

Con il presente editoriale<sup>1</sup> vogliamo richiamare l'attenzione del lettore su *due questioni* che oggi sono oggetto di dibattito e che hanno riflessi importanti sulla via italiana del sistema educativo di Istruzione e Formazione e sul (sotto)sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) in particolare:

1. le *Linee Guida* previste dall'art. 52 della Legge 35/2012 che dovranno definire una filiera professionalizzante che tiene conto del più ampio quadro della Strategia "Europa 2020" ;
2. il Disegno di legge recante *disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, approvato dal CdM il 23 marzo 2012.

L'editoriale prosegue, come terzo punto, con alcune considerazioni sui principali orientamenti che emergono da recenti ricerche pubblicate dal Ministero del Lavoro. Ci soffermeremo, in particolare, sui seguenti testi:

- i *Percorsi di Istruzione e Formazione Professionale a. f. 2009-10 e 2010-11. Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e formazione* (Gennaio 2011);
- il *Monitoraggio sull'apprendistato. XII Rapporto. Annualità 2009 e 2012* (Dicembre 2011);
- il *XII Rapporto sulla Formazione continua. Annualità 2010-2011* (Gennaio 2012).

## **1. "Linee guida per la filiera professionalizzante" e strategia "Europa 2020"**

Riassumiamo la complessa problematica richiamando l'attenzione su alcuni aspetti.

### **1.1. Quali prospettive per la IeFP del privato sociale?**

È una delle domande che gli Enti di Formazione Professionale (FP) aderenti a CONFAP e FORMA hanno posto alle Istituzioni promuovendo l'iniziativa "*C'è qualcosa di più*", realizzata il 31 maggio e il 1 giugno 2012.

Questi Enti sono stati i principali protagonisti di una sperimentazione che ha dato, come risultato, l'organizzazione di un'offerta formativa che ora è messa a regime ed

- "*è apprezzata dai giovani*" e "*voluta dalle imprese*";
- "*è costruita su un percorso formativo che punta alla formazione culturale e professionale dei giovani*";
- "*è inserita a pieno titolo all'interno del 2° ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*";
- "*è espressione del pluralismo istituzionale e formativo in quanto coinvolge i soggetti del privato sociale nell'azione educativa e formativa dei giovani*".

---

<sup>1</sup> L'editoriale è opera congiunta del condirettore della Rivista Mario Tonini (Presidente CNOS-FAP) e Guglielmo Malizia (Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana).

Per queste ragioni gli Enti sopra richiamati hanno proposto che questa offerta, ancora precaria per molti aspetti:

- *“sia resa stabile all’interno della filiera professionalizzante”*;
- *“diventi una opportunità in tutti i territori italiani”*;
- *“sia sostenuta economicamente, anche perché fa risparmiare lo Stato e la collettività”*.

Così recita la Proposta degli Enti di Formazione Professionale aderenti a CONFAP e a FORMA (maggio 2012).

La richiesta trova il suo fondamento in un documentato successo dei percorsi di IeFP, che si sono rivelati capaci di contenere la dispersione scolastica e promuovere l’occupazione giovanile. Dispersione scolastica e disoccupazione giovanile oggi hanno costi elevati e risultano sempre meno sostenibili in un tempo di razionalizzazione della spesa e di maggiore finalizzazione della stessa alle reali esigenze delle persone e della società. Le somme destinate alla IeFP, pertanto, sono un vero investimento.

Come rendere questa offerta formativa, che si è rivelata di successo, *“stabile”* e, in prospettiva, *“una opportunità in tutte le regioni italiane”*?

C’è chi sostiene che la sperimentazione, molto monitorata sul percorso formativo (gradimento dell’offerta da parte degli allievi, successo formativo dei medesimi, aspetti educativi, culturali e professionali del percorso formativo, ecc.) non sia stata accompagnata, contemporaneamente, da un presidio dei vari livelli di governo. I risultati di questa carenza sarebbero sotto gli occhi di tutti: oggi l’offerta formativa erogata dai soggetti del privato sociale è *“contingentata”*, la sua diffusione è *“a macchia di leopardo”*, in molti territori viene sostituita dall’intervento dell’Istituto Professionale di Stato che, anziché agire *“in via sussidiaria”*, interviene in maniera *“ordinaria”* perché le Regioni, obbligate a soddisfare la domanda di frequenza senza le adeguate risorse finanziarie, si vedono spinte a spostare la programmazione dell’offerta formativa all’interno delle istituzioni scolastiche statali, già finanziate. La IeFP del privato sociale, invece, in piccola parte grava sul bilancio dello Stato, per la parte restante grava sul bilancio regionale e non più sui fondi europei dopo la sua messa a regime.

Se questi pericoli, oggi chiaramente denunciati, non saranno affrontati, anche l’invocata realizzazione di una *“offerta coordinata, a livello territoriale, tra i percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e di quelli di Istruzione e Formazione Professionale di competenza delle regioni”* prevista dalla legge 35/2012 (la c.d. Semplifica Italia), corre il pericolo di risolversi in un’offerta che privilegia solo quella degli Istituti Professionali di Stato a scapito di quella erogata dalle istituzioni formative accreditate. Ancora una volta, dunque, anche in questo particolare ambito educativo, la strategia andrebbe nella direzione di *“più Stato”* e *“meno società civile”* e, di conseguenza, *“più spesa per la collettività”* e *“meno pluralismo istituzionale e formativo”*, come denunciato dalla Proposta CONFAP e FORMA di maggio 2012.

## **1.2. Linee Guida in attuazione dell’art. 52 della L. 35/2012: alcune considerazioni**

Come accennato sopra, la Legge 35/2012, all’art. 52, prevede l’adozione di **Linee Guida** che contengono regole per:

- *realizzare*, a livello territoriale, *un coordinamento* tra le offerte erogate dai vari soggetti che operano nel comparto professionalizzante;
- *favorire* la costituzione di *poli tecnico - professionali*;
- *promuovere* la formazione nei *percorsi in apprendistato*;
- *razionalizzare* l'offerta degli *Istituti Tecnici Superiori (ITS)*;
- *raccordare* questa complessa offerta con i fabbisogni formativi e professionali delle filiere produttive.

Gli obiettivi sottesi alle Linee guida sono ambiziosi e complessi, soprattutto perché i soggetti coinvolti sono diretti da diversi livelli di governo e sono sostenuti da forme di finanziamento differenziate.

Obiettivi ambiziosi e complessi, si diceva, perché queste Linee Guida dovranno individuare modalità operative per rispondere ad esigenze non facilmente conciliabili: le Regioni devono programmare una offerta formativa che deve tenere conto dei diritti formativi delle persone, rispondere alle esigenze formative dei vari contesti territoriali, armonizzare e razionalizzare, se necessario, l'offerta formativa del (sotto)sistema di IeFP oggi erogata dalle istituzioni formative accreditate (i CFP) in via ordinaria e dagli Istituti Professionali in via sussidiaria, valorizzare l'apporto formativo delle imprese, rendere l'istituto dell'apprendistato realmente formativo, offrire ai giovani un cammino formativo graduale, coerente e progressivo fino ai livelli superiori non universitari.

Quali condizioni dovrebbero essere esplicitate per realizzare questi obiettivi e scongiurare i pericoli sopra richiamati?

Una prima condizione, a giudizio di molti, dovrebbe essere quella che crea *pari condizioni di sostenibilità* tra i soggetti coinvolti nell'organizzazione dell'offerta del comparto professionalizzante. È visibile, in questo momento, la *"fragilità strutturale e finanziaria"* dell'*istituzione formativa accreditata* (il CFP) rispetto all'Istituto Professionale o Tecnico statale.

Nel medio termine, solo la piena attuazione del Titolo V della Costituzione riformata e la conseguente attuazione del c.d. federalismo fiscale potranno dare alle Regioni la possibilità di costruire una filiera professionalizzante stabile, dove tutti i soggetti coinvolti potranno agire secondo le proprie specificità.

Nell'immediato resta urgente in primo luogo *"stabilizzare"*, progressivamente *"razionalizzare"* e *"adeguare"* il finanziamento statale con quanto impegnato dalle Regioni per rispondere alla domanda dei giovani e delle famiglie e rendere così il (sotto)sistema coerente con i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

Oggi, a fronte di un numero sempre maggiore di iscritti ai percorsi di IeFP il trend del finanziamento è diminuito. Il riparto nazionale, infatti, è attualmente di 189 milioni di euro contro gli oltre 200 milioni degli anni duemila. Accanto a questa cifra lo Stato impegna circa 100 milioni di euro per il finanziamento delle attività formative in apprendistato.

Tutto l'attuale contributo statale per i percorsi di IeFP (e non solo l'80%) dovrebbe essere destinato alle istituzioni formative accreditate dal momento che l'offerta formativa *"sussidiaria"* dell'Istituto Professionale di Stato deve avvenire *senza oneri aggiuntivi per lo Stato* (Intesa Stato - Regioni del 16 dicembre 2010, Capo V, comma 1). È anche auspicato da più parti che l'eccedenza delle somme stanziare per le attività

formative in apprendistato siano devolute a sostegno delle somme per la IeFP, storicamente sempre carenti rispetto alla domanda di formazione dei giovani.

Una seconda condizione è legata all'accreditamento delle istituzioni formative.

È stato osservato come le prime rilevazioni effettuate sul (sotto)sistema di IeFP mettano in evidenza che in molti territori l'offerta dell'Istituto Professionale di Stato - che doveva essere sussidiaria e svolgere un ruolo integrativo e complementare (DPR. 87/2010) - tende a collocarsi come ordinaria.

Anche la scelta dell'offerta sussidiaria integrativa largamente preferita dall'Istituto Professionale di Stato rispetto a quella complementare - offerta quinquennale con possibile uscita dopo il triennio - sembra mostrare le prime criticità individuabili nell'incoerenza tra le finalità proprie del percorso quinquennale rispetto a quelle proprie della IeFP triennale e quadriennale.

Se queste considerazioni si riveleranno fondate si renderanno necessari degli aggiustamenti all'accreditamento vigente. Solo un accreditamento che detta regole univoche per tutti i soggetti che agiscono nel (sotto)sistema e ne definisce con chiarezza gli aspetti peculiari può essere di aiuto alla scelta dei giovani delle famiglie. Restano ancora da definire, in maniera univoca e per tutto il territorio nazionale le caratteristiche che devono essere possedute da tutti i soggetti in termini di risorse umane, strumentali, finanziarie, di rete e di relazioni con il territorio, coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni (Capo III, D. Lgs. 226/05).

A molti appaiono queste solo alcune delle condizioni di base per dare vita ad un'offerta formativa completa all'interno di *reti territoriali stabili*, siano esse nella versione dei poli tecnico - professionali, siano esse in quella della formazione all'interno del contratto di apprendistato.

Una terza condizione è legata alla visione organica dell'intera filiera professionalizzante. Qual è l'obiettivo che si vuole raggiungere con la costruzione dell'intera filiera?

Mentre appaiono del tutto condivisibili le indicazioni contenute nel comma 2 dell'articolo 52 (legge 35/2012), vengono sollevate delle perplessità nel "raccordo" tra l'offerta triennale e quadriennale del (sotto)sistema di IeFP e quella superiore erogata dagli Istituti Tecnici Superiori. Tra queste due offerte esiste un vuoto, oggi colmato solo da sperimentazioni di un anno per l'esame di Stato.

Non mancano coloro che insistono sulla necessità di delineare un percorso unitario e coerente, che dalla qualifica proceda al diploma professionale e crei le condizioni perché un giovane possa accedere direttamente alla formazione superiore senza dover entrare, necessariamente, nel sistema scolastico come è, invece, previsto dal vigente Dpcm del 25 gennaio 2008.

### **1.3. La IeFP nel quadro della Strategia Europa 2020**

La sperimentazione della IeFP italiana, come più volte riportato da questa Rivista, ha consolidato in questi anni anche una *dimensione "europea"* che vogliamo di seguito richiamare brevemente.

Di fronte alla svolta epocale risultante dalle sfide della globalizzazione e della nuova economia basata sulla conoscenza e nel contesto di una crisi economica e finanziaria che sta scuotendo l'Europa, l'UE ha individuato nel programma "Europa 2020" una strategia che dovrebbe consentire al nostro Continente di uscire più forte dalla situazione di grave difficoltà in cui versa l'Unione<sup>2</sup>. La meta a cui si punta è quella di portare l'economia di mercato sociale dell'UE ai più alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. A questo fine sono state indicate tre priorità: crescita intelligente, che mira a sviluppare un'economia fondata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile, che intende promuovere un'economia più efficiente dal punto di vista delle risorse, più verde e più competitiva; crescita inclusiva, che vuole realizzare un'economia con un alto tasso di occupazione in modo da incrementare la coesione sociale e territoriale. Gli obiettivi principali sono cinque e qui a noi interessa sottolineare soprattutto uno che ci riguarda più da vicino: il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato. Inoltre, la Commissione Europea ha previsto sette iniziative "faro" per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario, tra cui vale la pena richiamarne due: "Youth on the move" per potenziare l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione e favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro; "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" allo scopo di permettere alle persone di elevare le proprie competenze in tutto l'arco della vita e di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro.

Si tratta di traguardi ambiziosi, ma raggiungibili e la *IeFP* può dare un contributo *determinante* se verranno consolidate e sviluppate le tendenze riguardo ad obiettivi e strategie che nel decennio passato l'hanno caratterizzata a livello sia di Commissione Europea che degli Stati membri. Si tratta, infatti, di orientamenti di notevole interesse formativo globale oltre che specificamente istruttivo e formativo-professionale che intendiamo ricordare nel prosieguo<sup>3</sup>.

Un primo orientamento consiste nel considerare l'IeFP all'interno della prospettiva globale dell'apprendimento *per tutto l'arco della vita*: prospettiva che dovrebbe permettere alla persona di acquisire costantemente durante l'intera esistenza conoscenze, valori, atteggiamenti, competenze e qualificazioni vitali e professionali. Entro tale contesto, l'IeFP va intesa come un'offerta sistematica di esperienze di sviluppo personale comprensive di aspetti culturali e sociali e non solo economici. In altre parole, i sistemi di IeFP devono essere centrati sul soggetto che apprende e, pertanto, si devono caratterizzare per l'apertura e la flessibilità e per la capacità di fornire non solo conoscenze e competenze corrispondenti a lavori specifici, ma anche di preparare all'inserimento nella vita e nell'ambiente di lavoro. L'IeFP deve essere fondata su una cultura dell'apprendimento, capace di rendere gli individui autonomi, attrezzati cioè a prendere progressivamente in mano la gestione della propria

---

<sup>2</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione. *Europa 2020*. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

<sup>3</sup> Cfr. G. MALIZIA - C. NANNI - M. TONINI, *L'Istruzione e Formazione Professionale in Italia. Valutazione e prospettive del decennio*, in "Orientamenti Pedagogici", 58 (2012), n. 3 (in corso di pubblicazione).

formazione. Un compito importante è anche quello di garantire una transizione senza problemi tra il sistema educativo e quello produttivo.

Un secondo grande orientamento è che al centro dell'offerta formativa, intesa nella logica del servizio, vengono posti i *giovani in obbligo di istruzione e formazione*, nessuno escluso. La loro educazione non comprende unicamente la trasmissione di saperi e competenze, ma implica altre dimensioni oltre a quella formativa professionale, che pure resta fondamentale. Il sistema di offerta mira al perseguimento del loro progetto di vita e di lavoro, attraverso una proposta coerente con la specifica realtà dell'allievo. Il processo di personalizzazione permette di tenere conto della pluralità dei fattori in gioco, introducendo l'idea che ogni allievo ha una propria modalità di apprendimento e una propria tempistica, oltre che attitudini personali e propensioni da sviluppare e potenziare.

Il diritto a una istruzione e a una formazione prolungata per tutti i giovani entro un'offerta *unitaria e diversificata* è un altro orientamento comune nell'UE. La ragione principale consiste nel fatto che l'inserimento nella società esige in tutti i campi un livello di conoscenze e di competenze accresciute rispetto al passato. Tale strada può assicurare ai giovani quell'ampia preparazione di base idonea a promuovere la crescita personale, l'orientamento, la prosecuzione degli studi, l'inserimento nell'attività lavorativa e la partecipazione responsabile alla vita democratica.

Il diritto a cui si è appena accennato si traduce, sul piano strutturale, in una serie di *orientamenti* fondamentali. Anzitutto, il ciclo secondario deve essere aperto a tutti, offrire a ciascuno le opportunità più ampie di apprendere, evitare gli sbocchi senza uscita verso livelli superiori, conservare in tutte le filiere elementi essenziali comuni, consentire di rettificare le proprie scelte in itinere e prevedere ponti o moduli di collegamento tra i vari indirizzi. Inoltre, si raccomanda di assicurare la trasparenza e la semplicità delle strutture, una definizione chiara dell'identità delle opzioni e degli indirizzi, l'indicazione di sbocchi reali e realistici.

Il punto più delicato è quello che riguarda la realizzazione di un *mix di integrazione e di diversificazione*. Per quanto si riferisce alla prima è essenziale realizzare due tipi di integrazione. Anzitutto tra diversi livelli del sistema e in particolare fra l'istruzione e la formazione secondaria da una parte e l'università dall'altra. Una seconda modalità va attuata all'interno della stessa scuola secondaria e della Formazione Professionale tra i cicli, le sezioni, le classi, i corsi, combattendo la frammentazione mediante la definizione di aree comuni di conoscenze e di competenze, la garanzia della compatibilità dei metodi e la preparazione di progetti unitari di scuola/centro. Da questo punto di vista è anche importante un rinnovamento dei programmi che preveda un'associazione stretta fra la teoria e la pratica.

Al tempo stesso, la *diversificazione* dovrà essere la più ampia: nel senso che l'istruzione e la formazione potranno essere a tempo pieno o a tempo parziale e generale, tecnica o professionale e dovranno coinvolgere oltre alla scuola, la formazione professionale e le diverse agenzie di socializzazione interessate. Nel contesto di tale differenziazione si tende ad assicurare un sistema adeguato di passerelle tra i vari indirizzi.

Un problema che si pone a questo riguardo in molti Paesi europei è costituito dalla percentuale consistente di *insuccessi* scolastici nella scuola secondaria. Non tutti i

giovani sono motivati a frequentare una scolarità lunga di tipo generale e in certi Stati, soprattutto di forte immigrazione, il tasso di insuccesso può raggiungere un terzo degli iscritti. La diversificazione è l'unica via di uscita sul piano strutturale: in altre parole deve rimanere il diritto a una istruzione e formazione prolungata, ma le forme possono e debbono essere varie. Quello che è importante è evitare di imporre gli stessi standard, obiettivi, contenuti, metodi a tutti, indipendentemente dai punti di partenza, dalle abilità e dalle attese di ciascuno.

Il sistema di offerta è regolato da un insieme di *mete e di standard* formativi sotto forma di saperi e competenze, articolati in abilità/capacità e conoscenze. Essi comprendono quanto stabilito in riferimento all'obbligo di istruzione e si articolano secondo le caratteristiche peculiari dei percorsi previsti e possibili. Tali mete e standard, in quanto livelli essenziali delle prestazioni, mirano alla riconoscibilità e comparabilità degli apprendimenti a garanzia degli utenti e degli altri soggetti coinvolti. Essi costituiscono il parametro di riferimento per la valutazione degli apprendimenti dei destinatari.

La competenza non è un fenomeno assimilabile al saper fare, ma un modo di essere della persona che ne valorizza tutte le potenzialità. *Lavorare per competenze* significa favorire la maturazione negli allievi della consapevolezza dei propri talenti, di un rapporto positivo con la realtà sostenuto da curiosità e volontà, in grado di riconoscere le criticità e le opportunità che si presentano, in modo che possano essere capaci di assumere responsabilità autonome nella prospettiva del servizio inteso come contributo al bene comune. Inoltre, come evidenziano i documenti dell'UE, le competenze-chiave svolgono una funzione centrale nella società della conoscenza, in quanto forniscono un apporto essenziale alla motivazione e alla soddisfazione dei lavoratori, garantiscono loro una flessibilità più grande, permettono di adeguarsi in maniera più veloce a un mondo in continuo mutamento e sempre più interdipendente e contribuiscono notevolmente all'innovazione, alla produttività e alla competitività.

La Strategia di Lisbona ha avviato una serie di iniziative nel decennio passato, che si consolideranno nel presente, allo scopo di rendere *fruibili* le opportunità di istruzione, formazione e lavoro esistenti nella realtà europea, cercando di superare due tipi di carenze: di trasparenza di titoli e qualifiche e di disposizioni che consentano ai cittadini di trasferire le proprie competenze da un sistema a un altro. Pertanto, per favorire la mobilità e l'apprendimento permanente si è introdotto il Quadro unico europeo per la trasparenza "Europass", consistente in una raccolta personale e coordinata di documenti di cui i cittadini possono servirsi per meglio comunicare e presentare le proprie qualifiche e competenze in tutta l'UE. Al fine di potenziare la qualità dei sistemi educativi, è stata creato un quadro comune di garanzia della qualità in tema di istruzione e di formazione. Per promuovere e rafforzare la partecipazione all'apprendimento senza frontiere per tutti è stato istituito il Sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET), uno strumento tecnico per il trasferimento, il riconoscimento e l'accumulo dei risultati dell'apprendimento, conseguiti in contesti formali, non formali e informali, ai fini dell'ottenimento di una qualifica. Da ultimo, allo scopo di definire un codice di riferimento comune per i sistemi di istruzione e di formazione fondato sui risultati di apprendimento, è stato introdotto il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) che consiste in una griglia di

referenziazione, mirata a porre in relazione le differenti qualifiche rilasciate negli Stati dell'UE.

L'elemento centrale di una formazione per competenze è costituito dalla possibilità di privilegiare l'azione, significativa ed utile, in quanto situazione di apprendimento reale ed attivo che consente di porre il soggetto che apprende in relazione "vitale" con l'oggetto da conoscere. Il discente è collocato in tal modo nella condizione di fare *un'esperienza culturale* che ne mobilita le capacità e ne sollecita le potenzialità positive. Il sapere si mostra a lui come un oggetto sensibile, una realtà ad un tempo simbolica, affettiva, implicativa, pratica ed esplicativa.

In un contesto sociale e lavorativo in continuo cambiamento, l'orientamento assume un ruolo *cruciale* e deve costituire una parte integrante di ogni offerta di IeFP. Esso dovrà rispondere al tempo stesso ai bisogni delle persone, delle famiglie e delle imprese e tener conto delle esigenze di ciascun allievo così come della sua situazione e del luogo dove ci si trova a vivere. La scelta di un programma di IeFP dovrà essere fondata su una valutazione seria delle attese, capacità, attitudini, atteggiamenti e personalità del giovane nel quadro di un processo educativo continuo. L'orientamento dovrà preparare alla possibilità di cambiamenti frequenti di carriera durante la vita lavorativa: sarà una funzione propria di ogni scuola o centro, come di altre strutture accessibili all'insieme della popolazione.

Le risorse umane impegnate nelle attività formative sono a loro volta caratterizzate da una piena visione professionale fondata sulla libertà di insegnamento, non a carattere prestativo ma tesa ad una formazione efficace. Entro questo quadro, i docenti risultano in grado di operare nella logica del *lavoro d'équipe* al fine di condividere il progetto formativo e svolgere le attività collegiali di supporto, gestire relazioni educative con i destinatari, programmare, realizzare e valutare occasioni di apprendimento attive ed efficaci all'interno di un particolare ambito del sapere, coordinare e collaborare entro attività a carattere interdisciplinare, impegnarsi all'esterno negli ambienti di apprendimento reali. Questa impostazione richiede il coinvolgimento di una pluralità di figure professionali distinte in docenti ed esperti e necessita di una figura forte di coordinatore dell'équipe.

È sotto l'occhio di tutti che lo Stato non è più in grado di solo di affrontare i problemi educativi. La sua azione chiede di essere completata dall'intervento del "privato sociale" o "terzo settore" e del mercato; cioè bisogna ipotizzare una *dinamica sociale a tre dimensioni: stato, privato sociale, mercato*. Il "privato sociale" comprende le iniziative che, pur promosse da privati, sono finalizzate a scopi pubblici: pertanto, esse dovrebbero essere sostenute dal denaro di tutti. Si dovrebbe, inoltre, fare ricorso al mercato libero per utilizzare anche le sue grandi risorse: a condizione che siano garantite la qualità del servizio e l'eguaglianza delle opportunità. Nel quadro di una dinamica sociale a tre dimensioni il ruolo dello Stato consiste nel guidare l'evoluzione dell'IeFP, nel facilitare, coordinare, assicurare e valutare la realizzazione di un'offerta di qualità e nel garantire l'accesso a tutti.

Il sistema di offerta di percorsi formativi professionalizzanti include anche i principi del pluralismo e della sussidiarietà. In forza del primo, si prevede la presenza di una *pluralità di istituzioni scolastiche e formative*, gestite sia da soggetti pubblici sia da privati, caratterizzate da culture e visioni pedagogiche peculiari, collocate entro i

contesti territoriali di riferimento, e tutte poste nella condizione di pari dignità e di non discriminazione, cui l'allievo può accedere liberamente esercitando il proprio diritto di scelta libera e consapevole, sulla base di un servizio orientativo efficiente.

In forza del principio di *sussidiarietà*, le diverse istituzioni attive nel sistema educativo di istruzione e formazione - Stato e autonomie locali - sono tenute a creare le condizioni che permettono alla persona e alle aggregazioni sociali (compresa la famiglia) di agire liberamente senza sostituirsi ad esse nello svolgimento delle loro attività.

## **2. Riforma del Mercato del Lavoro e Politiche di Welfare Attivo**

Dopo un confronto lungo e aspro tra il Governo, le Parti sociali e datoriali, il Consiglio dei Ministri, il 23 marzo 2012, ha approvato il *Disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*. Il Disegno di legge, valutato in base a standard europei, appare, a giudizio di molti, come un apprezzabile compromesso, capace di contrastare le enormi distorsioni del nostro mercato del lavoro. La riforma affronta di petto *precarietà, ammortizzatori sociali e flessibilità in uscita*, nodi su cui in Italia si è discusso da anni senza risultati. In attesa della sua approvazione definitiva, può essere utile affrontare la complessa problematica inquadrandola negli aspetti generali prima di passare ad una prima e provvisoria valutazione.

In questi ultimi anni il modello di welfare presente nei Paesi europei è stato oggetto di un profondo ripensamento sia in generale sul piano continentale sia in particolare a livello italiano: tale riflessione ha puntato soprattutto ad una *modernizzazione* della sua impostazione.

Per capire queste dinamiche, è opportuno richiamare anzitutto la *tipologia* più accettata dei regimi di welfare. Una prima impostazione è quella liberale che si riscontra nei Paesi anglosassoni quali l'Australia, la Nuova Zelanda, il Regno Unito e gli Stati Uniti. In questo caso, è il mercato a svolgere il ruolo centrale, mentre la funzione dello Stato presenta un carattere residuale – in quanto pochi rischi ottengono la qualificazione di “sociali” – e selettivo – nel senso che sono tutelate solo le persone in reale situazione di necessità. Il regime cosiddetto socialdemocratico è tipico dei Paesi scandinavi come Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia. L'impostazione è universalistica, l'accesso alle prestazioni è fondato sulla cittadinanza e indipendente dal mercato (demercificazione) e il welfare è individuale (defamilizzazione). Il modello conservatore-corporativo riguarda i Paesi dell'Europa Centrale come Austria, Belgio e Germania. Esso attribuisce un ruolo centrale allo Stato e alla famiglia: la protezione dai rischi è focalizzata sul capofamiglia, è diversificata secondo la categoria lavorativa e i compiti di cura e di garanzia del benessere sono caricati sulla famiglia. Il regime mediterraneo, a sua volta, che riguarda tra l'altro Francia, Italia e Spagna, è contraddistinto «dal prevalere di una protezione dualistica dei lavoratori, che conduce all'ipergarantismo di quanti impiegati nei settori centrali dell'economia a discapito di quanti impegnati invece nei settori periferici; dalla preferenza per i trasferimenti monetari; dal carattere particolaristico e clientelare dell'apparato politico-istituzionale;

dall'approccio universalistico alla sanità e dalla presenza di un mix peculiare tra pubblico e privato»<sup>4</sup>.

Le dinamiche di innovazione in atto e la riflessione che le accompagnano stanno facendo emergere nel nostro continente un modello di Stato sociale *attivo*, «proteso a sviluppare la promozionalità dei cittadini, la loro responsabilità, il loro *empowerment*, ossia la loro capacità di fronteggiare le situazioni, agire con consapevolezza ed efficacia accrescendo le proprie conoscenze e le competenze personali, facendo leva sulle proprie risorse, puntando sul lavoro e sulla formazione»<sup>5</sup>. Tale concezione del welfare non vuole limitarsi ad un'assistenza di natura unicamente passiva, mirata cioè a proteggere le persone dalle situazioni problematiche in un'ottica di riparazione del danno ricevuto (disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia), ma punta a mettere in campo strategie di carattere *abilitante*, nel senso che intende primariamente rafforzare le capacità di decisione, azione e partecipazione attiva dei cittadini e di auto-protezione e responsabilizzazione rispetto al ventaglio dei problemi sociali da cui sono minacciati. In altre parole, si tratta di allargare la gamma degli interventi oltre il supporto al reddito a quelli di promozione della persona nell'affrontare condizioni di disagio.

Si parla in questi casi di un welfare che mira allo sviluppo di una cittadinanza attiva e che trova nel lavoro un settore fondamentale per l'integrazione sociale. Per capire la diversità rispetto al passato, è sufficiente riflettere sulla differenza tra promettere l'occupazione e garantire l'occupabilità; in altre parole, non ci si ferma a offrire un posto di lavoro, ma si vogliono creare le condizioni da una parte per promuovere nella persona le conoscenze e le competenze per conseguire una occupazione e dall'altra, in riferimento al mercato, per sviluppare in esso opportunità tali da poter essere facilmente utilizzate. Sorreggono questa impostazione tre principi basilari: anzitutto, l'occupazione rappresenta generalmente un progresso in paragone alla condizione di assistenza e di dipendenza dai servizi sociali; la corresponsione di indennità non può avere che un carattere selettivo nel senso che dovrà essere condizionata all'accertamento di una vera situazione di bisogno; essa inoltre non può che essere promozionale in quanto dipenderà dall'impegno delle persone in stato di bisogno a cui verrà richiesta la partecipazione ai programmi di (re)inserimento lavorativo, all'accettazione di un'occupazione alle condizioni di mercato e alla frequenza di attività formative.

La meta pertanto è quella di attuare la *flexicurity* che significa realizzare un raccordo tra il bisogno di flessibilità del mondo della produzione e del lavoro e la domanda dei cittadini di sicurezza e di protezione sociale. Ciò richiede l'esistenza di una strategia politica deliberata, che riesca realmente a puntare sui due obiettivi e a fare sintesi tra di loro; inoltre, l'impegno deve essere rivolto a sostenere non solo i lavoratori che operano regolarmente e stabilmente all'interno del mercato del lavoro, ma anche i marginali, gli esclusi e coloro che cercano di accedervi.

Tenuto conto della natura della nostra rivista, pare opportuno approfondire, anche se sinteticamente, i risvolti della trasformazione in atto nel welfare che riguardano la transizione dall'istruzione/formazione al mondo del lavoro. Il passaggio da un modello assistenziale e assicurativo, focalizzato sul lavoro, ad una impostazione attiva e

---

<sup>4</sup> R. LODIGIANI, *Welfare attivo*, Gardolo (TN), Erickson, 2008, p. 27.

<sup>5</sup> M. COLASANTO - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, Roma, CNOS-FAP, 2007, p. 9.

attivante, tarata sull'occupabilità e la partecipazione porta in primo piano le *politiche del capitale umano*. Il cambiamento di ottica che è intervenuto in questa trasformazione implica un mutamento significativo nel ruolo dello Stato sociale che non si limita a interventi di protezione passiva, ma si impegna a fornire servizi alla persona di natura promozionale che la abilitino a confrontarsi in maniera vincente con le situazioni di rischio che sperimenta nel corso della vita. In altre parole, il welfare attivo mira principalmente a sviluppare il capitale umano dei cittadini, assicurando un diritto all'inserimento nel sistema sociale che non significa prima di tutto certezza di una occupazione, ma piuttosto certezza di una formazione adeguata come strumento di cittadinanza.

Ciò che conta, soprattutto, sono le capacità della persona di utilizzare a proprio vantaggio le potenzialità che la società mette a disposizione in vista dello svolgimento di un ruolo attivo nel mondo del lavoro e nel sistema sociale a servizio del bene comune e della propria autorealizzazione. Entro questa cornice «la formazione [...] si configura come strumento per aumentare l'occupabilità, per accedere a impieghi più sicuri, meglio remunerati, di maggiore qualità e dunque anche più soddisfacenti, nonché per accrescere il grado di consapevolezza e spirito critico del soggetto, entrambi tasselli di un reale processo di *empowerment*, di capacitazione individuale, di accrescimento delle sue *chance* negoziali e decisionali oltre che occupazionali». Gli stessi autori precisano con molta chiarezza il significato di un concetto centrale di tutto il ragionamento, quello di *empowerment* che riportiamo anche questo alla lettera: «capacità di attivazione sul piano lavorativo (occupabilità); capacità di attivazione sul piano della definizione del percorso di uscita dalla condizione di bisogno (*consapevolezza, autonomia, responsabilità per sé*); capacità di attivazione sul piano della partecipazione alla programmazione (*corresponsabilità, responsabilità per sé e per gli altri*)»<sup>6</sup>. Ne segue che le politiche del capitale umano vengono ad assumere la funzione di punto nodale di incontro tra le politiche del lavoro, quelle sociali e dell'apprendimento per tutta la vita.

Questo nuovo modello di welfare attivo trova in *Europa* diverse modalità di attuazione tra le quali ne emergono soprattutto due: una più umanistica e l'altra più produttivistica. La prima è focalizzata sullo sviluppo della persona e presenta caratteristiche inclusive e universalistiche. Gli interventi si concentrano sul capitale umano, in quanto si mira principalmente a promuovere le capacità di scelta e di decisione dei soggetti, la loro responsabilità, le opportunità di autorealizzazione. In questo caso, l'ingresso nel mondo del lavoro rimane certamente importante, è una delle strategie per attuare lo sviluppo integrale della persona, ma non l'unica, è indubbiamente necessario per assicurare una cittadinanza attiva, ma non sufficiente. In questa modalità, la formazione svolge un ruolo centrale ai fini dell'*empowerment* e della capacitazione della persona. L'altra impostazione si distingue per la logica fortemente efficientistica. In questo caso l'esercizio dei diritti sociali è condizionato all'impegno delle persone nel mercato del lavoro e la formazione viene concepita in maniera strumentale e come un intervento di breve termine, cioè solo come politica attiva del lavoro. Secondo gli studiosi più accreditati le condizioni non sarebbero mature

---

<sup>6</sup> M. COLASANTO - R. LODIGIANI (a cura di), *o.c.*, pp.21-22.

per trovare un parallelismo tra le due declinazioni di welfare attivo appena menzionate e il modello quadripartito dei regimi di welfare che è stato presentato sopra.

Anche l'*Italia* è impegnata in questa transizione da un modello assistenziale e assicurativo di Stato sociale, a una impostazione attiva e attivante e negli ultimi due decenni ha varato una serie di misure che si ispirano all'impostazione europea sia nell'una che nell'altra declinazione. Tuttavia, le innovazioni numerose e significative che si sono adottate in questi ultimi anni sono state accompagnate da effetti imprevisti e ambigui e ciò è dovuto soprattutto all'azione di due fattori: i ritardi nella realizzazione delle riforme approvate a livello legislativo e le notevoli differenze che si riscontrano sul piano territoriale.

La *recente crisi* economica e finanziaria ha portato in superficie i problemi fondamentali del nostro welfare e le relative cause. Nel mese di febbraio di quest'anno le richieste di cassa integrazione hanno subito una vera impennata nel senso che hanno registrato una crescita della metà quasi (49,1%) rispetto all'anno precedente, toccando la cifra di 82 milioni di ore. A sua volta, la disoccupazione giovanile (gruppo di età 15-24 anni) si colloca a oltre un terzo (35,9%) e il tasso generale si sta avvicinando al 10% (9,6%) per cui le persone senza lavoro assommano a 2.420.000, un numero tra i più elevati in Europa. Dietro queste cifre così preoccupanti si riscontra una pluralità di cause tra cui si possono ricordare le principali: un mercato del lavoro poco dinamico, flessibile e inclusivo, che presenta livelli insoddisfacenti di coerenza tra flessibilità del lavoro e istituti assicurativi, che tiene la gran parte dei giovani in una condizione di precariato, che discrimina di fatto le donne e che scarica eccessivamente su tutta la società i costi degli ammortizzatori sociali o ne ammette usi distorti – come nel caso della cassa integrazione straordinaria che diventa un parcheggio in attesa del pensionamento.

Questa situazione ha spinto il governo attuale a presentare nell'aprile scorso in Parlamento un *disegno di legge* di riforma del mercato del lavoro di cui è opportuno richiamare qui gli orientamenti fondamentali. Anzitutto, i licenziamenti potranno aver luogo per ragioni economiche, riguardanti l'attività produttiva e l'organizzazione del lavoro, o disciplinari. Nella prima fattispecie, il giudice può reintegrare il lavoratore se ritiene il licenziamento illegittimo per manifesta insussistenza, mentre in tutti gli altri casi di illegittimità, dispone un indennizzo che va dalle 12 alle 24 mensilità; se si tratta di licenziamento "mascherato", l'onere della prova non spetta al lavoratore, ma sarà il giudice a disporre le relative sanzioni, qualora il licenziamento nasconde un motivo discriminatorio o disciplinare. Nel caso dei licenziamenti disciplinari, è lasciato al giudice di scegliere tra un indennizzo e un reintegro nel senso che se il licenziamento è ritenuto illegittimo, nei casi gravi e sulla base delle leggi, dei contratti collettivi e dei codici disciplinari applicabili il giudice disporrà il reintegro e negli altri un indennizzo che va da 12 a 14 mensilità. Se il licenziamento assume carattere discriminatorio, il giudice ordinerà il reintegro del lavoratore, anche nelle imprese con meno di 15 dipendenti.

L'apprendistato costituirà lo strumento principale per l'accesso al mondo del lavoro, ma su questa misura si tornerà più ampiamente nel seguito dell'editoriale. Riguardo ai contratti a termine è previsto un incremento contributivo dell'1.4% destinato al finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione (Aspi di cui dopo) e

l'intervallo tra un contratto e l'altro passa da 10 a 60 giorni per i contratti di durata inferiore ai 6 mesi e da 20 a 90 per quelli di durata superiore. L'aliquota contributiva per i cosiddetti "Co.Co.Pro", cioè per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'Inps, viene elevata al 33%, cioè diviene la stessa dei lavoratori dipendenti. Si interviene per bloccare l'uso distorto del lavoro a progetto in quanto il progetto non potrà essere una semplice riproposizione dell'oggetto sociale dell'impresa. Più in generale, si è proceduto a una limitazione delle forme contrattuali esistenti, anche se non c'è stato un taglio drastico, mentre si è fatta sentire la stretta sugli abusi mirata a ridurre la precarietà.

L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) sostituisce l'indennità di mobilità, durerà 12 mesi (18 per i lavoratori con età superiore ai 55 anni) e garantirà la corresponsione del 75% dello stipendio fino 1.150 euro e del 25% per la parte superiore. Un'assicurazione, più contenuta, è stabilita per i giovani e gli apprendisti sempre che possano provare due anni di anzianità assicurativa: tuttavia, nonostante l'indubbio progresso, un milione di lavoratori resterebbe senza tutela. La cassa integrazione non scompare, ma si cercherà di allargare e di rendere più eque le tutele; inoltre, quella straordinaria non sarà più applicata alle fattispecie della cessazione di attività e di mobilità per evitare distorsioni. Gli sgravi, cioè la riduzione dei contributi, sono stabiliti solo nel caso che si assumano lavoratori con oltre 50 anni età, e si collocano al 50% della cifra dovuta.

Quanto alle donne, il periodo entro cui la dimissione della lavoratrice o del lavoratore deve essere convalidata dal Servizio ispettivo del Ministero del lavoro, viene allungato da 1 a 3 anni di vita del bambino. Nei 5 mesi dalla nascita del figlio è stabilito il congedo obbligatorio del padre lavoratore, pari a tre giorni consecutivi. In alternativa al congedo facoltativo per maternità è previsto un voucher per servizi di baby-sitting. Inoltre, viene approvato il regolamento che prevede le quote rosa nelle società controllate dalla pubblica amministrazione

Viene abolita la norma che stabiliva la revoca del permesso per gli immigrati che perdevano il lavoro. A loro beneficio è esteso il tempo in cui possono essere iscritti nelle liste di collocamento.

Passando ad una prima valutazione del disegno di legge, si può essere d'accordo con chi, sulla base dei comuni parametri europei l'ha considerato un compromesso *positivo in quasi tutte le sue parti* - lotta al precariato, ampliamento delle garanzie a tutte le categorie dei disoccupati, allargamento dell'applicazione del contratto a tempo indeterminato, flessibilità in entrata e in uscita - in ogni caso, esso può e deve essere migliorato e perfezionato, ma la direzione di base sembra corretta. Inoltre, il disegno di legge è riuscito ad affrontare in modo complessivo e unitario le questioni principali che si pongono a livello occupazionale dalla flessibilità, alla precarietà, agli ammortizzatori sociali, ai licenziamenti. In aggiunta, non si può non apprezzare la considerazione che viene riservata ai problemi dei giovani che si possono qui brevemente richiamare: l'80% accede al mercato del lavoro senza un contratto a tempo pieno, da oltre dieci anni il loro stipendio di entrata è cristallizzato, circa 2 milioni tra i 15 e i 29 anni non studiano e non lavorano e finora essi non hanno mai potuto utilizzare la rete degli ammortizzatori sociali nelle difficili transizioni tra un'occupazione e l'altra. Il compromesso raggiunto al momento della presentazione in Parlamento ha trovato il

sostegno del Pd e avvicinato la Cgil e i sindacati, mentre ha allontanato la Confindustria, in quanto questa lamenta che la riduzione della flessibilità in uscita non sia stata compensata da un aumento di quella in entrata, e su questo punto risulta appoggiata dal Pdl. Tuttavia, la Confindustria soprattutto, ma anche le altre parti sociali, dovrebbero prendere molto sul serio l'ammonimento della Conferenza Episcopale: «La questione di fondo: il lavoratore non è una merce. Non lo si può trattare [...] come un prodotto da dismettere, da eliminare per motivi di bilancio, perché resta invenduto in magazzino. [...] al centro di tutto ci deve essere la dignità dell'uomo e della famiglia»<sup>7</sup> e dovrebbe servire come punto di riferimento principale nel dibattito alle Camere; il concetto è stato ribadito dal presidente della Conferenza Episcopale nella prolusione al Consiglio permanente della CEI del 26 marzo scorso, che afferma che «*bene sommo è la persona e la persona che lavora*» per cui creare lavoro diventa in questo momento la priorità assoluta perché il rigore e l'approccio finanziario da soli non bastano, mentre bisogna realizzare «un'economia sociale di mercato, nella linea della cooperazione e dei sistemi di welfare condiviso»<sup>8</sup>.

Quanto a punti specifici, il disegno di legge recepisce la protezione sancita dall'*art. 18* dello Statuto dei lavoratori riguardo ai licenziamenti discriminatori con la novità che essa è prevista per tutti, anche nelle imprese con meno di 15 dipendenti. Risulta anche valida l'articolazione dei licenziamenti in tre categorie: discriminatori, economici e disciplinari. Inoltre, la proposta in esame introduce una terza possibilità nell'alternativa secca in cui precedentemente si trovava il giudice tra reintegrare il dipendente o confermare il licenziamento, la possibilità cioè di un indennizzo con un numero di mensilità variabili e valutato caso per caso. È stata giustamente corretta la normativa che prevedeva solo l'indennizzo e non il reintegro nel caso di licenziamenti di natura economica, con la reintroduzione di quest'ultimo, come si è visto sopra.

Sembrano in generale condivisibili gli interventi in tema di *lavoro precario* in quanto le imprese sono incentivate a stabilizzare i rapporti di lavoro e si cerca di combattere gli abusi. Se è vero che le aziende dovranno rispettare qualche vincolo in più, tuttavia ne potranno guadagnare in termini di qualità del lavoro e di capitale umano. Va poi apprezzato lo sforzo di razionalizzazione dei contratti a termine, favorendo l'apprendistato. Tuttavia, in questo ambito si potrebbe venire maggiormente incontro alla richiesta delle imprese di una maggiore flessibilità in entrata.

Seguendo il modello tedesco, dovrebbe terminare l'utilizzo falsato della *cassa integrazione* per garantire la sopravvivenza di imprese decotte o sostenere economicamente in maniera indefinita lavoratori che non potranno mai più riprendere il loro vecchio lavoro, mentre il suo compito sarà correttamente quello di garantire un supporto nella crisi congiunturale e in vista di valide ristrutturazioni. Appare lodevole anche l'introduzione di uno schema universale di assicurazione sociale per tutti i lavoratori disoccupati, che fornirà loro un'indennità per almeno un anno. Indubbiamente le imprese dovranno corrispondere contributi più alti, ma la riduzione del costo del lavoro va perseguita con altri mezzi; anche i sindacati dovranno rinunciare alla difesa ad

---

<sup>7</sup> CEI, *Mons. Bregantini: «I lavoratori non sono merce»*, in: [www.avvenire.it/Chiesa/Pagine/bregantini-lavoro-non-è-merca.aspx](http://www.avvenire.it/Chiesa/Pagine/bregantini-lavoro-non-è-merca.aspx) (24.03.12).

<sup>8</sup> A. BAGNASCO, *Prolusione al Consiglio permanente della Cei*, in «Avvenire», (27 marzo 2012), n.7.

oltranza di quanti sono già ipergarantiti, ma questo dovrebbe spingerli a impegnarsi in compiti più consoni alla loro missione.

La normativa su donne e immigrati era un intervento dovuto e probabilmente si poteva fare *ancora di più*. Un ambito che appare trascurato è quello dell'orientamento e dei servizi dell'impiego: infatti, senza un loro adeguato potenziamento la scelta del lavoro rimane affidata al potere contrattuale di familiari e amici o alla fortuna.

### **3. Rapporti recenti su IeFP, Apprendistato e Formazione Continua**

In questo primo scorcio dell'anno 2012 sono stati pubblicati vari testi significativi per conoscere più in profondità la situazione della filiera professionalizzante inquadrata nel più ampio contesto della formazione per tutto l'arco della vita. Si tratta di testi che affrontano la situazione della IeFP, il fenomeno della dispersione formativa, l'istituto dell'apprendistato, la situazione italiana della Formazione continua. Ci limitiamo solo ad analizzarne tre, tra quelli richiamati.

#### **a. Rapporto sulla IeFP**

Il Rapporto di monitoraggio, effettuato dall'ISFOL per conto del MLPS, riguarda i percorsi formativi per i giovani in obbligo di istruzione e diritto - dovere. Il Rapporto dal titolo "*I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale a.f. 2009-10 e 2010-11. Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*", è stato pubblicato nel mese di gennaio 2012.

Il testo riporta la descrizione qualitativa delle attività formative realizzate presso le singole Regioni e P.A. per favorire il conseguimento, da parte dei giovani minori di 18 anni, di una qualifica o di un diploma professionale.

Presenta, inoltre, una breve disamina delle risorse finanziarie ad esse dedicate. Le informazioni relative alle attività corsuali si riferiscono agli anni formativi 2009/2010 e 2010/2011. La descrizione del quadro relativo alle risorse finanziarie è, invece, riferita agli anni solari 2009 e 2010.

In linea con i precedenti rapporti di monitoraggio che riguardavano, più in generale, le azioni antidispersione nell'ambito del diritto-dovere, le principali fonti informative utilizzate sono costituite dai rapporti di monitoraggio inviati al Ministero del Lavoro da parte delle Amministrazioni regionali e provinciali. Tali Rapporti sono stati forniti, per le due annualità prese in esame, da parte di tutte le Amministrazioni, con la sola eccezione della Regione Sardegna, sia pure con una notevole eterogeneità nella quantità e nella qualità delle informazioni.

Due i rilievi più significativi, già sottolineati nel Rapporto del 2008.

Le criticità delle azioni di sistema (anagrafi, azioni di recupero dei Centri per l'Impiego, le attività di orientamento), innanzitutto. Rispetto a quanto denunciato nel 2008, queste azioni, "*pur presentando un buon grado di efficienza presso alcuni territori, non mostrano tuttavia evoluzioni significative*" (p. 4).

Lo sviluppo positivo dei percorsi di IeFP, in secondo luogo: *“Su un altro versante, i percorsi di IFP registravano invece, negli ultimi anni, un progressivo aumento degli iscritti, che li portava a costituire una filiera formativa di particolare interesse. [...] E qui scopriamo che la crescita continua, che gli esiti occupazionali sono interessanti e che forse i costi sono meno elevati di quanto si potesse ipotizzare. E sembrerebbe presentarsi (nel suo piccolo) come un valido canale di rilancio del sapere professionale, visto che le iscrizioni presso gli Istituti Tecnici e Professionali non sembrano registrare analoghi incrementi”*.

A fronte di questo giudizio positivo non possono essere giudicate tranquillizzanti le affermazioni circa l'evoluzione più recente dell'offerta formativa. *“Nell'ultimo anno, l'equilibrio tra la componente formativa della società civile e quella delle istituzioni scolastiche statali si è volto decisamente a favore di queste ultime [...] Oggi, sono 16 su 21 le Regioni e P.A. che hanno registrato nel loro territorio una flessione, spesso drastica, della quota di IeFP delle istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche”* (in *“Quadro aggiornato della IeFP nelle Regioni. Monitoraggio 2012 (a cura di Zagardo Giacomo, in allegato n. 1 - Rassegna CNOS 1/2012)*).

#### b. Monitoraggio sull'apprendistato. XII Rapporto (MLPS, Dicembre 2011)

Il XII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, pubblicato nel mese di dicembre 2011 dal MLPS e realizzato grazie alla collaborazione dell'ISFOL e dell'INPS, descrive l'evoluzione di questo strumento contrattuale nel 2009 - 2010.

Dal punto di vista normativo questo istituto oggi è regolamentato dal Testo Unico approvato con il D. Lgs. 167/2011.

Dal punto di vista del costo *“l'apprendistato continua ad avere un peso consistente nell'ambito della spesa per le politiche del lavoro: il costo sostenuto per le sottocontribuzioni e per la formazione, che costituisce il 42,8% del totale speso per gli incentivi sull'occupazione (comprensivi della spesa per la formazione), rappresenta quasi il 39% della spesa totale per le politiche attive per il lavoro. Rimane per lo più costante l'incidenza sulla spesa complessiva per politiche attive e passive (13,5%)”*.

Dal punto di vista quantitativo, il Rapporto registra la cifra di *“542 mila giovani, pari al 15% degli occupati tra i 15 e i 29 anni di età, prevalentemente maschi e in buona parte residenti nelle Regioni del Centro - Nord”*. Ci sembra importante anche la sottolineatura del Rapporto circa la diffusione delle tipologie: *“Il Rapporto sottolinea che il professionalizzante è l'apprendistato più diffuso. I minori in apprendistato sono in netto calo da anni e nel 2010 corrispondono a 7.700 unità, comunque assunti con contratto professionalizzante, visto che quello per il diritto-dovere non è mai partito. Gli apprendisti in alto apprendistato sono solo qualche centinaio”*.

Anche circa l'aspetto della formazione, il Rapporto conferma le criticità denunciate nei Rapporti precedenti: *gli apprendisti iscritti alle attività di formazione pubblica sono il 25%. Forti i divari territoriali, con i valori di Centro e Mezzogiorno attestati intorno al 15%. Le realtà con la più alta percentuale di apprendisti in formazione sono le Province autonome di Bolzano (84%) e Trento (80%), il Friuli Venezia Giulia (75%) e l'Emilia Romagna (66%)*.

Anche i soli dati permettono di affermare che per questo istituto, soprattutto nella tipologia per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale, il problema è, prima che finanziario, di “fattibilità” a differenza dell’offerta formativa triennale e quadriennale che, invece, ha intercettato da subito una grossa domanda formativa che emerge dalle imprese.

### c. XII Rapporto sulla Formazione Continua (2010-11)

Il Rapporto sulla formazione continua, predisposto a cadenza annuale dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, illustra l’andamento dei dati relativi all’ultimo periodo disponibile (in questo caso quello del 2010-11) con la particolarità, tuttavia, di prendere le mosse dalla grave *crisi* economica e occupazionale che ha colpito i Paesi dell’UE e, segnatamente, il nostro e rispetto alla quale le attività in esame sono state orientate<sup>9</sup>. In altre parole, la domanda e l’offerta di competenze sono state studiate e approfondite in previsione di fornire un contributo importante alla soluzione delle problematiche esistenti e alla ripresa della crescita del sistema produttivo dell’Italia.

Iniziamo con un dato positivo: gli adulti occupati o inoccupati che hanno preso parte ad iniziative di formazione continua sono cresciuti in confronto al passato anche recente e raggiungono la cifra di 1 milione e 600 mila soggetti del gruppo di età 25-64; nonostante questo progresso, la loro percentuale (6,2%) rimane ancora *inferiore alla media dell’UE* che si attesta invece al 9,8%. Il nostro sistema di formazione continua presenta limiti di natura strutturale che spiegano la collocazione dell’Italia tra le nazioni meno performanti d’Europa.

Fra *le cause* di questa situazione, che certamente non ci fa molto onore, vanno ricordate anzitutto due caratteristiche della composizione del mercato del lavoro: una forte domanda di occupazioni connotate da bassa specializzazione; una presenza inferiore di titoli di studio elevati. Un altro fattore consiste nell’eccessiva frammentazione del sistema di sostegno e di stimolo alla formazione tanto riguardo agli strumenti di intervento quanto relativamente alle fonti di finanziamento. Riguardo a quest’ultimo punto va osservato che sia le risorse disponibili sulla base del Fondo Sociale Europeo, delle leggi nazionali e dei Fondi paritetici interprofessionali, sia il complesso degli investimenti privati, che ammontano le prime a 1 miliardo di euro all’anno e i secondi a 5, sono certamente significativi, ma rimangono nell’insieme bassi se paragonati a realtà produttive simili come quella francese. Comunque, il fattore che certamente pesa di più su questo panorama non molto entusiasmante è costituito dalla presenza tra i lavoratori e fra le imprese di una cultura che tende a sottovalutare la centralità delle attività di formazione continua, anche se non mancano realtà territoriali e compartimenti economici che evidenziano un livello di offerta e di domanda confrontabili con quelli del Nord e del Centro Europa.

Dopo questo raffronto poco esaltante con l’UE, passiamo ad approfondire il livello di partecipazione ad attività di formazione della *popolazione adulta*. Nell’insieme ammonta a oltre 7,5 milioni di persone la porzione che non frequenta tali iniziative e

---

<sup>9</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XII Rapporto sulla Formazione Continua*. Annualità 2010-2011, Roma, Isfol, 2012, pp. 156.

che contemporaneamente è esclusa dal mercato del lavoro per una scelta personale o per la situazione socio-demografica. In particolare si tratta di soggetti con bassa scolarità, pensionati e casalinghe: queste ultime sono il gruppo più consistente in quanto raggiungono la cifra di 4,8 milioni e comprendono nei loro ranghi anche una quota rilevante dei cosiddetti “scoraggiati” che non cercano lavoro né di formarsi in ambiti di natura professionale. Il loro recupero nel mondo del lavoro richiede anzitutto azioni propedeutiche di tipo orientativo e rimotivante. Un altro raggruppamento in posizione critica è quello dei disoccupati che, se si caratterizza per percentuali leggermente superiori alla media nella formazione formale, tuttavia presenta cifre più basse in quella non formale che ovviamente è più diffusa in contesti lavorativi<sup>10</sup>. Il gruppo più numeroso è costituito dai lavoratori occupati, soprattutto autonomi e dipendenti, che risultano maggiormente partecipi delle attività di natura non formale, molto frequentemente organizzate e svolte in azienda. Le percentuali più elevate di frequenza alle iniziative sia formali che non formali si riscontrano tra i lavoratori con titoli di studio alti i quali evidenziano anche una propensione autonoma all’aggiornamento.

Se si fa riferimento alla collocazione *territoriale*, la prima constatazione, non molto positiva per il nostro Paese, è che al 2010 nessuna delle nostre Regioni rivela dei tassi paragonabili con le mete fissate dall’UE. In aggiunta, la circoscrizione meridionale presenta complessivamente percentuali piuttosto basse riguardo alla formazione non formale e più alte a livello di quella formale: questo andamento evidenzia una domanda di apprendimento che continua a incanalarsi troppo spesso in un’offerta di formazione standard, poco collegata con i bisogni reali della realtà produttiva. Una situazione opposta si riscontra nelle circoscrizioni settentrionale e centrale. Da ultimo, tassi elevati in ambedue le tipologie, formali e non formali, si osservano in un gruppo ristretto di Regioni quali il Lazio, la Sardegna, la Valle d’Aosta e le Marche che si caratterizzano per peculiarità economiche specifiche.

Quando i dati vengono esaminati in base alla *condizione professionale*, emerge con evidenza che i ruoli connessi a delle responsabilità godono di opportunità più ampie di frequentare attività di formazione. Tale andamento si verifica particolarmente nel caso di dirigenti e di quadri che, tra l’altro, svolgono frequentemente nelle imprese funzioni di catalizzazione dei processi di innovazione. La propensione si rivela maggiore pure tra gli impiegati e i liberi professionisti. La situazione si presenta più critica sia riguardo ai ruoli di dipendenza di tipo esecutivo come gli operai, sia a proposito dei lavoratori autonomi. La spiegazione va ricercata nel fatto che il primo gruppo viene coinvolto dalle imprese unicamente quando si presentano condizioni speciali e che il secondo appare poco incentivato dalla scarsità di opportunità di finanziamento.

Il Rapporto in esame ha approfondito anche i dati sulle *imprese* che, internamente o esternamente, hanno effettuato nel 2010 corsi di formazione per il personale. Un andamento importante mette in luce l’esigenza crescente per le aziende di organizzare attività che possano assicurare ai dipendenti l’aggiornamento e uno sviluppo professionale soddisfacenti. A questo proposito, un terzo delle imprese (33,5%) ha

---

<sup>10</sup> Per formazione formale si intendono attività istituzionalizzate che conducono al conseguimento di certificazioni riconosciute formalmente all’interno del National Framework of Qualifications, mentre quelle non formali comprende le attività istituzionalizzate che non rientrano nel National Framework of Qualifications.

realizzato nel 2010 corsi di formazione per i propri dipendenti, un dato che segna una leggera crescita rispetto al 2009, quando il tasso era del 32,1%, e una più significativa in relazione al 2008 quando la media si collocava al 25,7%.

Vale la pena richiamare la relazione stretta che esiste tra la propensione a realizzare la formazione e le *dimensioni* dell'impresa. Lo conferma il Rapporto in esame in quanto risulta che le opportunità di ricevere formazione in una impresa con più di 500 dipendenti sono quasi tre volte maggiori di quelle in un'impresa con meno di 10 dipendenti (rispettivamente 85,1% e 29,4%). Inoltre, la tendenza all'investimento in formazione cresce nelle aziende che sono collocate in comparti ad elevata *specializzazione* e contenuto *tecnologico* o a maggiore intensità di *conoscenza*. Anche la variabile *territoriale* ha la sua importanza. La propensione delle imprese a realizzare la formazione sale nel Nord-Est (36,3%) e nel Nord-Ovest (34,4%), mentre si situa al di sotto della media nazionale al Centro (32,9%) e soprattutto al Sud e alle Isole (31%), anche se l'andamento è significativamente migliore rispetto al 2008.

Riguardo alla domanda di professionalità il mondo del lavoro italiano nel suo insieme pare contraddistinguersi per un andamento polarizzato intorno a *due tendenze contrapposte*. La prima consiste in una focalizzazione della richiesta delle imprese su profili di basso livello, frequentemente tradizionali, in particolare nei servizi; in questo caso gli interessati si orientano verso processi di formazione interna, con formule di "training on the job", legati alla peculiarità del ruolo. La seconda si esprime nella domanda di figure tecniche altamente specializzate, a cui viene impartita una formazione esterna ad alto contenuto tecnico.

Certamente il cammino per portare l'Italia ai livelli di Paesi comparabili è ancora lungo. In particolare si tratta di articolare in maniera più adeguata l'offerta formativa sia a livello di destinatari che di contenuti. Più della metà delle attività si focalizza ancora sul rafforzamento delle competenze di interesse generale (informatica e lingue) e sulla formazione per la sicurezza. In aggiunta, sebbene le misure per superare la crisi abbiano permesso ai Fondi Paritetici Interprofessionali di estendere i loro interventi anche ad altre tipologie di lavoratori quali apprendisti, atipici e in cassa integrazione guadagni, il loro peso resta piuttosto marginale. Confortanti appaiono tuttavia i dati sulla crescita di tali Fondi e soprattutto il progresso delle metodologie di apprendimento legate all'esperienza diretta in azienda in una situazione in cui l'aula continua a rappresentare ancora il contesto di gran lunga più utilizzato.