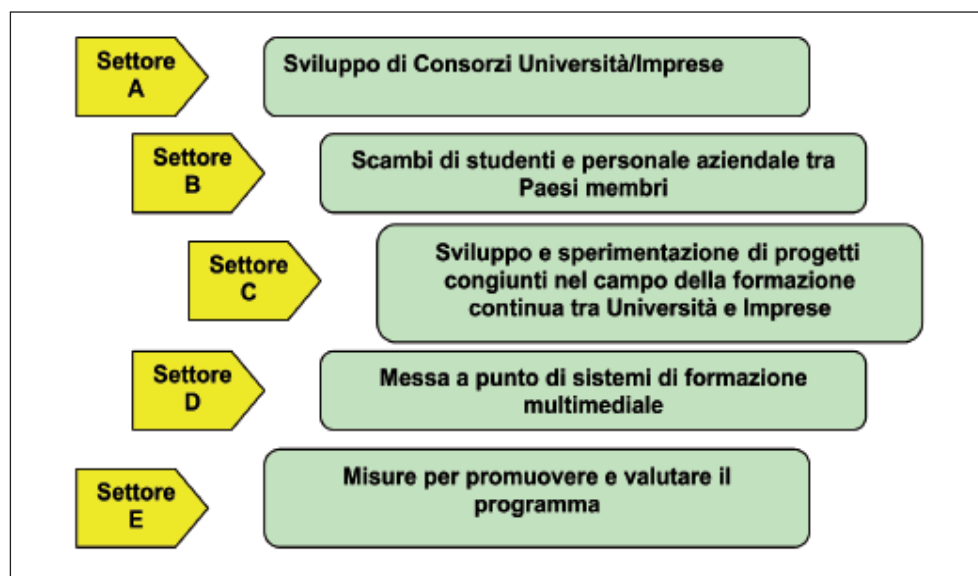
⁶⁰⁹ Cfr. G.U.C.E. L. 222 del 8.8.1986.

senta un esempio concreto di azione comunitaria per la promozione di un'Europa delle competenze professionali e dello sviluppo economico integrati⁶¹⁰.

COMETT ha avuto un primo piano di applicazione triennale dal 1987 al 1989⁶¹¹, con una dotazione finanziaria di 65 milioni di ECU⁶¹² e una seconda fase, di durata quadriennale, che ha coperto il periodo 1° gennaio 1990-31 dicembre 1994.

La struttura del programma prevede cinque tipologie di azioni o settori d'intervento (cfr. Figura n. 100).

Figura n. 100 - Settori d'intervento di COMETT



⁶¹⁰ ISFOL, *FORMAZIONE Per l'Europa e programma COMETT*, Quaderni di formazione ISFOL, n. 10, Angeli, 1988, p. 19.

⁶¹¹ Gli obiettivi specifici di COMETT declinati dalla Decisione sono: a) conferire una dimensione europea alla cooperazione tra Università ed imprese per adeguare i processi formativi alle esigenze di innovazione, sviluppo ed applicazione delle nuove tecnologie; b) favorire lo sviluppo congiunto di programmi formativi di alto livello e lo scambio di esperienze tra le Università e le imprese sia all'interno dei Paesi membri, sia tra di essi; c) incrementare la diffusione e la qualità dell'offerta formativa a livello locale, regionale e nazionale, nel quadro del più generale obiettivo dell'integrazione socio-economica europea.

⁶¹² ECU è l'acronimo di European Currency Unit, ovvero "unità di conto europea". Introdotta dal Consiglio Europeo nel 1978 come una unità di conto per la redazione del budget interno della Comunità europea l'ECU è stata la prima valuta (virtuale) dell'Unione europea, e il suo valore è la media ponderata delle valute che la compongono, ognuna relazionata all'importanza economica del Paese corrispondente. La composizione finale dell'ECU fu stabilita l'8 novembre 1993 in seguito alla ratifica del trattato di Maastricht, e consisteva nei cambi fissati il 20 settembre 1989, basati su una media ponderata in cui la lira italiana pesa per il 10,15% (rispetto al 13% della sterlina inglese, al 19% del franco francese e al 30,1 del marco tedesco e al 5,3% della peseta spagnola ...). Sulla base di questi parametri un ECU corrispondeva a 151,8 lire. Questa composizione fu "congelata", in accordo al trattato, fino al 1° gennaio 1999, anno in cui l'ECU venne sostituito dall'euro.

Settore a): *Sviluppo di consorzi Università/imprese* per la promozione di iniziative formative. I consorzi (in sigla Cfui, Consorzio di formazione università impresa) che potevano essere locali, regionali, nazionali, internazionali, dovevano garantire, con strutture e prestazioni coordinate, opportunità formative di alto livello per fasce di utenza ad elevata potenzialità professionale. Concretamente, il consorzio costituiva l'infrastruttura base di COMETT attraverso cui si progettavano e realizzavano le ulteriori azioni;

Settore b): *Scambi tra Paesi membri di studenti e di personale aziendale*. Tali scambi potevano prevedere: stage di studenti presso imprese di altri Paesi membri; distacchi di personale universitario presso imprese di altro Paese membro; distacchi di personale aziendale presso Università di altro Paese;

Settore c): *Sviluppo e sperimentazione di progetti congiunti Università/imprese nel campo della formazione continua*. Queste iniziative, sempre necessariamente transnazionali, prevedono in sostanza:

- la progettazione, realizzazione e verifica di nuovi materiali (e/o modelli) formativi destinati a personale aziendale altamente qualificato;
- la progettazione e realizzazione di corsi intensivi brevi di alto livello destinati alla diffusione dei più recenti e rilevanti risultati di Ricerca & Sviluppo conseguiti da Università ed industrie;

Settore d): *Iniziative multilaterali per la messa a punto di sistemi di formazione multimediale* per migliorare la qualità della didattica e dell'apprendimento, nei livelli d'istruzione e formazione superiori. Particolare attenzione viene poi dedicata allo sviluppo dei sistemi d'istruzione aperti e a distanza a dimensione europea;

Settore e): *Informazioni complementari e misure di valutazione*. Questa linea d'azione sostiene, con un criterio di autofinanziamento, tutte le misure ritenute opportune dalla Commissione per promuovere il programma ed i suoi aspetti infrastrutturali: la diffusione e lo scambio dei risultati e la messa in atto di metodi e procedure di valutazione globale del programma stesso.

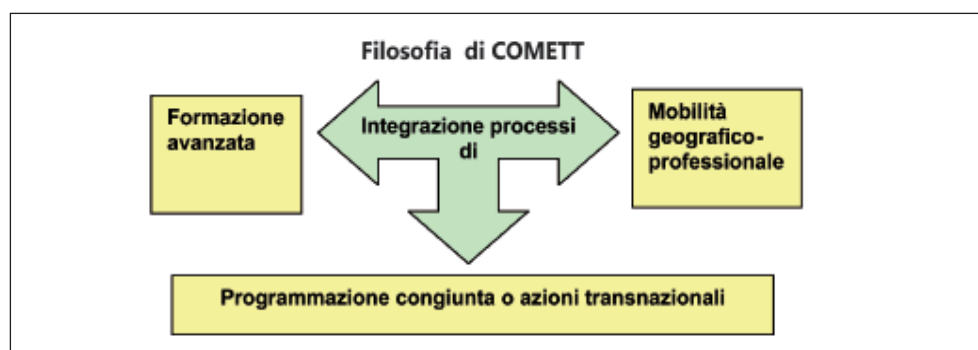
Dalla struttura del Programma se ne può evincere anche la filosofia generale: creare un sistema permanente di interazioni tra i tre fattori che "garantiscono" lo sviluppo e l'integrazione socioeconomica europea:

- i processi di formazione avanzata (quanto meno di secondo livello) nei campi più strettamente connessi all'innovazione, allo sviluppo ed alla applicazione delle nuove tecnologie;
- i processi di programmazione congiunta o di azioni transnazionali tra operatori europei per la costituzione di reti permanenti di collaborazione in campo formativo e produttivo;
- i processi di mobilità geografico-professionale come metodo e strumento prioritario di adeguamento dell'offerta formativa e di suo raccordo diretto con i

fabbisogni (ma anche con le risorse) formativi espressi dai contesti produttivi internazionali.

La rete europea di consorzi permanenti università-imprese che il programma finanzia, gli scambi transnazionali di persone e le altre azioni previste sono finalizzate non solo allo sviluppo di attività formative avanzate (e gestite con criteri innovativi), ma anche alla realizzazione di “prodotti” di dimensione europea; cioè concepibili, realizzabili e diffondibili efficacemente a livello transnazionale.

Figura n. 101 - *Fattori strategici di COMETT*



La finanziabilità delle azioni ed i relativi criteri erogativi possono sostanzialmente essere ricondotti ai seguenti elementi:

- i contributi comunitari sono stanziati sulla base di linee budgetarie stabilite per ciascun settore d'intervento;
- i contributi erogati seguono il principio della divisione dei costi tra la Comunità ed i promotori di ciascun progetto secondo percentuali massime di copertura finanziaria per settore d'intervento; in ogni caso, i contributi concedibili al singolo progetto vengono calcolati in ragione di importi parametrati per settori e per tipo di intervento, secondo lo schema seguente:

Prospetto n. 37 - *Contributi comunitari a progetti COMETT (v. a. e %)*

Settore	% ma di copertura CEE dei costi dei progetti	Importo massimo (ECU)
A	50%	50.000 all'anno per Cfui
B		4.000 per il collocamento di uno studente
C	42%	12.000 per borsa di studio 500.000 per progetto (per la durata del progetto)
D	50%	400.000 per progetto (per la durata del progetto)
E	100%	Non vige il criterio della divisione dei costi

Fonte: Guida Cee per i candidati 1988

La durata del finanziamento poteva seguire l'intero triennio di attuazione del programma, tuttavia, essa dipendeva dalla natura del singolo progetto e dal suo settore d'azione. In particolare, le azioni collegate al settore B avevano generalmente validità per un solo esercizio finanziario.

Durante i tre anni di COMETT 1, l'insieme complessivo dei 1.358 progetti approvati (a seguito di 4 bandi) ha messo in attività 125 Consorzi università/impresa, attivato collaborazioni transnazionali tra oltre 8.000 organizzazioni formative o produttive europee, reso possibili più di 4.000 collocamenti di studenti in imprese.

La partecipazione italiana al Programma è stata rilevante: i 98 progetti approvati (su 384 presentati) hanno beneficiato di 5.269.925 Ecu, pari al 10% degli stanziamenti erogati a tutti i Paesi.

Tabella n. 41 - *Progetti nazionali di COMETT 1*

SETTORI	PROGETTI		
	Presentati	Approvati	% su approvati CEE
A. Sviluppo consorzi	52	16	12,6
B. Scambi studenti	163	50	6,7
C. Progetti congiunti	108	24	10,5
D. Sistemi formaz. Multim.	61	8	9
Totale	384	98	8

In termini di attività, i 16 Consorzi hanno sostanzialmente realizzato quattro tipologie di prodotti/servizio (cfr. Tabella n. 42):

Tabella n. 42 - *Risultati operativi di COMETT 1*

TIPOLOGIA DI PRODOTTI	PAESI EUROPEI	ITALIA	% ITALIA su Paesi Europ.
Materiali informativi	720	89	12,4
Corsi specialistici intensivi	1.274	151	11,8
Studi	148	20	13,5
Bollettini	53	4	7,5
Banche dati	43	8	18,6

Fonte: Banca dati Centro Informazioni COMETT Italia

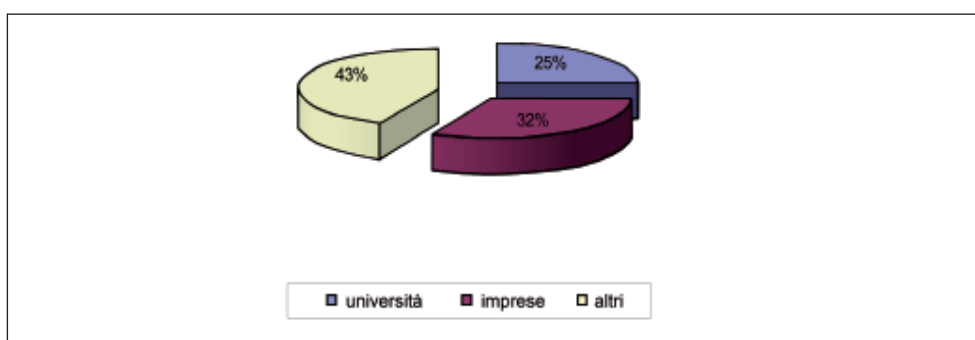
- la creazione di 89 materiali formativi a contenuto professionale avanzato e basati su supporti didattici implicanti applicazioni tecnologiche innovative, quali in particolare testi e documenti scritti, supporti audiovisivi, informatici (a distanza, telematici ed interattivi), programmi di simulazione, Cd Rom, ecc.;
- la progettazione e realizzazione di 8 banche dati⁶¹³ europee concernenti ogni tipo di informazione attinente la formazione ed i suoi utenti;

⁶¹³ Ad esempio banca dati di procedure formative per insegnanti (Cfui Marconi).

- la progettazione e realizzazione di 151⁶¹⁴ corsi di formazione ed aggiornamento sulle nuove tecnologie;
- la realizzazione di 20 studi⁶¹⁵;
- la produzione e distribuzione permanente di 4 newsletter.

Per quanto riguarda, invece, la partecipazione ai progetti approvati: le università hanno avuto parte attiva nel 25% dei progetti approvati, le imprese nel 32% circa e altri organismi (tra cui gli enti di formazione) rappresentavano il 43% delle presenze dei soggetti partecipanti (cfr. Grafico n. 92).

Grafico n. 92 - *Tipologia di soggetti partecipanti*



Su un piano più valutativo due sono i fenomeni “macro” da sottolineare:

- il programma ha esercitato un oggettivo impatto nella promozione della cooperazione università/impresa a livello europeo nel campo della formazione. In particolare, ha suscitato interessi e stimoli originali che molto probabilmente non sarebbero scaturiti autonomamente nel settore dell’istruzione superiore, grazie alla produzione sperimentale di opportunità formative ad alto valore aggiunto in termini di metodologie didattiche (a base multimediale) e supporti tecnologici avanzati;
- la promozione dei Cfui e della rete transnazionale di consorzi che, come già affermato, costituisce la struttura portante del programma, ha fornito prove incoraggianti.

⁶¹⁴ Ad esempio corsi di divulgazione tecnologica e di gestione dell’innovazione a piccole e medie imprese (Cfui: Liguria-Terra di Colombo), a formatori (Consorzio mediterraneo di formazione tecnologica), a personale delle Camere di Commercio (Cfui Camere di Commercio piemontesi), a insegnanti e personale qualificato nel campo dell’ingegneria offshore (Cfui Spanbath Partnerschip for Advanced Training in Offshore Engineering), a personale qualificato nei settori Cad/Cam/Cai e del marketing internazionale e della gestione d’impresa (Cfui dell’Emilia). Corsi con “simulatori tecnologici” (Cfui Villaggio tecnologico di Trieste).

⁶¹⁵ Gli studi hanno riguardato ad esempio l’impatto delle nuove tecnologie nel settore tessile (Cfui Comitato Carpi - Modena Nottingham), analisi di fabbisogni occupazionali e formativi per insegnante e personale qualificato (Cfui Spanbath), la “matematica industriale” (Cfui Centro studi ed applicazioni in tecnologie avanzate).

L'esperienza di COMETT 1 ha confermato, infatti, la centralità e la connotazione strategica della cooperazione internazionale tra università ed industria in temi di sviluppo dei sistemi educativi e di evoluzione dei livelli di qualificazione della forza lavoro⁶¹⁶.

Più in dettaglio, come elementi positivi di un bilancio conclusivo, segnaliamo:

- la risposta delle imprese italiane, con particolare riferimento al sistema delle grandi imprese e dei gruppi (ma con ben minore grado di partecipazione da parte delle PMI). Tale ruolo decisamente prevalente delle grandi imprese ha configurato una vera e propria “peculiarità italiana” ed ha controbilanciato lo scarso interesse dimostrato inizialmente dall'altro interlocutore per eccellenza, ovvero le università;
- il considerevole coinvolgimento, sia quali partner delle reti consortili sia come promotori diretti dei progetti, di enti locali (Regioni e Province, Camere di commercio, associazioni di categoria e gruppi imprenditoriali);
- un significativo impatto nell'area geografica di pertinenza dei consorzi costituiti (7 regionali e 9 settoriali) che ha consentito lo sviluppo di opportunità, attività e prodotti formativi avanzati ed innovativi;
- la posizione di rilievo dell'Italia nella produzione di attività formative specialistiche (corsi brevi) e di progetti transnazionali complessivi volti alla realizzazione di materiali e prodotti formativi tecnologicamente avanzati (settore C)⁶¹⁷.

Le criticità, invece, di COMETT vanno individuate:

- in una parziale e disomogenea copertura geografica del territorio nazionale da parte dei Consorzi, i quali hanno privilegiato le aree del Nord e del Centro Italia, sottorappresentando la partecipazione del Mezzogiorno;
- nella difficoltà di penetrazione in Italia di una cultura e di una prassi sistematica di collaborazione tra università ed imprese⁶¹⁸;
- in una difficile trasferibilità sul mercato reale dei sistemi educativi e produttivi dei prodotti/servizi formativi realizzati dai Consorzi⁶¹⁹.

⁶¹⁶ ISFOL, *COMETT in Italia - Analisi della partecipazione italiana al programma comunitario*, Quaderni di formazione ISFOL, n. 21, Angeli, Milano, 1994, p. 15.

⁶¹⁷ Pur trattandosi di un insieme di progetti molto differenti per obiettivi, durata, contenuti e destinatari, presentano queste costanti: a) sono stati prevalentemente pilotati da imprese italiane, specie di grande dimensione ed ad elevata cultura tecnologica ed imprenditoriale. Ciò ha garantito la finalizzazione ed il livello qualitativo delle azioni attivate ma, ne ha anche limitato la trasferibilità e l'uso “allargato” (come nello spirito del programma) dei risultati conseguiti (prodotti e materiali formativi); b) i progetti C italiani hanno avuto buona risonanza transnazionale e diffusione nella rete dei consorzi COMETT europei.

⁶¹⁸ Tale desuetudine si è evidenziata particolarmente in tema di programmazione e realizzazione di piani di mobilità formativa transnazionale per gli studenti, ma anche, più in generale, in tema di gestione di progetti integrati a livello europeo e transnazionale. Tale carenza è stata la principale responsabile di una scarsa performance italiana rispetto agli altri Paesi nel settore d'azione COMETT relativo alle borse ed ai collocamenti di studenti e neolaureati.

⁶¹⁹ ISFOL, *COMETT in Italia*, op. cit., p. 16.

7.3. EUROTECNET I (1985-89): Scambi di esperienze formative legate all'innovazione tecnologica

La rete EUROTECNET è stata costituita per favorire lo scambio di esperienze e prodotti formativi tra diversi progetti di formazione in Europa. Ne fanno parte i progetti considerati dalle autorità competenti dei rispettivi Paesi (i Ministeri del lavoro e dell'Educazione) come dimostrativi dei livelli più avanzati raggiunti nel campo della formazione legata all'innovazione tecnologica.

Figura n. 102 - Attività previste da Eurotecnet



Hanno partecipato ad EUROTECNET 135 progetti, di cui 9 italiani. Le principali attività del progetto erano costituite da:

- un programma coordinato di visite *inter-progetto* per favorire lo scambio di informazioni su obiettivi, metodi, esperienze e risultati tra i responsabili di progetti analoghi in diversi Stati membri;
- una serie di *studi concertati* su specifici aspetti della formazione legata alle nuove tecnologie, quali: la formazione dei formatori nel campo delle nuove tecnologie e il cambiamento del loro ruolo; la valutazione e la certificazione delle esperienze di lavoro e formazione; gli sviluppi relativi a nuove qualifiche, formazione nelle Pmi, sistemi di open learning, coordinamento regionale della formazione; le competenze di self-learning;
- conferenze di *disseminazione* per l'aggiornamento e l'informazione degli operatori della formazione in ciascuno Stato membro;
- *incontri di lavoro specializzati* e tavole rotonde tra responsabili dei progetti, rappresentanti degli organismi ufficiali degli Stati membri e rappresentanti delle parti sociali su temi quali: l'automazione d'ufficio, l'industria delle macchine utensili, le piccole e medie imprese.

Sul piano organizzativo il programma ha utilizzato questa struttura:

- un responsabile di direzione in seno alla “task-force risorse umane, educazione, formazione e gioventù” costituita nell’ambito della Direzione Generale V della Commissione;
- un’unità di assistenza tecnica (ECWS, European Centre for Work and Society) incaricata dalla Commissione stessa per le diverse attività;
- un gruppo di “national Policy Coordinators”, con funzioni di indirizzo, composto da rappresentanti dei Ministeri interessati nei diversi Stati membri;
- un gruppo di coordinamento tecnico con funzioni di supporto e ricerca, composto da esperti dei diversi Stati membri (per l’Italia l’ISFOL).

Figura n. 103 - *Struttura organizzativa di Eurotecnet*



7.4. IRIS I (1988-1992): Rete europea di progetti di formazione per le donne

La rete Iris, attivata dalla Cee nel dicembre del 1988, trova il suo humus nella *Raccomandazione sulla formazione professionale delle donne* del 24 novembre 1987⁶²⁰ e nella precedente *Direttiva del Consiglio sulla parità di trattamento nell’impiego, nella formazione professionale e nella promozione e condizioni di lavoro* del 9 febbraio 1976⁶²¹.

Iris ha il compito di promuovere e migliorare i programmi di Formazione Professionale rivolti alle donne, coinvolgendo in una rete le organizzazioni imprenditoriali e sindacali. Possono farne parte: organismi di formazione, parti sociali e impre-

⁶²⁰ Raccomandazione della Commissione 87/567/CEE del 24.11.1987, in GUCE L. 342 del 4.12.87 relativa alla Formazione Professionale delle donne, p. 35.

⁶²¹ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9.2.76, relativa all’attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, in GUCE L. 39 del 14.2.76, p. 40.

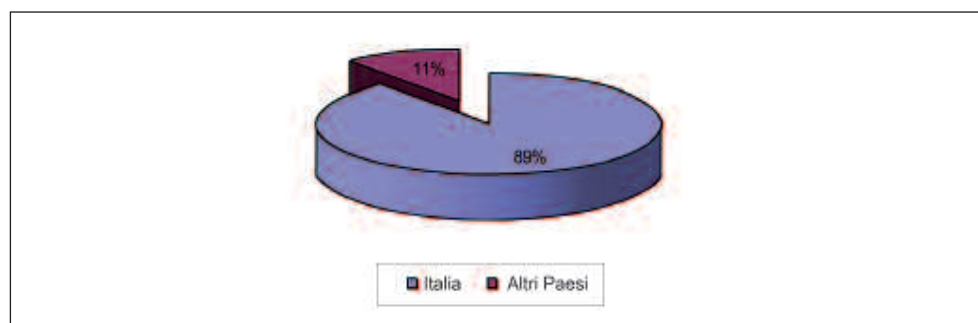
se impegnate nella Formazione Professionale femminile. La rete Iris non finanzia formazione ed ammette solo corsi che abbiano già ricevuto un finanziamento.

Il suo funzionamento può essere così sommariamente descritto. Ogni anno la Commissione europea sceglie un tema di lavoro. I membri della rete presentano dei progetti pilota innovativi sul tema annuale. La Commissione ne seleziona 120 (di durata biennale) che beneficeranno di sovvenzioni per: scambi di formatori, visite a imprese e di gruppo, seminari di contatto, sviluppo di partenariati tra progetti pilota, pubblicizzazione del lavoro svolto e dei risultati.

L'attività della rete, coordinata a livello generale dal Crew (Centro europeo di ricerca sulle donne) è organizzata da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli Stati membri (due per Paese), espressione degli organismi nazionali preposti alla Formazione Professionale e delle strutture nazionali in materia di parità.

Le attività iniziali della rete erano volte a organizzare scambi tra i responsabili della rete; organizzare seminari in ciascun Stato membro; sviluppare azioni di formazione; attivare una banca dati sui programmi di formazione della rete.

Grafico n. 93 - *Peso dei progetti italiani nel Programma IRIS 1*



Successivamente, si è ritenuto interessante attivare: programmi di partenariato (con sovvenzioni specifiche), programmi di parrainage o tutoraggio (con sovvenzioni specifiche per programmi di formazione mista, per favorire l'integrazione delle donne nei corsi misti; sovvenzioni specifiche per la presentazione pubblicitaria dei programmi; messaggeria elettronica).

I programmi che sono entrati nella rete Iris, al 1990, erano 201: di questi quelli italiani 22.

La selezione dei programmi, avveniva due volte l'anno (aprile ed ottobre), sulla base di una selezione delle domande, effettuata dai responsabili della rete a livello comunitario, con l'apporto delle valutazioni espresse dai responsabili della rete nazionale⁶²².

⁶²² Fra gli organismi selezionati nel 1988 si possono citare: la Provincia di Bologna, Assessorato per le pari opportunità, i cui corsi per consulenti di pari opportunità sono rivolti a donne di età compresa fra i 25 e i 55 anni; la cooperativa Agrimar, di Sassari, che propone corsi per operatrici agrituristiche

7.5. *PETRA I (1989-1991): Programma per la Formazione Professionale dei giovani*

Il programma della Comunità europea per la Formazione Professionale dei giovani e la loro preparazione alla vita adulta e di lavoro, Petra, è stato avviato facendo seguito ad una decisione del Consiglio del 1° dicembre 1987⁶²³.

Obiettivo generale del Programma è quello di sostenere la promozione e l'attuazione delle politiche degli Stati membri per garantire che tutti i giovani che lo desiderino possano seguire uno o, se possibile, due o più anni di Formazione Professionale dopo la scuola dell'obbligo⁶²⁴.

La gestione di Petra vede la partecipazione della Commissione e delle autorità degli Stati membri. Opera, infatti, a livello comunitario una Task Force, supportata dall'Ifaplan per l'assistenza tecnica, ed affiancata dal Comitato dei coordinatori nazionali, espressione degli Stati membri, cui spetta il compito, a livello nazionale, di scegliere i progetti da presentare alla Commissione per l'approvazione.

Per dare operatività al programma sono state attivate tre azioni diverse, collegate tra di loro (cfr. Figura n. 104):

- una rete europea di iniziative di Formazione Professionale da gemellare o da collegare per produrre una collaborazione transnazionale;
- una rete di progetti di iniziativa giovanile;
- una rete di ricerche e indagini condotte in cooperazione sull'efficacia dei sistemi di Formazione Professionale.

Lo scopo della rete è di mettere in collegamento progetti di formazione qualificati. La scelta delle iniziative da ammettere è stata effettuata, di anno in anno, secondo un elenco di temi prioritari che hanno abbracciato tutti i possibili ambiti collegati con il miglioramento della formazione⁶²⁵.

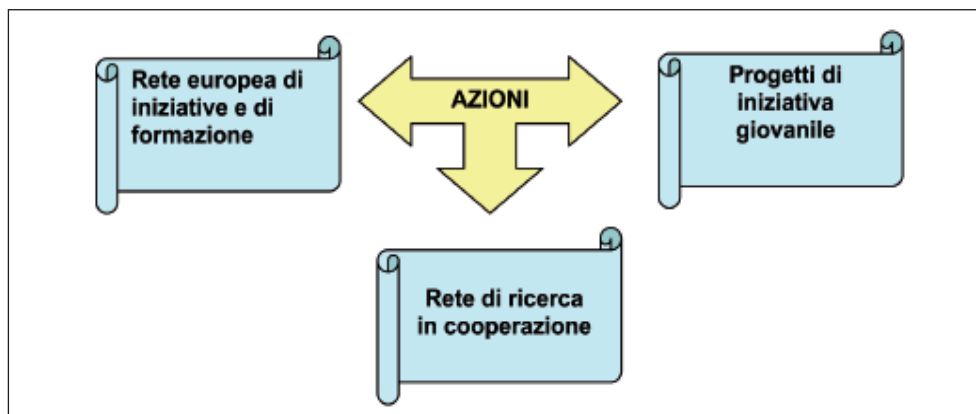
per donne disoccupate delle zone rurali; l'Enaip di Roma, con un progetto per consiglieri di parità; Donna lavoro donna, di Milano, che mette a disposizione di donne adulte corsi per operatrici ambientali e per esperte di formazione a distanza; il Progetto donna, della Puglia, per giovani diplomate di età compresa fra i 19 e i 24 anni da indirizzare verso qualifiche professionali nell'area del marketing e delle pubbliche relazioni; l'Ifold, di Cagliari, che propone a laureate disoccupate corsi per operatrici di parità; Progetto donna di Roma che si rivolge a giovani diplomate per una formazione manageriale.

⁶²³ Decisione del Consiglio del 1° dicembre 1987 (87/569/Cee), pubblicata sulla G.U.C.E. n. L. 346 del 19 dicembre 1987.

⁶²⁴ Questo obiettivo generale si sostanzia di tre obiettivi specifici: a) migliorare gli standard e la qualità della Formazione Professionale, e migliorare la preparazione dei giovani alla vita adulta, al lavoro ed alla formazione permanente; b) ampliare l'offerta delle opportunità di Formazione Professionale per i giovani, sulla base dei diversi tipi di capacità, e assicurare che al termine della formazione vengano rilasciate delle qualificazioni riconosciute; c) accrescere la capacità dei sistemi di Formazione Professionale di adattarsi ai cambiamenti economici, tecnologici e sociali.

⁶²⁵ Per il 1990, i temi prioritari sono stati: sviluppo della formazione in alternanza; metodologie didattiche innovative: formazione modulare; formazione individualizzata; nuove tecnologie per la formazione; allestimento e utilizzazione di nuove modalità di accordo tra le parti per la formazione; iniziative di formazione del tipo «Impara a intraprendere», mirate a migliorare le metodologie tendenti ad elevare l'autonomia, le iniziative e la capacità imprenditoriale dei giovani; formazione dei formatori; partecipazione delle donne ai percorsi formativi scientifici, tecnici ed industriali.

Figura n. 104 - Azioni di Petra



7.5.1. Rete europea di iniziative e di formazione

Nel triennio 1988-1991 i progetti italiani inseriti nella rete sono stati cinquanta ed hanno insistito su tutti i temi prioritari.

I risultati raggiunti sono, senza dubbio, interessanti perché hanno mostrato che, nonostante le grandi difficoltà derivanti dalla diversità dei sistemi e dalla lingua, il lavoro comune su temi specifici ha dato buoni frutti: sono stati realizzati moduli di formazione comuni, scambi di giovani e di formatori, materiali, sia cartacei che multimediali, sperimentati in situazioni diverse, analisi di profili innovativi, con il relativo curriculum formativo.

Un programma di grande impatto, se si considera che sono circa 50.000 i giovani coinvolti direttamente nei circa 400 progetti in rete (240 finanziati nel biennio 1988-90 e 150 nuovi progetti finanziati nel gennaio 1991) e oltre 150.000 quelli che hanno ricavato vantaggi indiretti, per esempio utilizzando materiali elaborati nei partenariati e che gli operatori coinvolti nei progetti, formatori, insegnanti, consiglieri/operatori d'orientamento, personale amministrativo, sono stati circa 10.000, mentre altri 21.000 hanno ricevuto benefici indiretti, in quanto coinvolti nelle attività di gestione, progettazione e sperimentazione.

Altro dato importante è costituito dal numero di giovani che hanno partecipato ad iniziative di scambi: 6.300.

7.5.2. Progetti di iniziativa giovanile

Questa parte del programma intende offrire sostegno a quei progetti che vedono i giovani stessi giocare un ruolo rilevante per quanto riguarda la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività.

Il sostegno viene offerto, sotto forma di una piccola sovvenzione per un anno, a progetti che contribuiscono alla formazione dei giovani ed alla loro transizione verso la vita attiva secondo diverse modalità: coinvolgendoli nella diffusione di

una informazione più efficace per i giovani; incoraggiando attività che stimolino tra di loro l'iniziativa, la responsabilizzazione e la creatività.

Anche questi progetti sono tra loro collegati in una rete di scambio di esperienze, informazioni, ecc.

7.5.3. Rete di ricerca in cooperazione

A supporto del programma è stata istituita anche una rete per la ricerca, da svolgersi secondo partenariati transnazionali: essa ha l'obiettivo di stimolare ed aiutare gli Stati membri a controllare e valutare l'efficacia delle iniziative messe in atto in accordo con la Decisione⁶²⁶. Hanno partecipato al volet Ricerche 27 istituti di ricerca, che hanno stabilito 14 partenariati.

⁶²⁶ Le tematiche esaminate nel corso del triennio sono state: le risposte nazionali e comunitarie all'evoluzione dei fabbisogni di formazione; l'analisi dei flussi e della partecipazione alla Formazione Professionale; il miglioramento della formazione post-scolare prequalificante; il miglioramento della formazione dei formatori; le nuove metodologie per l'orientamento professionale.

B. Formazione Professionale e occupazione

B.1 FORMAZIONE PROFESSIONALE E OCCUPAZIONE GIOVANILE

1. La formazione in alternanza negli anni '80

I grandi processi di ristrutturazione degli anni '70 erano stati realizzati con massicce espulsioni dei meno qualificati (giovani e meno giovani) e con il blocco delle assunzioni di leve giovani in sostituzione di coloro che andavano in pensione (blocco del turnover): il che aveva determinato, ovviamente, un notevole invecchiamento della forza-lavoro specialmente nelle grandi imprese.

A partire dalla seconda metà degli anni '80 i processi di rinnovo e sostituzione di manodopera nell'industria, specialmente nella grande industria, hanno seguito una logica nuova, connotata da un progressivo emergere di fenomeni di sostituzione di lavoratori "giovani" a "vecchi", in alcuni segmenti.

Si registra, infatti, un'intensificazione nelle immissioni di "giovani" (ventenni) accompagnata da una serie di espulsioni di manodopera di tutte le età, particolarmente accentuata tra gli "ultra-quarantenni" con lunga anzianità di carriera, ma ancora perfettamente abili al lavoro (mediante pre-pensionamenti, incentivi all'uscita, Cig straordinaria). È il fenomeno che va sotto il nome di Young in - old out¹.

L'istituto giuslavoristico che maggiormente incide su questo fenomeno è il contratto di formazione e lavoro.

Dal contratto di formazione, istituito con la L. n. 285/77, nei primi anni '80 si sono succeduti con straordinaria rapidità, nuovi istituti di formazione in alternanza e modifiche anche ai provvedimenti di più recente emanazione.

In ordine cronologico possiamo ricordare i seguenti contratti a causa mista:

- i *rapporti di formazione-lavoro* previsti per le zone terremotate di cui alla L. n. 140/81;

¹ Cfr. CONTINI B., RAPITI F., *Young in, old out: nuovi pattern di mobilità nell'economia italiana*, in *Lavoro e relazioni industriali*, 3, 1994. "Dal 1985 al 1990 in tutti i settori dell'industria si sono verificate massicce assunzioni di giovani al di sotto dei 25 anni (quasi 1 milione, principalmente in Cfl, istituiti nel 1984, su uno stock medio di 4,6 milioni di persone). A partire dai 21 anni fino ai 40 anni, tutte le coorti di lavoratori vengono "sfoltite" di quote nette oscillanti intorno al 2% all'anno (260 mila persone nel quinquennio, probabilmente i meno qualificati). Tra i 40 e i 45 anni la quota di "sfoltimento" si dimezza. A partire dai 45 anni il tasso netto di espulsione è del 6% annuo, fino a superare il 10% alla soglia dei 50 anni".

- i *contratti a termine con finalità formative*, delineati dall'accordo sul costo del lavoro del 22.1.83 e successivamente disciplinati dall'art. 8 della L. n. 79/83;
- i *contratti di formazione e lavoro*, regolamentati dalla L. n. 863/84.

Anche se la L. n. 140/81 non è destinata esclusivamente a giovani (come le altre due) la inseriamo in questo contesto perché, sperimentalmente, proponeva un contratto a causa mista, il rapporto di formazione lavoro, che evolverà nei provvedimenti successivi in forme più compiute: il contratto a termine con finalità formative e il contratto di formazione lavoro.

In aggiunta a questi interventi ha, inoltre, continuato ad operare l'*apprendistato*, che proprio nel periodo considerato ha vissuto un secondo periodo di diffusione.

I provvedimenti legislativi elencati e le numerose proposte di riforma, se testimoniano la costante attenzione del legislatore al problema dell'occupazione giovanile, ne evidenziano, però, un notevole disorientamento rispetto a questioni centrali della transizione scuola-lavoro:

- il ruolo e la consistenza dei momenti formativi;
- la modalità di avviamento al lavoro (numericità o nominatività delle richieste) e più, in generale, i meccanismi di incentivazione;
- l'individuazione degli strumenti tecnico-giuridici più idonei al raggiungimento degli obiettivi (ad esempio nell'alternativa tra un solo istituto con più funzioni o ad una pluralità di istituti con funzioni più specifiche).

Sempre nell'ambito dei contratti a causa mista, però, con un'operatività limitata al biennio 1986-87, troviamo due provvedimenti:

- la L. n. 113/86, *Piano straordinario* per l'occupazione giovanile;
- la L. n. 41/86, detta dei *Giacimenti culturali*.

Le due leggi, nonostante i limiti temporali di vigenza previsti, verranno più volte prorogate.

Mentre tutte le leggi precedenti promuovono l'occupazione e la formazione nell'ambito del lavoro dipendente, la L. n. 41/86 favorisce la creazione di nuove imprese e di nuovi imprenditori nel Meridione, mettendo in campo un kit di strumenti della formazione formale e informale.

2. I contratti a causa mista

2.1. *La legge 140/81: rapporti di formazione e lavoro*

Il 18 ottobre del 1979 il Ministro del Lavoro Scotti² di concerto con quello del Tesoro Pandolfi³ avevano presentato un Disegno di Legge cui era stato attribuito il n. 760 avente il titolo *Effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro*, il cui obiettivo principale era quello di una riforma dei servizi per l'impiego che mettesse in risalto una funzione di promozione delle politiche del mercato del lavoro e di strumenti a sostegno e stimolo dell'occupazione.

La discussione sul testo nelle Commissioni si trascinava, come d'abitudine, da tempo, quando, su sollecitazione delle forze sindacali, il Governo il 14 febbraio 2001 vara il Decreto Legge n. 24⁴, convertito, il 16 aprile con legge n. 140, che anticipa le linee di riforma del collocamento contenute nel disegno di legge n. 760 nell'area della Campania e della Basilicata, colpite dal rovinoso terremoto del 23 novembre 1980⁵. La sollecitazione dei sindacati e l'iniziativa successiva governativa nascevano dalla considerazione che gli interventi nelle zone terremotate dovevano mirare non solo alla ricostruzione, ma anche e soprattutto, allo sviluppo⁶. La legge interessa la nostra ricostruzione storica, perché ripropone i contratti a causa mista⁷, dopo le deludenti prestazioni della L. n. 285/77.

I provvedimenti legislativi per la ricostruzione nelle zone terremotate prevedono, tra l'altro, la ricostruzione di circa 20.000 alloggi in Campania; per lo svolgimento delle attività le Società concessionarie di opere edilizie titolari delle conven-

² VINCENZO SCOTTI (n. 1933). Nel 1968 viene eletto deputato nelle fila della DC. Ripetutamente rieletto nel Collegio di Napoli - Caserta, nel 1979 raggiunge il massimo delle preferenze con 219.000 voti. Dal 1978 al 1992 ricopre la carica di ministro in diversi dicasteri. Nel 1984 è stato eletto sindaco di Napoli. Aderisce al MPA con cui è candidato alle elezioni del 2008. Nel 1991, da ministro degli Interni, istituisce la Direzione Investigativa Antimafia. Nel periodo del suo Dicastero – 1990/92 – sono state promulgate le leggi più importanti che hanno permesso alle forze dell'ordine ed ai magistrati di agire contro l'organizzazione mafiosa. Aderisce al MPA nel 2008 ed nominato Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari Esteri nel V governo Berlusconi. Nel 2010 dopo essere stato espulso dal MPA, diventa presidente nazionale del nuovo partito Noi Sud.

³ FILIPPO MARIA PANDOLFI (n. 1927). Democristiano è stato più volte Ministro delle finanze e Ministro dell'agricoltura. Dal 1979 al 1980 è stato direttore del comitato ad interim del Fondo Monetario Internazionale e dal 1989 al 1993 è stato vice presidente della commissione europea.

⁴ *Misure eccezionali per la tutela e lo sviluppo dell'occupazione nella zona terremotata della Campania e della Basilicata.*

⁵ Il terremoto nelle due Regioni aveva provocato la morte di 2.735 persone e il ferimento di più di 8.000, aveva colpito 673 comuni, distrutto o lesionato 150.000 case e aveva coinvolto 300.000 abitanti. Fino all'anno 2000 i contributi pubblici dello Stato italiano per la ricostruzione ammontavano a circa 30 miliardi di euro.

⁶ Molti osservatori erano concordi su un giudizio: l'inopportunità della sperimentazione della riforma del servizio pubblico del collocamento in Campania e Basilicata. E questo per vari motivi, tra i quali senz'altro pesano non poco la debolezza endemica dell'attuale sistema del collocamento in queste regioni, la drammaticità della situazione post terremoto nelle aree metropolitane e nelle aree interne, l'esistenza di tensioni sociali già prossime allo scoppio violento.

⁷ Sul concetto di causa mista cfr. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1964, p. 84.

zioni stipulate con i Comuni hanno l'obbligo di assumere almeno il 25% della manodopera necessaria dalle liste numeriche del collocamento. In questo quadro si inserisce la Commissione regionale per l'impiego (CRI)⁸, con la proposta di promuovere contratti di formazione-lavoro per i disoccupati avviati dal collocamento al fine di agevolare le imprese, nel poter disporre di manodopera preparata al momento dello avvio del cantiere e i lavoratori, nel poter fruire di un periodo di formazione retribuito.

1.300 sono stati i disoccupati avviati con contratti di formazione-lavoro. La convenzione-quadro prevede che i contratti di formazione-lavoro (peraltro, non obbligatori) siano strutturati nel seguente modo:

- attività di formazione on the job per un periodo di circa 6 mesi, con orario di 40 ore settimanali, di cui non più di 8 destinate all'insegnamento teorico;
- l'impresa deve fornire un programma dettagliato dell'attività di formazione-lavoro, che verrà sottoscritto dalle parti;
- l'attività di formazione in cantiere viene esercitata da impiegati e operai specializzati dipendenti dall'impresa titolare del cantiere;
- a partire dal giorno successivo alla cessazione del rapporto di formazione-lavoro l'impresa è obbligata ad instaurare un rapporto ordinario di lavoro;
- è prevista una serie di obblighi a carico dei partecipanti al corso, il cui inadempimento implica lo scioglimento del contratto, tra questi l'obbligo di non assentarsi per più di 5 giorni nell'arco di 2 mesi⁹;
- il finanziamento dell'attività di formazione-lavoro è assicurato ai sensi dell'art. 26 della legge quadro sulla Formazione Professionale (n. 845/1978), più un 5% a carico dei fondi regionali;
- la Commissione regionale per l'impiego provvede alla verifica dell'attuazione dei contratti.

Alcune annotazioni, prevalentemente di carattere giuridico-istituzionale: la legge ripropone un contratto con finalità anche formative ma, nello stesso tempo, esautorata la Regione da ogni competenza in materia, a favore della Commissione regionale per l'impiego; alle Regioni spetta la vicepresidenza della CRI, ma vengono sostanzialmente interdette da compiti e funzioni di competenza regionale¹⁰.

⁸ Le commissioni regionali per l'impiego vennero istituite dall'art. 22 della L. n. 675 dell'8 agosto 1977, con la denominazione di Commissione regionale per la mobilità. Ne ricostruisce l'iter evolutivo RICCI, *La CRI: "il fascino discreto" della burocrazia*, in GAROFALO M.G. (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, op. cit., p. 117.

⁹ Gli oneri finanziari per l'attuazione dei contratti sono: compenso orario di L. 3.200 lorde per 40 ore settimanali più gli oneri aziendali, indennità sostitutiva di mensa e trasporto di L. 2.400 lorde giornaliere più gli oneri aziendali, fornitura di una tuta ed un paio di scarpe antinfortunistiche, indennità aggiuntiva mensile lorda per i formatori di L. 300.000, vitto e alloggio per i lavoratori che svolgono l'attività di formazione in cantieri posti fuori della provincia di Napoli di L. 30.000 al giorno, rimborso di un viaggio quindicinale per i lavoratori premio di fine corso di L. 35.000.

¹⁰ Peraltro, l'esperienza della L. n. 140/81 fu unanimemente ritenuta insoddisfacente, tanto che nel maggio del 1983 si giunse alla stesura di un documento congiunto tra Ministero del lavoro e Re-

Ma, ciò che risulta maggiormente rilevante in questo provvedimento normativo è l'espropriazione alle Regioni dei poteri normativi e programmatori relativi alla parte formativa dei contratti di formazione e lavoro, ora transitati nell'area dei Centri regionali per l'Impiego, organo dell'amministrazione centrale. Un'ulteriore perplessità viene ravvisata nelle norme che attribuiscono ad organi statali il potere di controllo sull'attuazione dei progetti e sul livello di formazione acquisita dai lavoratori.

2.2. *La legge 79/83, art. 8: contratto a termine con finalità formative*

2.2.1. La struttura e la filosofia normativa

Dopo la stasi di produzione normativa seguita alla L. n. 285/77, con la L. 25 marzo 1983, n. 79¹¹, art. 8, sono state avviate nuove iniziative per favorire l'occupazione giovanile. A questo fine, in via sperimentale, per la durata di un anno, sono stati istituiti i contratti a termine con finalità formative sul lavoro rivolti a tutti i giovani dai 15 ai 19 anni di età. La norma presenta una struttura semplice:

- nominatività dell'avviamento dei giovani, compresi nella fascia di età 15-29 anni;
- il rapporto di lavoro è a tempo determinato: non si può superare il periodo di un anno (non vengono previste soglie minime di durata);
- beneficiario del contratto è il settore privato¹²;
- i contratti possono essere convertiti in rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- il datore è (solo) tenuto a depositare il programma di formazione sul lavoro presso l'Ufficio di collocamento (quando si richiede il nulla osta per l'assunzione nominativa);
- al giovane assunto spetta la retribuzione per l'intero orario di lavoro, non usufruisce di incentivi economici.

Per entrare nella *ratio* della legge torna opportuno un confronto con la L. n. 285/77, con la quale la L. n. 79 ha analogie e differenze¹³.

gioni concernente la "cooperazione in materia di organizzazione del mercato del lavoro e di formazione professionale". Esso stabiliva un sostanziale ridimensionamento delle Commissioni ed il contestuale riconoscimento del principio che le Regioni avrebbero potuto concorrere con propri strumenti alla realizzazione di iniziative a carattere promozionale, purché ciò avvenisse nell'ambito delle direttive generali elaborate dalla CRI. Il testo dell'accordo è riportato in AA.VV., *Il ragno e la ragnatela. Le politiche attive del lavoro a livello locale*, Franco Angeli, Milano, 1985.

¹¹ Legge 25 marzo 1983, n. 79, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, recante misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione*, in G.U. n. 87, del 30/03/1983.

¹² Ad eccezione di quelle imprese che abbiano provveduto a riduzione di personale o a sospensione del lavoro ai sensi dell'art. 2 della legge 675/77.

¹³ SAETTA S., *Il contratto con finalità formative tra apprendistato e contratto di lavoro*, LPO, 1983, p. 1267.

A differenza della L. n. 285/77, la L. n. 79 punta a incentivare l'assunzione dei giovani non ponendo né liste preferenziali né incentivi economici, ma liberalizzando i meccanismi di mercato: le aziende possono assumere senza vincoli di reclutamento né di stabilizzazione del rapporto di lavoro.

Ma come aveva inteso fare la L. n. 285, la L. n. 79 tende a sostituire forza lavoro adulta con forza lavoro giovanile. Infatti, mentre per questa le aziende non incontrano limiti, per la forza lavoro adulta di bassa e media qualificazione professionale, alle aziende si prospettano i vincoli tradizionali (chiamata numerica, stabilizzazione del rapporto).

Analogia anche per quanto riguarda la formazione. I contratti con finalità formative, infatti, si avvicinano all'apprendistato dove, dopo 10 anni, la formazione è tutta implicita nell'addestramento ad una precisa mansione.

2.2.2. Esiti e valutazione

Impressioni e giudizi contrastanti sugli esiti del provvedimento, derivanti dalla doppia valutazione sull'occupazione prodotta e sulla formazione erogata che ogni volta accompagna i "contratti a causa mista".

Giudizio senz'altro positivo sul versante dell'occupazione. A differenza dei risultati ottenuti dagli interventi promossi con la legge n. 285/77 (appena 8.300 giovani assunti con contratto formazione/lavoro nel settore privato in 3 anni!), la L. n. 79/83 ha determinato la stipulazione di 162.442 contratti nel settore privato in un anno (cfr. Tabella n. 43).

Tabella n. 43 - Esiti occupazionali della L. contratto a termine con finalità formative (L. n. 79/83, art. 8)

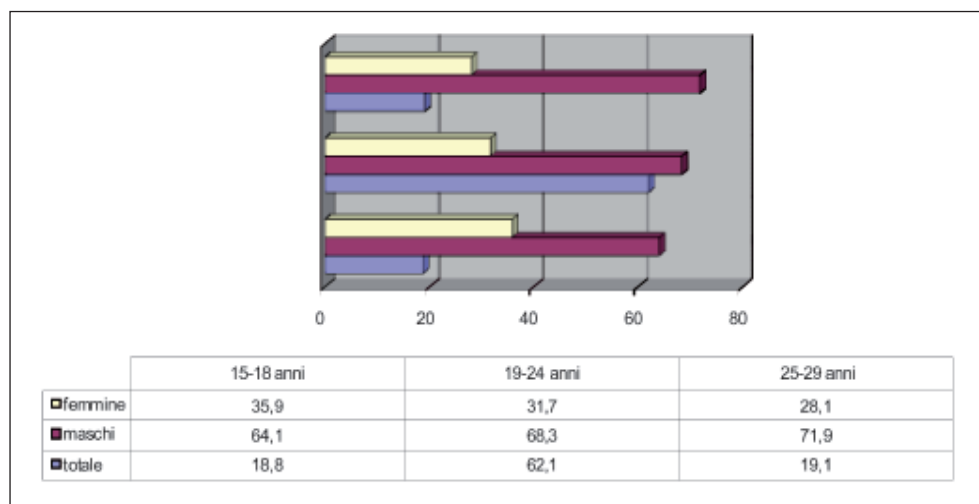
SESSO, SETTORI, RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Assunti	
	V.A.	%
▪ Maschi	110.794	68,2
▪ Femmine	51.648	31,8
○ Agricoltura	4.577	2,8
○ Industria	115.773	71,3
○ Servizi	42.092	25,9
⇒ Italia del Nord	90.281	55,6
⇒ Italia Centrale	31.005	19,1
⇒ Italia Meridionale e Insulare	41.156	25,3
Totale	162.442	100,0

I giovani assunti sono, prevalentemente, maschi (68,2% in media nazionale, 77% nel Mezzogiorno) e, complessivamente, giovani con bassi livelli di scolarità. Il 79,1% di loro è in possesso del solo titolo dell'obbligo scolastico, percentuale che cresce fino al 90,2% nel Mezzogiorno. È interessante notare come le prefe-

renze delle aziende siano rivolte ai giovani né appena usciti dalla scuola dell'obbligo, né con lunghi anni di partecipazione al mercato del lavoro, ma a quelli dai 19 ai 24 anni (62,1%).

Sul lato della domanda, i maggiori fruitori dei contratti sono le aziende del settore industriale di piccole dimensioni, ubicate prevalentemente nell'Italia del Nord: il 71% dei contratti è stato, infatti, stipulato nel settore industriale, il 72,4% nelle aziende con meno di 50 dipendenti (il 92,8% nelle aziende con meno di 250 dipendenti) ed il 55,6% nell'Italia del Nord. L'83% delle figure professionali richieste risultano essere di tipo operaio.

Grafico n. 94 - Avviati per fasce di età (L. 79/83, art. 8: contratto a termine con finalità formative)



Al successo quantitativo della legge¹⁴ hanno concorso fenomeni diversi ed in particolare l'incrociarsi di esigenze aziendali di rinnovamento e ricomposizione degli organici alla liberalizzazione dei vincoli che regolano il mercato del lavoro, come sopra accennato.

Infatti, la liberalizzazione dei meccanismi di reclutamento a vantaggio dei giovani ha coinciso con l'esigenza avvertita, soprattutto, nel settore industriale, di rinnovare il turnover favorendo il ricambio ed il ringiovanimento della forza lavoro occupata dopo anni di blocco delle assunzioni. È interessante notare come le aziende non siano tendenzialmente ricorse a questo strumento al fine di fronteg-

¹⁴ Per una valutazione complessiva oltre ai dati rilevati dal Ministero del lavoro abbiamo fatto riferimento alle rilevazioni quantitative effettuate da: CONFINDUSTRIA, Direzione centrale per i rapporti sindacali mercato ed economia del lavoro, *Andamento e struttura delle assunzioni nell'industria privata, a seguito della legge 79/83*, Roma, mar. 1984.

giare andamenti produttivi congiunturali e, quindi, non abbiano privilegiato l'aspetto "temporaneità del rapporto di lavoro".

In conclusione: l'obiettivo della legge di favorire l'occupazione giovanile è stato senz'altro raggiunto; meno evidente risulta, invece, il successo ottenuto in termini di creazione di domanda aggiuntiva, in considerazione che l'impostazione della legge non era orientata a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, ma a modificare la composizione delle assunzioni, come considerato in precedenza¹⁵.

Giudizio senz'altro negativo sulla formazione prodotta dalle legge che, peraltro, è quello che più interessa la nostra prospettiva. Un giudizio per certi versi facilmente prevedibile. Infatti, l'aver accordato piena autonomia alle imprese nella gestione dei contratti di formazione/lavoro, esponeva la legge su questo versante a sicuro insuccesso, per la scarsa considerazione che la cultura aziendale di questo periodo aveva nei confronti della formazione, ritenuta più un costo che una risorsa. Come puntualmente dimostra una ricerca ISFOL¹⁶ in merito, che rileva lo scarso investimento compiuto dalle aziende per garantire la formazione dei giovani assunti: nella maggior parte dei casi questa si è risolta in periodi più o meno lunghi di affiancamento o anche soltanto in brevi istruzioni sulla mansione da svolgere. Pochissimi sono stati i casi di aziende che abbiano fatto ricorso ad istituzioni esterne di formazione o impostato moduli interni di formazione teorica; quando questo è avvenuto è stato, comunque, a favore dei giovani assunti per mansioni ad elevata professionalità, in particolare nei comparti aziendali di servizio e di progettazione.

La carenza del momento formativo non può essere tuttavia imputata alla mancata applicazione del dispositivo giuridico. La L. n. 79/83, infatti, prevede, di fatto, una formazione tutta "on the job"; in altre parole, considera la formazione come una conseguenza implicita nello svolgimento di una mansione.

In questo senso abbiamo precedentemente paragonato il contratto di formazione lavoro a quello dell'apprendistato. Le analogie risultano più evidenti se si considera che nella classe di età 15-19 anni, i due istituti si sono in parte sovrapposti: a fronte di 30.538 giovani dai 15 ai 18 anni di età assunti *ex lege* 79/83 si è assistito ad un netto calo del numero degli apprendisti (88.000 apprendisti in meno tra agosto '82 e agosto '83).

Va, comunque, segnalato che, nonostante la L. n. 79/83 non abbia previsto l'esplicita possibilità di procedere, a livello locale, ad accordi specifici tra Regioni e parti datoriali in merito alle valenze formative dei contratti, alcune Regioni hanno

¹⁵ Tuttavia, tra le aziende intervistate emerge un giudizio secondo il quale, in carenza dello strumento in questione, il numero delle assunzioni sarebbe stato inferiore o scaglionato nel tempo. Soprattutto nelle aziende di piccole dimensioni, la possibilità di ricorrere a sistemi flessibili di reclutamento e regolazione del rapporto di lavoro può incentivare una propensione al rischio rispetto all'incremento del volume degli organici.

¹⁶ Cfr. ISFOL, *Contratti di formazione/lavoro, Risultati dell'applicazione della l. 79/83 ed ipotesi di sviluppo*, "Quaderni di Formazione", n. 2/84.

avviato iniziative riguardanti l'integrazione dei dispositivi di formazione/lavoro con il sistema formativo di base¹⁷.

I giudizi formulati hanno seguito il paradigma di valutazione proprio di un contratto a causa mista. Se, invece, teniamo conto degli obiettivi del legislatore allora si può arrivare a giudizi diversi. Come sul versante dell'occupazione, la legge non si proponeva la creazione di posti di lavoro aggiuntivi, ma la diversa ripartizione di quelli disponibili, così sul versante della formazione, non era nelle intenzioni della legge quella di garantire nuove modalità di formazione sul lavoro. A dispetto del nome "contratto di formazione-lavoro", dove il termine formazione appare, però, un'indebita evocazione.

2.3. La legge 863/84, art. 3: contratto di formazione e lavoro

2.3.1. La struttura e la filosofia normativa

La legge n. 79/83, decaduta a fine gennaio '84, viene sostituita dopo tre mesi di stasi, da quattro decreti in successione, il n. 12, il n. 94, il n. 273, il n. 519, non convertiti e il n. 726 del 30 ottobre, *Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali*, convertito in legge n. 863 del 19 dicembre 1984.

È la legge che, all'art. 3, istituisce il contratto di formazione-lavoro che rimarrà in vigore fino alla c.d. legge Biagi del 2003 e che subirà aggiustamenti e modifiche:

- dalla legge 29 dicembre 1990 n. 407;
- dalla legge 19 luglio 1994 n. 451;
- dalla legge 24 giugno 1997 n. 196 (segnatamente dall'art. 15).

L'architettura normativa della legge presenta questa struttura:

- nominatività dell'avviamento dei giovani, compresi nella fascia di età 15-29 anni;
- il rapporto di lavoro è a tempo determinato: non si può superare il periodo di 24 mesi (non vengono previste soglie minime di durata);
- beneficiario del contratto è il settore privato¹⁸;
- i contratti possono essere convertiti in rapporto di lavoro a tempo indeterminato¹⁹;

¹⁷ La Regione Toscana, in particolare, ha concordato con le parti sociali un programma sperimentale che, anche attraverso incentivi alle imprese, prevede una parte di formazione teorica integrata all'attività lavorativa, al fine di rendere effettivamente spendibile sul mercato del lavoro la qualificazione acquisita.

¹⁸ Ad eccezione di quelle imprese che abbiano provveduto a riduzione di personale o a sospensione del lavoro ai sensi dell'art. 2 della legge 675/77.

¹⁹ Il rapporto può essere trasformato in contratto a tempo indeterminato sia durante lo svolgimento del contratto di FL che al suo termine. Il periodo di FL è computato nell'anzianità di servizio. Si può anche assumere con richiesta nominativa, entro 12 mesi elevabili a 36 dalla CRI, dalla cessazione del rapporto. Se il lavoratore viene assunto dal medesimo datore di lavoro, il periodo di formazione è computato nell'anzianità di servizio.

- programma e modalità della formazione sono stabilite in progetti predisposti dalle imprese o dalle loro organizzazioni nazionali, anche a livello locale²⁰. I progetti sono approvati dalla CRI o dalla Commissione centrale per l'impiego (CCI), se interessano un ambito pluriregionale o se non è intervenuta, entro 30 gg. dalla presentazione, la delibera della CRI. Per la realizzazione dei programmi formativi i datori possono stipulare convenzioni con le Regioni;
- ai giovani viene corrisposta una contribuzione pari a quella prevista per gli apprendisti.

L'evoluzione normativa dalla L. n. 140 alla Legge n. 863 viene descritta dal quadro sinottico del Prospetto n. 38.

Tutta l'abbondante letteratura dell'epoca²¹ tende a mettere in rilievo come la L. n. 863 cerchi di mettere a frutto l'esperienza positiva (sul versante della promozione dell'occupazione) e di correggerne gli aspetti negativi (sul versante della formazione) della L. n. 79/83.

Infatti, il provvedimento:

- da una parte persegue l'incremento dell'occupazione giovanile attraverso la liberalizzazione degli strumenti che regolano il mercato del lavoro: nominatività e tempo determinato rendono certamente i giovani fino a 29 anni più interessanti degli adulti,
- dall'altra cerca di superare i limiti della L. n. 79 individuati, soprattutto, nella mancanza di un momento formativo diverso dal semplice apprendimento *on the job*, formulando i nuovi contratti di formazione lavoro, dove l'elemento formativo diventa, almeno sul piano formale, progettato e valutato.

²⁰ Per i datori iscritti agli Albi, i progetti sono predisposti dagli Ordini e Collegi Professionali.

²¹ BALANDI G., *Il nuovo contratto di formazione e lavoro*, RIDL, 1986, I, p. 38; CENTOFANTI S., *Il contratto di formazione e lavoro nella legge 19 dicembre 1984, n. 863*, RIDL, 1985, I, p. 307; DE LUCA M., *Contratto di formazione e lavoro: una tipologia contrattuale efficace per la "occupazione flessibile" (con finalità formativa)*, FI, 1988, p. 361; *Contratto di formazione e lavoro*, MGL, 1988, p. 745; DE LUCA TAMAJO R., *Considerazioni sul contratto di formazione e lavoro*, MGL, 1988, p. 746; FILADORO C., CHERICONI E., *I contratti di formazione e lavoro*, Milano, 1987; LAGALA G., *I contratti di formazione e lavoro: un'occasione perduta*, in GAROFANO G. (a cura di), *Crisi, occupazione e legge*, Bari, 1985, p. 93; LOY G., *Il contratto di formazione e lavoro*, in ARRIGO G., ICHINO P., LOY G., ROCCELLA M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo l'emergenza*, Milano, 1988, p. 85; MARESCA A., *Il contratto a termine per la formazione dei giovani*, RIDL, 1984, I, p. 478; MAZZIOTTI F., *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, DL, 1995, I, p. 105; MENGHINI L., *Il contratto di formazione e lavoro dopo l'accordo 8 maggio 1986*, GI, 1986, IV, p. 263; MISCIONE M., *L'Accordo interconfederale 8 maggio 1986 sui contratti di formazione e lavoro. Una nuova fase sindacale*, GI, 1986, IV, p. 209; NAPOLI M., *Il contratto di formazione e lavoro*, in Commentario al D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con legge 19 dicembre 1984, n. 863; PESSI R., *Il contratto di formazione e lavoro*, in D'ANTONA M., DE LUCA TAMAJO R., FERRARO G., VENTURA L. (a cura di), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, Napoli, 1988, II, p. 77; ROCCELLA M., *Contratto di formazione e lavoro (voce)*, DDP-Sez. comm., IV, Torino, 1989; SANTORO-PASSARELLI G., *La riforma del contratto di formazione e lavoro*, NGL, 1989, nn. 1-2, p. 58; SANTORO-PASSARELLI G., *I contratti di formazione-lavoro*, in INPDAL, *Strumenti e limiti della flessibilità dell'organizzazione aziendale*, Milano, 1986, p. 153.

Prospetto n. 38 - *Quadro sinottico dei provvedimenti a favore dell'occupazione giovanile negli anni '80*

Provvedimento	L. 140/81	L. 79/83	L. 863/84
Istituto	RAPPORTI DI FORMAZIONE	CONTRATTI CON FINALITÀ FORMATIVE	CONTRATTI FORMAZIONE LAVORO
Età		15-29 anni	15-29 anni
Posizione presso Ufficio Collocamento		Iscritti nelle liste ordinarie.	Iscritti nelle liste ordinarie. Riserva del 5% a cittadini emigrati rimpatriati.
Richiesta all'Ufficio di Collocamento	Modalità di avviamento sono determinate da CRI.	Nominativa, da parte di aziende che non abbiano ridotto o sospeso personale.	Nominativa, da parte di aziende che non abbiano ridotto o sospeso personale e da parte di datori di lavoro iscritti a Albi professionali. Insieme alla richiesta va inoltrata la copia del progetto appositamente predisposto.
Durata	Durata max determinata da accordi tra OO. SS. dei lavoratori e dei datori, promossi dalla CRI.	Non superiore a 12 mesi.	24 mesi non rinnovabili.
Modalità di svolgimento della formazione	Eventuali modalità di integrazioni di rapporti formazione-lavoro con iniziative di FP extra aziendale sono determinate da CRI.	I datori all'atto della richiesta devono specificare il programma formativo, le sue modalità di svolgimento e il tipo di qualificazione perseguito.	Le modalità sono stabilite in progetti predisposti dalle imprese o dalle loro organizzazioni nazionali, anche a livello locale. Per i datori iscritti agli Albi, i progetti sono predisposti dagli Ordini e Collegi Professionali. I progetti sono approvati dalla CRI o dal MLPS, se interessano un ambito pluriregionale o se non è intervenuta, entro 30 gg. dalla presentazione, la delibera della CRI. Per la realizzazione dei programmi formativi i datori possono stipulare convenzioni con le Regioni.
Orari	Gli orari di lavoro e formazione in azienda sono determinati da accordi tra OO. SS. dei lavoratori e dei datori, promossi dalla CRI.		Sono stabiliti nei progetti.

segue

segue

Provvedimento	L. 140/81	L. 79/83	L. 863/84
Istituto	RAPPORTI DI FORMAZIONE	CONTRATTI CON FINALITÀ FORMATIVE	CONTRATTI FORMAZIONE LAVORO
Diritti e doveri dei giovani		Impegnati solo in mansioni preventivamente concordate con la Regione e per ruoli qualificati e possono essere utilizzati con finalità produttive per tempi limitati e solo in relazione ad esigenze formative. I giovani sono coperti da assicurazione contro le malattie e gli infortuni sul lavoro.	Ai giovani viene corrisposta una contribuzione pari a quella prevista per gli apprendisti.
Agevolazioni alle aziende	I giovani sono esclusi dal computo dei limiti numerici per l'applicazione di particolari normative ed istituti.		
Certificazione sulle attività svolte e accertamento di qualifica	Al termine del rapporto il datore attesta sul libretto di lavoro l'attività svolta ed i risultati formativi conseguiti.	Come per il contratto di formazione.	Alla scadenza del contratto il datore è tenuto ad attestare l'attività svolta e i risultati formativi conseguiti dal lavoratore e a darne comunicazione all'Ufficio di Collocamento.
Conversione in rapporto di lavoro ordinario	Il rapporto può essere convertito a tempo indeterminato durante, alla fine o entro sei mesi dalla scadenza del contratto a termine, con richiesta nominativa, dallo stesso o da altri datori. I giovani devono essere adibiti ad attività corrispondenti alla formazione ricevuta.	Quote, modalità e tempi di assunzione sono individuati da accordi contrattuali tra le parti sociali.	Il rapporto può essere trasformato in contratto a tempo indeterminato durante o al termine del contratto di FL. Il periodo di FL è computato nell'anzianità di servizio. Si può assumere con richiesta nominativa, entro 12 mesi elevabili a 36 dalla CRI, dalla cessazione del rapporto. Se il lavoratore viene assunto dallo stesso datore di lavoro, il periodo di formazione è computato nell'anzianità di servizio.

Va ricordato che erano ricorsi alla Corte Costituzionale la Lombardia²², la Liguria²³ e la Valle d'Aosta²⁴ lamentando una disconoscimento dello Stato delle competenze regionali in materia di Formazione Professionale: per quanto riguarda la formazione prevista nei contratti:

“specialmente là dove prevede che siano le imprese o gli enti pubblici economici ad assumere l’iniziativa di progetti di formazione e di stipulazione di convenzioni con la Regione e non viceversa, ..., non riconosce alla Regione nessun autonomo potere di approvazione dei progetti o di autorizzazione dei medesimi al fine di poterne valutare la conformità ai propri programmi; attribuisce ad organi statali il potere di controllo sull’attuazione dei progetti e di accertamento sul livello di formazione acquisito dai lavoratori; impone alla Regione di determinare ogni anno la quota del limite massimo di spesa da destinare al finanziamento dei progetti formativi, stabilendo in proposito determinate precedenze”.

Con sentenza n. 190/1987 la Corte respinge le questioni di legittimità sollevate dalle Regioni, rilevando la preminenza, nell’ambito dei Contratti di formazione lavoro, delle finalità occupazionali (ancorate alla competenza statale) rispetto a quelle formative (di competenza regionale).

2.3.2. Gli esiti

Al 31 dicembre 1984, dopo 8 mesi di vita dei quattro decreti, la Commissione regionale e la Commissione centrale per l’impiego avevano autorizzato 33.998 assunzioni, ma il numero dei giovani effettivamente avviati è stato di 14.916. Una volta, però, avvenuta la conversione in legge dell’ultimo decreto (il n. 726) i numeri cominciano a lievitare anno dopo anno. Incrementi da legare agli andamenti del mercato del lavoro ma anche alla particolare attrattiva che esercita questo istituto nei confronti delle aziende. Si consideri, infatti, tra fiscalizzazione degli oneri sociali e salario di ingresso (il salario di un contrattista è inferiore di 2 livelli di inquadramento rispetto a quello di un lavoratore qualificato) un giovane assunto con Cfl costa circa il 28% in meno di un lavoratore assunto con contratto ordinario²⁵. Paragonato al costo del lavoro di un apprendista, il Cfl risulta meno conveniente; tuttavia, gli incentivi di natura deregolativa (avviamento nominativo e tempo determinato) lo rendono particolarmente gradito alle imprese²⁶.

²² Ricorso notificato il 28 novembre 1984, (Reg. ric. n. 41/1984).

²³ Ricorso notificato il 29 novembre 1984, (Reg. ric. n. 45/1984).

²⁴ Ricorso notificato il 28 novembre 1984, (Reg. ric. n. 46/1984).

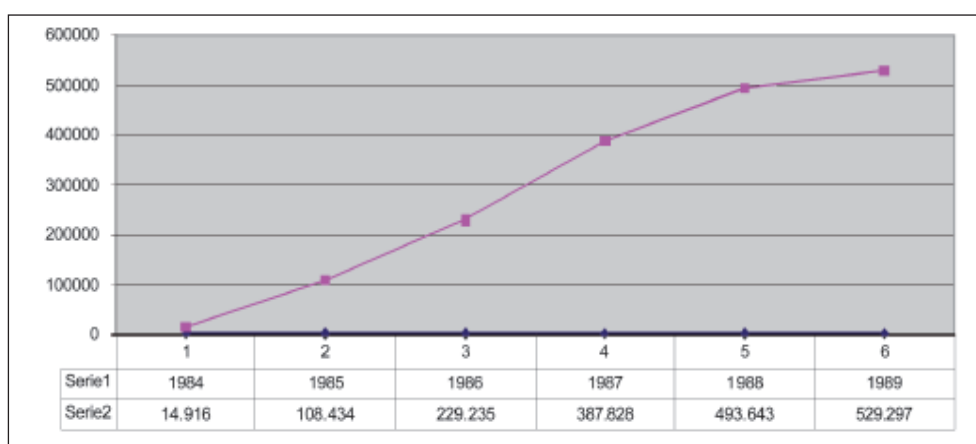
²⁵ Ciò rapportando la retribuzione del Cfl al costo del lavoro depurato dalla fiscalizzazione degli oneri sociali di cui già godono gran parte delle imprese. Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, Angeli, Milano, 1988, p. 331.

²⁶ Per un’analisi dettagliata sul costo del lavoro di contrattisti di formazione e lavoro e di apprendisti si veda il cap. 6 «Il costo del lavoro dei giovani» in ISFOL, *Il lavoro dei giovani. Prima indagine nazionale sui contratti di formazione e lavoro*, Angeli, Milano, 1988, pp. 103 sgg.

La composizione dei Contratti di formazione-lavoro mostra caratteristiche stabili nel tempo, con variazioni minime tra i diversi anni:

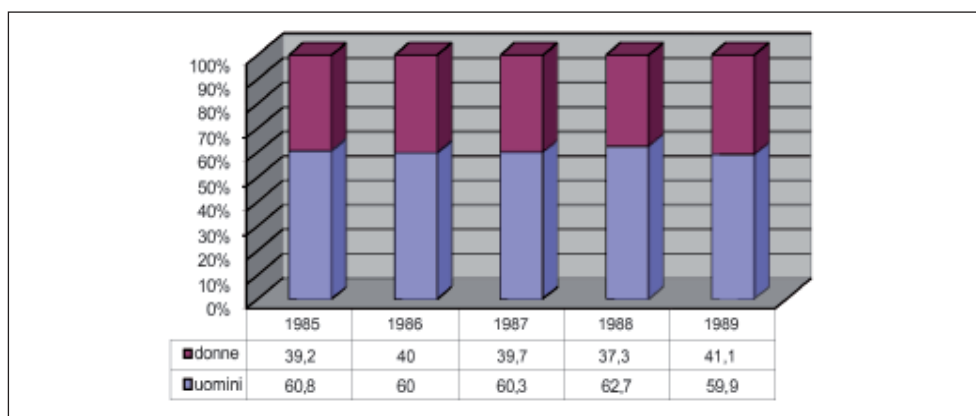
- una prevalenza maschile;
- una concentrazione nell'età 19-24 anni;
- bassi titoli di studio;
- prevalenza per figure operaie;
- fenomeno prevalentemente settentrionale.

Grafico n. 95 - *Evoluzione quantitativa dei contratti formazione lavoro (anni 1984-1989)*



La distribuzione per sesso fa registrare dai 21,1 (anno 1989) ai 24,4 (anno 1988) punti percentuali di differenza a favore della componente maschile (cfr. Grafico n. 96).

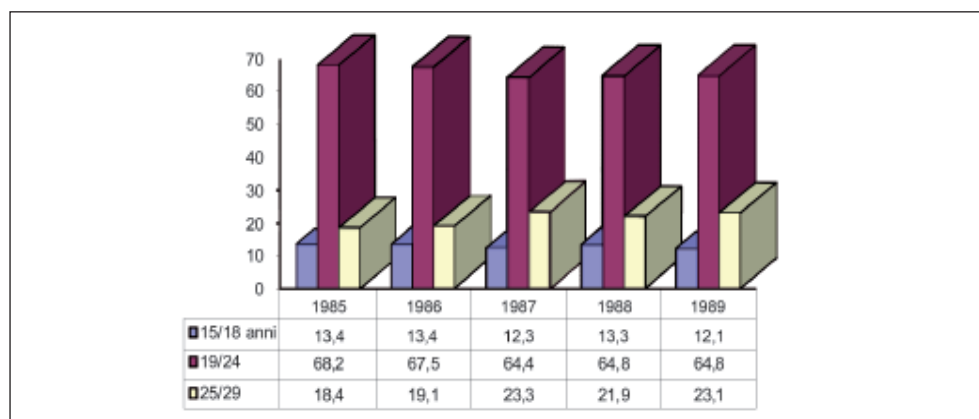
Grafico n. 96 - *Distribuzione % per sesso degli avviati con contratti di formazione lavoro (anni 1985-1989)*



Un'indagine ISFOL del 1988²⁷ rilevava una scarsa formazione di base ed un percorso scolastico accidentato dei giovani avviati con il contratto di formazione lavoro, quasi che questo istituto, per sua natura, si confacesse, piuttosto, a questa tipologia di soggetti che non a quelle più favorite come curriculum scolastico.

Nonostante che la legge permetta l'assunzione di giovani tra i 15 e i 29 anni, il peso delle classi di età polari è molto limitato: per i giovani 15-18 anni non supera mai il 13,4% e per i giovani 25-29 anni oscilla tra il 18,4% del 1985 e il 23,3% del 1987 (cfr. Grafico n. 97).

Grafico n. 97 - Distribuzione % per fasce di età degli avviati con contratto di formazione lavoro (anni 1985-1989)

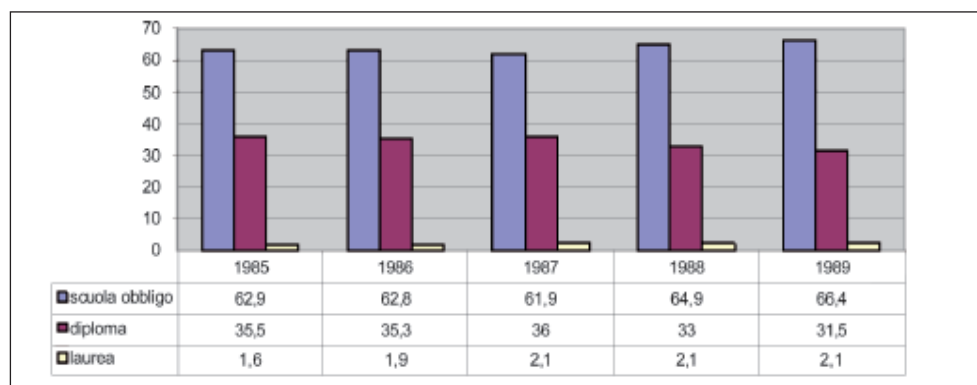


I giovani si concentrano nella classe centrale d'età. Questo fenomeno è causato da più fattori quali la concorrenza del contratto di apprendistato per i giovanissimi, la preferenza delle imprese verso soggetti più autonomi, i bassi titoli di studio richiesti che, nel caso di assunzioni di giovani al limite della fascia superiore d'età significherebbero un lungo lasso di tempo di disoccupazione e sottoccupazione.

Il 35% dei giovani avviati con contratto di formazione lavoro non possiede titoli di studio superiori alla licenza media e più del 20% ha iniziato la scuola secondaria superiore abbandonandola. Oltre il 37% ha subito almeno una ripetenza nel corso dei suoi studi, quota che sale al 52% tra i soggetti in possesso della licenza media. Del tutto residuale il numero dei laureati (cfr. Grafico n. 98). Il basso titolo di studio posseduto si rapporta, naturalmente, a lavorazioni che presentano caratteristiche complessive di scarso contenuto professionale (mansioni operaie nella piccola impresa industriale e terziaria).

²⁷ ISFOL, BULGARELLI A., GIOVINE M., *Prima indagine nazionale sui contratti di formazione e lavoro*, Angeli, Milano, 1988.

Grafico n. 98 - Distribuzione % per titolo di studio degli avviati con contratto di formazione lavoro (anni 1985-1989)



I Contratti di formazione lavoro si configurano come un fenomeno settentrionale. I dati sommati del Nord e del Centro quasi sempre superano il 90% e la scomposizione interna rivela che in media il Nord assorbe il 74% degli avviamenti, il Centro il 18%. Lombardia e Piemonte coprono il 40% di tutte le assunzioni. Se lo stato dell'economia italiana e la distribuzione dell'occupazione complessiva in parte giustificano questi dati, la grande sproporzione si spiega solo con alcune distorsioni causate dal disegno stesso degli strumenti di politiche del lavoro. In particolare, la fiscalizzazione degli oneri sociali prevista dai contratti di formazione e lavoro comporta risparmi notevoli sul costo del lavoro per le aziende del Centro-Nord, ma risulta ininfluenza per la maggior parte delle aziende del Mezzogiorno, che già godono di sgravi e fiscalizzazione²⁸. Da considerare anche che nel meridione il lavoro nero costituisce il maggior concorrente all'inserimento regolare dei giovani al lavoro, nonostante il contratto a termine.

L'indagine ISFOL menzionata ha portato la sua analisi sui destini occupazionali dei giovani e sulla formazione erogata.

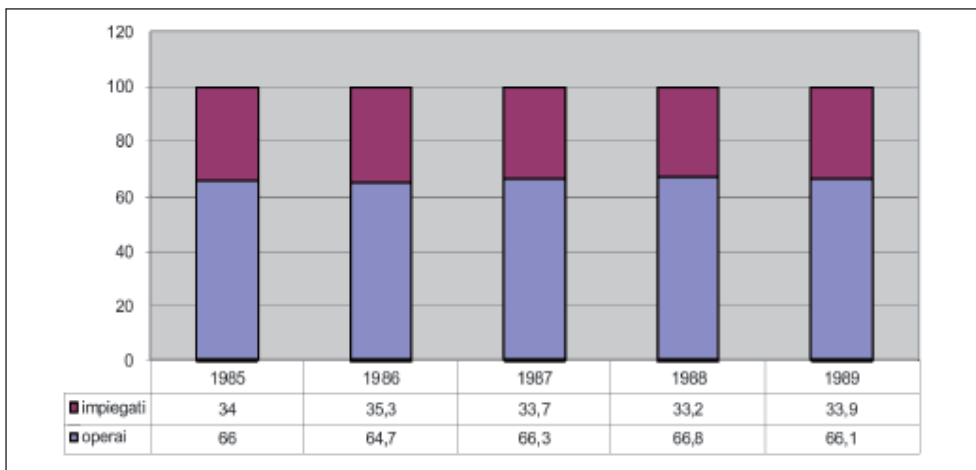
Sulla prima sponda emerge un alto tasso di occupazione, composta:

- da una consistente quota di conferme (66% dei giovani lavora nella stessa azienda in cui ha usufruito del contratto di formazione lavoro);
- da una non trascurabile quota dei reimpieghi: il 22% lavora presso un'altra azienda e il 2,6% ha imboccato la strada della autoimprenditorialità;
- solo il 7% è disoccupato in cerca di lavoro; si tratta normalmente di soggetti con un profilo che ne rende problematica una ricollocazione²⁹.

²⁸ Fino al 1991 i datori di lavoro del Sud Italia potevano disporre di un'esenzione decennale dei contributi previdenziali e assistenziali per ogni nuovo assunto mediante contratto a tempo indeterminato.

²⁹ Il profilo dei giovani appartenenti a questo gruppo evidenzia quegli elementi di svantaggio che troviamo, a livello macro, sul mercato del lavoro nel suo complesso: giovane età, sesso femminile, bassa scolarizzazione, esperienze professionali brevi e povere. Per questi soggetti il contratto formazione lavoro costituisce solo una parentesi, inadeguata a fornire reali opportunità di ingresso nel mercato del lavoro.

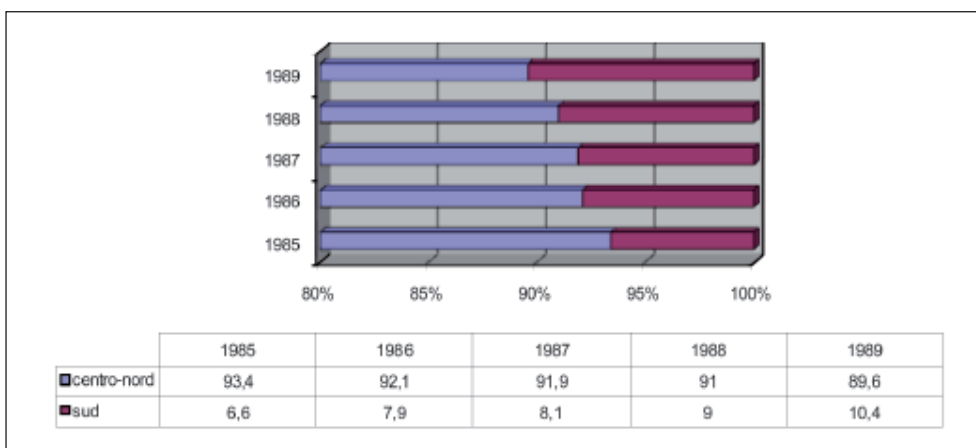
Grafico n. 99 - Distribuzione % per tipologia di professionalità degli avviati con contratto di formazione lavoro (anni 1985-1989)



Questi risultati mettono in evidenza:

- per quanto riguarda l’offerta come i contratti di formazione e lavoro non si siano configurati come una esperienza lavorativa precaria e temporanea. Essi hanno costituito un punto di arrivo per molti giovani con precedenti esperienze di lavoro precario, piuttosto che un punto di partenza per soggetti alla ricerca di primo impiego;
- per quanto attiene alla domanda sembrano essere stati utilizzati dalle imprese come canale di assunzione, assai conveniente dal punto di vista del costo del lavoro e della possibilità di scelta nominativa delle persone per l’immissione stabile di personale negli organici aziendali.

Grafico n. 100 - Distribuzione % territoriale degli avviati con contratto di formazione lavoro (anni 1985-1989)



Si può, sostanzialmente, reiterare il giudizio espresso nei confronti della L. n. 79/83. A buoni risultati sul piano della promozione occupazionale giovanile (ricordiamo, però, sempre l'effetto sostituzione) corrispondono risultati quasi nulli o del tutto marginali per quanto riguarda la formazione erogata-acquisita.

L'indagine ISFOL³⁰ parla di "assoluta carenza di formazione" e i dati rilevati confermano pienamente questa tesi; infatti:

- la maggior parte dei giovani (64%) ha imparato a svolgere le mansioni lavorative richieste per affiancamento sul posto di lavoro;
- il 17% ha beneficiato di un'attività formativa strutturata, peraltro, riservata per lo più a quei soggetti che già possiedono titoli di studio elevati e professionalizzanti;
- l'8% conosceva il mestiere già prima della stipula del contratto;
- l'11% ha lavorato subito senza alcuna assistenza;
- il 64% dei giovani ritiene di aver imparato il lavoro in meno di tre mesi;
- solo il 5% dei giovani attualmente occupati in altra impresa sostengono di aver trovato lavoro grazie alla professionalità acquisita con il contratto di formazione lavoro.

Prospetto n. 39 - *Accordi sindacali in materia di contratti formazione lavoro*

Contraenti	Durata	Modalità
CONFINDUSTRIA - OO. SS.	Non inferiore a 100 ore.	Indicare, se previste, ore di formazione teorica. Per figure professionali collegate all'adozione di nuove tecnologie formazione teorico pratica non inferiore a 40 ore. Indicare persone preposte a realizzare la formazione teorico-pratica e impartire la F.P. teorica; specificare sede aziendale o CFP dove viene realizzato il programma formativo o parte di esso.
CONFAPI - OO. SS.		Contenuti programmi e sedi della formazione teorica
INTERSIND - OO. SS.	Non inferiore a 100 ore.	Per figure professionali collegate all'adozione di nuove tecnologie formazione teorico pratica non inferiore a 40 ore.
ARTIGIANATO - OO. SS.	Insegnamento teorico minimo 80 ore.	Indicare chi svolge la formazione, contenuti e orari.
COMMERCIO - OO. SS.	Accordi provinciali: si va dalla indicazione di un 20% ore lavorate a indicazioni di un monte ore di formazione teorica, variabile dalle 96 alle 200 ore.	

³⁰ ISFOL, BULGARELLI A., GIOVINE M., op. cit.

La possibilità offerta alle imprese di bypassare le lungaggini degli iter procedurali per l'approvazione dei progetti, se questi venivano predisposti in conformità a pattuizioni tra datori e sindacati, ha sollecitato le forze sociali interessate a stipulare accordi. In tali accordi, tra le altre clausole, venivano comprese quelle relative alla formazione, che abbiamo sintetizzato nel Prospetto n. 39.

Come si può notare le previsioni sono molto generiche. Nell'Accordo della Confindustria la formazione teorica viene prevista solo come un'eventualità (Confindustria). Gli standard di durata della formazione sono molto bassi, 100 ore per l'attività formativa complessiva (Confindustria e Intersind) o 80 per quella teorica (Associazioni degli artigiani). A parte il fatto che dare come indicazione "non inferiore a..." equivale a dire che le ore indicate sono sufficienti, per cui è facile scambiare la misura minima con quella adeguata, la durata della formazione non è messa in relazione alla durata del contratto per cui il minimo previsto, di per sé molto basso, può essere il massimo sia per un contratto a sei mesi sia per uno due anni.

2.4. *L'Apprendistato*

Questo Istituto continua ad essere operativo con un volume di giovani avviati molto consistente in tutti gli anni '80 e costituisce ancora lo strumento più valido di inserimento al lavoro per i giovani.

Gli apprendisti, infatti, rappresentano circa il 4-5% dell'occupazione dipendente e circa il 70-75% dei giovani occupati nella fascia di età 14-19 anni. L'Italia settentrionale è rimasta l'area geografica a maggiore concentrazione di apprendisti (con valori che oscillano attorno al 60%) e le imprese artigiane sono quelle che maggiormente li assumono (con percentuali attorno al 65).

Sono anni, però, che per la prima volta dal 1956, registrano un trend negativo. È vero che si tratta di un andamento negativo non lineare (nel biennio 1985-86, infatti, si verifica un recupero), ma bisogna costatare che al termine del decennio l'apprendistato ha perso più di 185.000 giovani rispetto al 1980.

Colpa delle difficoltà dell'economia, ma anche, almeno negli ultimi anni considerati, colpa della concorrenza del contratto di formazione lavoro.

Nel 1983 furono prese delle misure per rilanciare l'istituto:

- una diversa regolamentazione stabilita tra le parti per i contratti degli apprendisti;
- misure regionali di sostegno all'assunzione e alla formazione.

Il 22 dicembre 1983 Confederazioni artigiane e federazione unitaria sindacale siglarono un accordo quadro per i lavoratori delle imprese artigiane. Tra le altre materie oggetto dell'accordo c'è stata l'articolazione dell'apprendistato in tre gruppi, il primo include mestieri artistici e lavorazioni ad alto contenuto professionale, il secondo e il terzo a medio e basso contenuto professionale. Tale classificazione era funzionale alla determinazione della durata massima del rapporto e della

retribuzione, ma aveva anche risvolti per quanto attiene la formazione. Più in particolare l'Accordo demandava alla trattativa tra le parti:

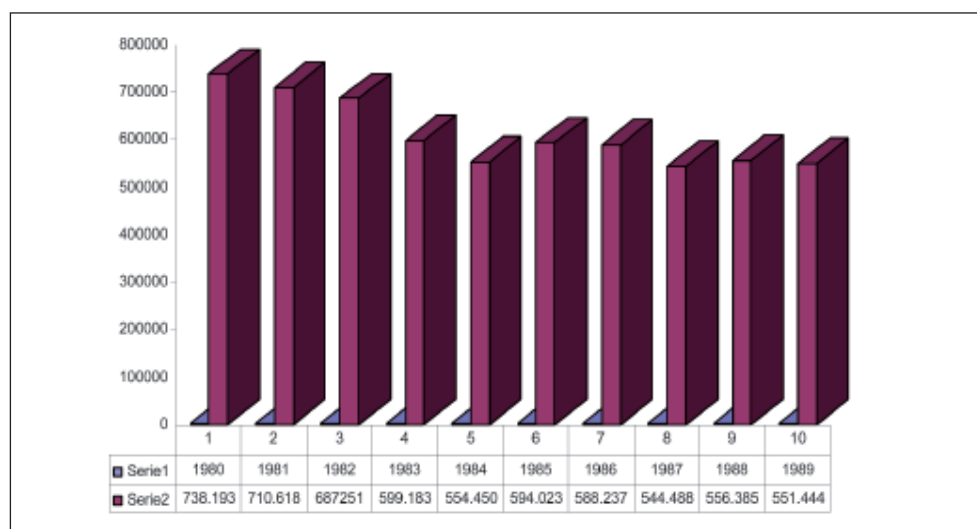
- la definizione dei profili professionali per ciascuno dei tre gradi di professionalità e la declaratoria delle mansioni;
- la determinazione del numero delle ore di formazione complementare in considerazione delle variabili: difficoltà delle mansioni da svolgere/durata massima delle ore di formazione prevista per ciascuno. Sarebbe spettato successivamente alle Regioni l'individuazione degli itinerari formativi, dei contenuti, delle modalità attuative e l'articolazione degli interventi.

I contratti, a cui l'accordo rinviava, non riprenderanno queste tematiche, né le Regioni, di conseguenza, daranno seguito alle clausole dell'Accordo.

Fumata nera anche sul versante delle misure regionali in materia di promozione dell'apprendistato. O meglio l'impegno c'è stato, sono mancati i risultati. Alcune regioni, infatti, hanno varato provvedimenti con i quali, tra l'altro, si disponevano contributi finanziari per l'assunzione e la formazione degli apprendisti. Il Lazio, ad esempio, aveva stanziato a tale fine 3 miliardi e mezzo di lire per il 1983 e altrettanti per il 1984, in larga misura inutilizzati³¹.

Questa anomalia risulta tanto più grave se si considera che essa rappresenta un fenomeno atipico rispetto alla situazione degli altri paesi europei.

Grafico n. 101 - Numero di giovani avviati con il contratto di apprendistato (anni 1980-89)



³¹ Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1984*, Franco Angeli, 1984, p. 194 e ss.; ISFOL, *Rapporto ISFOL 1985*, Franco Angeli, 1985, p. 178.

In questo ultimo periodo il tema dell'apprendistato è oggetto di rinnovato interesse e di crescente attenzione.

Questo “risveglio” – sia pure non univoco ma che, peraltro, si concretizza anche in iniziative legislative nazionali e in fenomeni normativi regionali – sembra scaturire non solo e non tanto dalla constatazione del permanere di un elevato numero di apprendisti presenti in Italia, quanto in conseguenza dell'approvazione della Legge-quadro sulla Formazione Professionale e, soprattutto, delle esperienze e del dibattito maturati in materia di rapporto formazione-lavoro.

In realtà, nella sua doppia valenza di canale (e promotore) dell'inserimento nella vita attiva e di canale di formazione, l'istituto dell'apprendistato, al di là dello snaturamento che ne è stato fatto, presenta di per se alcune caratteristiche che poi conferiscono una relativa “dignità-formativa”. Non si può infatti ignorare che l'apprendistato:

- è un rapporto che può accertarsi in qualunque momento e non richiede la presenza di costi strutturati di Formazione Professionale;
- conferisce al datore di lavoro uno statuto di maestro, che ha una sua rilevanza sociale.

In secondo luogo, una formula del tipo qui in esame (naturalmente – è bene ripeterlo – rivista nella sua impostazione e nei suoi contenuti formativi) mostra una sua naturale coerenza con quella dell'alternanza scuola-lavoro di cui tanto si discuteva in quegli anni; in particolare, poi, essa tenta di rispondere ai due criteri del policentrismo e dell'alternatività dei processi formativi:

- policentrismo, dato che la socializzazione lavorativa (e, quindi, la professionalizzazione) non può non realizzarsi in sedi diverse dalle strutture formative, e in particolare nel luogo di lavoro; è d'altra parte improbabile che le strutture formative in senso stretto possano mantenere o sostenere la delega totale dei processi formativi;
- alternatività, giacché, da un lato i bisogni di conoscenze finalizzate impongono nuovi rapporti tra scuola e lavoro (anche attraverso iniziative di formazione ricorrente); dall'altro, la stessa condizione giovanile è caratterizzata da una tendenza ad un'anticipazione dell'esperienza di lavoro (fatta valere la possibilità di rientri scolastici).

In ultima analisi, un adeguato “recupero” dell'istituto di apprendistato potrebbe rappresentare un elemento importante ai fini della costituzione di una «strategia» formativa che consenta un più articolato ed elastico rapporto formazione-occupazione; tale recupero, tuttavia, implica la valutazione e la soluzione di una serie di problemi quali:

- il significato formativo dell'esperienza di apprendistato, attraverso la definizione di una specificità pedagogico-didattica, da tradurre in opportune forme organizzative;

- la regolamentazione della materia secondo linee organiche di rapporto e di raccordo sia con la Formazione Professionale, sia con i contratti di formazione;
- la riconsiderazione dell’istituto dell’apprendistato sul piano della contrattazione sindacale, alla luce anche dei risultati già conseguiti in materia di diritto alla formazione e di congedi formativi;
- il raccordo dell’apprendistato con le politiche relative al rapporto scuola-lavoro, da un lato, e al collocamento, dall’altro.

2.5. *Legge 113/86: Piano straordinario per l’assunzione con contratti di formazione lavoro*

Il carattere “straordinario” della Legge n. 113 dell’11 aprile 1986 è palesemente indicato nel titolo *Piano straordinario per l’occupazione giovanile*³². Nella Commissione Lavoro della Camera³³ il relatore, on.le Stefano Rossattini, motivò questa connotazione del provvedimento con il “dovere” di “indicare una serie di misure di emergenza”, che nascevano dalla consapevolezza “del potere gravemente destabilizzante, in termini sociali e politici, contenuto in un tasso di disoccupazione giovanile che oggi è fissato intorno al 30% e che in talune regioni risulta addirittura superiore”. Il rimando a talune regioni, naturalmente del sud, spiega il taglio meridionalistico del provvedimento.

La legge:

- promuove, per il biennio 1986-87, la predisposizione di progetti per l’assunzione di 40.000 giovani – di cui almeno 20.000 nel Meridione, con il contratto di formazione e lavoro;
- i progetti sono elaborati da imprese, enti pubblici economici e loro consorzi, associazioni e fondazioni con fini di ricerca o di assistenza tecnica ad attività di imprese;
- i giovani sono in età compresa tra i 18 e i 29 anni e devono essere iscritti da almeno 12 anni nelle liste di collocamento;
- i progetti sono presentati al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e un’apposita commissione li valuta, tenendo presente alcune predefinite priorità³⁴;
- tempi e modalità di svolgimento della attività di formazione e lavoro devono essere definiti nei progetti presentati, che devono recare l’indicazione dei pro-

³² G.U. n. 91 del 19/4/86.

³³ CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE XIII Lavoro, Assistenza e Previdenza Sociale, Cooperazione, Seduta del 19 febbraio 1986, p. 4.

³⁴ Erano considerati prioritari: i progetti da attuare nelle aree territoriali che presentano i livelli della disoccupazione giovanile più elevati; quelli che prevedono l’assunzione di manodopera femminile in professionalità nelle quali è sottorappresentata; quelli che prevedono l’assunzione di lavoratori ad alta scolarizzazione per profili professionali particolarmente qualificati; quelli che prevedono l’assunzione anche di lavoratori appartenenti a categorie che trovano difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro; i progetti predisposti d’intesa con le associazioni sindacali territoriali e di categoria dei lavoratori aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

- grammi formativi, con le specifiche qualificazioni professionali da acquisire, per il cui svolgimento possono essere stipulate convenzioni con le università;
- aziende ed enti pubblici economici oltre ai benefici previsti per i contratti di formazione lavoro (esenzione dei contributi previdenziali e assistenziali nella misura prevista per gli apprendisti, salario d'ingresso³⁵) usufruivano di contributi economici e rimborsi delle spese relative alla formazione e alla selezione³⁶.

Come si può notare sia dall'impianto normativo che dalle preoccupazioni che hanno accompagnato il provvedimento la L. n. 113/86 mette insieme alcune fattispecie della L. n. 863 (il contratto di formazione lavoro con tutto quello che ne deriva per la defiscalizzazione degli oneri, nominatività della chiamata) e altre della L. n. 285/77 (la natura "straordinaria" e la "definizione temporale" del provvedimento, la promozione dell'occupazione mediante progetti, il taglio meridionalista, contributi economici ...).

Difficoltà incontrate prevalentemente nella fase di valutazione hanno rallentato gli impegni di spesa previsti (570 miliardi di lire), tanto che si è reso necessario il prolungamento del periodo di attuazione della legge attraverso l'emanazione di due decreti ministeriali e di due decreti legge che hanno consentito di procrastinare i termini di presentazione delle domande e, quindi, la possibilità di procedere alla spesa del fondo in dotazione alla legge³⁷.

Le fonti ministeriali ci mettono a disposizione informazioni di natura quantitativa (numero progetti, numero contratti, distribuzione territoriale..) senza entrare mai nel merito della formazione e della qualificazione acquisita da parte dei giovani.

2.6. L. 41/86, art. 15: *contratti a tempo o contratti di formazione lavoro nei "giacimenti culturali"*

La legge dà risposte a due questioni "nazionali" appartenenti, peraltro, a sfere d'interessi parallele, la valorizzazione del patrimonio artistico e la disoccupazione giovanile.

³⁵ Il salario d'ingresso comporta un inquadramento contrattuale di due livelli inferiore a quello di un lavoratore che svolge mansioni equivalenti e il non pagamento dei benefici relativi agli accordi integrativi e ai superminimi aziendali.

³⁶ Un contributo economico pari al 15% della retribuzione per ogni mensilità corrisposta; elevato al 20% per le imprese che operano in settori prioritari; elevato al 30% nei territori ex CASMEZ; al 40% nei territori ex CASMEZ e nei settori prioritari; eventuale rimborso delle spese relative alla formazione e alla selezione

³⁷ In particolare i decreti di proroga hanno avuto il seguente ordine di emanazione: prima proroga con decreto ministeriale del 2.10.1986; seconda proroga con decreto ministeriale n. 138 del 19.3.1987; terza proroga con decreto legge n. 86 del 21.3.1988. Il decreto legge n. 86 contiene, però, anche alcune modificazioni al testo originale della legge, che tendono a rendere meno rigide le caratteristiche del periodo di disoccupazione del giovane da assumere. In particolare, la più importante riguarda il rapporto fra titolo di studio e periodo di disoccupazione attraverso una norma che consente l'assunzione con contratto di formazione e lavoro di giovani in possesso di laurea, diploma di scuola media superiore o attestato di qualifica. Infine, il decreto legge n. 110 del 28 marzo 1989 art. 5, comma 3, consente di procrastinare i termini della legge al 31 dicembre del 1989.

L'idea è semplice, praticabile e di grande utilità: affidare operazioni di documentazione, censimento, schedatura del nostro patrimonio culturale a giovani appositamente qualificati e assunti da imprese e loro consorzi ("concessionari") per queste attività.

A questo scopo l'art. 15 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)*³⁸, autorizza una spesa di 300 miliardi per il 1986 e 300 per il 1987.

L'ambito operativo è rappresentato dal patrimonio archeologico, architettonico e urbanistico, patrimonio librario, letterario e linguistico, storico archivistico, arti figurative e arti minori.

I giovani interessati all'intervento che saranno assunti con contratto a termine o con contratto di formazione lavoro e con chiamata nominativa, sono di età non superiore a 29 anni, inseriti nelle liste di collocamento da oltre 12 mesi o che, comunque, non abbiano avuto alcuna occupazione da oltre 12 mesi.

Al 31 maggio dello stesso anno, limite di legge per la presentazione dei progetti, erano pervenute alle Amministrazioni competenti dello Stato 651 proposte di progetto³⁹. La valutazione di esse veniva affidata a due Commissioni separatamente nominate da ciascuno dei due Ministeri responsabili⁴⁰. Atto conclusivo di un iter istruttorio complesso è stata la trasmissione al CIPE, il 31 luglio 1986, dell'elenco delle 391 proposte giudicate «ammissibili», corredate dai giudizi delle Commissioni ministeriali e l'approvazione, il 7 agosto, da parte del CIPE⁴¹ del finanziamento di 39 progetti che coinvolgevano 3.800 giovani⁴². Gli atti di concessione indicano tra l'altro: a) i contenuti e le modalità delle attività formative destinate; b) l'utilizzabilità delle tecnologie avanzate nella valorizzazione dei beni culturali oggetto dell'atto; c) il tempo di esecuzione; d) le modalità di controllo della regolare esecuzione dell'intervento. Altro elemento di apprezzabile originalità di questo provvedimento è stato

³⁸ G.U. n. 49 del 28 febbraio 1986 - Suppl. Ord.

³⁹ Il progetto indicava: a) l'area e le modalità degli interventi e gli obiettivi da raggiungere; b) la durata dell'intervento e l'onere finanziario articolato per i vari fattori produttivi; c) il numero e la qualificazione professionale di addetti specificamente assunti per l'attuazione dell'iniziativa; d) le tecnologie che vengono utilizzate; e) le istituzioni competenti per materia e territorio eventualmente coinvolte.

⁴⁰ Il Ministero del lavoro prendeva in considerazione parametri che riguardavano l'occupazione creata dal progetto; la quantità e la qualità della formazione prevista; l'uso di tecnologie innovative; l'equilibrio tra le varie voci di costo; la qualità della descrizione tecnica ed economica; l'affidabilità dei soggetti concessionari. Alla Commissione del Ministero dei beni culturali è stato affidato il compito di valutare le componenti e le priorità culturali. Successivamente, una Commissione interministeriale ha definito i criteri finali di ammissibilità e validità dei progetti secondo i parametri sopra descritti.

⁴¹ Il comma 4 descrive l'iter di approvazione, così ricostruibile: il Ministro per i beni culturali e ambientali, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, istruisce i progetti e trasmette al CIPE per l'approvazione l'elenco, indicando l'entità del relativo finanziamento. Entro il 30 giugno 1986, il CIPE delibera sui progetti, indicando i soggetti concessionari della loro attuazione. Successivamente, con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sono approvati gli atti di concessione.

⁴² Di questi 7 riguardavano interventi articolati sul territorio nazionale, 21 progetti interessavano solo le Regioni.

la funzione periodica di controllo svolta dalla Commissione di Alta Vigilanza, formata da un pool di esperti nominato dai due ministeri, per assicurare qualità al progetto, sia per quanto si riferiva al prodotto che alla gestione della formazione.

La formazione prevista nei 39 progetti presenta contenuti molto innovativi non soltanto in settori avanzati ma anche in quelli tradizionali. Si sono formati, per citare alcuni profili professionali, fotografi specializzati in riprese subacquee, operatori in grado di costruire una banca dati, esperti capaci di interpretare e analizzare fotografie aeree, restauratori di materiale cartaceo, tecnici video, registi.

Diversi i meriti di questa legge. In senso generale è uno dei primo esempi di collaborazione tra pubblico e privato in questo settore, ha sottolineato il ruolo crescente dell'informatica ed ha contribuito ad introdurre il bene culturale nel circuito economico. Meriti anche nella nostra prospettiva: a) non fornisce un'occupazione fine a se stessa, ma un'occupazione nella quale la Formazione Professionale è indispensabile: non si tratta della situazione abituale in cui la formazione è solo potenzialmente collegata a posti di lavoro disponibili o attivabili in prospettiva; b) offre un periodo di confronto diretto con un'esperienza di lavoro che non fa scattare automaticamente garanzie di impiego e, quindi, ha il merito di proporsi come una tappa del processo di autorientamento del giovane, che ha la possibilità di sperimentare la sintonia con le sue propensioni e i suoi interessi; c) offre un'opportunità, in particolare, a quel target di giovani, spesso estranei all'istruzione formale, ma motivati a realizzazioni pratiche e all'utilizzazione di strumentazione operativa (tecnologie informatiche); d) si muove su un segmento del mercato con buone prospettive di crescita e, quindi, di occupazione, come dimostra il fatto che nel 1987 il 5,2% del PIL è stato speso nel settore cultura e che le aziende che operano in questo settore hanno investito circa 800 miliardi per mostre restauri ed altri interventi.

2.7. Valutazioni complessive sull'obiettivo formativo dei contratti a causa mista

Apprendistato e contratto di formazione lavoro fanno riferimento tutti e due alla fascia giovanile ma, con alcune differenze sostanziali.

L'apprendistato è rigidamente regolato per legge quanto a: orari, rapporto tra tempo di lavoro e tempo di formazione, età dei soggetti, dimensioni e tipologie aziendali, sgravio degli oneri sociali.

Il contratto di formazione lavoro avendo come obiettivo principale di sperimentare una liberalizzazione del mercato del lavoro, gode di una situazione normativa "meno strutturata": tempo determinato, chiamata nominativa, nessuna regolamentazione rispetto alla formazione, nessuno sgravio degli oneri sociali né sostegno all'assunzione.

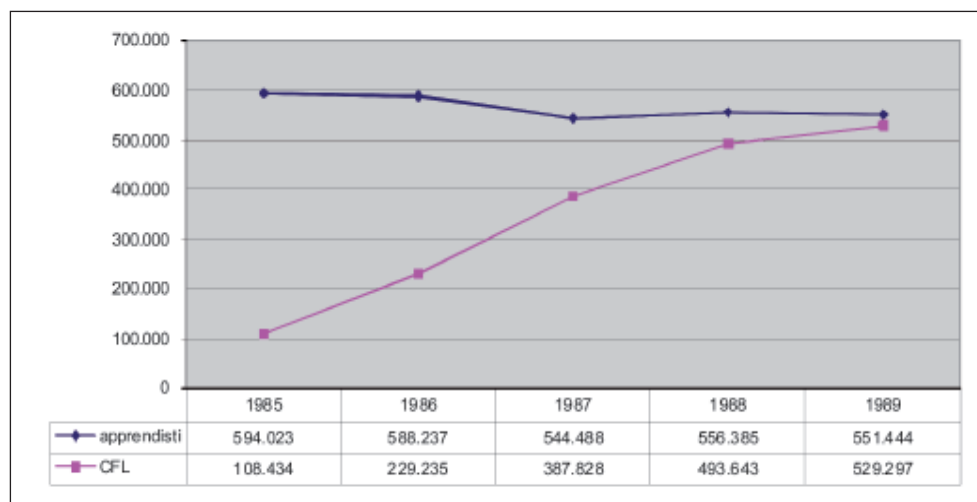
Da più parti⁴³, trascurando le differenze e puntando, invece, sul fatto che i due

⁴³ ISFOL, *Rapporto ISFOL 1988*, Franco Angeli, Milano, 1988, p. 334: "È comunque paradossale come gli unici due consistenti strumenti per l'accesso al lavoro si facciano concorrenza reciproca in quanto agiscono su popolazioni analoghe per età e scolarità".

istituti si rivolgono allo stesso target, si è parlato di concorrenzialità. È vero che i Contratti di formazione lavoro hanno una forte e rapida espansione nella seconda metà degli anni '80, ed è vero che l'apprendistato in quegli anni subisce una flessione. Ma tra quanto acquista il contratto di formazione lavoro (+500%) e quanto perde l'apprendistato (-9%) non c'è proporzione. Di conseguenza, si può affermare che il contratto di formazione lavoro si espande per una favorevole accoglienza da parte del mondo produttivo e solo parzialmente a scapito dell'apprendistato che, ripetiamo, subisce un decremento contenuto non un crollo devastante.

Favorevole accoglienza costituita, come già affermato, non dal risparmio economico (l'apprendista costa sempre meno del contrattista), ma dagli incentivi di natura deregolativa⁴⁴.

Grafico n. 102 - *Andamenti dei contratti di apprendistato e di formazione-lavoro (anni 1985-1989)*



Di fatto, se sommiamo il numero di giovani coinvolti dai due istituti si supera il milione. Più di un milione di persone in formazione in alternanza verrebbe da concludere, se non avessimo constatato che la formazione è in larghissima misura affidata solo all'on the job. Infatti, la “formazione complementare” nell'apprendistato dove è obbligatoria, dopo il trasferimento della Formazione Professionale alle regioni, è praticamente scomparsa, mentre nell'istituto della formazione lavoro la

⁴⁴ Al Centro-Nord un'azienda metalmeccanica con fiscalizzazione degli oneri sociali risparmia su un apprendista il 36% rispetto al lavoro ordinario, su un contrattista solo il 28%; un'azienda chimica risparmia su un apprendista il 51%, mentre per il contrattista il 25%. Nel Mezzogiorno: un'azienda metalmeccanica con fiscalizzazione e sgravio totale risparmia su un apprendista il 16% rispetto al lavoro ordinario; un'azienda chimica risparmia su un apprendista il 31%, mentre per il contrattista soltanto l'1%. Cfr. ISFOL, *Prima indagine nazionale sui contratti di formazione e lavoro*, op. cit., pp. 103 sg.

“formazione in alternanza” o non c’è o, se c’è (vedi la regolamentazione che ne fanno i contratti) è veramente poca cosa.

Quindi, più di un milione di giovani senza “formazione formale”. Perché questa situazione?

Proviamo a mettere in ordine le cause principali, partendo dalla constatazione che non è sufficiente che la norma stabilisca il diritto-dovere alla formazione se non emergono le motivazioni da parte degli interessati per cui l’esercizio di tale diritto-dovere diventi effettivo.

Si può sinteticamente affermare che, se nel corso degli anni non si è riusciti in Italia ad impostare una corretta attività di formazione per gli apprendisti e per i contrattisti, ciò è dipeso dalla scarsa motivazione a ricorrere alla formazione extra-aziendale da parte degli imprenditori, la scarsa motivazione alla formazione da parte degli stessi giovani neo-assunti, l’inesistenza o quasi di un’offerta formativa adeguata.

Con tale affermazione si vuole mettere in evidenza l’esistenza di un «circolo vizioso» per cui: le carenze dell’offerta formativa generano demotivazioni nei suoi fruitori potenziali, il disinteresse dei fruitori (in particolare, le aziende) priva dei necessari stimoli organismi responsabili di promuovere gli interventi formativi.

Il disinteresse delle aziende nasce dall’assenza di cultura della formazione. Per cultura della formazione intendiamo la capacità tecnico-manageriale dell’impresa stessa nel saper valutare il rendimento, immediato e differito, dell’investimento in formazione dei nuovi assunti. Essere in grado di effettuare questa valutazione mette l’impresa nella condizione di ritenere la formazione un fenomeno necessario per la qualità delle prestazioni lavorative, di conseguenza per la maggiore e migliore produttività ed un vantaggio per la competitività. Forse sarebbe stato auspicabile che gli incentivi comuni ai CFL fossero, almeno in parte, effettivamente vincolati dalla realizzazione delle attività formative, in modo che, almeno per una volta, le imprese si trovassero di fronte alla necessità di valutare e sperimentare una qualche forma di intervento. Con gli incentivi attualmente accordati alle imprese, un tale impegno poteva essere richiesto. Un giovane assunto con contratto di formazione-lavoro per 24 mesi, rispetto ad un lavoratore assunto con le procedure tradizionali è portatore di una «dote» di 15-18 milioni; anche impiegando solo 1/3 di tale somma, per la sua effettiva formazione, sarebbe possibile ottenere discreti risultati sia per l’azienda che per il giovane. Indubbiamente, le aziende, soprattutto le piccole aziende, temono le difficoltà tecnico-organizzative che possono insorgere nella gestione degli interventi di formazione.

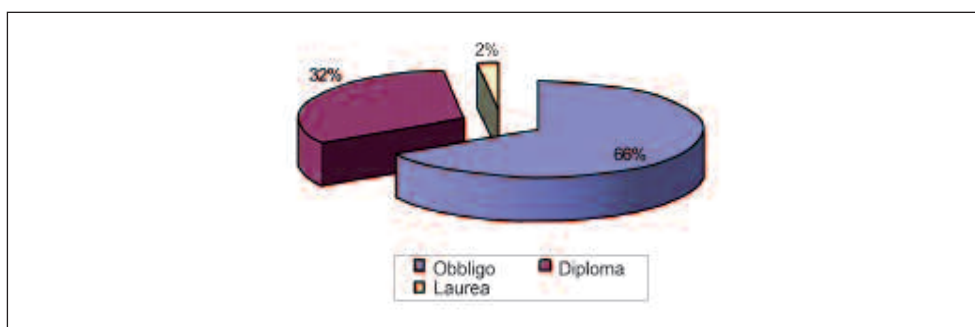
Il disinteresse degli apprendisti e contrattisti o almeno di molti di loro nasce da una estraneità culturale alla formazione, come ci può suggerire un indicatore importante: i livelli di scolarità. Infatti: i due terzi dei 529.297 giovani avviati con un contratto di formazione lavoro nel 1989 avevano assolto l’obbligo. Stando ad indagini locali⁴⁵ si può stimare che una quota non indifferente di questi giovani erano sprov-

⁴⁵ Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 1985*, F. Angeli, 1985, p. 187.

visti anche della sola licenza media e una quota consistente era in possesso della sola licenza media.

Anche se è presumibile che la costante comune di questi giovani sia il non desiderio di tornare sui banchi di scuola (con la quale hanno avuto un rapporto breve e forse conflittuale), l'estraneità alla scuola non significa necessariamente estraneità alla formazione, ma più semplicemente ai paradigmi formativi di tipo scolastico.

Grafico n. 103 - Titolo di studio dei giovani avviati con contratto di formazione lavoro (valori %; anno 1989)



Fonte: Ministero del Lavoro

La maggior parte di questi giovani ha voglia di apprendere, in un ambiente diverso dalla scuola, un “mestiere” o, comunque, delle competenze spendibili sul mercato del lavoro.

E l'azienda può costituire “un ambiente di apprendimento diverso” in quanto, richiedendo al giovane un prodotto o una prestazione ben determinata, gli offre una gratificazione immediata (che insiste nell'autoverifica di saper fare qualcosa).

Una formazione in alternanza per i contrattisti e forse in ragione maggiore per gli apprendisti doveva, pertanto, essere tarata su questi presupposti.

In altre parole, nell'impostare, nel metodo e nell'organizzazione, gli interventi di formazione formale, si doveva prestare molta attenzione perché non costituissero per il giovane uno sradicamento rispetto ad un ruolo (anche se modesto) e ad un sistema di relazioni che si è costituito nell'ambito dell'azienda. Occorreva, cioè, legare formazione on the job e formazione formale in un disegno didattico unitario, diversamente si rischiava da una parte meri processi addestrativi, dall'altra insegnamenti teorici avulsi da un contesto lavorativo e, quindi, sentiti come un bagaglio pressoché inutile al fine della prestazione professionale.

Da tale “ipotesi pedagogica” scaturiva una precisa metodologia di progettazione formativa per “cerchi concentrici” che, partendo dall'analisi della mansione esercitata dai giovani e dalla sua descrizione, allarga progressivamente la formazione alle diverse modalità in cui tale mansione può essere esercitata, alle sue inter-

relazioni con le altre funzioni aziendali, alla variabilità a cui sono soggette mansioni e funzioni aziendali in relazione ai fattori tecnologici, organizzativi, ecc., utilizzando metodologie didattiche di tipo “dimostrativo” e tese a immergere l’allievo in situazioni reali rispetto alle quali gli vengono forniti progressivamente tutti gli strumenti per “decodificarle”. È solo in questo processo di decodifica che possono essere inseriti gli input di recupero di conoscenze tecnico-scientifiche di base⁴⁶.

Ma metodologie di questo tipo, che la letteratura del settore chiamerà “didattica per compiti e competenze”, non potevano contare esperienze consolidate e prassi diffuse.

Di qui la terza causa dell’insuccesso formativo dei sistemi in alternanza: l’incapacità dei sistemi istituzionali a fornire modelli e strumenti didattici adeguati.

3. La creazione di nuove imprese e la formazione di nuovi imprenditori

3.1. La legge n. 44/86

La Legge 28 febbraio 1986, n. 44⁴⁷, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786*, concernente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell’imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, più nota come legge De Vito, dal nome del Ministro che l’ha proposta, inaugura una nuova politica d’intervento nel campo delle misure di job-creation: obiettivo della legge, infatti, è creare nuove imprese e nuovi imprenditori, nella duplice consapevolezza che uno dei principali condizionamenti allo sviluppo del Mezzogiorno sia l’assenza di una diffusa cultura imprenditoriale e che nuove energie imprenditoriali possano avere impatti positivi sul contesto economico.

La De Vito punta alla creazione di micro imprese nel Sud, sia in forma societaria che cooperativa. Beneficiari principali della legge sono i giovani tra 18 e 29 anni, che devono possedere la «maggioranza» delle quote azionarie o di partecipazione. Non sono, però, esclusi dal provvedimento altri soggetti.

La legge richiede la presentazione di una «business idea» corredata da uno studio di fattibilità e da un piano d’impresa (finanziario) triennale.

I proponenti devono dimostrare di aver acquisito informazioni sul settore di attività nel quale intendono lavorare, avere presenti i punti forti e deboli della concorrenza, conoscere l’utenza potenziale del prodotto/servizio della nuova impresa. La conoscenza di questi e di altri elementi dovrà consentire, poi, la messa a punto di un piano con costi, ricavi e fabbisogni finanziari presunti. I progetti approvati beneficiano di agevolazioni⁴⁸ finanziarie e servizi.

⁴⁶ Cfr. *ibidem*, p. 164.

⁴⁷ In G.U. 1° marzo, n. 50.

⁴⁸ Le agevolazioni concesse riguardano: a) contributi in e/capitale per le spese d’impianto e attrezzature fino al limite massimo del 60% delle spese stesse; b) mutui decennali erogati dalla Cassa

La gestione della legge poggia su più livelli:

- decisionale (il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno);
- consultivo-politico, che esamina i progetti e li propone all'attenzione del Ministro per l'approvazione (Comitato per l'imprenditorialità);
- di supporto tecnico; un gruppo di esperti (Nucleo) cura l'istruttoria dei progetti;
- una segreteria tecnica che cura essenzialmente i progetti già avviati;
- una rete di «terminali» sul territorio (le Camere di Commercio);
- i soggetti convenzionati che forniscono servizi reali (formazione, assistenza tecnica, verifiche dell'attività delle nuove imprese avviate, etc.).

L'iter per l'accesso ai contributi prevede i passaggi descritti nel Prospetto n. 3. La nostra attenzione si focalizza sul momento dei servizi reali:

- al potenziale giovane imprenditore che ha bisogno di orientamenti per la redazione del proprio progetto d'impresa;
- al giovane che vede il proprio progetto bocciato e può non comprenderne le ragioni;
- al giovane “promosso” imprenditore, che non ha bisogno di sostegno solamente finanziario per ritagliare uno spazio di mercato per la propria impresa nascente.

Ripercorriamo questi momenti di formazione-consulenza-tutoring.

- a) Assistenza nella predisposizione del progetto d'impresa. Il primo intervento viene offerto sia da esperti «trasversali», le cui informazioni sono funzionali a tutti i richiedenti e a tutti i tipi di impresa (marketing, gestione, ecc.), sia da esperti di settore, qualora i bisogni d'informazione siano specificatamente riferiti all'ambito economico dove l'impresa andrebbe ad operare. Gli esperti offrono solo informazioni utili alla redazione del piano d'impresa, ma è il giovane che deve redigerlo.
- b) Formazione-promozione. Questo secondo momento è rivolto ai giovani il cui progetto è stato bocciato. In cinque giornate di formazione-consulenza, l'aspirante imprenditore ed il consulente ripercorreranno i momenti qualificanti del progetto e ne faranno emergere i punti critici (la redditività dell'iniziativa, la sua percorribilità e la sua esposizione finanziaria, ecc.).
- c) Formazione imprenditoriale. Rivolto ad un massimo di due-tre soci dell'impresa ammessa alle agevolazioni, il corso (massimo 25 partecipanti) si tiene a Roma, presso sedi specializzate della Comerint (ENI), Elea (Olivetti), Isvor (Fiat), Ancifap (IRI), Agonica e Aica. Si articola in cinque moduli di una setti-

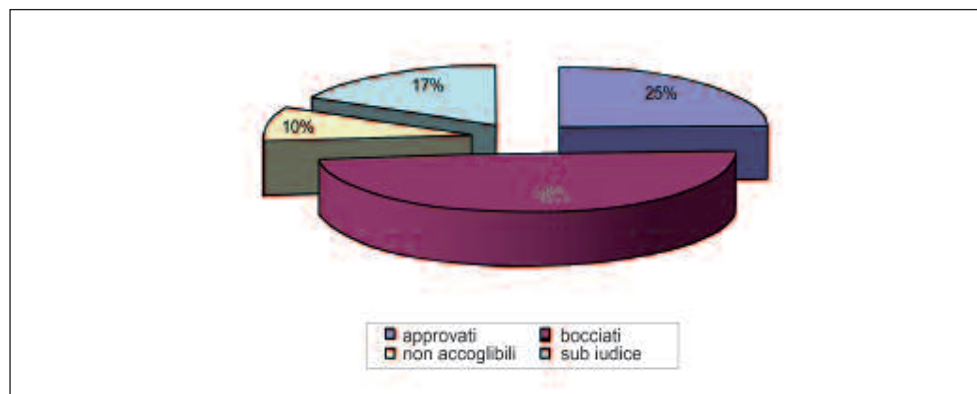
depositi e prestiti a un tasso pari al 30% del tasso di riferimento nella misura del 30 delle spese per l'impianto e le attrezzature; c) contributi decrescenti per le spese di esercizio sostenute nel primo triennio (75% nel primo anno, 50% nel secondo, 25% nel terzo e solo se risulta necessario all'equilibrio economico dell'iniziativa).

mana di durata, cadenzati una settimana al mese. I contenuti sono fondamentalmente relativi alla gestione aziendale, prescindendo dal settore produttivo di appartenenza. Il frazionamento della formazione in moduli è dovuto al fatto che si considera importante mantenere, durante la formazione, il contatto con i problemi della rispettiva azienda, affinché si dia il necessario collegamento tra la formazione «teorica» e la gestione quotidiana della stessa azienda.

- d) Tutoring. Una volta approvato il progetto, la Segreteria tecnica fa l'analisi dei bisogni di formazione e di assistenza per l'avvio dell'azienda. In base a questa prima valutazione, viene individuato l'organismo pubblico o privato che fungerà da tutor dell'impresa nascente. Tali organismi sono leader nel settore in cui opererà l'azienda⁴⁹. Bimestralmente, le società tutors redigono una relazione sullo stato di attuazione degli interventi, con la previsione delle attività per il bimestre successivo.

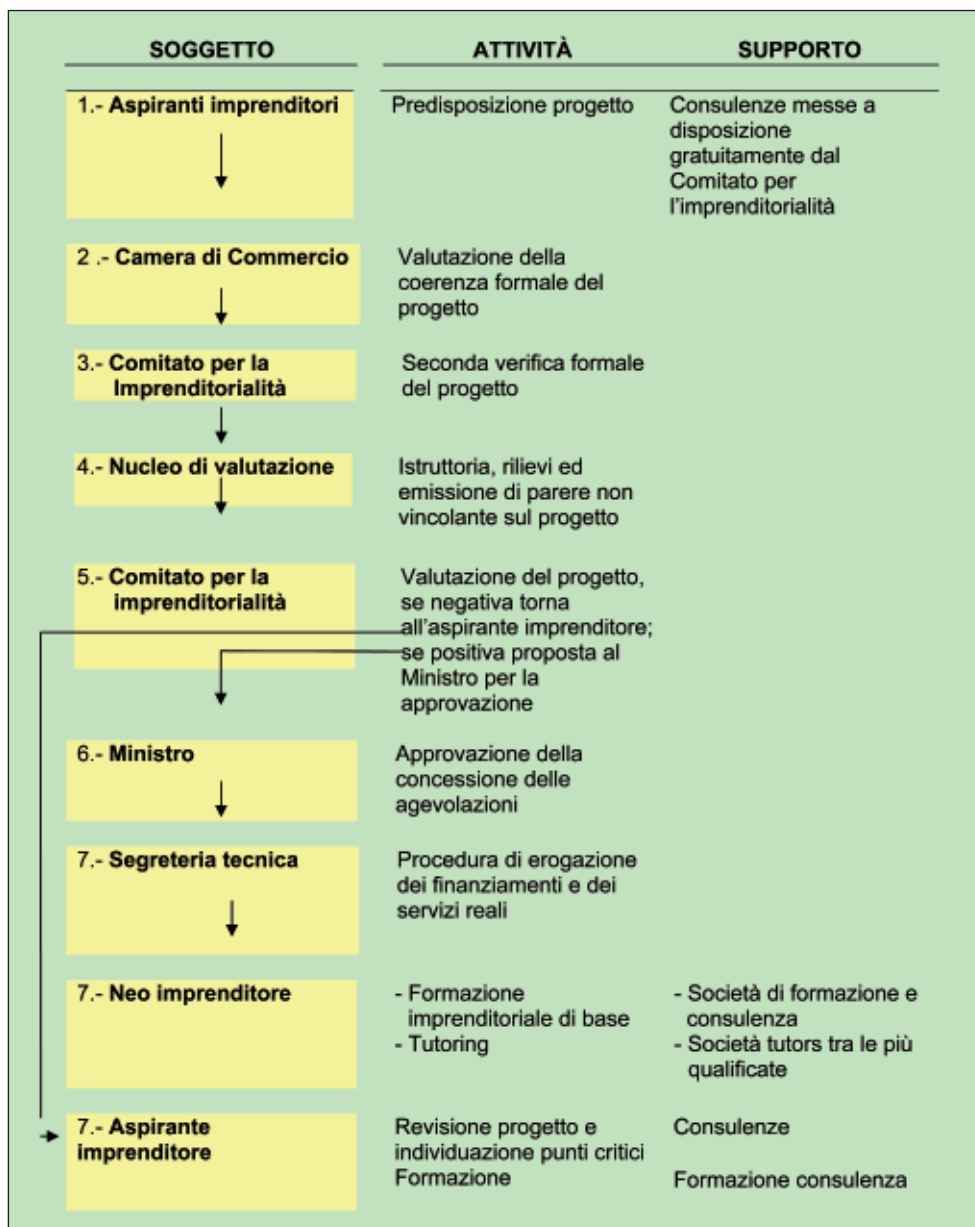
Al 24 maggio del 1990 erano stati presentati al Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile 2.810 progetti; di questi su 2.357 era stata emessa una decisione: 579 progetti approvati, 1.144 bocciati, 226 non accoglibili (presumibilmente per vizi formali), infine, 408 progetti non accolti, ma soggetti ad una ulteriore verifica. In termini percentuali si ha la situazione del Grafico n. 104.

Grafico n. 104 - *Esiti delle valutazioni di progetti ex l. n. 44/86 (valori %). Dati al 24.5.1990*



Fonte: Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile

⁴⁹ Solo quando l'azienda non presenta problemi di carattere tecnologico, oppure quando le competenze presenti al suo interno sono già altamente qualificate, la Segreteria tecnica si avvale di società di consulenza aziendale, non specialistiche. Le società tutors sono tra le più qualificate a livello nazionale, e condividono con la Segreteria tecnica la responsabilità del buon esito dell'iniziativa. Realizzano un primo check-up aziendale attraverso l'utilizzo di una scheda articolata in tre parti, in cui sono evidenziati i nodi problematici, e vengono proposti interventi di formazione e di consulenza ad hoc, che si intende realizzare nel primo anno di attività, con la corrispondente previsione dei costi.



I 579 progetti approvati mobilitano 1.578 miliardi, con una media di 2,72 miliardi circa a progetto; i soci sono 4.359 e gli addetti 11.905. La Regione che assume il maggior numero di finanziamenti è la Campania, seguita da Abruzzo, Lazio, Puglia, Sicilia, Calabria. La distribuzione dei progetti per settore economico

mostra: a) una concentrazione nel settore industriale (52,5%), seguito dal comparto dei servizi (26,6%) e quindi dall'agricoltura (20,9%); b) una maggiore propensione ad investire nel settore industriale nelle Regioni Molise, Abruzzo e Puglia; una prevalenza di investimenti in agricoltura in Sicilia e Basilicata e una preferenza ad investire nel terziario in Sardegna e Calabria.

La letteratura in materia⁵⁰ tendenzialmente dà una valutazione positiva della L. n. 44.

Tra i diversi aspetti positivi segnalati ne mettiamo in risalto alcuni. Per la prima volta, nelle politiche pubbliche nel Mezzogiorno viene sperimentata una procedura di intervento che non pone al centro dell'attenzione il tipo di attività produttive (quale impresa) e quindi di occupazione, ma individua come fattore determinante e vincolante per l'attuazione del finanziamento pubblico la capacità dell'impresa di operare sul mercato in regime di concorrenza (quale imprenditore). Questo approccio fa sì che la legge non si preoccupi del sostegno allo *sturt up* di business già configurati (caratteristica delle esperienze di altri Paesi della comunità), ma privilegi (e questo rappresenta l'approccio italiano al problema) l'"inseminazione" di competenze imprenditoriali nei potenziali imprenditori⁵¹.

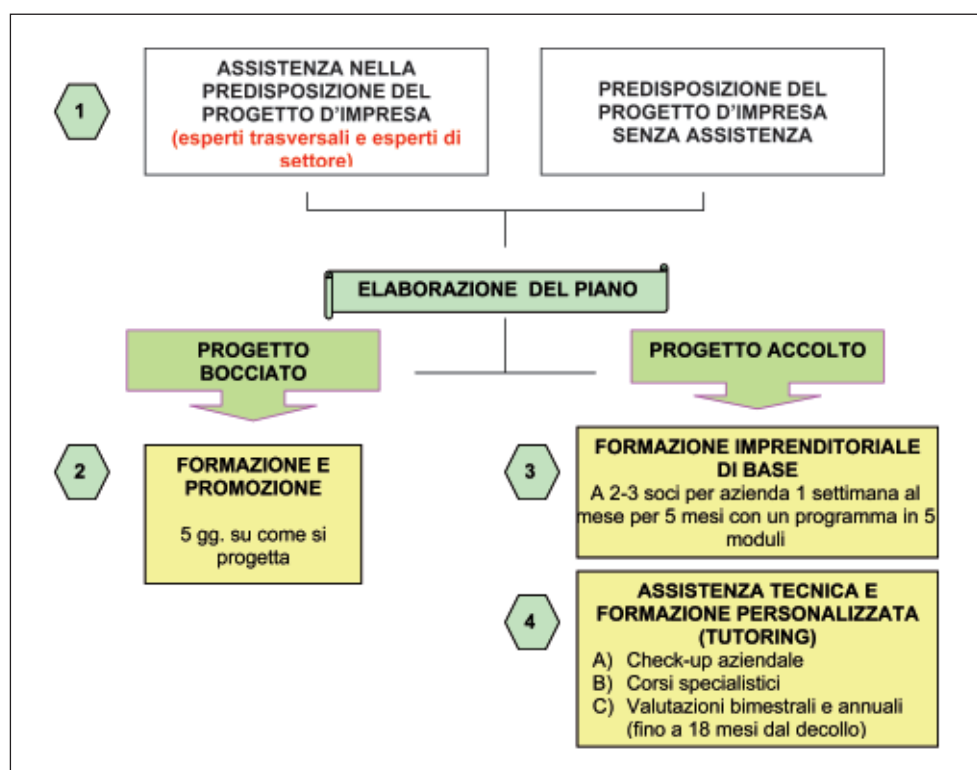
Altro elemento positivo riguarda le caratteristiche della domanda giovanile attivata dalla legge e i percorsi soggettivi verso l'imprenditorialità dell'offerta di lavoro giovanile. È un fatto importante, soprattutto se si tiene conto che, fra le ragioni del sottosviluppo del Mezzogiorno (o del suo sviluppo dipendente), è stato sempre sottolineato il peso esercitato dalle variabili di tipo culturale, ed in particolare la mancanza di una cultura favorevole all'innovazione e dunque all'imprenditorialità in senso lato. Si può ancora aggiungere, come fattore positivo, che l'atten-

⁵⁰ PRIVITERA C., *L'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno: modalità applicative e interpretative della Legge 28 febbraio 1986, n. 44*, Edizioni del Sole-24 ore, Milano, 1988; BORGHESAN TERRASSI C., MANZO MARGIOTTA A., DARA G., *Gli effetti della legge 44/86 concernenti la promozione di una nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, CERISDI, Palermo, 1993; BRUGNOLI C., TESTA S., *La nascita di nuove imprese*, in "Sviluppo e Organizzazione", n. 92, 1988; BRUGNOLI C., *L'imprenditorialità per lo sviluppo di nuove aziende*, EGEA, Milano, 1990; CARUSO G., MONTALBANO A., *Come valorizzare un'idea imprenditoriale: profili economico-giuridici per l'applicazione delle leggi n. 44/86, n. 64/86*, He-lix Media, 1991; COMITATO PER LO SVILUPPO DI NUOVA IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE (a cura del CLES), *Nuove imprese e rapporti tra imprese: l'esperienza della Legge 44*, ISEDI, Torino, 1991; COMITATO PER LO SVILUPPO DI NUOVA IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE (a cura di), *L'attività di tutoraggio nelle politiche di creazione d'impresa*, ISEDI, Roma, 1991; COMITATO PER LO SVILUPPO DI NUOVA IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE (a cura di), *Nuove imprese e politiche di enterprise creation*, ISEDI, Torino, 1992; COMITATO PER LO SVILUPPO DI NUOVA IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE (a cura di), *Politiche di enterprise creation in Italia. Soggetti e risultati dal 1986 al 1993*, "Il Sole 24-Ore", 1994; CROCE G., FREY L., *La valutazione dell'impatto della legge 44/86 sulla problematica del lavoro giovanile*; GIOVANI e IMPRESE (Bimestrale di Sviluppo Italia), *Analisi 2001 sul tasso di sopravvivenza delle imprese*; SOCIETÀ PER L'IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE S.p.a. (a cura di), *Sviluppo, creazione d'impresa e territori: strumenti per la riflessione su un intervento di enterprise creation: la legge 44/86*, Gruppo Abele, Torino, 1998; VIVARELLI M., *La nascita delle imprese in Italia: una prima valutazione del sostegno alla nascita delle piccole imprese attuato tramite la legge 44/86*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1994.

⁵¹ Cfr. ISFOL, Quaderno di formazione, *Formazione per i nuovi imprenditori*, Milano, Franco Angeli, 1987.

zione teorica un tempo rivolta principalmente alle attitudini psicologiche ed alla personalità dell'imprenditore si è spostata, da un lato, sulle sue caratteristiche socio-professionali (estrazione sociale, forme di reclutamento all'attività imprenditoriale, istruzioni, ecc.) e dall'altro sui sistemi di formazione e di educazione presenti nell'area interessata; questi ultimi sono considerati fattori di rilevante importanza nel consentire l'emergere di un più robusto ceto imprenditoriale, poiché è attraverso l'elaborazione delle conoscenze e delle informazioni provenienti dall'ambiente circostante che si forma e si specifica l'idea imprenditoriale.

Figura n. 105 - Servizi reali prestati per i progetti dalla L. n. 44/86



Noi mettiamo in rilievo tra i frutti positivi del provvedimento tutta la partita dei "servizi reali". Finora parlare di Formazione Professionale significava prevalentemente parlare di formazione strutturata. La legge supera il concetto e la prassi che faceva coincidere la formazione con la formazione formale, la Formazione Professionale con il corso.

Tutoring, assistenza, consulenza sono le nuove opportunità messe a disposizione da una Formazione Professionale, che più è a contatto con i processi economici, tanto più abbandona modelli e paradigmi scolastici.

INDICE

SOMMARIO	3
PREFAZIONE	5
Capitolo IV	
GLI ANNI '80. DAL SISTEMA AI SISTEMI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE.	
L'ESPLOSIONE DEI CONTRATTI A CAUSA MISTA	9
INTRODUZIONE. Gli eventi e i fenomeni del decennio	11
A. Il sistema di Formazione Professionale	25
1. La riforma del Fondo Sociale Europeo (1983)	25
1.1. Premessa	25
1.2. Le modifiche alla riforma del FSE del 1971	27
1.3. La riforma dell'83	28
1.3.1. <i>Principi ispiratori</i>	30
1.3.2. <i>Priorità geografiche</i>	30
1.3.3. <i>Tipologia di azioni</i>	31
1.3.4. <i>Destinatari</i>	32
1.3.5. <i>Azioni finanziabili</i>	34
1.3.6. <i>Beneficiari e aliquote</i>	39
1.3.7. <i>Fondo di rotazione</i>	40
1.3.8. <i>Presentazione delle richieste</i>	40
1.3.9. <i>Costi ammissibili</i>	49
1.3.10. <i>Procedura di richiesta ed erogazione dei pagamenti</i>	49
1.3.11. <i>Stanzamenti</i>	52
2. La riforma della scuola e la Formazione Professionale: il "ciclo breve"	55
2.1. Premessa	55
2.2. Sistemi scolastici di altri Paesi	61
2.3. Perché un ciclo breve?	64
2.4. Le possibili soluzioni istituzionali	65
2.4.1. <i>La tesi del sistema unitario nazionale e statale</i>	66
2.4.2. <i>La tesi del sistema unitario regionale</i>	68
2.4.3. <i>La tesi del sistema binario</i>	71
2.5. I progetti di legge di riforma nella VIII legislatura (1979-1983)	72
2.6. I progetti di legge di riforma nella IX legislatura (1983-1987)	78

3. Tentativi di riforma organica e “piccole riforme” del sistema regionale	84
3.1. Le proposte di riforma della L. n. 845/78	84
3.1.1. <i>Il prearticolato De Michelis</i>	84
3.1.2. <i>Le due proposte Formica</i>	86
3.1.3. <i>La proposta ISFOL-Enti</i>	87
3.2. La legge 40/1987: sostegno finanziario al pluralismo gestionale	89
3.3. La L. 492/88 per “l’innovazione del sistema”	94
4. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale	104
4.1. Le leggi organiche del decennio	104
4.2. Dalla prima alla seconda generazione di leggi regionali	112
4.3. Una lettura sinottica della legislazione regionale	112
4.3.1. <i>Ruolo della Regione e la delega delle funzioni</i>	113
4.3.2. <i>Programmazione e valutazione</i>	122
4.3.3. <i>Organi collegiali consultivi</i>	136
4.3.4. <i>Gestione delle attività</i>	151
4.3.5. <i>Organizzazione didattica</i>	153
4.4. Rapporti con il sistema scolastico	156
5. Connotazioni funzionali e strutturali del sistema di Formazione Professionale regionale	158
5.1. Connotazioni del sistema	158
5.2. Le qualifiche	159
5.2.1. <i>Qualifiche e durata dei percorsi di qualificazione</i>	159
5.2.2. <i>Il Progetto Fasce di professionalità</i>	183
5.2.3. <i>Il Progetto Europeo “Corrispondenze delle qualifiche di formazione professionale”</i>	188
5.3. Parametri finanziari	194
5.4. Le attività e le utenze	196
5.5. Il Personale	212
5.5.1. <i>Aspetti strutturali</i>	212
5.5.2. <i>La contrattualistica degli operatori</i>	218
5.5.3. <i>Le Politiche del Personale</i>	222
5.6. Le strutture formative	227
5.6.1. <i>Aspetti quantitativi e tipologici</i>	227
5.6.2. <i>Il dibattito su una nuova configurazione del CFP</i>	230
5.7. La spesa	234
6. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome	236
6.1. Regione Valle d’Aosta	237
6.2. Regione Piemonte	245
6.3. Regione Liguria	257
6.4. Regione Lombardia	266
6.5. Provincia Autonoma di Bolzano	287
6.6. Provincia Autonoma di Trento	294
6.7. Regione Veneto	307
6.8. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia	322

6.9. Regione Emilia-Romagna	333
6.10. Regione Toscana	350
6.11. Regione Marche	360
6.12. Regione Umbria	372
6.13. Regione Lazio	383
6.14. Regione Abruzzo	394
6.15. Regione Molise	405
6.16. Regione Campania	413
6.17. Regione Basilicata	423
6.18. Regione Calabria	433
6.19. Regione Puglia	442
6.20. Regione Sicilia	452
6.21. Regione autonoma della Sardegna	460
7. I Programmi comunitari	471
7.1. Premessa	471
7.2. COMETT I (1987-1989): Cooperazione fra università e imprese per la formazione nel campo delle tecnologie	475
7.3. EUROTECNET I (1985-89): Scambi di esperienze formative legate all'innovazione tecnologica	482
7.4. IRIS I (1988-1992): Rete europea di progetti di formazione per le donne ..	483
7.5. PETRA I (1989-1991): Programma per la Formazione Professionale dei giovani	485
7.5.1. Rete europea di iniziative e di formazione	486
7.5.2. Progetti di iniziativa giovanile	486
7.5.3. Rete di ricerca in cooperazione	487
B. Formazione Professionale e occupazione	489
<i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	<i>489</i>
1. La formazione in alternanza negli anni '80	489
2. I contratti a causa mista	491
2.1. La legge 140/81: rapporti di formazione e lavoro	491
2.2. La legge 79/83, art. 8: contratto a termine con finalità formative	493
2.2.1. <i>La struttura e la filosofia normativa</i>	493
2.2.2. <i>Esiti e valutazione</i>	494
2.3. La legge 863/84, art. 3: contratto di formazione e lavoro	497
2.3.1. <i>La struttura e la filosofia normativa</i>	497
2.3.2. <i>Gli esiti</i>	501
2.4. L'Apprendistato	507
2.5. Legge 113/86: Piano straordinario per l'assunzione con contratti di forma- zione lavoro	510
2.6. L. 41/86, art. 15: contratti a tempo o contratti di formazione lavoro nei "giacimenti culturali"	511
2.7. Valutazioni complessive sull'obiettivo formativo dei contratti a causa mista	513
3. La creazione di nuove imprese e la formazione di nuovi imprenditori	517
3.1. La legge n. 44/86	517

Pubblicazioni 2002-2011
nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP
“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”
ISSN 1972-3032

Sezione “Studi”

-
- 2002 MALIZIA G. - NICOLI D. - PIERONI V. (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
-
- 2003 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9-11 settembre 2002*, 2003
CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
MALIZIA G. - PIERONI V. (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
-
- 2004 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
MALIZIA G. (coord.) - ANTONIETTI D. - TONINI M. (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
-
- 2005 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
D'AGOSTINO S. - MASCIÒ G. - NICOLI D., *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
PIERONI V. - MALIZIA G. (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
-
- 2006 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVII seminario di formazione europea. Il territorio e il sistema di istruzione e formazione professionale. L'interazione istituzionale per la preparazione delle giovani generazioni all'inserimento lavorativo in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2006
NICOLI D. - MALIZIA G. - PIERONI V., *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
-
- 2007 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
COLASANTO M. - LODIGIANI R. (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007
DONATI C. - BELLESI L., *Giovani e percorsi professionalizzanti: un gap da colmare? Rapporto finale*, 2007
MALIZIA G. (coord.) - ANTONIETTI D. - TONINI M. (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2007
MALIZIA G. - PIERONI V., *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007

- MALIZIA G. - PIERONI V., *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
- NICOLI D. - FRANCHINI R., *L'educazione degli adolescenti e dei giovani. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2007
- NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
- PELLERREY M., *Processi formativi e dimensione spirituale e morale della persona. Dare senso e prospettiva al proprio impegno nell'apprendere lungo tutto l'arco della vita*, 2007
- RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, Ristampa 2007

-
- 2008 CIOFS/FP, *Atti del XIX seminario di formazione europea. Competenze del cittadino europeo a confronto*, 2008
- COLASANTO M. (a cura di), *Il punto sulla formazione professionale in Italia in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2008
- DONATI C. - BELLESI L., *Ma davvero la formazione professionale non serve più? Indagine conoscitiva sul mondo imprenditoriale*, 2008
- MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, 2008
- MALIZIA G. - PIERONI V., *Follow-up della transizione al lavoro degli allievi/e dei percorsi triennali sperimentali di IeFP*, 2008
- PELLERREY M., *Studio sull'intera filiera formativa professionalizzante alla luce delle strategie di Lisbona a partire dalla formazione superiore non accademica. Rapporto finale*, 2008
-
- 2009 GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1977*, vol. 1, 2009
-
- 2010 DONATI C. - BELLESI L., *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale. Il ruolo della rete formativa. Rapporto finale*, 2010
- NICOLI D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, 2010
- PIERONI V. - SANTOS FERMINO A., *La valigia del "migrante". Per viaggiare a Cosmopolis*, 2010
- PRELLEZZO J.M., *Scuole Professionali Salesiane. Momenti della loro storia (1853-1953)*, 2010
- ROSSI G. (a cura di), *Don Bosco, i Salesiani, l'Italia in 150 anni di storia*, 2010
-
- 2011 ROSSI G. (a cura di), *"Fare gli italiani" con l'educazione. L'apporto di don Bosco e dei Salesiani, in 150 anni di storia*, 2011

Sezione "Progetti"

-
- 2003 BECCIU M. - COLASANTI A.R., *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
- CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
- CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
- COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP*, 2003
- FONTANA S. - TACCONI G. - VISENTIN M., *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
- GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
- MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
- TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
- VALENTE L. - ANTONIETTI D., *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003

-
- 2004 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
 CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
 CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *ORION tra orientamento e network*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
 NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
 NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
-
- 2005 CIOFS-FP SICILIA (a cura di), *Operatore Servizi Turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, Ricerca, Orientamento, Nuova Imprenditorialità, Inserimento Lavorativo*, 2005
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
 CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
 NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
 POLÁČEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
 VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
-
- 2006 BECCIU M. - COLASANTI A.R., *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
 CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006
-
- 2007 D'AGOSTINO S., *Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere*, 2007
 GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo. Una proposta di percorsi per la creazione di impresa. II edizione*, 2007
 MARSILII E., *Dalla ricerca al rapporto di lavoro. Opportunità, regole e strategie*, 2007
 NICOLI D. - TACCONI G., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. I volume*, 2007
 RUTA G. (a cura di), *Vivere in... I. L'identità. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2007
 RUTA G. (a cura di), *Vivere... Linee guida per i formatori di cultura etica e religiosa nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale*, 2007

-
- 2008 BALDI C. - LOCAPUTO M., *L'esperienza di formazioni formatori nel progetto integrazione 2003. La riflessività dell'operatore come via per la prevenzione e la cura educativa degli allievi della FPI*, 2008
 CIOFS/FP (a cura di), *Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2008
 MALIZIA G. - PIERONI V. - SANTOS FERMINO A., *Individuazione e raccolta di buone prassi mirate all'accoglienza, formazione e integrazione degli immigrati*, 2008
 NICOLI D., *Linee guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2008
 NICOLI D., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. Il volume*, 2008
 RUTA G. (a cura di), *Vivere con... 2. La relazione. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
 RUTA G. (a cura di), *Vivere per... 3. Il progetto. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
-
- 2009 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale meccanica*, 2009
 MALIZIA G. - PIERONI V., *Accompagnamento al lavoro degli allievi qualificati nei percorsi triennali del diritto-dovere*, 2009
-
- 2010 BAY M. - GRADZIEL D. - PELLERAY M. (a cura di), *Promuovere la crescita nelle competenze strategiche che hanno le loro radici spirituali nelle dimensioni morali e spirituali della persona. Rapporto di ricerca*, 2010
 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2010
 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale elettrica ed elettronica*, 2010
 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale turistico alberghiera*, 2010
 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale automotive*, 2010
 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per l'orientamento nella Federazione CNOS-FAP*, 2010
-
- 2011 MALIZIA G. - PIERONI V. - SANTOS FERMINO A. (a cura di), *"Cittadini si diventa". Il contributo dei Salesiani (SDB) e delle Suore Figlie di Maria Ausiliatrice (FMA) nell'educare studenti/allievi delle loro Scuole/CFP in Italia a essere "onesti cittadini"*, 2011
 TACCONI G., *In pratica. 1. La didattica dei docenti di area matematica e scientifico-tecnologica nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
 TACCONI G., *In pratica. 2. La didattica dei docenti di area linguistica e storico sociale nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
 MANTEGAZZA R., *Educare alla costituzione*, 2011
 NICOLI D., *La valutazione formativa nella prospettiva dell'educazione. Una comparazione tra casi internazionali e nazionali*, 2011
 BECCIU M. - COLASANTI A.R., *Il fenomeno del bullismo. Linee guida ispirate al sistema preventivo di Don Bosco per la prevenzione e il trattamento del bullismo*, 2011

Sezione "Esperienze"

-
- 2003 CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003

- CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
-
- 2005 CIOFS/FP SICILIA, *Operatore servizi turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, ricerca, orientamento, nuova imprenditorialità, inserimento lavorativo*, 2005
TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005
-
- 2006 ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
CIOFS-FP LIGURIA (a cura di), *Linee guida per l'orientamento nei corsi polisettoriali (fascia 16-17 anni). L'esperienza realizzata in Liguria dal 2004 al 2006*, 2006
COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
MALIZIA G. - NICOLI D. - PIERONI V., *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006
-
- 2007 NICOLI D. - COMOGLIO M., *Una formazione efficace. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale in Piemonte 2002-2006*, 2007
-
- 2008 CNOS-FAP (a cura di), *Educazione della persona nei CFP. Una bussola per orientarsi tra buone pratiche e modelli di vita*, Roma, Tipografia Pio XI, 2008
-
- 2010 CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali, Edizione 2010*, Roma, Tipografia Pio XI, 2010
-
- 2011 CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali, Edizione 2011*, Roma, Tipografia Pio XI, 2011

Tip.: Istituto Salesiano Pio XI - Via Umbertide, 11 - 00181 Roma
Tel. 06.78.27.819 - Fax 06.78.48.333 - E-mail: tipolito@donbosco.it
Novembre 2011