

Rapporto ISFOL 2006

GUGLIELMO MALIZIA

Il “Rapporto” che l’ISFOL¹ pubblica annualmente, intende descrivere nelle sue linee essenziali lo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione, del mercato del lavoro e delle politiche sociali dell’Italia, identificando i traguardi raggiunti e le criticità osservabili, cercando di offrire interpretazioni fondate degli andamenti riscontrati ed impegnandosi anche a elaborare proposte di miglioramento.

In corrispondenza alle finalità del documento il volume risulta articolato in tre parti: gli scenari europei; le politiche formative; l’occupazione, le politiche del lavoro e il sistema di *welfare*. Tenuto conto dei destinatari di questa rivista, la nostra disamina si concentrerà sulle due prime sezioni.

Prima di passare ai particolari, faccio osservare che gli Autori del “Rapporto” hanno identificato la *chiave interpretativa* del documento in due tendenze del 2006 e cioè nella conferma dello stato di salute del mercato del lavoro e nell’ulteriore consolidamento delle politiche per l’occupazione e la formazione.

1. LO SCENARIO EUROPEO

L’anno da poco trascorso si può considerare senz’altro come *rilevante* per il rilancio delle strategie comunitarie in tema di istruzione, formazione, occupazione e coesione sociale. Un primo segnale in questa direzione viene dalla *ripresa dello sviluppo economico*: il tasso di crescita si dovrebbe collocare sul 2,8% nell’UE e sul 2,6% nell’area dell’euro con un aumento significativo in paragone all’1,7% e all’1,4% dell’anno precedente.

¹ ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori), *Rapporto 2006*, Firenze, Giunti, 2006, pp. 271.

Questo andamento vale anche per *l'Italia* che beneficerebbe di un *rialzo* consistente nel PIL. Per stabilizzare tale tendenza, il "Rapporto" suggerisce di rivedere globalmente il posizionamento complessivo del nostro Paese. In proposito si impone il passaggio dall'attuale modello produttivo, focalizzato principalmente sulle economie di costo, a medio valore aggiunto e a medio-basso investimento di capitale, a una organizzazione dei fattori di produzione che miri prevalentemente a prodotti e servizi a più alto contenuto tecnico-scientifico, ad elevato valore aggiunto e con investimenti maggiori di capitali. Tale cambiamento del modello di riferimento esige a monte un potenziamento degli investimenti pubblici e privati nell'istruzione e nella formazione e una loro revisione ai fine di assicurare una più grande efficienza ed efficacia dell'offerta scolastica e formativa.

Nel 2006, la Commissione ha adottato *quattro strategie prioritarie* sulla base dell'analisi dei piani di innovazione degli Stati membri: 1) "investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; 2) eliminare i vincoli per le piccole e medie imprese (PMI); 3) incrementare la popolazione attiva mediante adeguate politiche del lavoro; 4) garantire un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile"².

L'impostazione seguita consiste in un approccio integrato e le diverse azioni comprendono ambiti specifici che si presentano tra loro strettamente connessi. Le quattro strategie forniranno un apporto significativo allo sviluppo e all'occupazione e contribuiranno a preparare il nostro continente per il futuro: più in particolare esse dovrebbero consentire di produrre un effetto volano sul processo complessivo di crescita.

Per quanto interessa più da vicino gli Enti di formazione, un obiettivo da segnalare per la sua importanza può essere identificato nel superamento del tradizionale legame meccanicistico tra la formazione, l'occupazione e lo sviluppo e la sostituzione con una visione fondata sul *ciclo di vita delle persone*. Tale progresso si giustifica in base alla considerazione, comunemente condivisa, che non è possibile assicurare uno sviluppo economico strutturale se i sistemi di istruzione e di formazione non vengono configurati a lungo termine in risposta ai bisogni delle persone durante l'intero arco dell'esistenza.

Le strategie prioritarie ricordate sopra ribadiscono uno dei tratti più rilevanti del programma di Lisbona e cioè la *convergenza* e la *relazione funzionale* tra le politiche. Di conseguenza si dovrà procedere a un riallineamento temporale e a una integrazione tra gli indirizzi di massima ai livelli economico e occupazionale all'interno di un unico quadro programmatico. Tutto ciò implica per le politiche del lavoro l'esigenza di facilitare la ricerca di un impiego in qualunque fase della vita e di eliminare gli impedimenti all'inserimento occupazionale. Più concretamente, i vari Paesi dell'UE dovranno

² ISFOL, 2006, 22.

impegnarsi a favorire l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro, consentire alle famiglie di integrare meglio vita professionale e vita privata e fornire incentivi più allettanti ai lavoratori con età superiore ai 55 anni ai fini di prolungarne l'attività. Una cura particolare va anche messa nell'assicurare la presenza nel mercato del lavoro di figure professionali specializzate in campi matematici, scientifici e tecnici, essenziali per lo sviluppo di un'economia avanzata ad alto valore tecnologico.

Il potenziamento del *lifelong learning* non può essere pensato solo in termini di propensione individuale, ma assume i caratteri di una vera e propria esigenza. Da questo punto di vista un impegno cruciale consiste nel coinvolgere l'intera popolazione nelle offerte formative. In particolare, bisognerà intervenire efficacemente per risolvere o ridurre il problema annoso di una partecipazione più ridotta alla formazione permanente proprio da parte di quegli utenti potenziali che più ne avrebbero bisogno, come i lavoratori più anziani o meno qualificati.

Quanto poi alla *programmazione dei Fondi comunitari* per il settennio 2007-2013, si sta imponendo l'esigenza di potenziare l'impostazione generale, sia focalizzando maggiormente l'attenzione sulla definizione e sulla misurabilità degli obiettivi da conseguire e delle attività da realizzare, sia utilizzando una impostazione che non si limiti all'accertamento burocratico dello stato di avanzamento delle iniziative previste. La nuova programmazione prevede che il Consiglio definisca gli orientamenti strategici comunitari, sulla base dei quali i Paesi preparano un loro quadro strategico nazionale che deve confluire nella redazione dei quadri strategici regionali. In sintesi, il nuovo modello si specifica per una diminuzione degli strumenti finanziari, per la concentrazione degli obiettivi e per un approccio procedurale.

2. LO SCENARIO NAZIONALE: L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

Dopo 10 anni di riforme, il "Rapporto 2006" tenta di redigere un primo *bilancio delle innovazioni* introdotte. Il documento si è impegnato nell'identificare i punti di forza di queste azioni di cambiamento e anche nel mettere in evidenza le criticità ancora esistenti.

Un primo aspetto positivo si può identificare nell'attivazione di iniziative significative in ambiti in cui sino a pochi anni fa eravamo *assenti* del tutto o quasi. In particolare, si tratta della formazione continua, dell'educazione degli adulti, dell'apprendistato, della formazione professionale di livello terziario. In questo quadro, l'avvio dell'accreditamento delle strutture formative e orientative ha assunto un valore centrale in quanto la realizzazione di un processo di selezione degli organismi formativi dovrebbe contribuire alla elevazione del livello di qualità del sistema.

Un segnale importante della maggiore produttività del sistema di istruzione e di formazione viene dagli *indicatori* che misurano la *partecipazione*. Il raggiungimento della licenza media e la transizione alla scuola secondaria

superiore della totalità dei licenziati costituiscono due tendenze che ormai si possono considerare stabilizzate. Anche il tasso di scolarizzazione secondaria superiore manifesta un andamento in costante crescita che nel 2004-2005 ha raggiunto una percentuale del 92,3%.

Al tempo stesso, va ricordato sul lato *negativo* che la cifra appena richiamata diminuisce dal 98,3% dei 14enni al 71,7% dei 18enni: sono dati che mettono in evidenza che, pur essendo aumentato nel tempo il livello di partecipazione al sistema scolastico, tuttavia si mantiene consistente il problema degli abbandoni. La selezione più severa ha luogo nel primo anno della secondaria superiore poiché la percentuale di quanti non superano lo scrutinio per il passaggio al secondo corso raggiunge il 16,2%. Inoltre, secondo gli ultimi dati disponibili, quelli cioè del 2004-2005, ben 110.000 giovani del gruppo di età 14-17 non frequentano alcun percorso scolastico o formativo. Non stupisce pertanto che nel 2005-2006, oltre un quinto (21,9%) della coorte 18-24 possedeva al massimo la licenza media e si trovava al di fuori del sistema di istruzione e di formazione.

Nonostante le problematiche appena ricordate, negli ultimi quindici anni si registra una crescita consistente dei *diplomati* della secondaria superiore in quanto si passa dal 51,4% dell'inizio della decade '90 al 76,6% del 2004-2005. Tuttavia, tale andamento non è sufficiente per consentire al nostro Paese di realizzare l'obiettivo di Lisbona che fissa all'85% la porzione dei giovani 22enni che nel 2010 devono possedere almeno un titolo della secondaria superiore. Sul lato positivo va detto che il tasso di passaggio all'università dei diplomati, dopo la riduzione del 2000-2001, ha ripreso ad aumentare ed ha raggiunto il 74,3%.

In questo quadro è comprensibile che le matricole siano in crescita rispetto alla popolazione giovanile di 19-21 anni, avendo raggiunto la percentuale del 60% quasi (56,2%). Inoltre, è aumentato anche del 12,1% rispetto all'anno precedente il numero degli studenti che nel 2005-2006 hanno conseguito un titolo *universitario*.

Passando alla *formazione professionale regionale*, nel 2004-2005 i corsi hanno raggiunto la cifra di 75.704 e hanno registrato un lieve aumento. A loro volta gli utenti assommano a un milione circa (921.175). La ripartizione sul territorio degli uni e degli altri vede le Regioni del Nord particolarmente attive, mentre quelle del Sud evidenziano una continua contrazione dell'offerta formativa. Gli adulti occupati sono la categoria di utenti che più beneficia della formazione professionale regionale (410.000); seguono gli allievi della formazione di II livello che raggiungono la cifra di 170.000.

Approfondendo il tema della *formazione iniziale*, emerge che l'offerta formativa delle Regioni in tema di sperimentazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale è quasi *triplicata* in pochissimo tempo. Il 2004-2005 è stato caratterizzato dall'avvio di 4.000 percorsi formativi, rispetto ai 1.460 della precedente annualità, per un totale di oltre 72.000 allievi rispetto ai poco più di 25.000 dell'anno precedente. Nel 2004-2005, il 41% degli iscritti è stato coinvolto in percorsi di formazione professionale, il 9,8% ha partecipato a percorsi di formazione professionale mista,

il 24,7% ha frequentato percorsi di integrazione e il 24,5% di istruzione e formazione professionale. Un altro risultato da sottolineare è il maggiore successo che ottengono i percorsi tutti nella formazione professionale rispetto alle altre tipologie.

L'andamento dei dati mette in risalto l'esigenza di un raccordo sistematico tra scuola e formazione professionale destinata ai giovani da attuare anche mediante la introduzione di poli formativi che aggregino scuola, formazione professionale, aziende e centri di ricerca. In questo caso il modello di riferimento è offerto dagli *IFTS* che hanno funzionato da apripista nel realizzare questi collegamenti organici.

L'esigenza di sviluppare la *formazione continua* rappresenta ormai un obiettivo stabile nel panorama educativo che si sta delineando. Si tratta infatti di favorire lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e di fornire risposte adeguate ai loro bisogni formativi. Tuttavia, le indagini condotte in questo ambito hanno evidenziato livelli di investimenti in formazione ancora disomogenei e in molti casi del tutto insufficienti.

Il "Rapporto" costituisce senz'altro una pubblicazione *apprezzabile* come nei precedenti anni. Vengono presentati e discussi gli eventi e i *trend* più importanti nel campo dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Gli Autori del "Rapporto" riescono ad offrire interpretazioni plausibili degli andamenti più significativi. Notevole è anche lo sforzo di elaborare proposte per affrontare in maniera vincente i problemi messi in evidenza.

Nonostante questi indubbi meriti, il "Rapporto" presenta alcuni gravi *limiti* nel senso che non sembra rendersi conto dei pericoli che l'attuale politica del Governo di centro-sinistra può comportare per le conquiste realizzate dalla riforma Moratti in tema di formazione professionale. Infatti, si corre il rischio di annullare due balzi in avanti compiuti dalla legge n. 53/03: l'introduzione di un *percorso graduale e continuo di formazione professionale parallelo a quello scolastico e universitario dai 14 ai 21 anni*, che porti all'acquisizione di qualifiche e titoli; il *superamento del concetto stesso di obbligo scolastico* mediante il riconoscimento del *diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno 12 anni* o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Infatti, l'elevazione dell'obbligo di istruzione di fatto tutta nei licei e la decisione di conservare in vita gli istituti tecnici e quelli professionali all'interno del sistema di istruzione non potrà che portare alla messa in discussione della parità tra scuola e formazione professionale, a una emarginazione della seconda e a una ulteriore scolasticizzazione del sistema.