

LILIA  
INFELISE\*

# La formazione professionale continua in Italia

Dalle dichiarazioni di principi  
alle declinazioni operative

## Introduzione

A partire dal 1993 assistiamo ad un fenomeno di forte accelerazione di un processo in verità avviato già a metà del 1986: alcune esperienze di forte rilievo innovativo, nelle imprese, alcuni importanti accordi tra le parti sociali, a livello aziendale, settoriale e nazionale, infine alcune leggi che tali dinamiche recepiscono, portano a tracciare le logiche di sviluppo di un sistema di formazione continua che, a fine 1993 si presentava come un modello in fieri, i cui tratti distintivi essenziali erano però sostanzialmente tracciati.

A partire dalla fine del 1993 i mutamenti del quadro politico, a tutti noti, hanno necessariamente comportato una fase di "sospensione", come accade ad un capo-cordata che si fermi all'ultimo tratto di salita, prima di avviarsi sul sentiero in quota, incerto e "immemore" delle ragioni che hanno motivato le scelte fatte: i principali soggetti guida del processo di fondazione del sistema italiano di FPC (Formazione Professionale Continua) sono ben rappresentabili da questa

\* Lilia Infelise, Presidente di ARTES.

metafora. Al contempo le innovazioni in atto nei processi di apprendimento continuano, pur se in maniera incerta e frammentaria.

Con questo articolo mi propongo di illustrare, alcuni "messaggi forti" contenuti nel recente rapporto su *"La formazione continua in Italia"*<sup>1</sup> che costituisce una sorta di memoria e riconduzione a sintesi dei tratti essenziali e caratteristici della strada percorsa nell'ultimo triennio, un supporto alla trasparenza della direzione di marcia impressa da azioni degli organi di governo, ma soprattutto delle parti sociali e del tessuto più vasto e solido degli operatori (singoli, imprese, Centri di formazione e formatori).

Al fine di collocare gli eventi nazionali in un quadro più ampio e al tempo stesso mettere in luce esperienze, che possono costituire interessanti laboratori da cui apprendere, riporterò alcuni elementi caratteristici di sistemi europei, basandomi sui lavori che, da almeno due anni, un nucleo di circa 30 esperti degli Stati membri dell'Unione Europea ha condotto nel proprio paese e in un proficuo e stabile confronto europeo<sup>2</sup>.

L'ampia portata dei temi e il vasto orizzonte geografico scelto si associano ad una necessaria presentazione di tratti essenziali, quasi una base dati di riferimento per chi, interessato, voglia ricercare approfondimenti.

## **1. La formazione continua in Italia: i tratti essenziali di un modello in fieri**

### *1.1. Il quadro d'insieme*

#### *I confini*

Definire i contorni e i contenuti di un sistema di formazione professionale continua in Italia non risulta attualmente semplice, forse neppure possibile: la storia, i confini, le concezioni e le prassi dei processi formativi finalizzati allo sviluppo delle competenze professionali si diramano secondo sentieri molteplici, multiformi, e sembrano, in alcuni casi, percorrere itinerari tra loro indipendenti.

Infine, le differenze tra il "detto" e il "praticato" sono consistenti; sviluppi teorici ed esperienze in atto nelle imprese risultano spesso distanti, le conoscenze/consapevolezze divergono non di rado da una prassi che risulta spesso di grande innovazione, ma pur tuttavia un fenomeno, per larghi tratti, sommerso.

Non è possibile dunque parlare di un sistema di formazione professiona-

<sup>1</sup> SFOL, (INFELISE, L. a cura di), *La formazione continua in Italia. Situazione attuale e misure di promozione del suo sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1995.

<sup>2</sup> il quadro europeo illustrato in questo articolo utilizza principalmente due fonti: il rapporto di sintesi dei dodici rapporti nazionali sulla formazione continua elaborati nell'ambito della decisione del Consiglio per il programma FORCE (art. 11) e i quadri sinottici in corso di elaborazione nell'ambito del progetto "Tableau de Bord".

le continua, in Italia, non perché non vi siano esperienze: ve ne sono consistenti nel numero e nella qualità, bensì perché i suoi stessi fondamenti concettuali e delimitazioni rispetto ad altri sistemi formativi sono attualmente in corso di definizione.

Un importante aspetto va però sottolineato: il particolare momento di incertezza nella storia politica ed economica italiana si associa, con influenze determinanti, ad un processo in corso, di ripensamento di tutti i "pezzi" di un potenziale sistema di formazione professionale continua, sia in termini di prassi, sia di riflessioni e concettualizzazioni ad esso relative.

#### *La formazione in impresa*

In questo contesto si colloca la formazione in impresa. L'estrema debolezza di un quadro di riferimento esterno, sia pure con lodevoli quanto isolate eccezioni, si associa ad un processo di innovazione dell'organizzazione del lavoro e di ristrutturazione dei processi produttivi di ampiezza e portata pari e, in alcune aree produttive, superiore ad altri contesti europei.

Ciò che sembra influire negativamente sulle imprese, favorendo contesti da "retrovie", è invece l'assenza "di una logica di squadra", una logica che vedrebbe un intervento pubblico meno soggetto ad invasioni di campo e a distrazioni da ruoli e responsabilità di indirizzo, di regolazione e di supporto diretto e indiretto ai diversi attori: sistema produttivo (le imprese, i centri di formazione e consulenza), sistema sociale (gli occupati ai diversi livelli della scala gerarchica, gli inoccupati alla ricerca di lavoro, i disoccupati).

#### *L'offerta esterna*

Se si escludono le imprese e i centri aziendali esclusivamente impegnati nel realizzare interventi formativi per i propri dipendenti, il numero di enti che, a diverso titolo, producono servizi formativi (offerta di corsi a calendario o servizi relativi all'intero arco del processo formativo) si aggira, secondo numerose fonti, intorno ai 2000. Poiché alcuni tra essi possiedono più sedi, si giunge ad una stima di 3.000 Centri di formazione. In questo insieme convivono realtà produttive profondamente diverse, per natura giuridica: enti pubblici (ausiliari o strumentali, territoriali, economici, autonomi) o privati (fondazioni, associazioni, società commerciali, consorzi di vario genere); per soggetti promotori: enti promossi dalla pubblica amministrazione, dalle organizzazioni sindacali, da organizzazioni dei datori di lavoro, da organizzazioni religiose, da imprese, da banche o da università. Diverse sono le strategie e gli obiettivi per cui operano: produttori di formazione per occupati o per persone in mobilità, enti specializzati nella offerta di servizi formativi (siano essi enti con fini di profitto oppure no) oppure enti che vedono nella fornitura di tali servizi un completamento a prodotti o servizi principali (per esempio produttori di impianti industriali, di strumenti per ufficio, software-house).

A partire dagli anni '90, una crisi seria dell'intero settore di offerta esterna alle imprese sta conducendo ad un profondo "riaggiustamento strutturale". Numerosi Centri di formazione hanno apportato importanti modifiche

alle proprie strategie operative (mix dei servizi offerti, modelli organizzativi, segmenti di mercato), chi non è stato in grado di apportare in tempo utile i necessari aggiustamenti si trova oggi in condizione di grave incertezza. I mutamenti avvenuti in alcune aree del settore, hanno comportato una decisa inversione di tendenza rispetto agli anni '80, quando la formazione di tipo interaziendale, a catalogo, assolveva ad un ruolo prioritario. Attualmente l'offerta a calendario rappresenta una componente decisamente minoritaria: si stima che essa non superi il 10%, nel 50% dei centri di offerta esterni alle imprese.

### 1.2 *Fondamenti culturali e aspetti terminologici della formazione professionale continua in Italia*

Il termine "formazione continua", sino a tempi molto recenti, non era tipico del linguaggio utilizzato dagli "addetti ai lavori", sia esponenti del sistema pubblico, sia responsabili della formazione in impresa.

È solo da quando fu varata la l. 845, ovvero a partire dal 1978, che è stata ufficialmente adottata la dizione "formazione professionale" per indicare una precisa tipologia di attività (quelle delegate alle Regioni dal D.P.R. 616/77) e, quindi, è solo da quell'anno che anche per il concetto di Formazione Professionale Continua si è posto un problema di precisa e univoca definizione. Le attività formative per adulti sono state (e vengono tuttora) designate con termini quali quello di "formazione degli adulti", "formazione ricorrente", "educazione degli adulti", "educazione permanente"; nell'ambito dell'impresa, poi, la dizione "formazione professionale continua" (FPC) trovava sino a pochi anni fa una diffusione molto limitata.

Le ragioni dell'assenza di un sistema concettuale e normativo specifico per la FPC sono individuabili nelle peculiarità che presenta la storia della formazione professionale per gli adulti in questo paese. Essa registra un ritardo nel processo di fusione di due culture, fondamento delle concezioni più avanzate di formazione continua: ci riferiamo a due distinti insiemi di esperienze e concettualizzazioni tramutate in sapere "collettivo" che si identificano con i termini *social upgrading* e *occupational training*.

In Italia, per diverse ragioni, solo a partire dagli anni '90 inizia ad affermarsi come questione centrale del "governo" dei processi di sviluppo industriale e del lavoro, la formazione secondo una accezione nuova: processo continuo, parte integrante del management strategico dell'impresa e parte integrante delle politiche industriali e del lavoro. Alcuni fattori, riscontrabili sino agli anni 80, hanno costituito ragioni di ritardo dell'affermarsi di tale concezione:

- a) la separazione (non solo di fatto ma anche dal punto di vista normativo, istituzionale e concettuale) tra la formazione promossa e realizzata dagli organi pubblici (principalmente dalle Regioni, a partire dal 1978) e quella realizzata dalle imprese;

- b) la sostanziale posizione di disinteresse (in alcuni casi pregiudiziale), sino a tutti gli anni '70 e primi anni '80, da parte del sindacato per il tema della formazione degli occupati;
- c) la sostanziale resistenza delle imprese ad un approccio cooperativo alla formazione e sviluppo del proprio personale e la netta e teorizzata distinzione operata tra formazione (quella manageriale e quella tecnicospécialistica) e addestramento;
- d) le linee-guida che hanno caratterizzato le politiche pubbliche del lavoro sino alla fine degli anni '80, principalmente preoccupate di far fronte ai problemi di disoccupazione giovanile e tecnologica.

Il termine formazione continua è dunque di recente diffusione, pur se richiamato rapidamente nel DPR 616/77 e quindi nella legge 845/78.

Se vogliamo essere costruttivamente realisti dobbiamo riconoscere che non vi è tuttora, nel nostro paese, un unico fondamento concettuale per il termine FPC che sia ampiamente diffuso e condiviso. La discussione è in corso, se pure occorre riconoscere che un aiuto prezioso ci è pervenuto dal programma FORCE, attraverso le tre grandi leve che lo hanno caratterizzato: il finanziamento di progetti, veri e propri laboratori di esperienze concrete relativamente meno soggette a vincoli e procedure burocratiche, rispetto agli interventi rientranti nei normali schemi finanziari regionali e nazionali, lo sviluppo di molteplici sedi e occasioni di riflessioni sulle esperienze in corso nel paese e in Europa; il forte accento sulla visione sistemica e quindi sulla cooperazione tra gli attori (parti sociali, imprese, Centri di formazione, individui) sul piano nazionale e europeo.

Oggi, in Italia, pur in presenza di posizioni differenziate anche sul piano normativo (legge 845/78 e legge 236/93) emerge con sufficiente chiarezza una posizione condivisa dalla maggior parte degli attori.

La Formazione Professionale Continua si configura come uno spazio di azioni normative, finanziarie, organizzative e della società civile (singoli e organizzazioni) che include tutta la formazione destinata ad occupati, a prescindere dal suo obiettivo strategico e dal livello professionale delle persone cui si indirizza (di base o superiore, manageriale o tecnicospécialistica), e quella destinata a persone in mobilità e a disoccupati, secondo l'ampia accezione di formazione "ulteriore" a quella iniziale, che accompagna le persone in attività nell'arco della intera vita.

In sintesi, secondo l'approccio che oggi pare più diffuso, la formazione continua verrebbe a comprendere tutta la formazione "ulteriore" a quella iniziale ed il termine "continua" esprimerebbe l'affermazione di un processo che accompagna le persone per tutta la vita attiva.

In verità è ben presente nel dibattito una seconda posizione che delimita il campo di intervento della formazione continua, in relazione agli obiettivi formativi e alla posizione professionale degli utenti. Secondo questa concezione, tutto ciò che non rientra nella formazione professionale iniziale, ovvero quella destinata alla prima professionalizzazione di chi abbia terminato il

percorso scolastico (a qualsiasi livello), non necessariamente va definita (e quindi rientra negli schemi finanziari relativi) formazione continua. Si tratta, al contrario, di un insieme costituito da interventi con obiettivi strategici diversi (formazione di qualificazione e riqualificazione, di riconversione, di aggiornamento, di completamento, di perfezionamento), destinati a persone la cui posizione sul mercato del lavoro può essere molto varia: può trattarsi di occupati dipendenti, di lavoratori autonomi e liberi professionisti, di disoccupati di lunga durata, di persone che rientrano nel modo del lavoro dopo periodi deliberati di assenza, infine di persone in mobilità.

Il livello della formazione richiesta è ancora molto vario: formazione per manager, quadri e tecnici, per operai.

In questa visione la formazione continua includerà solo quelle iniziative mirate al miglioramento e completamento delle competenze professionali già acquisite. La delimitazione appare però per molti versi rigida e di scarsa portata applicativa. La mobilità professionale e i diffusi processi di innovazione delle professioni renderebbero, in non pochi casi, difficile la distinzione. Essa però nasce da una preoccupazione: la necessità di non ridurre, come tradizionalmente accade, gli interventi ulteriori alla formazione iniziale a soli interventi indirizzati al primo ingresso, (i così detti programmi *trainee*) oppure ad azioni di riconversione, ovvero destinate a persone disoccupate o in mobilità. Questa seconda posizione pone giustamente l'accento sulla necessità per il nostro paese di concentrarsi sulla funzione di anticipazione dei rischi di disoccupazione e quindi sulla valenza di aggiornamento e completamento della formazione continua.

La questione della definizione dei confini di un sistema di formazione continua non è questione squisitamente semantica o di dibattito teorico-concettuale, essa è legata alla necessità di assumere decisioni in merito alle responsabilità di "governo" (centrale, regionale e locale), alle fonti di finanziamento, alla specificità degli strumenti di intervento.

La questione all'ordine del giorno non è quindi un accordo di principio sugli aspetti semantici, quanto sugli aspetti normativi ovvero di regolamentazione dei meccanismi istituzionali e finanziari. Tale problema si pone per tutta la vasta area della formazione "ulteriore" a quella iniziale, per ora abbandonata ad una frammentazione normativa preoccupante. Quanto agli aspetti terminologici, va ricordato che ci attende già un nuovo orizzonte, quello di tutti i paesi sviluppati ove la questione "cuore" è la qualità e il grado di accesso al lavoro" e quindi la questione dei modelli e criteri di definizione e certificazione di adeguati standard di qualità delle acquisizioni professionali. In questo nuovo orizzonte si rompono vecchi confini terminologici, la formazione intesa come leva e catalizzatore dei processi di apprendimento nel mondo del lavoro sarà sempre più difficilmente assoggettabile a schemi terminologici e sempre più governabile in base ai due riferimenti della "garanzia di pari opportunità" e "appropriatezza" delle strategie e modelli metodologici agli specifici contesti (soggetti, contesti territoriali).

Riteniamo che questo sia il quadro di riferimento per decisioni in merito

all'accezione più o meno ampia che si intende attribuire al termine FPC. Non si tratta, infatti, di accordarsi sugli aspetti semantici, quanto di definire strumenti normativi coerenti e al tempo stesso specifici per tutto il vasto campo della formazione "ulteriore".

### 1.3 *Da uno sguardo retrospettivo, ipotesi di sviluppo*

Nel corso del nostro lavoro di riflessione, connesso alla realizzazione del rapporto italiano sulla formazione continua (Infelise, L., 1995) sono emersi alcuni nuovi indirizzi di concezioni e nuove prassi che rendono non più accettabili valutazioni e giudizi sulla FPC in Italia, condivisibili solo agli inizi del 1993. A partire dal protocollo sulla politica dei redditi del luglio 1993 e dalla emanazione della legge 236 del 19 luglio dello stesso anno, divengono palesi alcuni indirizzi ormai intrapresi da organi di governo e parti sociali, pur se la strada si prospetta irta di difficoltà appena ci si avventuri sulla questione della declinazione e strumentazione per attuare principi ormai diffusamente condivisi.

In sostanza l'innovazione più significativa si ha, da un lato nella affermazione, declinata in procedure e contenuti specifici, del principio di concertazione, dall'altro in alcune normative preparatorie alla riforma del sistema. Due sono i principali elementi di novità sul piano normativo: la legge 223/91 e la legge 236/93 prevedono, per la prima volta, in maniera sinergica misure in favore dell'occupazione e della tutela del reddito e misure in favore dell'orientamento, informazione e formazione in una logica di integrazione tra politiche dell'occupazione e politiche del lavoro. La legge 236 riconosce, definendo alcuni ambiti, il sopramenzionato principio di concertazione tra Stato, Regioni e parti sociali ed affronta l'importante problema dei flussi finanziari costituendo un fondo unico per tutte le risorse destinate alla formazione professionale continua. Contrariamente a quanto si doveva constatare alla fine degli anni '80, a partire del 1992 e con più decisione nel 1993 si realizzano alcune condizioni per un confluire di consensi su alcuni importanti ed urgenti interventi istituzionali, normativi ed organizzativi a riguardo del complesso sistema formativo e in specifico quello della formazione continua.

I nuovi elementi si innestano in una cultura consolidata che con chiarezza definisce la formazione professionale, a qualsiasi livello, come un servizio di utilità sociale e non solamente di tutela dell'interesse del singolo o dell'impresa, ovvero un servizio destinato a favorire dinamicamente lo sviluppo sociale, economico ed occupazionale. Questa radice culturale dichiarata nei testi legislativi non si è tradotta però in coerenti strumenti operativi, così che nella pratica hanno convissuto concezioni molto diverse a seconda degli ambiti specifici (formazione professionale iniziale, formazione superiore, formazione manageriale e così via) in una molteplicità di linguaggi e concezioni. In concreto si è così creata una netta separazione tra la cultura della formazione che elaboravano le imprese e quella legata al sistema pubblico regionale.

I mutamenti che si sono consolidati sul piano del dialogo delle parti

sociali, i mutamenti nelle organizzazioni del lavoro in atto in alcune tra le imprese più dinamiche del tessuto produttivo italiano costituiscono le condizioni sulle cui basi si potrebbe innestare il processo di riforma della formazione professionale e il disegno di un sistema di formazione professionale continua, in una logica — per altro già introdotta dai più recenti interventi normativi — di integrazione tra politiche formative, politiche industriali e del mercato del lavoro.

Augurandoci che presto possa essere ripreso il cammino interrotto, può risultare utile porre attenzione non solo alle dichiarazioni di principio, pure importanti, alle quali però ci siamo arrestati e che andrebbero confermate o rivedute, bensì alle concrete esperienze in atto in altri paesi europei. Un esame, se pure breve, dei limiti, dei conflitti e dei risultati positivi, potrà indicare rischi e opportunità che attendono quando dalle dichiarazioni di principio si voglia passare alle declinazioni in strumenti operativi.

Il grosso lavoro compiuto dagli esperti, grazie al programma FORCE, ci permette di contare su un ricco insieme di quadri sinottici generali e tematici di cui solo due anni fa sentivamo una grave carenza.

## **2. Il contesto europeo**

### *2.1 Aspetti terminologici e concettuali*

Il mutamento della concezione e del ruolo della formazione continua comporta un importante ripensamento in atto in diversi paesi europei ove ritroviamo concezioni e assetti istituzionali molto differenziati. Se l'importanza della formazione continua è ormai questione indiscussa in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, è nondimeno evidente che si riscontrano marcate differenze nelle terminologie e nei concetti utilizzati in ciascun paese, così come sono marcate le differenze a riguardo delle relazioni tra formazione professionale continua e sistema educativo.

I rapporti nazionali sulla formazione continua recentemente conclusi presentano la formazione continua, come un'area complessa poco trasparente e in fase di forte dinamismo.

Pur in presenza di differenti concezioni e contesti è possibile individuare una serie di aspetti comuni.

È comunemente condivisa la convinzione che, a causa dei rapidi mutamenti tecnologici, economici e sociali e dei conseguenti mutamenti nei fabbisogni di competenze professionali, la formazione professionale iniziale possa attualmente offrire solo un buon punto di partenza di una carriera professionale di successo. Se riferita al ridimensionato ruolo della formazione professionale iniziale, la formazione continua vede aumentare il proprio peso, sia in termini assoluti, sia in termini relativi.

Diversi fattori incidono sulle finalità strategiche più diffusamente attribuite alla FPC:



1. una mobilità sociale e professionale crescente;
2. i rapidi cambiamenti nei processi di lavoro;
3. la rapidità e l'estensione dei processi di innovazione tecnologica;
4. i mutamenti dei modelli organizzativi nelle imprese;
5. i nuovi fattori esterni con importanti impatti sulle imprese quali le misure di protezione ambientale.

L'insieme di questi fattori determinano un crescente peso delle misure di innovazione e adeguamento delle competenze professionali, ove lo sviluppo delle risorse umane è sempre meno inteso come uno sforzo adattativo "di rincorsa" e sempre più diffusamente come leva che accompagna la riconfigurazione del lavoro in processi di innovazione tecnologica e organizzativa.

Se pure meno frequente una seconda dimensione è presente nella formazione professionale continua: ad essa è attribuita una funzione di *second change*, ovvero l'intervento, in età adulta, su occupati o disoccupati, per l'acquisizione di qualifiche per persone che entrano tuttora nel mercato del lavoro essendone sprovviste. Infine vi sono paesi che comprendono nella formazione continua tutti quegli interventi volti ad arricchire le competenze del personale occupato con *core competence* che la formazione iniziale non ha assicurato, si tratta di una funzione preventiva e di anticipazione dei rischi di disoccupazione.

La molteplicità dei gruppi target e delle finalità e la sua attuale fase di forte dinamismo rendono per molti versi difficile la comprensione reciproca e gli scambi di dati ed esperienze tra i diversi paesi.

In particolare si riscontrano a livello comunitario forti differenze in merito a:

- le relazioni tra formazione iniziale e continua;
- la delimitazione tra educazione generale e formazione professionale continua;
- la inclusione o esclusione della formazione superiore (di tipo universitario) nella formazione professionale continua.

Da ciò conseguono forti differenze quanto al ruolo dei diversi attori e ai meccanismi di finanziamento.

#### *Distinzione tra formazione iniziale e formazione continua*

Laddove la formazione professionale iniziale è organizzata in modo da raggiungere tutta la popolazione giovanile, esiste una chiara distinzione tra formazione iniziale e formazione continua: è il caso della Germania e del Lussemburgo. In altri Stati membri, come in Gran Bretagna, Irlanda, Portogallo e Grecia, la formazione professionale iniziale costituisce una parte significativa della formazione professionale continua con la funzione di garantire una seconda *chance* ad adulti non qualificati. In questi paesi non è possibile distinguere con nettezza un sistema di formazione continua.

Una seconda questione di indeterminatezza di confini attiene alla distin-

zione tra formazione continua a carattere generale e formazione professionale continua, tale questione ha un ruolo importante sulla regolazione dei congedi per motivi formativi. In quei paesi, nei quali esiste un obbligo per le imprese di concedere congedi per motivi formativi, vi è un interesse delle imprese stesse a dare una definizione molto restrittiva del termine formazione professionale continua. A seguito della crescita di compiti fondati su capacità di teorizzazione e di conoscenze simboliche, competenze relazionali e metodologiche, vi è in ogni caso una certa tendenza ad ampliare il concetto di formazione professionale continua.

In sintesi è evidente quanto la questione della definizione di formazione professionale continua non si ponga in prima istanza come questione di ordine puramente teorico-scientifico, bensì piuttosto come questione con importanti legami con gli aspetti del finanziamento, dei meccanismi di accessibilità e dei ruoli di attori pubblici e privati, nonché della relazione tra singolo e impresa.

Va infine sottolineato che per tutti i paesi si può parlare di sistema della formazione professionale continua solo con serie "riserve", non va dimenticato che per tutti i paesi si tratta del settore più "giovane" dei sistemi educativi e formativi nazionali.

Le stesse origini storiche della formazione professionale continua in ciascun paese sono molto diverse. Nel maggior numero di paesi sono le imprese i principali soggetti interessati e coinvolti, sin dalle origini, benché non siano mancati impulsi delle politiche economiche e sociali, in taluni casi per intervenire a difesa di condizioni deboli di singoli settori o territori, in altri casi per regolare o ancora per ratificare accordi tra rappresentanti dei lavoratori e imprese.

## 2.2 *La struttura di offerta*

Non vi è altro settore del sistema educativo così caratterizzato da una molteplicità di fornitori come quello della formazione continua, in tutti i paesi:

Organismi pubblici (di livello nazionale e locale) e organismi privati, sia strutture profit, sia no-profit.

È possibile individuare almeno sei diverse categorie di fornitori:

- imprese;
- organismi o istituti nazionali e regionali di tipo pubblico o che erogano servizi di interesse pubblico;
- strutture appartenenti del sistema di istruzione e di formazione professionale, quali i college (in Gran Bretagna e Olanda), i centri di formazione professionale (in Danimarca, Grecia, Portogallo e Spagna), centri specializzati nella formazione continua (in Lussemburgo, per esempio);
- istituti appartenenti ad associazioni di imprese oppure a sindacati;
- centri delle associazioni professionali;

— centri privati specializzati nella formazione continua, sia *profit* sia *no-profit*.

In pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, le imprese giocano un ruolo importante, benché si riscontrino marcate differenze. In Danimarca, per esempio, il ruolo delle imprese e dei centri di formazione privati è, relativamente agli altri paesi, meno importante. In questo paese, il sistema di FPC, sviluppato a partire dal 1960, è caratterizzato da una forte "istituzionalizzazione". Gli organi di governo centrale sono molto più coinvolti, rispetto ad altri paesi, in termini finanziari per esempio.

In Danimarca la FPC si fonda su tre sottosistemi:

- il sistema della educazione degli adulti (AVU) che coinvolge organismi di emanazione sindacale e istituti educativi e fa capo al Ministero dell'educazione;
- il sistema della formazione orientata al mercato del lavoro (AMU) con i suoi numerosi college e centri di formazione, che fa capo al Ministero del lavoro;
- il sistema di formazione a distanza che fa capo al Ministero dell'educazione.

In Gran Bretagna e Francia hanno un grosso peso gli istituti di formazione superiore. In particolare in Gran Bretagna l'Open University gioca un ruolo di crescente importanza nell'offerta di formazione continua sia per i livelli bassi di qualificazione sia per quelli alti. Nel 1990, gli adulti iscritti all'Open University erano 237.000 su 232.000 giovani.

In Francia nel 1991 le università hanno organizzato iniziative di formazione continua per più di 300.000 persone. In questo paese l'indirizzo è di garantire importanti forme di autonomia agli istituti di formazione superiore perché possano più flessibilmente intervenire nell'offerta di formazione professionale continua.

La complessità e varietà della struttura di offerta di formazione professionale continua, non è esclusivamente motivata dalla diversità dei bisogni formativi, essa deriva anche dalla generale assenza di regole precise per l'accreditamento/omologazione dei centri di offerta. L'accesso al "mercato della formazione continua" è relativamente aperto in tutti gli Stati membri. In via di principio chiunque può offrire programmi formativi, ne consegue una seria incertezza dell'utente che non è, spesso, in grado di valutare la qualità dell'offerta.

In tutti i paesi, il problema di regole di accreditamento e di sicurezza qualità per l'offerta di formazione professionale continua, costituisce un tema destinato ad assumere un ruolo molto importante nei prossimi anni. In proposito sono in atto alcune esperienze, che se produrranno buoni risultati rappresenteranno importanti punti di riferimento anche per altri contesti nazionali (si veda al paragrafo 2.6).

Se in tutti i paesi europei le imprese costituiscono i soggetti privati mag-

giormente impegnati nell'offerta di formazione continua, molto diverse sono però le forme di collaborazione con gli istituti di formazione e in generale con il sistema di offerta esterna. Non va poi sottovalutato il peso che hanno le piccole e medie imprese; in Europa il 90% delle imprese occupa meno del 10% degli addetti. E evidente che tali imprese hanno, da un lato gli stessi bisogni formativi delle grandi imprese, dall'altro però non posseggono le medesime capacità di risposta a tali bisogni. A tale riguardo alcuni paesi sembrano essere molto più avanti di altri nel dare risposta a tali specificità.

### 2.3 *Gli attori istituzionali: ruoli e competenze*

Anche sul piano degli attori coinvolti nel governo del sistema, in tutti i paesi si riscontrano alcuni aspetti comuni. E in genere il Ministero del Lavoro l'organismo responsabile della programmazione; spesso viene coinvolto anche il Ministero dell'educazione; mentre il primo opera principalmente sul piano delle politiche del lavoro e delle politiche economiche, il secondo interviene con misure di politiche culturali e sociali. Ai livelli operativi sono coinvolti istituzioni regionali e settoriali, il grado del loro coinvolgimento varia in relazione ai contesti più generali di ordine politico. Per esempio in Gran Bretagna, un processo vasto di privatizzazione assieme ad un forte processo di *deregulation* della formazione continua ha posto al centro il ruolo delle imprese che, insieme ai centri di formazione, assumono l'iniziativa.

Il forte rilievo che riveste la formazione continua per occupati e disoccupati, come per le imprese, ha condotto in tutti i paesi ad un forte coinvolgimento delle parti sociali, che si rivela molto più importante che non in altri settori educativi. Le parti sociali e gli organi di governo cooperano strettamente in diverse sedi; il modello tripartito è indubbiamente un carattere comune del maggior numero di paesi; va precisato che in alcuni casi, il declino nella partecipazione dei lavoratori ai sindacati, e la strutturale debolezza degli stessi, non garantiscono, al di là di procedure formalmente definite, la tutela degli interessi dei lavoratori. Se pure vi è un generale consenso delle parti sociali a riguardo dei compiti e del significato della formazione continua, vi è naturalmente una diversità di interesse. Le imprese sono attente al concreto contributo della formazione alle competenze necessarie, i sindacati enfatizzano la possibilità di sostegno alla mobilità e quindi gli aspetti della certificazione. Per queste ragioni, là ove vige un modello tripartito, si tratta di un equilibrio di interessi nel quale l'organo di governo ha un ruolo di intervento, a secondo dei paesi, più o meno rilevante.

### 2.4 *Meccanismi e fonti di finanziamento*

Come vario è il tipo di cooperazione e coinvolgimento di organi di governo, imprese, e sindacati, allo stesso modo molto differenziato è il sistema di finanziamento. A riguardo è, non di meno, possibile individuare alcuni caratteri comuni.

In genere le imprese finanziano la formazione che realizzano, mentre le misure rivolte al mercato esterno del lavoro sono sostenute congiuntamente da lavoratori e imprese o sostenute attraverso fondi pubblici basati su specifiche forme di tassazione.

Le fonti di finanziamento della FPC sono diverse: imposizioni fiscali, contribuzioni di imprese e dei singoli lavoratori, quote di partecipazione. In ogni caso sono due gli orientamenti più diffusi:

1. le imprese essenzialmente si fanno carico dei costi della formazione che supporta il perseguimento di proprie strategie di breve e medio periodo, in genere non richiedono alcun costo al personale;
2. l'offerta orientata a problemi del mercato del lavoro (disoccupati, persone in mobilità) è finanziata da contributi delle imprese e dei lavoratori stessi e da fondi derivati da altre entrate fiscali.

In tre Stati membri dell'Unione Europea, la formazione in impresa è regolata da specifiche normative. Sulla base di una normativa del 1971, come è ben noto, in Francia le imprese sono chiamate a destinare una percentuale del costo salariale totale alla formazione continua. Tale percentuale è passata nel 1993, dallo 0,8% all'1,5%. Simile regolamentazione si riscontra in Grecia, ove la percentuale da destinare, per legge, alla formazione continua è dello 0,45%.

In Belgio un accordo collettivo prevede che le imprese private impegnino lo 0,1% della massa salariale per attività di orientamento agli inoccupati di lunga durata e una quota addizionale dello 0,15% per la formazione di occupati a rischio.

## 2.5 Dimensione regionale

In diversi paesi si rileva una tendenza al rafforzamento della dimensione regionale di governo. In Belgio, per esempio, nell'ambito di un'ampia riforma, le tre regioni (Fiandra, Vallonia, Bruxelles) hanno assunto la responsabilità di governo della formazione professionale, iniziale e continua, mentre le due grandi agenzie per l'impiego (VDBA e FORM) sono state trasformate nei maggiori fornitori di formazione, nell'ambito delle proprie regioni.

In Spagna, alcune regioni, quali le Province Basche, la Catalogna, Valencia, la Galizia e l'Andalusia hanno assunto competenze importanti nel campo della formazione continua, pur rimanendo di responsabilità del Ministero del Lavoro, la definizione dei curricula formativi.

In Francia, paese tradizionalmente fondato su forti organi di governo centrali, le regioni hanno ricevuto compiti e responsabilità, a partire dalla riforma del 1992, che prima competevano alle amministrazioni centrali. Dal 1983 in ciascuna delle 26 regioni opera un *Comité Régional de la Formation Professionnelle, de la promotion Sociale et de l'Emploi* (CORF) nel quale sono rappresentati lo Stato, le parti sociali e la regione stessa, con un ruolo significativo nell'indirizzo e sviluppo dell'offerta di formazione continua.

Un'eccezione al processo di regionalizzazione delle competenze in materia di formazione professionale continua si ha nei nuovi Länder tedeschi. In essi a seguito del declino dell'occupazione e al forte processo di privatizzazione (11.000 aziende privatizzate su 12.000) è stato necessario un massiccio intervento dello Stato federale per fronteggiare il declino della formazione in impresa e l'emergere di nuovi bisogni formativi.

## *2.6 La tutela del diritto alle pari opportunità di accesso alla formazione professionale continua*

La necessità di tutelare tale diritto è riconosciuta in tutti i paesi membri dell'Unione ed un miglioramento nelle condizioni di accesso si è verificato in tutti gli Stati membri. Non di meno, persistono importanti aree di ineguaglianza, a livello territoriale, settoriale, in relazione alle diverse dimensioni delle imprese e in fine in relazione al genere (la specificità dei vincoli all'accesso della componente femminile non è adeguatamente considerata).

Politiche attive per rimuovere condizioni di discriminazione sono state definite e sperimentate in diversi paesi. Le formule sono diverse. Sino ad oggi le misure in favore dell'accessibilità sono prevalentemente a carattere finanziario quando indirizzate ad organizzazioni, di tipo diverso quando indirizzate a singoli.

La forma prevalente di azione in favore della accessibilità, a riguardo delle organizzazioni, è rappresentata dalla costituzione di fondi attraverso contributi delle imprese o attraverso contributi obbligatori sia delle imprese, sia dei lavoratori. Simili contribuzioni obbligatorie, stabilite da leggi e da accordi, su base nazionale, si ritrovano in Francia, Spagna, Danimarca, Irlanda e Grecia. In Belgio e in Olanda, sono previsti fondi istituiti in base ad accordi settoriali. In genere tali fondi sono utilizzati per finanziare programmi indirizzati a occupati in settori critici o appartenenti a fasce deboli (meno qualificati) e/o a rischio, per il finanziamento dei congedi, e infine per la formazione dei disoccupati o per programmi di re-ingresso.

L'incentivazione della partecipazione di singoli si basa soprattutto sulla offerta di servizi informativi sulle opportunità formative, a questo riguardo i paesi ove si incontrano le esperienze più efficaci ed avanzate sono: la Gran Bretagna, la Danimarca, la Germania e l'Olanda.

In alcuni paesi sono previsti sussidi a disoccupati che partecipino ad iniziative formative, si tratta in genere di un sussidio che si aggiunge a quelli già percepiti quali disoccupati; essi sono finalizzati a motivare la partecipazione e a sostenere i costi di viaggio e acquisto di materiali didattici; in alcuni casi, sono riconosciuti i costi sostenuti per la cura dei bambini; lo Stato assume l'onere attraverso un contributo finanziario diretto oppure attraverso il sostegno di adeguate strutture di servizio, nei centri di formazione.

In alcuni casi sono previsti contributi anche per occupati.

Infine un istituto di particolare rilievo è la valutazione e certificazione di qualifiche acquisite sia attraverso percorsi formativi tradizionali sia nel

corso della esperienza di lavoro. In questo modo è possibile per esempio rimuovere barriere all'accesso per mancanza di requisiti formali, quali specifici titoli di studio. In Gran Bretagna il modello *Accreditation of Prior Learning* è stato avviato di recente, sulla base della ormai diffusa esperienza di assessment legata al modello "Occupational Standard". In Germania lavoratori con esperienza di lavoro appropriata possono ottenere la relativa qualifica senza dover frequentare i normali percorsi formativi previsti.

*L'open and flexible learning* costituisce un'altra forma efficace di sostegno alla accessibilità dei singoli; in Danimarca, per esempio, dettagliate fonti statistiche documentano l'importante ruolo rivestito dalla OFL nella formazione delle donne.

In alcuni paesi al fine di accrescere la flessibilità di accesso sono stati stabiliti modelli di "Credito formativo". La Gran Bretagna costituisce l'esperienza più consolidata, in Olanda è tema oggetto di discussione da diversi anni.

### 2.7 Qualità e certificazione della formazione professionale continua

La questione della "sicurezza qualità" e della "certificazione" costituiscono terreni di frontiera, temi che rapidamente vanno assumendo importanza determinante per lo sviluppo di un solido sistema di formazione professionale continua.

Qualità è termine generale che comprende un vasto arco di questioni: i temi della qualità e rilevanza dei risultati dei processi formativi, della qualità dei contenuti e programmi formativi, dei processi, delle strutture e dei formatori.

La questione della qualità e della certificazione possono essere intese come strettamente interdipendenti; il riconoscimento della qualità attraverso adeguati processi di assessment porta alla certificazione.

In tutti i paesi vi sono segnali che questi temi vanno assumendo sempre più rilievo; nel corso del 1993, non a caso Germania e Francia hanno chiesto e ottenuto di istituire a livello comunitario una apposita commissione alla quale unico paese assente, probabilmente per "distrazione", è l'Italia.

In tutti i paesi sono state messe in atto misure di "sicurezza qualità" per le iniziative formative a finanziamento pubblico. Esse sono rappresentate da forme di omologazione/accreditamento di centri oppure di monitoraggio delle iniziative, basate su appositi standard di riferimento.

Si riscontano inoltre forme di "sicurezza qualità" basate sulla certificazione della rispondenza dei trainer a specifici standard professionali, un tipico esempio è ancora costituito dal modello britannico "occupational standard".

Infine appartengono a azioni in favore della qualità tutte le iniziative di orientamento, consulenza sviluppati da network accreditati di specialisti; significative esperienze si ritrovano in Gran Bretagna e Portogallo.

## Bibliografia - Riferimenti essenziali

- ALESSANDRINI, G., *La formazione Continua nella Organizzazione*, Tecnodid, Napoli, 1994.
- BECELLONI, G., *Processi culturali e nuovi soggetti sociali. Prospettive di educazione permanente in uno scenario mutevole*, in "Educazione permanente", n° 2, 1990.
- BRANDSMA, J., KESSLER, F., MUNCH, J., *Continuing Vocational Training in Europe; state of the art and perspectives*.
- BRUNETTA, R., TRONTI, L. (a cura di), *Rapporto '90-'91 Lavoro e Politiche della Occupazione in Italia*, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.
- Céreq, *Rapport pour le programme FORCE: Le Système Français de Formation Professionnelle Continue*, Marseille, 1994.
- CNEL, *La politica dei redditi tra impegni del Governo e concertazione delle parti sociali*, Roma, 1993.
- CNEL, *L'evoluzione della situazione economica e finanziaria nei documenti di programmazione tra la fine del 1991 e l'inizio del 1993*, Roma, 1993. Mimeo.
- Commission des Communautés Européennes, Task Force Ressources Humaines, Bureau d'Assistance Technique FORCE, *Tableau de Bord de la Formation Professionnelle Continue: Essai de Comparaison*, Mars 1993.
- Commission des Communautés Européennes, Task Force Ressources Humaines, Education Formation Jeunesse: *Tableaux Synoptiques: données disponibles dans les douze états membres concernant la formation professionnelle continue*.
- Commission of the European Communities, Task Force Human Resources, Education Training Youth, *Compendium Projects 1991-1993*.
- INFELISE, L., (a cura di) *La Formazione Continua in Italia: Situazione Attuale e Misure di Promozione del suo Sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1995 (ISFOL/Strumenti e ricerche).
- INFELISE, L., *Standard di qualità delle competenze*, in "Professionalità", Editrice La Scuola, n° 22, luglio-agosto 1994.
- INFELISE L., *La formazione in Impresa: Nuove Frontiere in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- INFELISE, L., *Formazione professionale continua e formazione professionale continua superiore: quadro legislativo ed istituzionale; Formazione professionale continua superiore: il ruolo dei diversi attori*, in AVVEDUTO, S., MOSCATI, R., "Oltre la laurea", Franco Angeli, Milano, 1992.
- INFELISE, L., *La formazione continua in Italia*, in "Professionalità", Editrice La Scuola, n° 9, maggio-giugno 1992.
- INFELISE, L., *Il ruolo delle parti sociali nella formazione continua in Italia*, Human Resources Task Force - CEE, rapporto non pubblicato, Febbraio 1991.
- INFELISE, L. (a cura di), *ITEM Itinerari e modelli di formazione. Strumenti di lettura*, Etas Libri, Torino, 1989.
- ISFOL, "Atti della Conferenza FORCE in Italia" *La Politica Contrattuale nel Campo della Formazione Professionale Continua: Esperienze Europee*, Roma, Maggio 1994.
- Istituto G. Tagliacarne, *La formazione professionale continua nelle aziende del settore agroalimentare*, Stampa Albagraf, Pomezia (RM), 1994
- NICOLI, D., *Il sistema della formazione professionale italiana: un'interpretazione sociologica*, in AA.VV., "Ricerca e formazione in Italia", Franco Angeli, Milano, 1992.
- PELLEGRINI, C. (a cura di), *Analisi della politica contrattuale nel campo della formazione continua*, Franco Angeli, Milano, Luglio 1994 (ISFOL/Strumenti e ricerche).
- TOMASSINI, M., *Alla ricerca dell'organizzazione che apprende*, Edizioni Lavoro, Roma, 1993.