




**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI**
Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

Storia della formazione professionale in Italia 1947-1997

**Volume III
Gli anni '90**

Fulvio GHERGO

Anno 2013





©2013 By Sede Nazionale del CNOS-FAP
(Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione Aggiornamento Professionale)
Via Appia Antica, 78 – 00179 Roma
Tel.: 06 5137884 – Fax 06 5137028
E-mail: cnosfap.nazionale@cnos-fap.it – <http://www.cnos-fap.it>





SOMMARIO

| | |
|-------------------------|---|
| PREFAZIONE | 5 |
|-------------------------|---|

CAPITOLO V

Gli anni '90. La crescente dipendenza della Formazione Professionale dall'Europa. Verso un Sistema di Formazione Continua

| | |
|---|-----|
| INTRODUZIONE | |
| Gli eventi e i fenomeni del decennio | 13 |
| A. Il Sistema di Formazione Professionale | |
| 1. La riforma dei Fondi strutturali e del FSE del 1998 | 29 |
| 2. I Programmi e le Iniziative comunitarie | 62 |
| 3. La riforma della Scuola Secondaria superiore e la Formazione Professionale.... | 95 |
| 4. La riforma dei Fondi strutturali e del FSE del 1994 | 148 |
| 5. I Programmi e le Iniziative comunitarie | 181 |
| 6. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale | 236 |
| 7. Caratterizzazioni e connotazioni strutturali e funzionali del Sistema di Forma- zazione Professionale regionale | 269 |
| 8. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome | 373 |
| B. Formazione Professionale e occupazione | |
| <i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i> | |
| 1. I contratti a causa mista: apprendistato e contratto di formazione lavoro | 617 |
| 2. Nuovi sistemi di alternanza: work experiences..... | 633 |
| 3. Formazione ed imprenditorialità..... | 637 |
| INDICE | 639 |





PREFAZIONE

Con questo terzo volume si conclude la *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1997*.

Cinquanta anni rappresentano per i processi formativi, che accompagnano interpretano ed esprimono gli avvenimenti e i fenomeni di carattere sociale ed economico della loro epoca, un periodo rilevante.

Un periodo, quindi, che dovrebbe registrare cambiamenti innovazioni riforme... Dovrebbe, ma non sempre è successo. Ad esempio, alle soglie del 2000, la struttura formale della Scuola Secondaria superiore italiana era ancora quella disegnata negli Anni '20, ed ereditata senza sostanziali modifiche dall'Italia repubblicana dopo il 1945. L'unica novità di rilievo, rispetto al modello dualistico di Gentile (licei/istituti tecnici), è stato lo sviluppo di un terzo polo, costituito dagli Istituti Professionali di Stato. Né i provvedimenti "ugualitari" del biennio 1968-1970¹ hanno intaccato la sostanziale diversità né ridotto l'incomunicabilità e la tradizionale gerarchizzazione di questi tre grandi canali. La struttura dei piani di studio, è rimasta praticamente invariata: prevalenza di discipline "umanistiche" nei Licei (compreso il Liceo scientifico), di discipline tecniche negli istituti tecnici e di discipline "pratiche" negli Istituti Professionali pre-progetto '92.

Nella Formazione Professionale di questi cinquanta anni, al contrario, i cambiamenti sono stati radicali e hanno riguardato tutti gli aspetti del sistema. Infatti cambiano: il nome, le modalità di fare formazione, la governance, l'utenza e, rispetto al periodo precedente, cambiano anche i soggetti che realizzano le attività.

- *Cambia il nome.* L'uso del termine "formazione", che negli Anni '70 soppianta quello di "addestramento", sta ad indicare il passaggio da una prospettiva che considerava solo le abilità operative ad una visione che tiene presente tutte le componenti della persona (intellettuale, affettiva, etica, operativa, motoria, espressiva, sociale, religiosa). Il cambio del nome attesta un cambiamento culturale: a tutti gli effetti un processo educativo della persona, come l'istruzione. È vero che Istruzione e Formazione Professionale sono due processi diversi (è la stessa Costituzione che parla di "Istruzione" e di "Istruzione e Formazione Professionale") in quanto l'istruzione ha come fine il conoscere, il teorizzare e

¹ Maturità sperimentale, uguale per tutti gli indirizzi di studio quinquennali; prosecuzione sperimentale fino al quinto anno di tutti i cicli di durata inferiore; liberalizzazione degli accessi all'università.





ha a che fare con le idee e con le relazioni intellettuali formali tra le conoscenze, mentre la Formazione Professionale fa riferimento al produrre, operare, costruire e trasferisce le conoscenze nella realtà, mediante apposite operazioni di progettazione e di trasformazione che diventano poi pratiche professionali esperte. Ma è anche vero che non si può conoscere senza produrre, operare e costruire, e viceversa. Nessuno è in grado di elaborare *theoría* senza *téchne*, e nessuno può produrre nulla se non concepisce idee e non ha conoscenze da concretizzare. E quindi anche la Formazione Professionale è chiamata ad essere educativa, nel senso che, come l'istruzione è invitata a promuovere nel modo più integrato, armonico, simultaneo e progressivo possibile tutte le dimensioni della personalità di ciascuno, non soltanto una di esse.

- *Cambia l'utenza.* Nei decenni considerati la Formazione Professionale si è interessata di volta in volta a fasce di utenze diverse, in relazione anche alle finalità che via via le sono state attribuite. In successione si è occupata: a) dei giovani post-obbligo negli Anni 1950-60 (quando la formazione veniva intesa come strumento di sviluppo sociale e come moltiplicatore di opportunità occupazionali); b) dei lavoratori coinvolti in processi di riconversione aziendale e/o produttiva, all'inizio degli Anni '70 (quando la formazione, in particolare quella erogata con l'apporto finanziario del FSE, appariva come uno strumento della politica del lavoro, nel ruolo di compensazione domanda/offerta); c) dei soggetti scolasticamente qualificati (diplomati e laureati), nella prima metà degli Anni '80 (quando matura la consapevolezza che la conoscenza e l'intelligenza sistematica rappresentino il principale fattore produttivo); d) dei soggetti a rischio di esclusione, nella seconda metà degli Anni '80, (quando la formazione viene considerata come strumento di pari opportunità e di inclusione sociale e occupazionale per le sacche consistenti delle nuove povertà e dei disoccupati di lunga durata); e) degli occupati negli Anni '90 (quando la formazione rappresenta nella consapevolezza comune un bene per il lavoratore, come antidoto contro la obsolescenza della sua professionalità e per l'azienda, come strumento per aumentarne il tasso di competitività). Da notare che l'interesse per una nuova utenza non si traduce in una sostituzione dei nuovi target rispetto a quelli tradizionali. Nella Formazione Professionale, infatti, non prevale la logica esclusiva dell'"aut aut", ma quella inclusiva dell'"et et", non si sceglie gli uni a scapito degli altri, ma si tengono presenti gli uni e gli altri. Nessuna utenza viene ignorata o eliminata (al più ridimensionata). Il risultato finale di questi processi è la costituzione di un sistema di opportunità formative ricorrenti lungo tutto l'arco della vita, per i bisogni legati ad ogni fase della transizione dalla formazione al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro.
- *Cambia la modalità di fare formazione.* Negli Anni '50 e '60, quando cioè l'utenza della Formazione Professionale era costituita quasi esclusivamente da giovani post-obbligo, il modello formativo di riferimento è stato quello scola-





stico e pertanto è stata riproposta nella Formazione Professionale la struttura organizzativa tipica della scuola: il corso-classe, l'organizzazione oraria settimanale e il calendario annuale delle attività, le materie.... Questa impostazione viene messa in crisi, su un piano culturale, dalla Legge quadro del 1978 (in particolare dalle previsioni sulla struttura modulare e sull'alternanza formazione-lavoro) e, nella prassi, con le riforme del FSE del 1988 e del 1993. Il FSE, infatti, propone un Sistema di Formazione Professionale dove la centralità non è più riservata al corso, ma all'utente che deve entrare o è già inserito nella vita attiva e che può avere necessità: di formazione di base o di specializzazione, di orientamento (nella duplice accezione di "rimotivazione" o come "conoscenza delle opportunità"), di un aiuto finanziario (al datore di lavoro) per ammortizzare l'improduttività di un rapporto di lavoro iniziale, di azioni di consulenza/accompagnamento per l'inserimento lavorativo, di azioni di start-up per iniziative di autopromozione o creazione di impresa, di aiuti finanziari per la *job creation*. La formazione, inoltre, non è solo processo didattico d'aula ma è anche formazione a distanza, è tutoring, è stage. Questa nuova visione, non solo contribuisce a destrutturare i precedenti assetti della Formazione Professionale esemplati su quelli scolastici, ma concorre a definire la fisionomia del Sistema formativo regionale rispetto a quello scolastico statale.

- *Cambia la governance.* Nel 1972 avviene il trasferimento delle competenze della Formazione Professionale dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, come peraltro prevede la Costituzione. E già dalla seconda metà degli Anni '70, progressivamente, la Formazione Professionale assume connotazioni diverse da Regione a Regione. Questa dinamica di differenziazione subisce negli Anni '80 un'accelerazione a tal punto che è più opportuno parlare di Sistemi che di Sistema formativo regionale. Ci sono aree in cui le differenze tra Regioni sono opportune (ad esempio la programmazione degli interventi che deve tener conto dei bisogni potenzialità e vocazioni del territorio), aree in cui le differenze, determinate da scelte politiche, sono legittime anche se discutibili (ad esempio il ridimensionamento di alcune tipologie formative a favore di altre, come succederà negli Anni '90, per la prima qualificazione), e aree in cui le differenze sono legittime ma non giustificabili (ad esempio le diverse durate dei percorsi formativi che fanno conseguire la stessa qualifica). Ma le Regioni in questo periodo non sono l'unico soggetto di governo della Formazione Professionale. Infatti, la maggior parte di loro adottano l'istituto della delega: prima, prevalentemente affidata a Comuni e Consorzi di Comuni e, successivamente, alle Province. La materia delegata varia da Regione a Regione, ma, verso la fine del periodo esaminato, il modello più adottato prevede le funzioni di regia (programmazione pluriennale, indirizzo e regolamentazione) alla Regione, mentre quelle attuative e gestionali alle Province. Ma c'è un terzo soggetto, ed è l'Unione Europea, che progressivamente acquisisce spazi nel governo della Formazione Professionale fino a diventare determinante sia nella programma-





zione degli interventi sia nella definizione delle regole di funzionamento del Sistema. Infatti, per poter accedere alle risorse, sempre più cospicue del FSE, le Regioni debbono accettare quella fitta rete di prescrizioni programmatiche e regolamentari definita a livello comunitario. E siccome il ricorso alle risorse finanziarie del FSE cresce con il tempo, parallelamente aumenta il livello di dipendenza culturale dei nostri Sistemi formativi regionali dalla UE.

- *Cambia il soggetto che realizza le attività.* Nel cinquantennio preso in esame dai tre volumi si sviluppa e si consolida il c.d. “pluralismo gestionale”, sistema che utilizza strutture operative appartenenti a soggetti diversi e di diversa estrazione culturale. Si sviluppa e si consolida grazie al fatto che questi soggetti potevano beneficiare, per la prima volta, di un sostegno finanziario dello Stato. Infatti dal 1861² al 1912 lo Stato si limiterà a sovvenzionare e a vigilare le scuole per il lavoro pubbliche o, come si chiamavano allora “regie” (scuole d’arti e mestieri, d’arte applicate alle industrie, scuole speciali industriali, d’arte applicata, professionali femminili)³. Accanto a queste, però, c’erano, e costituivano la grande maggioranza, altre strutture che si erano sviluppate, al di fuori di ogni schema istituzionale e finanziamento pubblico, grazie a personaggi e soggetti sociali mossi da principi ispiratori diversi e che si rifacevano o al mecenatismo filantropico⁴, o alla visione illuminata di alcuni industriali⁵, o al mutuo soccorso dell’associazionismo operaio ed artigiano⁶ o alla ispirazione cristiana (area prevalente per numerosità delle iniziative promosse). Nel 1912 la L. n. 854 offre la possibilità di un riconoscimento giuridico a questo universo composito. Per poter operare, infatti, queste strutture, dovevano avere l’autorizzazione prefettizia, rilasciata dietro verifica di determinati requisiti relativi ai locali, all’insegnamento e al personale⁷. Riconoscimento giuridico, ma non finanziario. Sarà, infatti la L. n. 164/47, con cui si apre il cinquantennio oggetto dei tre volumi, a prevedere l’erogazione di sussidi per le attività formative rea-

² Nel 1859, alla immediata vigilia della seconda guerra d’indipendenza, Vittorio Emanuele II promulgava la legge sulla istruzione pubblica, che prese il nome dal conte Gabriele Casati, Ministro dell’Istruzione. In questo provvedimento, che fino al fascismo rappresenterà l’unica legge organica in materia, non c’era posto per la istruzione professionale. Di questa materia se ne occupò, a partire dal 1861, il Ministero dell’Agricoltura. Industria e Commercio.

³ Nel 1903-1904 ammontavano, in tutto il territorio nazionale, a 276 con circa 40.800 iscritti. Cfr.: CASTELLI G., *L’istruzione professionale in Italia*, Milano, Vallardi 1912 p. 206. MINISTERO DELL’AGRICOLTURA INDUSTRIA E COMMERCIO, *Statistica dell’esistenza all’infanzia abbandonata*, Roma, tip. Elezeviriana, 1897, p. 150.

⁴ Come, ad esempio, Carlo Cattaneo (Società d’arti e mestieri di Milano, Moisè Loria (Società Umanitaria di Milano) Aldini e Valeriani a Bologna.

⁵ Tra gli altri vanno menzionati Alessandro Rossi (1819-1898) a Schio e a Vicenza e i Marzotto a Valdagno (1866).

⁶ Cfr. GHERGO F., *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1997 Dal dopoguerra agli anni ’70* Vol. I CNOS-FAP, Roma 2010, p. 83.

⁷ Inoltre se queste scuole adottavano la durata e i programmi stabiliti per le scuole regie, potevano essere dichiarate sedi di esami con effetti legali per gli allievi che le avevano frequentate.





lizzate da questi soggetti, espressione della società civile e di istituzioni religiose (soggetti che negli Anni '70 verranno indicati con la connotazione di “privato sociale”; privato perché giuridicamente non sono istituzioni pubbliche; sociale perché svolgono una funzione di pubblica utilità).

Mi è gradito dedicare questo volume ai milioni di allievi che in questi cinquant'anni hanno partecipato a qualche corso della Formazione Professionale, soprattutto ai tantissimi giovani che, grazie ad un percorso di qualificazione di base, sono entrati nella vita attiva, professionale e sociale. Ma la mia dedica particolare va ai giovani che vivono oggi nel nostro Meridione ai quali pregiudizi e miopia politica dei governi della loro Regione hanno precluso o ridotto questa opportunità.

Fulvio Ghergo





CAPITOLO V

GLI ANNI '90: LA CRESCENTE DIPENDENZA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DALL'EUROPA. VERSO UN SISTEMA DI FORMAZIONE CONTINUA





INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio

1) Il periodo 1990-97

Questo terzo volume intende raccogliere le evoluzioni culturali normative e gli avvenimenti del Sistema formativo regionale dal 1990 al 1997. Perché ci si ferma ad un anno intermedio del decennio e non si arriva, come sembrerebbe più naturale e, come abbiamo fatto nel primo e secondo volume, alla sua fine che, peraltro, nel nostro caso coinciderebbe con la fine del secolo e del millennio?

Ogni periodizzazione rappresenta, per certi versi, un tentativo di costringere le evoluzioni dei processi, nel nostro caso formativi (mai lineari e con un inizio ed una fine ben delineati) in costruzioni artificiali.

Ma è anche vero che in alcuni periodi avvengono dei fenomeni (socioeconomici e/o normativi) con ricadute così importanti per i Sistemi formativi da rendere quel periodo “una fase” abbastanza identificabile della loro evoluzione generale e sostanzialmente non confondibile con la fase che l’ha preceduta e quella che l’ha seguita.

E che cosa succede di così importante nel 1997 da considerarlo come inizio di un nuovo periodo? Da questo anno, con la L. n. 196, la c.d. “riforma Treu”, comincia quella che possiamo definire la “stagione delle grandi riforme”, realizzate, in successione, dai provvedimenti dei ministri Berlinguer nel 2000, Moratti nel 2003 e Fioroni nel 2006 e che aprono prospettive nuove non solo al Sistema scolastico, ma anche a quello regionale. Infatti in questa fase “ulteriore” succede quello che non era accaduto per cinquanta anni. La Formazione Professionale entra nel salotto buono del Sistema formativo italiano. E questo succede in tutte le grandi riforme che vengono realizzate in questo decennio sia dal centro-destra (Moratti) che dal centro-sinistra (Berlinguer e Fioroni).

Il terminare la nostra narrazione con il 1997, comporta, però, degli inconvenienti, come quello, di non poter analizzare ed offrire valutazioni conclusive sull’intero ciclo della programmazione FSE 1994-1999 e delle connesse Iniziative Comunitarie e del Programma Leonardo da Vinci.

2) La società della conoscenza

Quello considerato è un periodo particolarmente favorevole per la formazione (sia nella sua declinazione scolastico-statale che in quella professionale-regionale) perché ormai era convinzione generalizzata che, nell’era post-industriale “*si è in una fase di transizione verso una nuova forma di società, la società della cono-*



scienza”¹, come afferma Libro bianco² della Cresson³ per il quale il possesso di cultura generale e professionale diventa discriminante per l’entrata e per la permanenza con successo nella vita attiva.

Tre sono macrofenomeni che caratterizzano questa fase di transizione verso la società della conoscenza: a) le tecnologie dell’informazione che hanno trasformato la natura del lavoro e l’organizzazione della produzione; b) la mondializzazione delle economie che comporta una libera circolazione senza precedenti oltre che dei capitali, dei beni e dei servizi, anche del lavoro; c) lo sviluppo delle conoscenze scientifiche e dalla fabbricazione di prodotti dotati di alta tecnologia, che richiedono un modello di conoscenze e di competenze che combina estrema specializzazione e creatività. Questi tre macrofenomeni impongono nuove sfide ai Sistemi educativo-formativi, i principali responsabili dell’acquisizione di nuovi saperi e dell’adeguamento e manutenzione costante delle competenze individuali:

“La finalità ultima della formazione, che è di sviluppare l’autonomia della persona e la sua capacità professionale, ne fa l’elemento privilegiato dell’adattamento e dell’evoluzione. Pertanto, le due risposte principali suggerite dal presente Libro bianco sono, anzitutto, di permettere a ogni individuo, uomo o donna di accedere alla cultura generale e, in seguito, di sviluppare la sua attitudine al lavoro e all’attività”⁴.

La Formazione viene avvertita ora, come mai era successo prima, fattore di successo, delle persone e delle economie. E non avere conoscenza (cultura generale e professionale) diventa fenomeno di emarginazione sia delle persone, estraniato dalla vita comunitaria perché mancanti delle chiavi di comprensione dei fenomeni sociali⁵ e dal mondo del lavoro perché con una dotazione professionale poco spendibile, sia dei sistemi produttivi, estraniati dal mercato perché poco innovativi e quindi poco concorrenti.

¹ COM(95) 590 def. *Libro bianco su Istruzione e Formazione Insegnare e apprendere, verso la società della conoscenza*, Bruxelles, 11 novembre 1995.

² Secondo la definizione ufficiale riportata sul portale dell’Unione Europea: «I Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i libri verdi espongono una gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione».

³ ÉDITH CRESSON CAMPION (1934), politica francese socialista, più volte ministro, è stata la prima e finora unica donna ad essere Primo Ministro della Francia (aprile ’91-maggio ’92). Nel 1995 è nominata membro della Commissione Europea, e le è assegnata la delega alla scienza, alla ricerca e allo sviluppo. Nel 1999 è tra i protagonisti dello scandalo di corruzione e nepotismo che investì la Commissione Santer.

⁴ COM(95) 590 def. *Libro bianco su Istruzione e Formazione Insegnare e apprendere, verso la società della conoscenza*, op. cit., pp. 9-11.

⁵ *Ibidem* “Esiste quindi il rischio che la società europea si divida fra coloro che possono interpretare, coloro che possono soltanto utilizzare e coloro che sono emarginati in una società che li assiste. In altri termini, fra coloro che sanno e coloro che non sanno”.



3) La formazione nelle riforme dei Fondi strutturali del 1988 e del 1993

La consapevolezza del ruolo strategico dei processi formativi è una delle idee guida della riforma dei fondi strutturali del 1988 (cfr. par. 1) e del 1993 (cfr. par. 4) perché la formazione è percepita come fattore di “coesione economica e sociale”, che rappresenta la finalità ultima dei fondi stessi.

Una politica di coesione economica e sociale consiste nel perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale.

E gli investimenti in formazione, inseriti in una strategia macroeconomica di sviluppo, garantiscono valore aggiunto in termini di innovazione, competitività e occupazione, e favoriscono l’avvio di processi virtuosi e dinamici di crescita per tutti e in tutte le regioni della Comunità. È proprio per questa consapevolezza che il FSE è l’unico fondo strutturale ad essere stato inserito in tutti gli Obiettivi delle due riforme menzionate. Questa collocazione trasversale del FSE sta ad indicare che è non più considerato un ammortizzatore sociale ma un fondo di investimento per la valorizzazione delle risorse umane.

La formazione quindi, lungi da essere considerata, come nel passato, prevalentemente un costo, rappresenta, ora, soprattutto un investimento.

4) I macrofenomeni che caratterizzano la Formazione Professionale italiana

Due sono macrofenomeni che più di altri connotano la Formazione Professionale di questo periodo:

1. l’influenza sempre più determinante del Fondo Sociale Europeo;
2. la prima implementazione di un Sistema di Formazione Continua.

L’uno e l’altro fenomeno cambiano radicalmente la configurazione della formazione regionale del nostro Paese, tanto che possiamo affermare che il sistema disegnato dalla L. quadro n. 845 non c’è più o c’è sempre di meno.

5) La dipendenza finanziaria e culturale dall’Unione Europea

La presenza “massiccia” e “pervasiva” del FSE nella nostra Formazione Professionale rende praticamente il Sistema regionale dipendente dall’Unione Europea. Doppia dipendenza: a) sotto il profilo finanziario e b) quello culturale.

- a) Si consideri che con la riforma dei fondi strutturali, soprattutto con quella del 1993, il FSE copre tutte le tipologie di offerta formativa: dalla prima qualificazione dei giovani a quella per adulti disoccupati, da quella per giovani diplomati/laureati a quella per occupati, da quella per soggetti a rischio di emarginazione sociale e occupazionale a donne che desiderano rientrare nel mondo del lavoro dopo un periodo di volontario allontanamento. Ma il FSE non cofinanzia solo formazione ma anche azioni di orientamento, pre-formazione, sostegno alla mobilità geografica e professionale, aiuti all’occupazione, compresi i tratta-



menti sostitutivi della retribuzione, sostegno alla creazione di impresa ed all'autoimpiego... Insomma il FSE copre tutti gli snodi di transizione alla vita attiva e dentro la vita attiva, con un diversificato panel di strumenti e strategie operative. Le Regioni per poter accedere ad un menù così ricco utilizzano le loro risorse finanziarie insieme a quelle messe a disposizione dal Fondo di rotazione, come sponda per il cofinanziamento della Unione Europea, perché così prescrivono le regole comunitarie. Aumentando, però, la disponibilità delle risorse da parte del FSE (come avviene soprattutto con la programmazione 1994-1999) le Regioni devono aumentare la loro quota di cofinanziamento. Ma se utilizzano le proprie risorse in misura consistente, spesso prevalente, talvolta esclusiva come sponda al cofinanziamento in tutte le azioni, formative e non, consentite dal FSE allora le azioni programmate e realizzate con il contributo del FSE diventano consistenti, prevalenti o esclusive. Per misurare il fenomeno descritto si può ricorrere all'indice di dipendenza, calcolato misurando l'incidenza delle attività dal FSE (e relativa quota di finanziamento regionale) sul totale delle attività approvate dalle amministrazioni regionali. Ebbene, nel 1995, tale indice per l'intero Paese è pari al 61,3% in termini di azioni e al 68,3% in termini di spesa; i valori salgono, però, al 69,6% e al 73,2% se si include anche la quota relativa ai Programmi Operativi Multiregionali. Se consideriamo, però, la situazione di ciascuna Regione rileviamo che, in 11 di loro, il grado di dipendenza dal FSE in termini finanziari è superiore al 90% ed in 4 di queste (tutte del Mezzogiorno) è pari al 100%.

- b) Il FSE insieme alle risorse finanziarie "prescrive" precise scelte programmatiche e disposizioni regolamentari. Il cofinanziamento è concesso, infatti, subordinatamente al rispetto di vincoli programmatici e procedurali. L'insieme delle decisioni assunte con la riforma dei fondi strutturali del 1988 e con la sua revisione del 1994 nonché e i programmi e le iniziative comunitarie operative negli Anni '90, non rappresenta solo la politica di Formazione Professionale della Comunità/Unione, ma costituisce un riferimento decisivo per il nostro Paese a tal punto da configurarsi sostanzialmente come il quadro programmatico-regolamentare da cui si fanno derivare le più importanti scelte di carattere contenutistico e procedurale che connotano i Sistemi formativi regionali. Per questo abbiamo parlato di dipendenza culturale.

6) Una dipendenza provvidenziale... quasi sempre

Perché usare il termine dipendenza se nelle scelte, in base al principio della partnership, c'è stato il contributo dei Paesi membri nella elaborazione dei Piani e dei programmi? Perché dipendenza se c'è una condivisibilità sostanziale delle scelte effettuate dalla e con la UE?

Senza altro il termine, se assunto scryptu sensu, è improprio. Ma sta solo ad indicare il fatto che mutamenti profondi e organici, anche se condivisi e partecipati, sono stati indotti da sollecitazioni esogene e non da maturazioni interne alle Re-



gioni. Regioni che debbono necessariamente disegnare le proprie programmazioni di attività ed adattare le proprie procedure alle decisioni della Comunità,

Anche se possiamo dolerci che le innovazioni non nascono dalla cultura delle nostre Regioni non possiamo non riconoscere che i nostri Sistemi di formazione regionali hanno imparato molto dall'Europa:

- a) le Regioni hanno imparato a programmare per obiettivi, quando prima la loro pianificazione procedeva secondo paradigmi amministrativi e distribuivano le risorse sulla base del consolidato storico.
- b) Le Regioni hanno imparato a mettere al centro della loro azione i bisogni dell'utente mentre prima la centralità, era riservata al "corso", unico prodotto della Formazione Professionale. Su questo versante occorre evidenziare il ruolo determinante dei Programmi e delle Iniziative comunitarie le acquisizioni delle quali sono state trasferite all'interno della normativa del FSE e nella quotidianità della prassi. Ruolo determinante perché contribuiscono alla ridefinizione dello statuto epistemologico della Formazione Professionale, in quanto favoriscono il superamento della visione "scolasticistica" che la identificava con il percorso formativo. Adottando una logica che non parte dal prodotto (e che quindi mette l'accento su un tipo di intervento standardizzato) ma dalle utenze (portatrici di una pluralità di bisogni) Programmi e Iniziative mettono in campo una grande varietà di strategie e strumenti: ricerca, analisi di fabbisogni, formazione (in presenza, a distanza, ecc.) orientamento, tutoring, assistenza e consulenza, monitoraggio e valutazione, sistemi informativi, elaborazione di prodotti e software multimediali, costruzione di data base, reti e osservatori, centri specialistici, servizi per l'infanzia (micronidi, ludoteche...) centri d'incontro per l'età evolutiva, sportelli informativi, convegni e workshop... Quindi non più solo formazione, non più solo il "corso" ma una pluralità di opportunità per la soluzione di un problema che spesso non è solo formativo.
- c) Le Regioni hanno imparato che la valutazione è una dimensione trasversale di tutta la Formazione Professionale e che non riguarda, quindi, solo la verifica dei risultati dell'apprendimento e della acquisizione delle competenze, ma anche l'azione (prima durante e dopo la sua realizzazione), la struttura che l'ha progettata e portata a compimento e il sistema di governo che l'ha programmata e finanziata.

Le Regioni hanno quindi imparato dall'Europa, anche se con difficoltà o almeno non tutte con gli "stessi tempi di apprendimento".

E comunque, quando le sollecitazioni a cambiare culture e prassi vengono "dall'esterno" (e quindi possono essere sentite come imposizioni) e non per una maturazione interna (quando vengono avvertite come bisogni), il rischio che i cambiamenti e le acquisizioni siano solo di facciata è sempre presente.

Nell'insieme, a parte carenze e ritardi, non possiamo non concludere che la "dipendenza" dall'Europa sia stata provvidenziale. Anche se non sempre. Ad esempio,





l'aver fatto adottare le procedure concorsuali anche per la selezione degli interventi di prima qualificazione post-obbligo è stata, a nostra avviso, una forzatura. Infatti, un'azione ricorrente con forti connotazioni educative e, quindi, necessariamente da affidarsi a soggetti che, da una parte, diano garanzie di continuità e, dall'altra, per dirla con una vecchia espressione della Legge quadro, siano portatori di una "proposta formativa", è stata omologata a interventi di carattere progettuale-contingente e finalizzati prevalentemente all'acquisizione di competenze tecniche (come può essere un intervento destinato ad adulti), che invece potevano essere affidati a soggetti attuatori mediante la procedura concorsuale.

7) La prima implementazione di un "sistema" di Formazione Professionale Continua

Negli Anni '80 e all'inizio del decennio si poteva registrare un numero significativo di attività formative professionalizzanti per occupati realizzate da una pluralità di soggetti quali le imprese, le Università, le società di consulenza ma anche dal Sistema formativo regionale. Infatti, secondo le rilevazioni Isfol sulle attività programmate dalle Regioni nel 1990-91 gli adulti coinvolti in azioni di qualificazione riquilibrata aggiornamento specializzazione erano circa 130.000, (quasi il 35% di tutti gli allievi di quell'anno), la maggior parte dei quali persone occupate. Ciò che mancava quindi nel nostro Paese non erano le attività, ma un Sistema di Formazione Continua, cioè:

- una identità espressa da una definizione chiara per cui quell'insieme di interventi non è confondibile e riducibile ad altri;
- un quadro normativo, che oltre che regolamentarne il funzionamento ne rappresentasse una legittimazione sociale, che desse consistenza alla consapevolezza maturata in questi anni che la formazione costituisce un bene comune per il lavoratore e per l'azienda. Infatti, in quanto strumento di manutenzione della professionalità rappresenta per il lavoratore un antidoto contro la sua obsolescenza e per il sistema aziendale uno strumento per aumentarne il tasso di competitività;
- risorse finanziarie adeguate (nel volume) e continue (nel tempo).

E, nei primi anni del decennio la Formazione Continua non ha né una definizione certa e condivisa né una normativa di riferimento né finanziamenti certi.

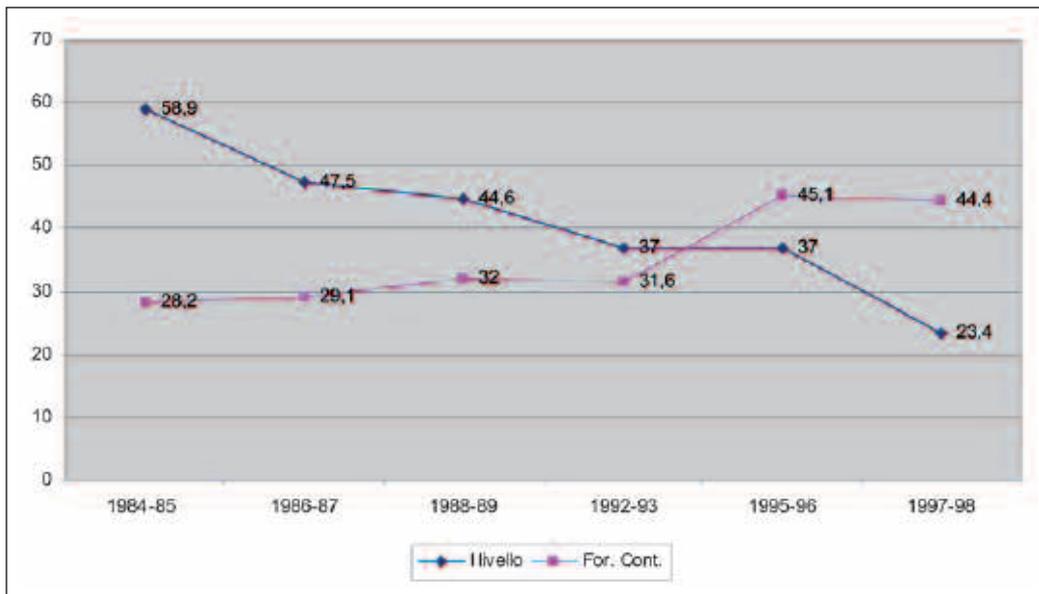
Infatti non era ancora chiaro che cosa essa fosse: equivoca la sua definizione e confusi i confini con altre offerte formative (le prime definizioni la fanno coincidere con la Formazione Professionale degli adulti, mettendo insieme disoccupati ed occupati). Progressivamente si va verso l'accezione francese di Formazione Continua come formazione di soli occupati; accezione che si consolida e si stabilizza nel dibattito e nella letteratura del nostro Paese verso la fine degli Anni '90.

Le basi normative, invece, sono fornite dalla L. n. 136/96 che all'art. 9 prevede che Ministero del Lavoro Regioni e Province autonome possano finanziare interventi formativi in favore dei lavoratori occupati del settore privato in posizione di la-



voro dipendente, o di lavoratori appartenenti a specifiche categorie. Ciò che la L. 36 prevede come possibilità, una circolare mette in pratica. Infatti la circolare n. 174/96 del Ministero del Lavoro dà vita ad un piano di attività, da realizzare a livello regionale, con una cospicua dotazione finanziaria. Ma in quegli anni la Formazione Continua poteva contare anche sulle risorse comunitarie, in particolare quelle dell'Ob. 4, esclusivamente riservato alla Formazione Continua e introdotto per la prima volta nella riforma del 1993. Risorse adeguate, ma ancora contingenti, in quanto derivate da fonti finanziarie a termine. La soluzione per assicurare al neonato sistema di continuità dei finanziamenti verrà proposta dall'Accordo per il lavoro del 1996 e che verrà ripresa dal pacchetto Treu, "con l'attribuzione graduale ed integrale del contributo dello 0,30". Intanto succede nel Sistema regionale un evento epocale: grazie soprattutto alle risorse finanziarie dell'Ob. 4 si verifica, nell'a.f. 1995-96, il sorpasso della formazione degli adulti (nella quale la quota degli occupati era fortemente maggioritaria), sulla formazione di prima qualificazione post-obbligo. Infatti, secondo l'indagine realizzata dall'Isfol sulla base dei Piani annuali delle Regioni e Province Autonome, in quell'anno formativo il peso percentuale delle attività per adulti supera di circa 6 punti quello della formazione di primo livello, per consolidare poi, nell'anno successivo, il distacco con un gap di 20 punti. Nella introduzione del II volume abbiamo intitolato un paragrafo "gli allievi: un sistema pieno di giovani e adulti". Questo paragrafo, invece, lo avremmo potuto chiamare "gli allievi: un sistema pieno di adulti e di giovani". I giovani, che erano stati la componente esclusiva (Anni '50 e '60) o prevalente (Anni '70 e '80), diventano minoritari negli Anni '90 (cfr. Graf. n. 1).

Grafico n. 1 - Numero di corsi programmato dalle Regioni, dall'a.f. 1984 all'a.f. 1997, per la formazione di primo livello e per la Formazione Continua (v. %)





8) La riforma della Scuola Secondaria superiore e la Formazione Professionale

Nel periodo considerato da questo volume le legislature sono tre: la decima, la undicesima e la dodicesima. In tutte e tre il tema della riforma della secondaria è tra i temi “caldi” (cfr. par. 3). Ma in tutte e tre, le discussioni parlamentari si sono svolte secondo questo canovaccio: posizioni partitiche iniziali differenziate, mediazioni estenuanti con qualche risultato, sospensione delle trattative o fine della legislatura.

In conclusione le convergenze si realizzano sulla necessità di un prolungamento dell’obbligo, le divergenze, invece, sulle soluzioni per realizzare il prolungamento, che alcuni vorrebbero solo all’interno del sistema scolastico (sia la destra che la sinistra), altri invece (solo la DC) anche al di fuori.

Le argomentazioni degli uni e degli altri sono quelle di sempre.

La DC pone l’accento sulla equipollenza ai fini formativi dei diversi percorsi e soprattutto sulla necessità di diversificare l’offerta di istruzione in funzione della piena valorizzazione delle diverse attitudini, capacità e inclinazioni presenti tra i giovani nella fascia dei 14-16 anni.

Il fronte laico si oppone a queste motivazioni invocando la necessità di assicurare a tutti, per motivi di equità, gli stessi percorsi.

E ai primi che replicano che l’equità si ottiene non con l’uniformità ma con la differenziazione, cioè non assicurando a tutti gli stessi percorsi, ma a ciascuno il percorso più congeniale, i secondi rispondono con la necessità di non far operare ai giovani scelte alternative troppo precoci.

Alla successiva risposta che un biennio unitario e non professionalizzante produce abbandoni e dispersione si risponde con l’esigenza di non discriminare e il circolo dialettico continua.

Cos’è che rompe questo girotondo dialettico e fa registrare qualche convergenza?

Una prima volta, con il DDL Mezzapesa, è l’idea di sperimentazione. L’obbligo fino a 10 anni, in via provvisoria e a titolo sperimentale può essere assolto con la collaborazione del Sistema formativo regionale (corsi sperimentali ad ordinamento speciale). È un’idea che esclude soluzioni definitive e quindi conserva intatte le speranze dell’uno e dell’altro fronte di far prevalere alla lunga le proprie tesi.

Una seconda volta invece, con un testo unificato della VII Commissione del Senato (relatore Manzini), è l’idea della collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni. I due soggetti istituzionali stipulano Accordi di programma territoriali, che prevedono tra l’altro progetti per i prosciolti dall’obbligo d’istruzione anche “*una prima formazione professionale di base orientata al lavoro*”, progetti realizzati o dalle scuole o “*mediante convenzioni con le strutture di formazione professionale o con altre istituzioni educative e formative*”.

L’interruzione della legislatura soffoca anche questo tentativo per far entrare la Formazione Professionale nel Sistema d’istruzione accanto alla Scuola.

Dopo aver citato il Libro bianco “Verso la società della conoscenza”, dove Istruzione e Formazione Professionale sono considerati percorsi con missioni di-





verse ma necessari entrambi e di eguale dignità, nel ripercorre il dibattito che in questi anni si fa nel nostro Parlamento nazionale sull'assolvimento dell'obbligo d'istruzione si ha una sensazione di grettezza culturale e di provincialismo.

Perché in questa diatriba ci sono un po' tutti gli stereotipi che accompagnano ogni discussione sul Sistema formativo del nostro Paese: la contrapposizione tra cultura e lavoro (che da Gentile in poi ci trasciniamo dietro) ma anche i vecchi retaggi anticlericali, che non vengono mai clamorosamente alla luce, ma che operano in sordina per tentare di eliminare o almeno contenere, quella eredità di iniziative promosse e realizzate da Enti e CFP d'ispirazione cristiana e gestite, prevalentemente, da congregazioni religiose, in nome di una educazione che si vorrebbe più "laica" possibile.

9) Un linguaggio ed un'offerta formativa nuova: l'integrazione tra Sistemi formativi

Mentre assistiamo allo stallo sul piano politico-parlamentare nei confronti della riforma dei Sistemi formativi, sempre annunciata e mai effettuata, Scuola e Formazione Professionale procedono se non ad un'autoriforma almeno a ridisegnare e reimpostare i rapporti vicendevoli, perché le innovazioni culturali spesso vanno più veloci delle Leggi (cfr. par. 3.8.2).

E le elaborazioni concettuali maturate in questi anni parlano chiaro, parlano di interazioni e non di steccati, di collaborazione e non di conflittualità. La velocità e la pervasività delle trasformazioni tecnologiche ha stravolto i ritmi e i tempi della formazione ed il mix cultura di base - cultura specialistica - professionalizzazione - cultura organizzativa, sono ormai componenti inscindibili. Essi, anzi, costituiscono una dotazione personale che ciascuno dovrebbe possedere, riaggiornare e ricombinare per tutto l'arco della propria vita attiva, a prescindere dalla posizione lavorativa che ricopre o ricoprirà.

Pertanto, una Scuola per chi studierà ancora e una Scuola per chi lavorerà non serve più. E di conseguenza non si giustifica più, e non è funzionale, lasciare che un elevato grado di rigidità, di non permeabilità, impedisca di fatto quell'osmosi che aprirebbe le strade per una loro fruizione più dinamica da parte delle differenti utenze. Dunque, i Sistemi sono ancora bloccati dalle morse di mancate riforme o normative quadro, ma, al loro interno, non sono così asfittici come si potrebbe supporre. Esistono molteplici e significativi interventi ed esperienze, nate proprio nell'intento di favorire un raccordo tra il Sistema Istruzione, compresa l'Università, e quello della Formazione Professionale, (e spesso, tra questi ultimi ed i rappresentanti delle parti sociali). È una offerta formativa che non nasce in questo periodo; l'avevamo rilevata anche nei decenni precedenti, ma era ancora a livello embrionale. In questo decennio si sviluppa, fino a costituire quantitativamente e tipologicamente una nuova offerta formativa. E con la crescente presenza di questa offerta prendono piede, nel linguaggio corrente, termini che non avremmo mai sospettato di usare qualche anno addietro: integrazione, interazione, collaborazione intersistemica.





10) Le foto più rappresentative della Formazione Professionale degli Anni '90

Ma, nell'insieme, quale immagine della Formazione Professionale ci consegnano gli Anni '90? Con quali "fotogrammi" potremmo meglio descrivere i dati e i fatti che racconteremo in questo volume?

- 1) Innanzitutto quello di un *settore che ha raggiunto dimensioni notevoli per utenza, per personale, per strutture operative e per attività*. Si consideri che nel 1996 gli iscritti erano 406.920 (cfr. par. 7.4.3), il personale ammontava a 25.700 operatori e le sedi dove venivano realizzati gli interventi 3.800, di cui 1500 CFP e 2300 sedi occasionali (cfr. par. 7.4.4). Il numero dei corsi programmati ha fatto registrare nel periodo preso in esame un costante aumento, passando dai 18.532 nell'anno formativo 1989-90 ai 26.251 nel 1996-97; incremento imputabile, soprattutto, alla maggiore dotazione e utilizzazione del FSE, dopo la riforma del 1993 (cfr. par. 7.4.1). La prima formazione da 7.733 corsi dell'inizio del decennio ne fa registrare 6.156 nell'a.f. 1996-97, ma dopo avere raggiunto, nell'anno precedente, gli 8.559 interventi. Il secondo livello (corsi di integrazione Scuola Formazione Professionale e interventi per il post-diploma e post-laurea) sale dai 3.436 interventi del 1990-91 ai 5.819 del 1996-97. Stazionari i corsi speciali (nell'accezione Isfol comprendono gli interventi per soggetti a rischio di esclusione o, come venivano chiamati allora per "fasce deboli" e quelli previsti da normative nazionali o regionali per l'esercizio di particolari attività e professioni): 2.397 erano nell'a.f. 1990-91 e 2.336 sono nel 1996-97. La Formazione Continua⁶, come già considerato, fa registrare una vera esplosione: nel periodo in esame estende la sua presenza da 7.428 corsi a 11.940.
- 2) È un *settore che offre opportunità formative articolate e per tutto l'arco della vita*. Infatti, al di là del peso che in determinati periodi storici può assumere questa o quella tipologia formativa (negli Anni '60 e '70 la prima formazione, negli Anni '80 il secondo livello e, in questi anni, la Formazione Continua) la Formazione Professionale si connota come Sistema di Formazione ricorrente, aperto a tutti i fabbisogni formativi di giovani ed adulti, in qualsiasi momento questi si trovino del processo di transizione dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro. In un panorama di istituzioni formative immobili, la Formazione regionale ha raccolto le sollecitazioni di una domanda di formazione diversificata e si è strutturata in una offerta formativa tipologicamente articolata. Ma tanta letteratura non se ne accorge e continua, anche in quegli anni, a recitare la falsa litania di una Formazione Professionale regionale immobile e "giovanicistica".

⁶ Nel sistema classificatorio dell'Isfol la Formazione per adulti è sinonimo di Formazione Continua, in quanto comprendeva, come ancora avveniva anche nella letteratura del settore, sia la Formazione per occupati che quella per disoccupati adulti. I corsi per i primi erano comunque molto più numerosi che gli interventi per i secondi. I dati disaggregati per il 1995-96 e 1996-97 parlano di un rapporto di 3 a 1 (esattamente 7.822 corsi per occupati e 2.178 per disoccupati per il primo anno e 8.623 per occupati e 3.317 per disoccupati nel secondo anno).





- 3) È un *settore ad alto tasso di produzione legislativa* (cfr. par. 6). Dal 1990 al 1997, infatti, sono state emanate 59 leggi di cui 10 di natura ordinamentale (nel senso che regolamentano tutti gli aspetti del Sistema formativo-professionale). La maggior parte di queste 10 leggi organiche sono inquadrabili nella c.d. legislazione di seconda generazione, che si caratterizza per una programmazione unitaria di tutte gli strumenti delle politiche attive del lavoro, per la configurazione del Centro di Formazione Professionale come sede di erogazione di una pluralità di servizi, formativi e non, e per la centralità del tema della valutazione. È doveroso notare, però, che nel corpus legislativo della formazione regionale si verifica, in misura considerevole, uno scollamento tra la norma e la sua effettiva applicazione. La Legge prevede comportamenti, procedure e Istituzioni che non riscontriamo nella struttura e nella prassi delle Regioni.
- 4) È un *settore che ha trovato un equilibrio istituzionale tra competenze riservate alla regione e competenze delegate a soggetti sub-regionali* (cfr. 7.5.2). Tutte le 13 Regioni che hanno previsto questo istituto hanno scelto come soggetto di delega la Provincia. Rispetto ai decenni precedenti, quando era stato privilegiato il soggetto amministrativo a livello territoriale più basso, il Comune, anche se, il più delle volte, nella forma associativa di Consorzi di Comuni o Comunità montane, si verifica una generalizzata inversione di tendenza che vede nella Provincia il soggetto di delega più adeguato. Anche se queste 13 Regioni distribuiscono diversamente le competenze all'uno o all'altro soggetto, il modello base di riferimento è quello che riserva alle Regioni le funzioni strategiche (programmazione pluriennale, regolamentazione-indirizzo e controllo-valutazione) e alle Province le funzioni attuative (pianificazione annuale, gestione degli ex Centri di Formazione Professionale regionale).
- 5) È un *settore che sta costruendo modalità di funzionamento nuove*, ricorrendo a paradigmi processuali molto diversi dal passato. Grazie soprattutto alle sollecitazioni-condizionamenti provenienti dalla Unione Europa, come abbiamo precedentemente affermato, si stanno diffondendo nuovi modelli procedurali, che si muovono lungo questa traiettoria: programmazione pluriennale di carattere strategico, che spesso coincide con la elaborazione dei Programmi Operativi per gli Ob. 1, 3 e 4 del FSE (cfr. 7.6.1 e 2), emanazione di avvisi pubblici per gli interventi da realizzare, predisposizione e presentazione alla Regione o Provincia di un progetto formativo da parte dei soggetti che si candidano ad attuare interventi (cfr. par. 7.6.3), selezione dei progetti mediante la loro comparazione e valutazione (cfr. par. 7.6.4), attuazione degli interventi e loro monitoraggio-controllo in fase di esecuzione, esame della rendicontazione finanziaria e valutazione di efficacia ed efficienza degli interventi realizzati (cfr. par. 7.7). Ci troviamo di fronte a innovazioni così radicali rispetto a prassi tradizionali che inizialmente trovano impreparati sia i soggetti di governo (cfr. par. 7.5.1) che quelli di attuazione (cfr. par. 7.6.3), tanto da esigere, soprattutto sul versante della valuta-





zione, una seria riflessione scientifica che dà vita ad un'abbondante letteratura di ricerca (cfr. parr. 7,7 e 7,8).

- 6) È un *settore che si affida per la realizzazione delle attività a soggetti terzi*, con particolare riferimento al c.d. privato sociale⁷ (cfr. par. 7.5.3). Le strutture pubbliche, per le quali la Legge quadro n. 845/78 prevedeva una valorizzazione, si ridimensionano sotto il profilo del volume corsuale erogato e si impoveriscono sotto il profilo formativo (si disperde così il patrimonio dell'INAPLI, ENALC e INIASA costruito in circa 50 anni). Le strutture degli Enti di Formazione mantengono la loro forte presenza (in alcune Regioni esclusiva), grazie soprattutto ad una programmazione delle attività, da parte delle Regioni, attenta a non sconvolgere i livelli occupazionali esistenti, con scelte d'interventi formativi che spiazzassero la professionalità degli operatori presenti nei CFP degli Enti.
- 7) Ma questo modello egemone degli Enti sta entrando in crisi. Con la differenziazione graduale dell'offerta formativa, infatti, si aprono spazi per nuovi soggetti. Si consideri peraltro che, mentre la normativa italiana, nazionale e regionale, è attenta al soggetto gestionale (e quindi alla sua fisionomia giuridica), la Comunità è più attenta all'azione formativa (e quindi alla tipologia ed alla qualità dell'intervento). L'ingresso di nuovi soggetti, però, non riduce in maniera significativa la presenza degli Enti di formazione che, nel frattempo, si sono posizionati in termini diversi: qualcuno infatti è rimasto ancorato alla formazione di base e quindi ad un paradigma organizzativo basato sulla ricorrenza; qualcun altro, invece, si è aperto alle nuove offerte formative e quindi si è più spostato sulla dimensione progettuale. La maggior parte hanno scelto una via intermedia. Nonostante la tenuta delle posizioni, sta di fatto, però, che l'Ente di formazione non è più il soggetto attuativo esclusivo; e se per qualche Regione è ancora una risorsa su cui puntare, per altre è una presenza da contenere, per altre ancora solo una opportunità accanto ad altre. Si avverte, però, la necessità di scrivere "regole nuove" sulle condizioni richieste per poter attuare iniziative formative con risorse finanziarie pubbliche.
- 8) È un *settore che ha problemi di riconoscibilità dei titoli che rilascia, sia da parte della Scuola che da parte del mercato del lavoro*. Questi tre sistemi, infatti, non dialogano tra loro perché basati su criteri e categorie diversi. Dialogo che non c'è perché la storia di ciascuno è molto diversa, ma anche perché non lo si vuole, come insegna il progetto Fasce di professionalità⁸. Problema di sempre e mai risolto, ma che ora acquista un'urgenza particolare. Il 1° gennaio 1993, infatti, entra in vigore il Trattato di Maastricht e prende concretamente avvio la

⁷ Espressione che coniuga e l'aspetto giuridico-formale e l'identità sociologica-sostanziale. Ente privato, sì, ma chiamato a svolgere funzioni pubbliche. Ente privato, ma espressione delle realtà sociali, e nello stesso tempo, da una parte, radicato nel territorio, di cui è in grado di intercettare i bisogni professionali e tradurli in progetti formativi e dall'altra, portatori di una "proposta formativa" e quindi potenzialmente adeguato sotto il profilo tecnico e educativo.

⁸ Cfr. volume II, paragrafo 5.2.2.



fase più ambiziosa del processo di unificazione e di integrazione europea: la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Naturalmente il concetto di “libera circolazione” delle persone non sta ad indicare solo lo spostamento fisico da un Paese all’altro, ma anche quello, ben più significativo, di reale collocazione professionale a livelli analoghi a quelli del Paese di provenienza. Pertanto il mercato europeo unico del lavoro che si configura ha bisogno di regole chiare e concordate che permettano un riconoscimento reciproco delle qualifiche, per evitare penalizzazioni ed azzeramenti di bagagli professionali acquisiti nei Paesi d’origine. Se un problema nazionale diventa europeo, spetta in primis alla UE trovare soluzioni. E infatti l’Europa nel 1992 emana la Direttiva 51⁹, che prospetta una soluzione nuova rispetto a quella tentata nel passato. Infatti, viene accantonata l’idea (e il progetto del 1985) di elaborare una corrispondenza delle qualifiche rilasciate dagli Stati membri, e si punta alla costruzione di un modello standard di descrizione e trasmissione delle informazioni sulle competenze possedute ed offerte dai soggetti in ingresso su altri mercati del lavoro, il cosiddetto portfolio. Il datore di lavoro e/o l’autorità pubblica ospitante saranno liberi di valutare, caso per caso, l’idoneità e la coerenza delle competenze ascritte nel portfolio con i propri fabbisogni. L’Italia seguirà questa impostazione e nel 1996, dopo una gestazione laboriosa, il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale emana il Decreto “Adozione degli indicatori minimi da riportare negli attestati di qualifica professionale rilasciati dalle Regioni e Province Autonome, con allegato modello di attestato”. Questo strumento, che certifica i percorsi formativi e armonizza i modelli regionali di attestati di qualifica presistenti dovrebbe divenire la vera carta di identità professionale di ogni persona.

11) La Formazione Professionale nelle misure che favoriscono l’occupazione giovanile

Gli interventi legislativi che promuovono l’occupazione dei giovani e che prevedono anche percorsi di formazione possono essere ricondotte a tre tipologie: i contratti a causa mista, le misure che favoriscono la imprenditorialità e i Sistemi di alternanza formazione-lavoro.

I contratti a causa mista (cfr. B.1) fanno registrare in questo periodo, a causa della crisi economica, forti decrementi quantitativi sia di apprendisti che di contrattisti F.L.

L’apprendistato (la cui regolamentazione rimane sostanzialmente quella del 1995) subisce una costante e progressiva erosione: perde quasi un quarto della sua dotazione complessiva, passando da 529.000 a 393.000 giovani.

Il Contratto di Formazione Lavoro (il cui impianto normativo del 1986 viene rivisto nel 1994: accesso allargato ai 16-32enni e due tipologie di contratto a seconda del livello di professionalità) dal 1989 al 1993 passa da 489.000 giovani a 481.000.

⁹ Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE.

Purtroppo sul peso della formazione in questi due contratti dobbiamo reiterare i giudizi negativi espressi negli altri decenni: la formazione off the job è totalmente carente o è quasi insignificante.

Anche per gli Anni '90 potremmo dire ciò che abbiamo affermato per gli Anni '80: Formazione Professionale e occupazione giovanile: tanta occupazione senza (quasi) formazione. Infatti, i corsi complementari nell'apprendistato, se si escludono Bolzano, Trento e la Valle d'Aosta, sono praticamente inesistenti nelle altre Regioni. Migliore, ma sempre al di sotto della sufficienza, la situazione della Formazione nei Contratti di Formazione Lavoro, grazie alle associazioni sindacali e datoriali (che in questo periodo, peraltro, si attivano per costituire Enti bilaterali). Le iniziative sono per lo più sperimentali, non obbligatorie e con una utenza ridotta. I contenuti formativi sono spesso essenziali, limitati alle 20 ore di formazione generale sulla contrattualistica e sulle norme di sicurezza sul lavoro.

Negli Anni '80 avevamo segnalato la buona valutazione riservata dalla letteratura del settore alla Legge n. 44/86 che promuoveva la imprenditorialità giovanile, intrecciando servizi consulenziali e percorsi formativi. Il tema formazione e imprenditorialità viene declinato anche negli Anni '90, replicando la formula della L. n. 44 che, in questo decennio, viene rifinanziata e in parte riconfigurata da due Leggi del 1991 e del 1995 (cfr. B.3). Nasce in questo periodo un nuovo strumento di politica attiva il Piano d'Inserimento Professionale (L. n. 451/94). Si tratta di un intervento inquadrabile nella categoria delle Work experiences: non alternanza lavoro-formazione, ma alternanza studio-lavoro o disoccupazione lavoro; non le tradizionali finalità dei contratti a causa mista (promozione dell'occupazione e della formazione) ma finalità oltre che formative anche orientative¹⁰. Istituito nel 1994, rimarrà in incubazione per 4 anni, fin quando non saranno definite, con un intervento ministeriale, le procedure amministrative di attivazione.

12) L'Isfol

La fonte maggiore di informazioni e dati di questo lavoro è stato l'Isfol. E non poteva essere diversamente, dal momento che, fin dalla sua costituzione, nel 1973, l'Istituto aveva dato vita, come abbiamo annotato nel primo volume, ad una letteratura scientifica sistematica e tendenzialmente organica sulla Formazione Professionale. Ma è un Isfol diverso da quello che avevamo conosciuto negli Anni '70, quando la sua attività di ricerca/assistenza tecnica e produzione di software audiovisivo (nel centro di Albano) era stata messa al servizio delle Amministrazioni regionali, che in quel periodo erano impegnate ad una prima implementazione dei loro sistemi formativi¹¹. Agli inizi degli Anni '80 l'Istituto, a seguito di una sensibile espansione quantitativa del suo

¹⁰ In questa categoria sono ricompresi anche il tirocinio formativo e la borsa di lavoro, normati dalla Legge Treu, la n. 196/97 rispettivamente agli artt. 18 e 26.

¹¹ Cfr. RUBERTO A., *1973-2003 L'Isfol ha compiuto 30 anni* in Osservatorio ISFOL n. 1/2003 pp. 5-13.



personale¹², rappresentato da giovani prevalentemente provenienti dal mondo universitario o della ricerca, orienta in maniera diversa la sua operatività: cessa la produzione di materiale audiovisivo e si rompe l'equilibrio nel rapporto ricerca/assistenza tecnica-consulenza a favore della prima e parallelamente il riferimento ai sistemi formativi regionali diventa meno rilevante. Ha inizio in questo periodo quella situazione che connoterà l'Istituto anche nei decenni futuri e che costituirà la sua criticità più marcata: da una parte la tendenza alla specializzazione e alla cultura del segmento, dall'altra la difficoltà a ricondurre tutto a sistema. Basti sfogliare il Rapporto Isfol, in cui confluisce tutta l'attività di ricerca annuale dell'Istituto, dove aspetti importanti della formazione professionale e ad altri di minore interesse hanno lo stesso rilievo, al di fuori di un quadro di sintesi che li disponga secondo priorità e gerarchie¹³. Alla fine degli Anni '80 all'Isfol viene affidato l'incarico di assistenza tecnica per i Programmi Comunitari (PETRA, LINGUA, FORCE, EUROTENET, NOW, EUROFORM). L'Istituto provvede ad allargare il numero del personale: processo espansivo si ripete e si intensifica a seguito della programmazione FSE 1994-99, quando all'Istituto sono affidati gli incarichi di assistenza tecnica al Ministero del Lavoro per gli Obiettivi 1, 3, e 4 del FSE, per le Iniziative comunitarie Occupazione e Adapt, per il Programma Leonardo da Vinci e per la valutazione del FSE¹⁴. In questa fase naturalmente il referente più importante è il Ministero del Lavoro e, nella misura in cui rientrano nei compiti svolti per il Ministero del Lavoro, le Regioni. Gli incarichi conferiti naturalmente rafforzano il ruolo dell'Istituto, gli consentono maggiori entrate e quindi una più forte capacità di spesa e di allargamento del campo di azione. Ma la crescita operativa ha riflessi anche sul piano dell'organizzazione interna: comporta la costituzione di nuove unità organizzative che si muovono in una logica un po' autarchica sia nella definizione di piste di attività, sia nell'assunzione di quote importanti di nuovo personale e nel ricorso massiccio a consulenti esterni. Se queste modalità organizzative, in una fase espansiva che dura per buona parte degli Anni '90, presentano dei vantaggi in termini di risultati (più attività, più convegni, più presenze in commissioni e gruppi di lavoro, maggiore produzione cartacea e multimediale...) alla lunga, determinano, senza un governo ed un coordinamento forti, fenomeni di frantumazione operativa.

Ma questi limiti non impediscono un giudizio sostanzialmente positivo della produzione tecnico-scientifica dell'Istituto, che, anche se con diseguale valore, costituisce una letteratura copiosa che dà considerazione e dignità culturale ad un settore fino ad allora abbondantemente trascurato dalla saggistica e dal mondo della ricerca accademica.

¹² L'organico passa da 35 dipendenti ad 85, con una forte prevalenza dei nuovi entrati (50 a 35).

¹³ Una eccezione è rappresentata dalla Conferenza Nazionale sulla formazione professionale (dall'anno 1989 al 1994), incentrata sulla relazione del Direttore Generale Alfredo Tamborlini. La relazione, oltre ad una parte di tipo propositiva, fornisce lo stato dell'arte dei Sistemi regionali, ricomponendo le informazioni e i dati rilevati dall'Istituto.

¹⁴ L'impegno su questo versante ha dato vita alla elaborazione di modelli e strumenti valutativi di eccellente valore scientifico.





A. Il Sistema di Formazione Professionale

1. La riforma dei Fondi strutturali e del FSE del 1988

1.1. Premessa

Ci sono due motivi importanti perché la trattazione della riforma del FSE di fine Anni '80 venga considerata in questo volume che si occupa, invece, degli Anni '90.

Il primo motivo è rappresentato dal fatto che quella riforma sviluppa prevalentemente la sua operatività nei primi Anni '90; il secondo perché le due riforme, quella del 1988 e quella del 1994 vanno considerate insieme in quanto la seconda è il completamento della prima.

Entrambe, infatti, sono il frutto di una stessa gestazione culturale e rispondono alle stesse finalità: consolidare le politiche regionali per favorire la coesione economica e sociale.

1.2. Le riforme dei Fondi strutturali del 1988 e del 1994 e la coesione economica e sociale

I Fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo. Nel corso degli anni i Fondi sono stati oggetto di riforme, anche rilevanti, ma lo scopo ultimo del loro ruolo è il raggiungimento della coesione economica e sociale di tutte le Regioni dell'Unione e la riduzione del divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Più precisamente una politica di coesione economica e sociale consiste nel perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale; ha una dimensione politica e mira a ridurre le disparità, non abbassando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri, che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

La strategia comunitaria finalizzata a ridurre le disparità regionali ha vissuto, negli anni, una profonda evoluzione che può essere schematizzata in tre fasi principali: la prima copre il periodo 1958-1975, la seconda dal 1975 al 1988 e la terza 1988-1998. Con una semplificazione (forse eccessiva) potremmo affermare che la prima fase è quella dell'incubazione, la seconda dell'implementazione e la terza del consolidamento.





I FASE (1958-1975):

Incubazione della politica comunitaria di sviluppo regionale e la nascita del FESR

I Trattati istitutivi delle Comunità europee non riconoscevano esplicitamente la necessità di una politica regionale comunitaria in quanto, inizialmente, il divario economico e sociale tra le diverse aree, per quanto evidente, non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti.

Nonostante il mercato comune, il Trattato di Roma riconosceva agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale (si pensi in Italia alla Cassa del Mezzogiorno) e assegnava alla Commissione solo il compito di vigilare sulla loro erogazione (in base agli artt. 87 e 88)¹.

Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali da affrontare tramite il coordinamento delle politiche regionali-nazionali, si ebbe durante la Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972 in occasione dell'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito. I Capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche regionali-nazionali, invitarono la Comunità a creare un Fondo per lo sviluppo regionale ed infine incaricarono la Commissione di predisporre un rapporto sulla politica regionale². La modalità di intervento proposta dalla Commissione europea consisteva nell'attuazione di una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quelle nazionali, non sostitutiva, e nella necessità di disporre di strumenti finanziari specifici per il riequilibrio interregionale. Venne così istituito con il regolamento n. 724/75 il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che segna l'avvio di una politica comunitaria di sviluppo regionale. Da quel momento ha inizio la programmazione di interventi strutturali concentrati in particolari settori da realizzare in zone della Comunità con svantaggi strutturali, dei quali il FESR diveniva promotore e cofinanziatore. La programmazione copriva il triennio 1975-1977 e le risorse finanziarie messe a disposizione erano pari a circa il 4% del bilancio comunitario, da ripartire tra gli allora nove Stati membri della Comunità.

II FASE (1975-1988):

Sperimentazione delle politiche comunitarie di sviluppo regionale e la nascita dei PIM

Il FESR operava essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, tanto in favore delle attività produttive quanto per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, purché connesse alle attività produttive³. La gestione degli stanziamenti del FESR era inizialmente assegnata ai soli Stati membri i quali stabilivano

¹ La creazione di una Direzione Generale della Commissione, responsabile della politica regionale risale, infatti, a dopo la stipula del trattato, e cioè agli Anni '60.

² BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000, p. 86.

³ Gli squilibri su cui interveniva, in particolare, erano quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale.





autonomamente i criteri di definizione delle aree agevolabili e godevano di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza⁴.

Si dovrà attendere il 1979 con l'emanazione del Regolamento n. 214/79, per vedere riconosciuto alla Commissione un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. Questo regolamento, infatti, introduceva una sezione "fuori quota" (pari al 5% del FESR) la cui gestione veniva assegnata alla Commissione perché potesse disporre sulla base delle proprie valutazioni.

La ricerca di nuovi criteri, tali da rendere più efficienti i meccanismi di finanziamento, condusse nel 1984 alla seconda revisione del Fondo, grazie alla quale venne sostituito il sistema "fuori quota" con il sistema delle "forcelle": i finanziamenti a favore di ogni Stato venivano aumentati fino ad un certo limite massimo per periodi di tre anni, in una misura definita sulla base delle priorità e dei criteri stabiliti dalla Commissione. Tale regolamento prevedeva, inoltre, che il FESR finanziasse anche le iniziative comunitarie.

Per favorire il processo di ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo si crearono, tramite il Regolamento CEE 2088/85, i cosiddetti Programmi Integrati Mediterranei (PIM), rivolti al miglioramento delle infrastrutture socio-economiche delle regioni mediterranee.

Per unanime riconoscimento degli studiosi i PIM rappresentano i veri precursori della nuova politica comunitaria regionale. L'istituzione dei PIM, infatti, conteneva tutti gli elementi che avrebbero caratterizzato il funzionamento dei Fondi strutturali nei periodi successivi:

- il partenariato tra Commissione, Amministrazione nazionale e Regione;
- la definizione di un programma pluriennale, vincolante per tutte le parti;
- l'approccio integrato dei mezzi finanziari (erano chiamati a concorrere tutti e tre i Fondi strutturali comunitari: FESR, FSE, FEAOG - Fondo Europeo per l'Agricoltura Orientamento e Garanzia);
- l'esistenza di comitati di attuazione composti dai diversi attori in gioco per consentire un confronto continuo anche in fase di realizzazione dei progetti.

III FASE (1988-1998):

Consolidamento delle politiche regionali e dei Fondi strutturali

Finora la politica del riequilibrio regionale era stata, in maniera crescente, una politica importante per la Comunità, con la riforma del 1988 diventa una politica

⁴ Il finanziamento comunitario interveniva sui singoli progetti; questi ultimi erano subordinati al parere della Commissione, che ne valutava la coerenza rispetto alla normativa comunitaria e alle azioni del programma di sviluppo regionale formulato dallo Stato membro. Ciascun programma di sviluppo regionale doveva essere approvato dalla Commissione. Poiché in realtà tali programmi venivano raramente definiti, e tutt'al più con notevole ritardo, la Commissione assegnava le risorse in base alle indicazioni fornite dagli Stati membri all'inizio di ogni anno. Cfr. BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J., WEILER J.H.H., *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna 1998.





strutturale, nel senso che sono i Fondi strutturali ad essere investiti della finalità della coesione economica e sociale.

Momento fondamentale di questo passaggio è l'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986). L'Atto Unico Europeo fissa come principale obiettivo la realizzazione di un mercato unico. Accanto a questa priorità, però, il documento:

- si impegna a realizzare una coesione economica tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni appositamente destinate;
- individua gli strumenti di intervento diretto della Comunità europea nei cosiddetti "Fondi strutturali" (oltre che nella Banca europea degli investimenti e negli altri "strumenti finanziari" istituiti dalla Comunità).

Lo specifico compito attribuito a tali strumenti diventa così quello di contribuire, con misure dirette, alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo.

Il 1986 segna quindi il momento della nascita della politica strutturale che mira a colmare il divario esistente in materia di sviluppo e di livello di vita, e gli aiuti strutturali alle Regioni ed ai gruppi sociali svantaggiati ne costituiscono la modalità di attuazione.

1.3. *La riforma dei Fondi strutturali del 1988*

La riforma dei Fondi strutturali, del 1988, fu possibile solo grazie alla "dichiarazione politica" esplicitata nell'Atto Unico Europeo del 1986⁵, dove le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo e, quindi, per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Per favorire quest'ultima occorreva intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale, finora ritenuti troppo esigui⁶. Su proposta del Presi-

⁵ La firma dell'Atto Unico Europeo (ADE), avvenuta il 17 febbraio segna una fase di svolta nella storia della Comunità Europea per due motivi essenziali. Innanzitutto, il nuovo trattato introduce novità immediatamente visibili, come l'estensione dei settori d'intervento della Comunità, l'impegno di completare il mercato unico entro il 1992 e alcune modifiche anche sostanziali di carattere istituzionale. In secondo luogo, con l'Atto Unico si inaugura quel periodo che va dal 1985 al 1994 durante il quale le Commissioni presiedute dall'economista francese Jacques Delors impressero una notevole accelerazione al processo d'integrazione europea animando un dialogo sociale a livello comunitario capace di aggregare il carattere prioritario dell'integrazione economica intorno alla visione sociale della costruzione europea, ritenendo i fattori economici e quelli sociali come componenti inscindibili di un unico modello politico e culturale di sviluppo.

⁶ L'art. 23 della UE introduce ex-novo nel Trattato CEE il Titolo V sulla Coesione economica e sociale. Questo titolo, composto di cinque articoli, ha l'importanza di istituzionalizzare la politica comunitaria di coesione economica e sociale: il compimento del mercato unico e il progresso dell'integrazione europea venivano organicamente raccordati. L'obiettivo di superare le differenze strutturali tra le regioni europee, necessitava tuttavia di maggiore e rinnovata solidarietà e cooperazione. Non più un semplice sostegno alle politiche nazionali, bensì politiche e meccanismi istituzionalizzati ad un li-

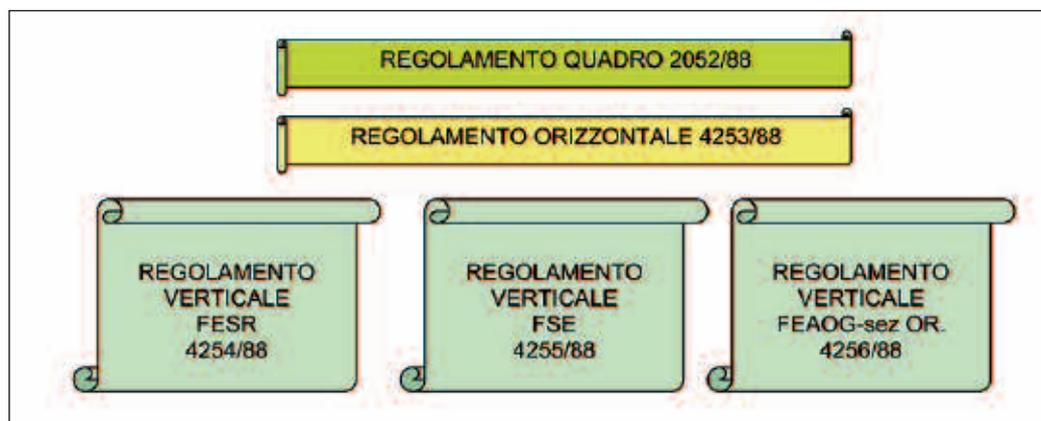


dente della Commissione, Jacques Delors⁷, i Capi di Stato e di Governo adottano un piano d'azione (passato alla storia come I pacchetto Delors)⁸ che consentirà di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992.

1.3.1. Il quadro regolamentare

La riforma viene portata avanti da 5 nuovi Regolamenti: il primo, approvato il 24 giugno 1988, è il Regolamento Quadro n. 2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento.

Figura n. 1 - *Quadro regolamentare della Riforma dei Fondi Strutturali del 1988*



vello sovranazionale, volti a creare le condizioni favorevoli per uno sviluppo di tutta la Comunità. L'art. 130 costituisce il fondamento della politica regionale comunitaria che, nel trattato di Roma, era formulata in termini impliciti.

⁷ DELORS JACQUES LUCIEN JEAN (Parigi, 1925) è un politico ed economista francese. Ministro e Presidente della Commissione europea (dal 1985 al 1995). Durante il mandato di Delors venne istituito il Mercato Unico, riformata la politica agricola comune e furono firmati l'Atto unico europeo, gli accordi di Schengen e, soprattutto, il Trattato di Maastricht, che istituì l'Unione Europea.

⁸ È un documento intitolato *Portare l'Atto Unico al successo* (Boli, CE, suppl. 1/87). Prima ancora della ratifica dell'Atto Unico, la Commissione Delors, il 18 febbraio 1987, lo presentava al Parlamento europeo. Il documento, prendendo atto degli impegni assunti in sede di Consiglio europeo e al contempo delle difficoltà di bilancio emerse nel recente passato, lanciava un ambizioso complesso di proposte intese a dotare la Comunità delle risorse necessarie per realizzare le riforme indispensabili e tradurre in realtà l'AUE. Proprio l'Atto Unico, infatti, apriva la via a nuove frontiere e nuovi obiettivi, che lo stesso Delors riassume in sei punti nell'esordio del documento: la realizzazione di un grande mercato senza frontiere; la coesione economica e sociale; una politica comune di sviluppo scientifico e tecnologico; il rafforzamento del Sistema Monetario Europeo (SME); il perseguimento di una dimensione sociale europea; un'azione coordinata in materia d'ambiente. La necessità di avviare un ampliamento delle politiche di competenza comunitaria comportava che si giungesse a meccanismi più efficaci ed efficienti di composizione e gestione del bilancio e ad un accordo sull'aumento delle risorse proprie che trovò concordi i Capi di Stato e di Governo durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 1988. Il rinnovato assetto costitutivo e finanziario della Comunità europea e l'esperienza dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM), introdotti per sostenere l'entrata dei nuovi Paesi mediterranei, fanno da sfondo ad uno dei cambiamenti di maggior rilievo nella storia dei Fondi strutturali e del Fondo sociale in particolare.

Si suole suddividere gli altri regolamenti, approvati il 19 dicembre 1988, a seconda del carattere orizzontale o verticale:

- è orizzontale il n. 4253, che emana le disposizioni di coordinamento tra i Fondi e tra questi e la BEI e gli altri strumenti finanziari;
- sono regolamenti verticali che contengono norme di applicazione per ognuno dei tre fondi: il 4254/88/CEE (FESR), il 4255/88/CEE (FSE), il 4256/88/CEE (FEAOG - Sezione Orientamento) (cfr. Fig. n. 1).

1.3.2. I principi fondamentali

Nel Regolamento quadro n. 2052 vengono ripresi i quattro principi fondamentali introdotti con l'Atto Unico Europeo nel 1986 (cfr. Fig. n. 2) concentrazione, partnership, addizionalità e programmazione.

Il principio della *concentrazione* ha varie sfumature. Si parla di:

- concentrazione tematica su obiettivi prioritari al fine di evitare una dispersione delle azioni;
- concentrazione geografica su regioni o zone maggiormente in difficoltà;
- concentrazione finanziaria all'interno della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario al fine di convogliare i finanziamenti sulle regioni maggiormente in difficoltà.

Il principio della *partnership* comporta una cooperazione strettissima tra la Commissione, gli Stati membri e le altre autorità competenti a livello nazionale, ma anche regionale e locale, per assicurare il coinvolgimento nell'azione comunitaria di tutti gli operatori interessati in tutti gli stadi dell'elaborazione, così da garantire unitarietà e coerenza agli interventi e massimizzare l'impatto socioeconomico e, quindi, ottenere una maggiore incisività dell'azione comunitaria. In tale contesto andò assumendo sempre più importanza il ruolo svolto dalle autorità regionali e dagli operatori locali.

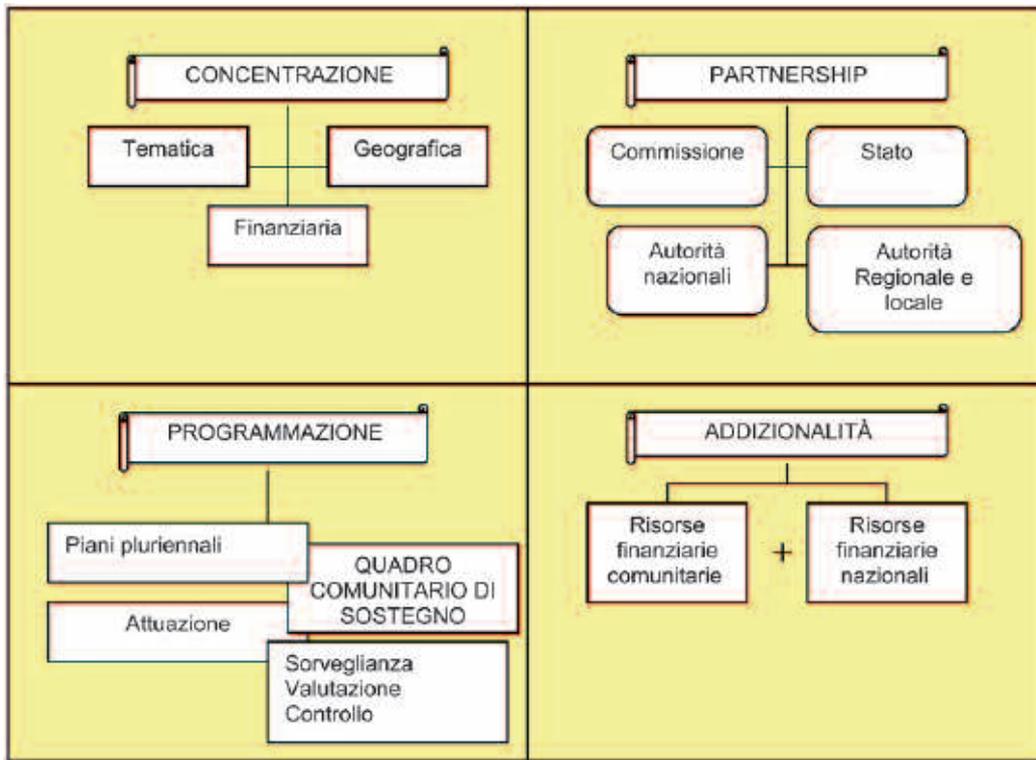
Il principio dell'*addizionalità* definisce l'intervento comunitario come complementare e non sostitutivo a quello nazionale, per evitare che le risorse dei Fondi strutturali vengano semplicemente a sostituirsi agli aiuti nazionali; esse devono, invece, avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

Nonostante i riferimenti alla fase programmatoria presenti nel Regolamento quadro e la scansione del disegno programmatico prevista dal Regolamento di coordinamento, non esiste una definizione univoca del principio della *programmazione*.

In qualche modo, la programmazione può essere considerata una metodologia complessa di gestione efficiente di risorse limitate fondata su quattro presupposti:

- a) la conoscenza della realtà sulla quale si vuole intervenire;
- b) la fissazione di precisi obiettivi che si intendono raggiungere;
- c) la predisposizione di strumenti di valutazione e monitoraggio;
- d) la possibilità di azioni di correzione.

Figura n. 2 - I principi fondamentali dell'Atto Unico Europeo del 1986 e Riforma dei Fondi strutturali del 1988



In via esemplificativa, è possibile individuare almeno cinque fasi principali del processo programmatico:

- la fase iniziale elaborata a livello di singoli Stati membri e incentrata attorno ai Piani di Sviluppo Regionale (PSR), in cui sono fissati gli obiettivi specifici e quantitativi, gli indicatori di impatto sull'ambiente e sull'occupazione, una tabella finanziaria delle risorse nazionali e comunitarie;
- la fase della predisposizione dei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), approvati con decisione della Commissione in accordo con lo Stato membro. Il Quadro Comunitario di Sostegno contiene la strategia generale, le priorità d'azione e la partecipazione finanziaria dei Fondi. È articolato in assi prioritari di intervento;
- la fase di pianificazione operativa, realizzata attraverso due documenti: il Programma Operativo Regionale (POR) e il Complemento di Programmazione (CdP). I POR, che attualizzano gli interventi programmati nel Quadro Comunitario di Sostegno, sono presentati alla Commissione dalle Amministrazioni regionali mediante lo Stato membro. A loro volta i POR ricevono un'ulteriore specificazione con l'adozione a livello regionale del Complemento di Programmazione, contenente informazioni dettagliate sui beneficiari, le tipologie di in-



tervento da realizzare, le modalità di attuazione e l'assegnazione finanziaria delle singole misure;

- la fase di monitoraggio e valutazione per verificare l'efficacia dei metodi d'intervento e valutare l'impatto dei contributi;
- la fase di riprogrammazione attraverso possibilità di modificare e adattare il Quadro Comunitario di Sostegno in funzione delle nuove informazioni e dei risultati registrati durante il monitoraggio e la valutazione.

«Con la riforma dei Fondi dell'88 – annota correttamente un commentatore – si chiude la stagione dei progetti e si apre quella dei programmi»⁹.

I quattro principi sono stati in seguito inseriti dal Trattato sull'UE del 1992 all'interno del più generale principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni devono venire assunte al livello di governo più vicino al cittadino. È questo il principio che sostanzia l'intervento dei fondi comunitari come livello sovraordinato di governo legittimato ad intervenire laddove e nella misura in cui i livelli nazionali da soli non bastano a dare risposte adeguate e commisurate ai fabbisogni economici e sociali.

1.3.3. Gli obiettivi prioritari e le risorse finanziarie

La riforma dei fondi strutturali trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire:

- Ob. 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEAOG). Le Regioni che rientrano in questo obiettivo sono Regioni NUTS del livello II¹⁰, il cui PIL procapite risulta in base ai dati degli ultimi tre anni, inferiore al 75% della media comunitaria. Per l'Italia, nell'elenco allegato al Reg. 2052/88 figurano tutte le Regioni del meridione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia);
- Ob. 2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriali (finanziato da FESR, FSE). Le aree territoriali interessate sono quelle classificabili come

⁹ SIMONCINI A., *Dai Trattati di Roma alla strategia di Lisbona*, 2010 in www.sociologia.uniroma1.it, p. 26.

¹⁰ La nomenclatura delle unità territoriali statistiche con acronimo NUTS (dal francese *nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione Europea a fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali dell'UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli Enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area. La nomenclatura ha vari livelli e suddivide i Paesi dell'Unione Europea in: territori di livello NUTS 0 rappresentato dagli Stati nazionali; territori di livello NUTS 1 che per l'Italia sono le aree sovra-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun Ente infra-nazionale), mentre per la Germania, ad esempio, sono gli Stati federati; territori di livello NUTS 2, che per l'Italia sono le Regioni (per la Germania ad esempio sono le *Regierungsbezirke*); territori di livello NUTS 3 per l'Italia sono le Province (per la Francia ad esempio sono i Dipartimenti).





NUTS III, che presentano situazioni critiche del mercato del lavoro (misurate con tasso medio di disoccupazione, tasso di occupazione industriale e decremento dell'occupazione industriale dal 1975)¹¹;

- Ob. 3: combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal FSE);
- Ob. 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE).

A questi ultimi 2 obiettivi sono interessate tutte le unità territoriali degli Stati membri.

- Ob. 5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEAOG - Orientamento);
- Ob. 5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG - Orientamento). Le zone rientranti in questo obiettivo sono selezionate in relazione al loro grado di sviluppo rurale, in base al numero di persone impiegate in agricoltura, del loro livello di sviluppo economico e agricolo, della loro situazione periferica e della loro sensibilità all'evoluzione del settore agricolo¹². Una decisione del 12 luglio 1989 elencava tutte le zone del Centro Nord dell'Italia rientranti in tale Obiettivo¹³.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie la somma totale messa a disposizione per il periodo 1989-1993 è pari a 11 miliardi e 429 milioni di euro¹⁴, ripartiti per obiettivi nella misura indicata dai Grafici 2 e 3¹⁵.

¹¹ Cfr. Regolamento 2052/88 art. 9 dove vengono elencati i tre criteri. «a) il tasso medio di disoccupazione dev'essere superiore alla media comunitaria registrata negli ultimi tre anni; b) rispetto all'occupazione complessiva, il tasso di occupazione nel settore industriale deve essere superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno di riferimento a decorrere dal 1975; c) il livello occupazionale nel settore industriale rispetto all'anno di riferimento di cui alla lettera b) deve risultare in regresso. L'intervento comunitario può estendersi anche: a zone contigue che soddisfano i suddetti criteri a), b) e c); a comunità urbane caratterizzate da un tasso di disoccupazione superiore di almeno il 50% alla media comunitaria e che hanno registrato un regresso notevole nell'occupazione nel settore industriale; ad altre zone che nel corso degli ultimi tre anni hanno subito o che attualmente subiscono o rischiano di subire perdite occupazionali di rilievo in settori industriali determinanti per il loro sviluppo economico con un conseguente serio aggravamento della disoccupazione in dette zone».

¹² Cfr. Regolamento 2052/88 art. 11.

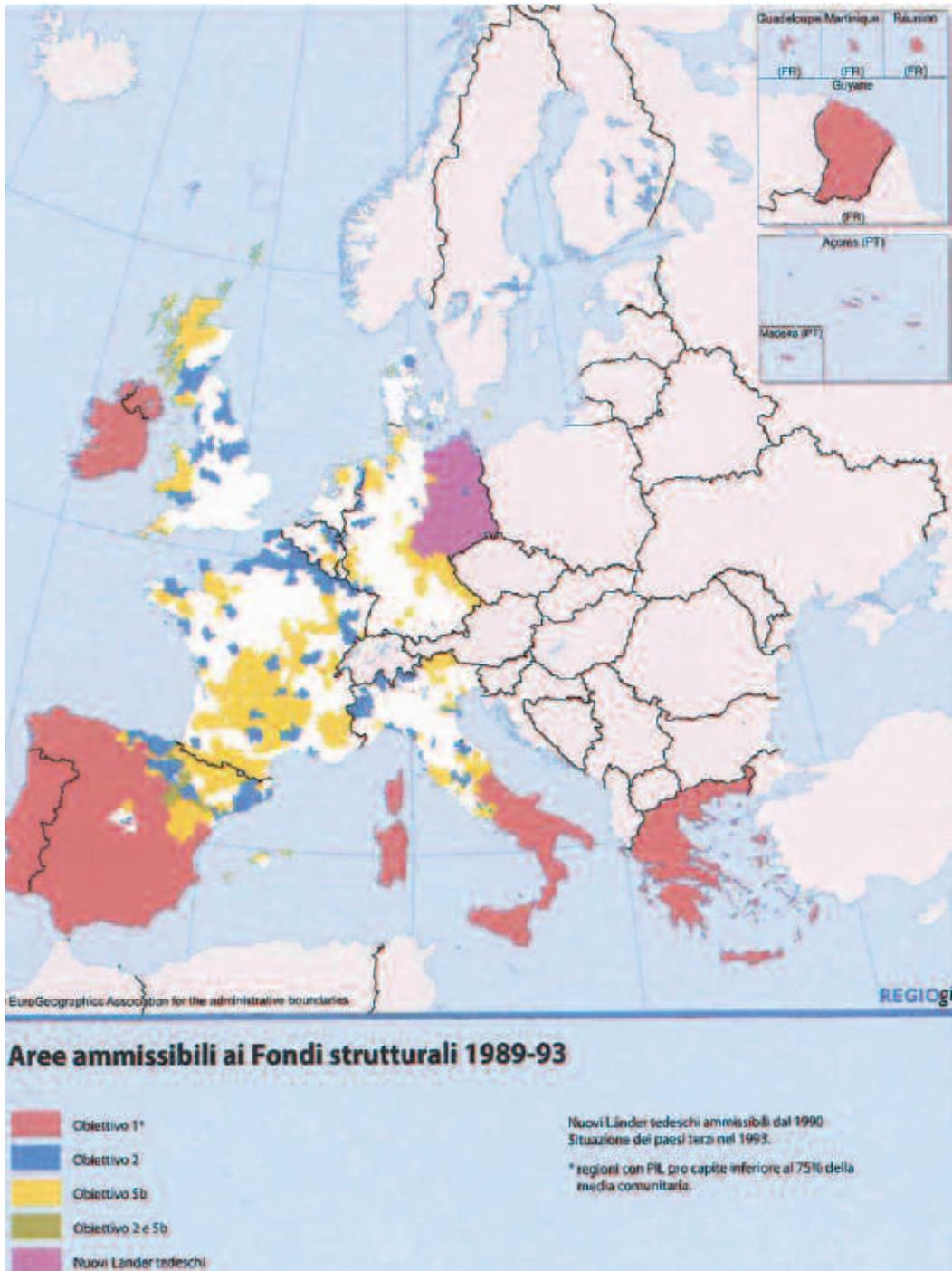
¹³ Cfr. G.U.C.E. L. 198 del 12.7.1989 DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 10 maggio 1989 che seleziona le zone rurali ammissibili al contributo comunitario a titolo dell'Obiettivo 5 b) definito dal regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio (89/426/CEE), pagg. 1-15.

¹⁴ Cfr. UE Inforegio - panorama 26 (2008).

¹⁵ Il Regolamento quadro stabilisce che nelle previsioni pluriennali di bilancio la Commissione presenta, ogni anno, una proiezione su cinque anni degli stanziamenti necessari per l'insieme dei tre Fondi strutturali; proiezione accompagnata da una ripartizione indicativa, per obiettivo, degli stanziamenti d'impegno. Al momento dell'elaborazione di ciascun progetto preliminare di bilancio, la Commissione tiene conto, per la dotazione dei Fondi strutturali, della ripartizione indicativa per obiettivo. Gli stanziamenti d'impegno per i Fondi strutturali saranno raddoppiati in termini reali nel 1993 rispetto al 1987.



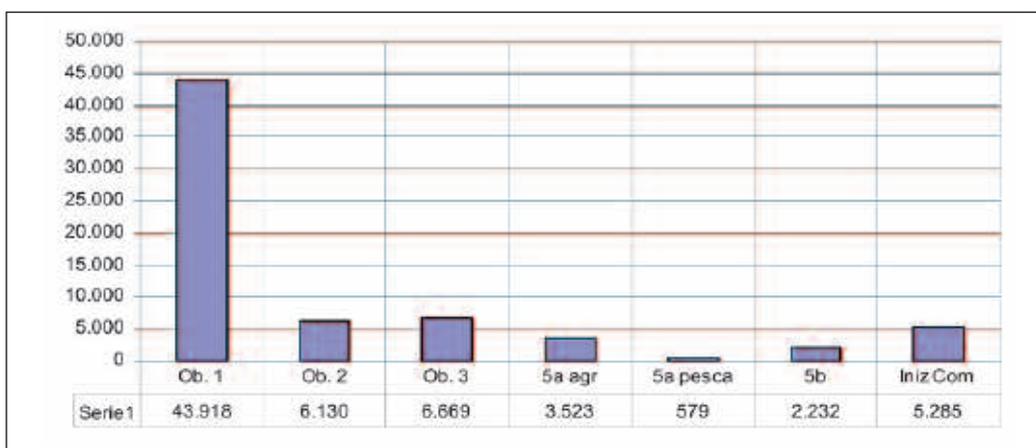
Figura n. 3 - Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1989-93



Prospetto n. 1 - *Obiettivi e Fondi strutturali che li finanziano*

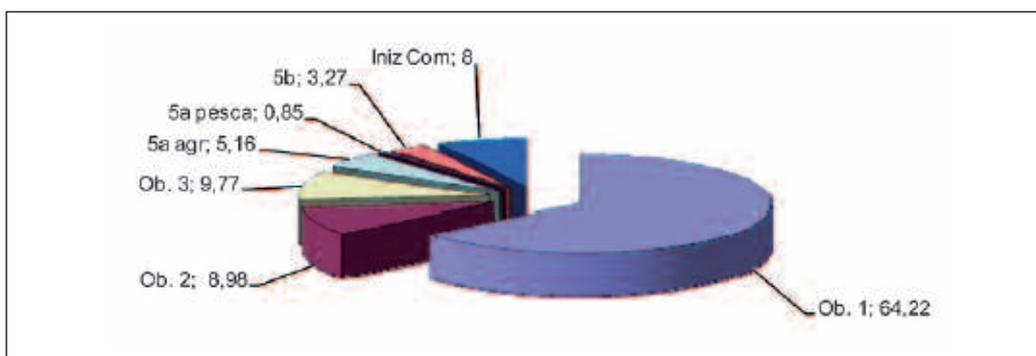
| OBIETTIVI | FONDI STRUTTURALI | | |
|--|-------------------|-----|------------|
| | FESR | FSE | FEAOGORIEN |
| 1. Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo | | | |
| 2. Riconvertire le Regioni e le zone in declino industriali | | | |
| 3. Combattere la disoccupazione di lunga durata | | | |
| 4. Facilitare l'inserimento professionale dei giovani | | | |
| 5a Promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole | | | |
| 5b Favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico | | | |

Grafico n. 2 - *Ripartizione dei Fondi strutturali in Europa per Obiettivo 1989-1994 (milioni di euro)*



Fonte: UE

Grafico n. 3 - *Ripartizione dei Fondi strutturali in Europa per Obiettivo 1989-1994 (valori %)*



1.3.4. I tassi del contributo comunitario, gli impegni e i pagamenti

I tassi del contributo comunitario al finanziamento delle azioni variano in funzione di una serie di elementi, quali: la gravità dei problemi specifici, in particolare regionali o sociali, cui le azioni si riferiscono; la capacità finanziaria dello Stato

membro interessato, tenendo segnatamente conto della sua prosperità relativa; l'interesse particolare delle azioni dal punto di vista comunitario; l'interesse particolare delle azioni dal punto di vista regionale; le caratteristiche proprie dei tipi d'azione in questione.

I tassi del contributo comunitario per tutti i Fondi dovranno, comunque, rispettare i seguenti limiti:

- a) nelle Regioni dell'Ob. 1: il 75% al massimo del costo complessivo e, in genere, almeno il 50% della presa a carico di autorità pubbliche;
- b) nelle altre Regioni: il 50% al massimo del costo complessivo e, in genere, almeno il 25% della spesa a carico delle autorità pubbliche.

Gli studi preparatori e gli interventi di assistenza tecnica decisi su iniziativa della Commissione possono in casi eccezionali beneficiare di un contributo comunitario pari al 100% del costo complessivo. I tassi d'intervento sono fissati nel quadro della partnership.

Gli impegni di bilancio per azioni di durata pari o superiore a due anni sono, di norma, realizzati in quote annue. L'impegno della prima quota è stabilito con la decisione di approvazione. Per azioni di durata inferiore a due anni l'impegno dell'importo totale è stabilito con la decisione di approvazione.

Il pagamento del contributo finanziario può assumere o la forma di anticipo o la forma di pagamento definitivo. Per le azioni di durata pari o superiore a due anni i pagamenti si riferiscono alle quote annue d'impegno. Il primo anticipo può raggiungere fino al 50% dell'importo impegnato. Il secondo anticipo, sommato al 1° anticipo non deve superare l'80% dell'impegno ed è versato dopo l'accertamento che almeno metà dell'anticipo è stata utilizzata. Per il pagamento del saldo occorre presentare una richiesta entro i sei mesi successivi alla fine dell'anno o al completamento dell'azione¹⁶.

1.3.5. La sorveglianza e la valutazione

Sorveglianza e valutazione sono due momenti portanti della riforma, anzi le potremmo considerare come due dimensioni operative che attraversano tutte le fasi (programmazione, attuazione e valutazione ex post) dei Fondi strutturali.

Nel quadro della compartecipazione, la Commissione e gli Stati membri assicurano la sorveglianza¹⁷ dell'attuazione del contributo dei Fondi a livello di quadro comunitario di sostegno e di azioni specifiche (programmi, ecc.). La sorveglianza è attuata per mezzo:

- a) di relazioni elaborate secondo procedure adottate di comune accordo;
- b) di controlli per sondaggio;
- c) di comitati costituiti a tal fine denominati Comitati di sorveglianza.

¹⁶ In materia vedi ISFOL, *Fondo Sociale Europeo Accesso, preventivo e rendiconto dei progetti formativi*, F. Angeli, Milano 1988.

¹⁷ Cfr. Regolamento 4253/88 art. 25.



La Commissione presenta ogni anno ai Comitati della Comunità¹⁸ una relazione sui progressi compiuti, in particolare nell'utilizzazione degli stanziamenti, tenuto conto delle indicazioni fornite nei Quadri Comunitari di Sostegno. Le conclusioni della relazione e i relativi pareri dei comitati sono comunicati, per conoscenza, al Parlamento europeo.

La sorveglianza è assicurata utilizzando indicatori fisici e finanziari contenuti nei QCS che indichino lo stato di avanzamento degli interventi programmati, l'andamento della gestione e gli eventuali problemi connessi.

I comitati di sorveglianza sono creati, nel quadro della compartecipazione, in base ad un accordo tra lo Stato membro interessato e la Commissione, che può anche essere rappresentata da suoi funzionari.

Per qualsiasi azione pluriennale, l'autorità designata dallo Stato membro invia alla Commissione, nei sei mesi successivi alla fine di ciascun anno intero di attuazione, relazioni sui progressi realizzati. Inoltre, deve essere inviata una relazione finale alla Commissione nei sei mesi successivi al completamento dell'azione. Per qualsiasi azione di durata inferiore a due anni, invece, l'autorità designata dallo Stato membro presenta una relazione alla Commissione nei sei mesi successivi al completamento dell'azione.

La Commissione, previo parere del Comitato di Sorveglianza, di concerto con lo Stato membro, adegua, se necessario, l'importo o le condizioni di concessione del contributo finanziario inizialmente approvati, nonché lo scadenziario previsto dei pagamenti.

La valutazione rientra nel quadro della compartecipazione¹⁹. Le autorità competenti degli Stati membri forniscono, eventualmente, il loro contributo. La valutazione utilizza in questo contesto i vari elementi che può fornire il sistema di sorveglianza per valutare l'impatto socioeconomico delle azioni.

La valutazione ex ante e ex post delle azioni a finalità strutturale intraprese dalla Comunità ne misura l'efficacia a tre livelli:

- l'incidenza complessiva sugli obiettivi enunciati dall'articolo 130 A del Trattato e in particolare sul rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità;
- l'incidenza dell'azione intrapresa in ciascun quadro comunitario di sostegno;
- l'incidenza degli interventi operativi (programmi, ecc.).

La valutazione è effettuata, a seconda dei casi, in rapporto agli indicatori macroeconomici basati su dati statistici regionali e nazionali, ai dati ottenuti con studi analitici descrittivi, nonché ad analisi di tipo qualitativo.

¹⁸ Comitato per lo sviluppo agricolo e la riconversione delle Regioni, Comitato di cui all'art. 124 del trattato, Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale.

¹⁹ Ibidem, art. 26.



Al momento dell'elaborazione dei Quadri Comunitari di Sostegno e nell'istruzione delle singole richieste di contributo, la Commissione prende in considerazione i risultati delle valutazioni effettuate secondo le disposizioni del presente articolo.

Il principio e le modalità di valutazione sono precisati nei Quadri Comunitari di Sostegno.

I risultati delle valutazioni sono presentati al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale nel quadro della relazione annua prevista dall'articolo 16 del regolamento (CEE) n. 2052/88.

È importante notare che prima della Riforma del 1988 la valutazione degli interventi comunitari era una procedura di uso piuttosto limitato, applicata esclusivamente ai PIM e a carattere non obbligatorio. Infatti, nel quadro del contratto di programma che regolava il funzionamento dei PIM dipendeva dall'accordo tra i partners ed era affidata a un soggetto esterno indipendente.

1.4. Il regolamento 4255/88 del FSE

Le risorse umane giocano un ruolo strategico e trasversale a tutta la Programmazione. E gli investimenti in formazione che contribuiscono alla loro valorizzazione, inseriti in una strategia macroeconomica di sviluppo, garantiscono valore aggiunto in termini di innovazione, competitività e occupazione e favoriscono l'avvio di processi virtuosi e dinamici di crescita.

In base a questa consapevolezza il FSE è l'unico fondo strutturale ad essere stato inserito in tutti gli Obiettivi. Questo fatto rappresenta una evidente evoluzione culturale sulle finalità ultime riservate al FSE: non più considerato un ammortizzatore sociale ma un fondo di investimento per la valorizzazione delle risorse umane.

1.4.1. Le azioni ammissibili

Il regolamento 4255/88, prima di elencare le azioni finanziabili (cfr. Fig. n. 4) fornisce una definizione "descrittiva" della Formazione Professionale:

“La Formazione Professionale comprende le azioni destinate a fornire le competenze necessarie ad esercitare sul mercato del lavoro uno o più tipi di lavoro specifici, ad eccezione dell'apprendistato²⁰, comprese le azioni aventi il contenuto tecnologico appropriato richiesto dai mutamenti tecnologici e dal fabbisogno e dall'evoluzione del mercato del lavoro²¹”.

²⁰ Non si applica nelle Regioni dell'Ob. 1. Cfr. Art. 1 Azioni ammissibili Par. 5. “In deroga al paragrafo 3, la Formazione Professionale comprende, nelle Regioni che rientrano nel campo dell'obiettivo n. 1 la parte teorica della formazione realizzata all'esterno dell'impresa secondo la formula dell'apprendistato”.

²¹ Cfr. Art. 1 Azioni ammissibili Par. 4. “In deroga al paragrafo 3, la Formazione Professionale comprende, nelle regioni che rientrano nel campo degli obiettivi nn. 1, 2 e 5 b), qualsiasi azione di qualificazione e di perfezionamento professionale necessaria all'applicazione di nuove tecniche di produzione e/o di gestione nelle piccole e medie imprese”.

Figura n. 4 - Azioni ammissibili (Regolamento [CEE] n. 4255/88)



Il Fondo partecipa al finanziamento:

- a) di azioni di Formazione Professionale, anche associate ad azioni di orientamento professionale. Solo in “casi specifici da definire secondo i bisogni particolari dei paesi e delle regioni interessati” il FSE finanzia azioni di Formazione Professionale dopo il periodo della scolarità obbligatoria, realizzate da parte dei sistemi scolastici nazionali d’Istruzione secondaria o dai sistemi formativo-professionali non scolastici”²²;
- b) di incentivi alle assunzioni in posti di lavoro di natura stabile di nuova creazione ed all’avviamento di attività autonome. Nelle Regioni, però, dell’Obiettivo n. 1, e per un periodo di tre anni dall’entrata in vigore del regolamento, gli incentivi sono estesi alle azioni di collocamento di disoccupati di lunga durata, di età superiore ai 25 anni, “nell’ambito di progetti non produttivi rispondenti a bisogni collettivi e miranti a creare posti di lavoro supplementari della durata minima di sei mesi”²³;

Il Fondo partecipa anche, entro un limite del 5% della sua dotazione annuale, al finanziamento di:

- a) azioni di carattere innovativo, “il cui scopo è confermare nuove ipotesi relative al contenuto, alla metodologia e all’organizzazione della Formazione Professionale, e più generalmente lo sviluppo dell’occupazione”;
- b) azioni di preparazione, di accompagnamento e di gestione necessarie all’attuazione del regolamento. Queste azioni riguardano in particolare studi, assistenza

²² Cfr. Art. 1 Azioni ammissibili Par. 5 seconda a linea.

²³ Cfr. Art. 1 Azioni ammissibili Par. 6.



- tecnica e scambio di esperienze che presentino un “carattere moltiplicatore” e la valutazione degli interventi finanziati dal Fondo;
- c) azioni destinate, nel quadro del dialogo sociale, al personale delle imprese di due o più Stati membri, relative al trasferimento di conoscenze particolari in materia di ammodernamento dell’apparato produttivo;
- d) azioni di orientamento e di consulenza per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

1.4.2. Campo di applicazione e destinatari

Il contributo del Fondo è concesso:

- a) per quanto riguarda gli Obiettivi nn. 3 e 4, in tutta la Comunità, per:
 - lottare contro la disoccupazione di lunga durata mediante l’inserimento professionale di persone di età superiore ai 25 anni, disoccupate da oltre dodici mesi (durata che può essere ridotta in casi specifici, su decisione della Commissione);
 - facilitare l’inserimento professionale di persone di età inferiore ai 25 anni, a partire dall’età in cui terminano la scolarità obbligatoria a tempo pieno, che siano alla ricerca di lavoro, a prescindere dalla durata di tale ricerca;

Prospetto n. 2 - *Campo di applicazione e destinatari del FSE (Regolamento [CEE] n. 4255/88)*

| | OBIETTIVI | DESTINATARI |
|----|--|--|
| 1 | Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo. | <ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati. - Minacciati dalla disoccupazione. - Occupati nelle piccole e medie imprese. - Apprendisti. - Allievi dei Sistemi Nazionali d'Istruzione Secondaria o di Sistemi di Formazione Professionale. - Occupati in progetti non produttivi di pubblica utilità. - Persone attive che partecipano ad azioni essenziali per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo e di riconversione di un programma integrato. |
| 2 | Riconvertire le Regioni e le zone in declino industriale. | <ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati. - Minacciati dalla disoccupazione. - Occupati nelle piccole e medie imprese. |
| 3 | Lottare contro la disoccupazione di lunga durata. | <ul style="list-style-type: none"> - Persone di età superiore ai 25 anni, disoccupate da oltre dodici mesi. |
| 4 | Facilitare l'inserimento professionale dei giovani. | <ul style="list-style-type: none"> - Giovani di età compresa tra il termine della scolarità obbligatoria e 25 anni, alla ricerca di lavoro. |
| 5b | Favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico. | <ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati. - Minacciati dalla disoccupazione. - Occupati nelle piccole e medie imprese. |

- b) relativamente agli Obiettivi nn. 1, 2 e 5 b), per:
 - favorire la stabilità occupazionale e sviluppare nuove possibilità di lavoro, di disoccupati, minacciati dalla disoccupazione (in particolare nel quadro di ristrutturazioni che comportano un ammodernamento tecnologico o considerevoli modifiche del sistema di produzione e gestione, occupati nelle piccole e medie imprese);



- facilitare la Formazione Professionale delle persone attive che partecipino ad un'azione essenziale per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo e di riconversione di un programma integrato;
- c) relativamente all'Obiettivo n. 1, ad azioni a favore delle persone con contratto d'apprendistato, formate nei Sistemi nazionali d'Istruzione Secondaria professionale, occupate nell'ambito di progetti non produttivi rispondenti a bisogni collettivi (cfr. Prosp. n. 2).

1.4.3. Forme di intervento e modalità di presentazione

La richiesta di contributo alla Commissione da parte di uno Stato membro può essere presentata sotto 3 forme (cfr. Fig. n. 5):

- a) programmi operativi. Si tratta della forma d'intervento prevalente: un programma operativo è un insieme organico di azioni pluriennali, per la cui esecuzione si può far ricorso a uno o più Fondi;
- b) sovvenzioni globali, gestite in genere da un intermediario, designato dallo Stato membro con l'accordo della Commissione, e da esso suddivise in singole sovvenzioni da erogarsi ai beneficiari finali;
- c) azioni di preparazione e accompagnamento, orientamento, azioni nel quadro del dialogo sociale.

La titolarità della richiesta è delle autorità competenti a livello nazionale, regionale, locale o altre designate dagli Stati membri.

Figura n. 5 - *Forme di intervento del FSE (Regolamento [CEE] n. 4255/88)*



Ogni domanda concerne una sola forma d'intervento, e deve contenere: la descrizione dell'azione, il campo di applicazione, gli obiettivi specifici, indicazioni relative ai responsabili dell'esecuzione, ai beneficiari (numero di persone, livello professionale previsto), alla durata, all'ubicazione dell'azione, al piano di finanziamento proposto, ai requisiti di ammissibilità.

1.4.4. Il processo programmatico

L'iter programmatico, che naturalmente ricalca quello generale previsto per tutti i Fondi strutturali e di cui abbiamo già parlato illustrando il principio di programmazione, può essere fatto iniziare con gli Orientamenti comunitari²⁴.

Gli Orientamenti hanno una prospettiva temporale di tre anni e sono limitati alle azioni che rientrano negli Obiettivi 3 e 4. Anche nella precedente normativa erano previsti orientamenti di gestione la cui funzione era quella di definire le priorità della Commissione. Essi si articolavano in una dettagliata serie di punti cui occorreva far riferimento con estrema precisione. I nuovi Orientamenti, pur definendo ancora requisiti di priorità, rispondono ad una filosofia diversa, coerentemente con l'introduzione di un sistema meno automatico e più negoziale sono a maglie molto più larghe rispetto al passato, ma al tempo stesso sono molto più rigidi nell'escludere tutti i tipi di formazione che non siano destinati all'inserimento professionale dei giovani o ai disoccupati di lunga durata.

Gli Orientamenti compaiono in Gazzetta Ufficiale della Comunità nel febbraio del 1989²⁵ con il titolo "Orientamenti riguardanti gli interventi del Fondo Sociale Europeo in materia di lotta alla disoccupazione di lunga durata e di inserimento professionale dei giovani (Obiettivi nn. 3 e 4 fissati nell'ambito della riforma dei fondi strutturali). La struttura del documento è quella riportata nel Prospetto 3.

Prospetto n. 3 - *Indice degli Orientamenti riguardanti gli interventi del FSE*

| | |
|---|---|
| I - INTRODUZIONE II - SITUAZIONE IN CUI IL FONDO È CHIAMATO AD OPERARE III - RUOLO DEGLI ORIENTAMENTI IV - CONDIZIONI SPECIFICHE PER OBIETTIVO | V - CONDIZIONI APPLICABILI AI DUE OBIETTIVI VI - ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI FINANZIARIE |
|---|---|

Dopo aver esplicitato le criticità maggiori della situazione in cui il Fondo è chiamato ad operare (parte II), rappresentate dalla disoccupazione di lunga durata (quasi sei milioni di persone)²⁶ e dalla disoccupazione dei giovani (cinque milioni di età inferiore ai 25 anni)²⁷, il Documento specifica che il ruolo degli orientamenti è

²⁴ Cfr. Regolamento (CEE) n. 2052/88, art. 10.

²⁵ Cfr. G.U.C.E. n. 45 del 24.2.1989, pp. 6-9.

²⁶ "Il prolungamento della durata della disoccupazione costituisce il fenomeno più significativo e preoccupante emerso negli ultimi anni sul mercato del lavoro della Comunità. In tutti gli Stati membri aumenta il numero di persone senza lavoro da più di dodici mesi, allorché gli indicatori di crescita della disoccupazione registrano un'inversione di tendenza. In tutta la Comunità quasi sei milioni di persone, appartenenti a tutte le fasce d'età, sono senza lavoro da più di un anno nell'insieme degli Stati membri".

²⁷ "Nella Comunità, più di cinque milioni di persone di età inferiore ai 25 anni sono alla ricerca di un posto di lavoro. La disoccupazione dei giovani riguarda anzitutto persone il cui inserimento o rein-



quello di determinare le linee di politica di formazione e di promozione dell'occupazione in grado di ridurre sostanzialmente il numero di disoccupati di lunga durata e di giovani senza lavoro entro il 1992; linee che verranno tenute presente dalla Commissione nella predisposizione dei Quadri Comunitari di Sostegno (III parte). Successivamente il Documento specifica le azioni che il Fondo aiuterà in via prioritaria per l'Ob. 3²⁸, per l'Ob. 4²⁹ e per tutti e due gli Obiettivi³⁰. Nell'ultima parte del Documento (VI) vengono esplicitati i criteri con i quali saranno esaminati i Piani pluriennali presentati dagli Stati Membri: a) corrispondenza delle azioni programmate con gli orientamenti; b) "gli sforzi nazionali supplementari per conformarsi agli obiettivi nn. 3 e 4"; c) i fabbisogni che si manifestano sul mercato del lavoro rispetto alla popolazione interessata agli Obiettivi nn. 3 e 4".

Gli Orientamenti così concludono:

"In base a tale esame e ad una visione d'insieme dei piani, nonché ai risultati dei negoziati effettuati nell'ambito della partnership, la Commissione deciderà una ripartizione indicativa delle risorse finanziarie che si rifletterà nei Quadri Comunitari di Sostegno".

Gli Stati membri presentano alla Commissione dei Piani pluriennali, elaborati tenendo presente le linee direttrici degli Orientamenti. I Piani illustrano le politiche, le scelte, i criteri che gli Stati intendono seguire per raggiungere gli obiettivi generali.

Il Fondo Sociale Europeo, come si è detto, interviene sia sostenendo l'azione di cui agli Obiettivi nn. 1, 2 e 5b) sia, sostenendo come compito prioritario, le azioni relative agli Obiettivi nn. 3 e 4.

Si richiede perciò agli Stati membri sia l'elaborazione di piani specifici per l'intervento del FSE relativo agli Obiettivi nn. 3 e 4, sia l'elaborazione di piani d'inter-

serimento sul mercato del lavoro presenta difficoltà, dato che esse non hanno una formazione o esperienza, o hanno qualifiche non adeguate ai fabbisogni del mercato del lavoro, o sono portatrici di un handicap fisico o psichico".

²⁸ a) le azioni "che combinano vari tipi di misure affinché la formazione sia un effettivo fattore d'inserimento professionale e d'integrazione sociale"; b) "la valorizzazione delle potenzialità locali di sviluppo dell'occupazione"; c) gli aiuti all'assunzione in posti di lavoro a carattere stabile di nuova creazione e gli aiuti alla creazione di attività autonome; d) la formazione e l'inserimento professionale di donne che rientrano nel mercato del lavoro.

²⁹ a) le azioni a favore di giovani che lasciano la Scuola senza aver acquisito le conoscenze di base che consentano di seguire una Formazione Professionale; b) formazioni di base connesse con un'esperienza professionale in imprese; c) formazioni che conducono a qualifiche elevate che richiedano l'utilizzazione sostanziale di nuove tecnologie; d) gli aiuti all'assunzione in posti di lavoro a carattere stabile di nuova creazione e gli aiuti alla creazione di attività autonome.

³⁰ Rappresentano delle priorità applicabili indifferentemente ai due obiettivi: a) le azioni realizzate in comune da organismi di formazione appartenenti a due o più Stati membri per il loro carattere moltiplicatore a livello comunitario; b) le azioni a carattere innovativo per quanto riguarda i contenuti, i metodi o l'organizzazione della formazione; c) la formazione e l'aiuto all'occupazione per le esigenze dell'ammodernamento e all'adeguamento dell'apparato produttivo e di commercializzazione; f) le azioni per il miglioramento ed efficienza delle strutture di formazione; g) le azioni a favore di categorie di persone che incontrano difficoltà particolari sul mercato del lavoro: handicappati, donne e migranti.



vento del FSE collegato con i programmi di sviluppo regionale per quanto riguarda l'Obiettivo n. 1, con i programmi di riconversione regionale e sociale per quanto riguarda l'Obiettivo n. 2 e con i programmi di sviluppo delle zone rurali, per quanto riguarda l'Obiettivo n. 5b).

I Piani secondo quanto previsto dal Reg. 4253:

- contengono informazioni che consentono di valutare il nesso tra le azioni strutturali e le politiche economiche e sociali dello Stato membro;
- indicano gli elementi propri a ciascun Fondo, ivi compresi gli importi di contributi richiesti possono essere accompagnati dalle domande di contributo per i programmi operativi per accelerare l'esame delle domande e l'esecuzione degli interventi;
- debbono tenere conto delle politiche comunitarie (e per gli Ob. 3 e 4, degli orientamenti);
- possono essere riveduti su base annuale e in caso di mutamenti importanti nella situazione socioeconomica e nel mercato del lavoro.

I Piani relativi agli Obiettivi n. 3 e 4 contengono in particolare:

informazioni sulla politica dell'occupazione e del mercato del lavoro attuata a livello nazionale;

indicazioni sulle azioni prioritarie;

indicazioni sull'utilizzazione dei contributi del FSE all'occorrenza in combinazione con interventi della BEI o di altri strumenti finanziari.

La CEE valuta i piani pluriennali e determina di concerto con gli Stati membri (partnership) la strategia dell'aiuto tecnico e finanziario della Comunità. La risposta della Commissione ai piani pluriennali degli Stati Membri assume la forma di "Quadro comunitario di sostegno" il quale, sulla base delle priorità comunitarie, stabilisce quali sono le strategie di sviluppo, le politiche e le iniziative da privilegiare; più precisamente il Quadro Comunitario di Sostegno indica:

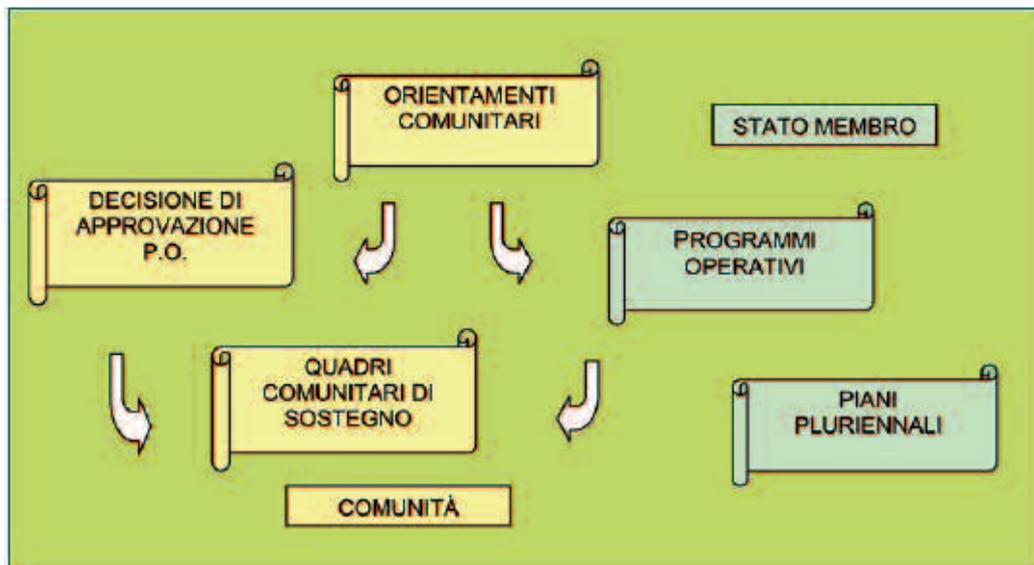
- le linee prioritarie scelte per l'intervento comunitario;
- un prospetto delle forme di intervento, comprendente, per i programmi operativi, gli obiettivi specifici e i principali tipi di misure previste;
- l'indicazione dell'importo dei finanziamenti previsti per le varie forme;
- la durata di tali interventi;
- eventuali indicazioni sulla messa a disposizione di mezzi per studi o assistenza tecnica necessari concernenti la preparazione, l'attuazione, o l'adattamento delle azioni in questione.

I Quadri Comunitari di Sostegno sono approvati entro 6 mesi dalla presentazione dei piani corrispondenti con decisione CEE inviata sotto forma di dichiarazione d'intenzione allo Stato Membro³¹ (Art. 10 Reg. 4253).

³¹ Cfr. Reg. 4253/88 art. 10.

Sulla base dei Quadri Comunitari di Sostegno lo Stato membra richiede il contributo finanziario sotto forma di Programma Operativo (PO), che verrà successivamente approvato dalla Commissione mediante una Decisione (cfr. Fig. n. 6)³².

Figura n. 6 - Documenti del processo programmatico del FSE



1.5. Il FSE in Italia

1.5.1 La programmazione

Ripercorriamo queste tappe del processo programmatico previste dai Regolamenti della Riforma applicandole all'Italia.

a) I Piani Pluriennali

Abbiamo visto che la seconda fase prevista dalla nuova normativa comunitaria consiste nella presentazione da parte degli Stati membri alla Commissione CEE di

³² Le nuove scadenze previste dalla normativa comunitaria riguardano la presentazione dei piani e la presentazione delle domande (cioè dei programmi operativi o sovvenzioni globali). Occorre in proposito distinguere tra la tempistica fissata per il primo anno e le scadenze successive. I piani relativi all'Obiettivo n. 1 devono essere presentati per il primo anno entro il 31 marzo 1988. Per i piani relativi agli Obiettivi nn. 2 e 5b) tale data slitterà in caso di ritardo nella definizione delle zone relative. I piani relativi agli obiettivi nn. 3 e 4 debbono essere presentati il primo anno entro 4 mesi dalla pubblicazione degli orientamenti (giugno 1989). Le date per la presentazione dei piani negli anni successivi verranno stabilite dalla Commissione in concertazione con lo Stato membro interessato. I quadri comunitari di sostegno vengono approvati entro sei mesi dalla presentazione dei piani. Per quanto riguarda le domande di contributo, la cui decorrenza è a partire dal gennaio 1990, per il primo anno il termine per la presentazione alla Commissione è fissato al 31 agosto 1988. Successivamente le domande potranno essere presentate al più tardi tre mesi prima dell'inizio delle azioni. La Commissione approva le domande entro sei mesi dal ricevimento della domanda.

Piani per ogni Obiettivo. Piani nei quali siano illustrati le politiche, le scelte, i criteri che si intende seguire per raggiungere le finalità dichiarate per ogni Obiettivo.

Secondo l'organizzazione stabilita a livello governativo-centrale, il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha provveduto ad inoltrare, nel mese di marzo 1989, alla CEE il *Piano globale di sviluppo delle Regioni dell'obiettivo I*. Per gli Obiettivi 2 e 5b i Ministeri capofila sono il Ministero dell'Industria e il Ministero dell'Agricoltura; per entrambi questi Obiettivi alla CEE sono stati inviati dei Piani a titolarità regionale. In particolare, per l'Obiettivo 2, le Regioni hanno presentato i loro *Programmi di riconversione regionale e sociale* e, per l'Obiettivo 5b, i *Piani di sviluppo rurale*.

Per gli Obiettivi 3 e 4, il Ministero del Lavoro ha presentato a fine giugno 1989 alla CEE il *Piano nazionale per l'occupazione e la Formazione Professionale*, dopo aver acquisito le proposte delle singole Regioni (cfr. Prosp. n. 4).

Prospetto n. 4 - *Piani pluriennali di ciascun obiettivo predisposti dai Ministeri capofila*

| OBIETTIVI | MINISTERO CAPOFILA | PIANO PLURIENNALE |
|-----------|---|---|
| 1 | Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno | Piano globale di sviluppo delle Regioni dell'Obiettivo I |
| 2 | Ministero dell'Industria | Programmi di riconversione regionale e sociale |
| 5b | Ministero dell'Agricoltura | Piani di sviluppo rurale |
| 3 | Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale | Piano nazionale per l'occupazione e la Formazione Professionale |
| 4 | | |

a.1) *Il Piano Globale di sviluppo delle Regioni Obiettivo 1*

Il Piano pluriennale per le Regioni dell'Ob.1 è stato predisposto dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con il Ministero dell'Agricoltura e col Ministero del Lavoro e in concertazione con le Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna). Copre un arco temporale triennale (1989-1991) e contiene indicazioni relative al successivo biennio (1992-1993). Come si afferma nella premessa del Piano, esso

“pur essendo specificamente riferito a ciascuna delle Regioni dell'obiettivo 1, assume forma unitaria di Piano globale ai sensi dell'art. 8 par. 4 del Regolamento Cee 2052/88 in quanto sconta il carattere unitario che alla questione del Mezzogiorno è riconosciuto nell'ambito della politica economica italiana sin dagli anni cinquanta”.

Il Piano individua gli assi prioritari di intervento a livello centrale e regionale. A livello centrale l'attuazione di obiettivi e strategie di sviluppo per il recupero delle Regioni del Mezzogiorno passa attraverso l'intervento straordinario, articolato in progetti strategici di grande rilievo e di valenza nazionale (adeguamento della dotazione infrastrutturale) e in interventi di valenza regionale.

Vengono poi proposte le azioni operative eligibili al finanziamento dei Fondi a finalità strutturale che concorrono al conseguimento dell'Obiettivo 1 (FESR, FSE,



FEOAG-Orientamento), individuando le relative priorità d'intervento a livello inter-regionale, il quadro finanziario complessivo (basato sull'individuazione e l'attribuzione delle risorse finanziarie di parte nazionale che devono contribuire alla realizzazione dei progetti individuati come prioritari) e il contributo comunitario richiesto, pari a 13.524 miliardi di lire a valori costanti (cfr. Tab. n. 1).

Il capitolo conclusivo del Piano indica norme relative:

- alla definizione dei criteri per la formulazione dei Programmi operativi;
- alla individuazione delle procedure amministrative ed attuative dei Programmi operativi e delle modalità di erogazione delle risorse finanziarie agli Enti attuatori;
- alla definizione delle forme di verifica, controllo ed accompagnamento dell'attuazione del Piano, e alla valutazione di impatto socio-economico;
- alle procedure di aggiornamento delle indicazioni programmatiche ed attuative.

a.2) *Il Piano nazionale per la formazione e l'occupazione Obiettivo 3 e Obiettivo 4*

Come la normativa prevede, anche per questi due obiettivi, di esclusiva pertinenza del FSE, gli Stati membri sono tenuti a presentare un piano che, partendo da un'analisi della situazione del mercato del lavoro e della politica occupazionale attuata a livello nazionale e regionale, fornisca indicazioni sulle azioni prioritarie per le quali si chiede il sostegno comunitario e sull'entità delle richieste di contributo.

Tale Piano, alla cui realizzazione si è giunti dopo un iter che ha visto il coinvolgimento delle Regioni, del Ministero del Lavoro e dell'Isfol, è stato inoltrato alla CEE il 30 giugno 1989.

Il primo passo nel processo di elaborazione del Piano è stato il Seminario nazionale tenutosi a Ferrara il 6 aprile 1989 e organizzato dalla CEE, dal Ministero del Lavoro e dal coordinamento delle Regioni. Nel corso di tale Seminario si è presentata e discussa una simulazione del procedimento di costruzione del Piano. Tenendo conto delle indicazioni emerse negli incontri di lavoro, nel mese di maggio, le Regioni hanno a loro volta predisposto delle simulazioni di Piano regionale e di programmi operativi.

Successivamente un gruppo di lavoro, composto dal Ministero del Lavoro, Isfol e rappresentanti delle Regioni, ha predisposto il documento definitivo, intitolato *Piano per l'occupazione e per la Formazione Professionale da realizzarsi con il contributo del Fondo Sociale Europeo: misure a favore della disoccupazione giovanile e di lunga durata*.

Il Piano ha i seguenti obiettivi: collegare la politica occupazionale e la politica sociale con la politica economica generale; individuare le tendenze del mercato del lavoro in relazione agli obiettivi della politica socio-occupazionale; dettare le linee guida delle politiche nazionali dell'occupazione e del lavoro; prevedere criteri generali di erogazione e di controllo dei flussi finanziari, definire il sistema di monitoraggio e valutazione e definire una griglia di classificazione per obiettivi prioritari.





Gli obiettivi prioritari, nella struttura formale del Piano, diventano cinque assi prioritari di intervento:

- il rafforzamento della preparazione professionale di base dei giovani e il recupero delle carenze di istruzione (rinnovamento del consolidato);
- la formazione di II livello, comprese le professioni nelle tecnologie di punta;
- i Contratti di formazione e lavoro e la formazione finalizzata;
- la formazione per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nelle attività produttive;
- la formazione per il reinserimento delle fasce deboli (donne, handicappati, migranti).

Nel Piano per gli Obiettivi 3 e 4, le richieste italiane ammontano a 3.385 miliardi per il triennio 1989-1992 di cui 2.039 riguardano il Mezzogiorno, 1.258 le Regioni del Centro e del Nord e 88 il programma emigrazione del Ministero degli Affari Esteri.

a.3) *I Piani di riconversione industriale delle Regioni dell'Obiettivo 2*

Una decisione della Commissione del 21 marzo 1989 stabilisce un primo elenco delle aree colpite dal declino industriale cui si applica l'Obiettivo 2. Per l'Italia vi figurano: le Province di Torino (escluso il Comune capoluogo), di Massa-Carrara, Terni, Frosinone (solo 10 Comuni), Perugia (solo Spoleto), Novara (solo 3 Comuni), Valle d'Aosta (32 Comuni), Genova (40 Comuni; il capoluogo solo parzialmente), Sondrio (4 comunità montane), Rovigo (24 Comuni), Firenze (7 Comuni), Livorno (10 Comuni e il capoluogo solo parzialmente), Pesaro-Urbino (49 Comuni).

I Piani di riconversione industriale contengono:

- l'indicazione degli obiettivi, delle strategie e degli strumenti di attuazione adottabili ai fini del recupero produttivo ed occupazionale;
- le azioni individuate, la loro articolazione temporale e le procedure di attuazione.

Il quadro finanziario delle richieste per le zone dell'Obiettivo 2 è di 132 miliardi di lire.

a.4) *I Piani di sviluppo delle zone rurali rientranti nell'Obiettivo 5b*

Abbiamo già annotato che una Decisione della Commissione, del 12 luglio 1989, elencava tutte le zone (per l'Italia Comuni del Centro Nord) rientranti in questo Obiettivo. Le Regioni interessate hanno presentato alla CEE i Piani che contengono:

la descrizione delle principali linee per lo sviluppo delle zone rurali e delle relative azioni;

l'indicazione dell'utilizzazione dei contributi dei Fondi e della BEI.

b) *I Quadri Comunitari di Sostegno*

La Commissione, dopo aver esaminato i Piani pluriennali e a seguito di momenti di concertazione o partnership con gli Stati membri e le Regioni, ha approvato



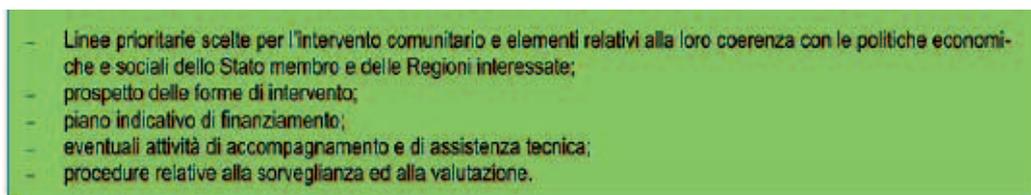


(entro 6 mesi dalla data di recezione dei Piani) i Quadri Comunitari di Sostegno. Più in particolare ha approvato:

- con Decisione del 31.10.1989, il Quadro Comunitario di Sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle Regioni dell'Obiettivo 1;
- con Decisione del 20.12.1989, il Quadro Comunitario di Sostegno per l'intervento del FSE nell'ambito degli Obiettivi 3 e 4 nell'Italia centro-settentrionale;
- con Decisione del 20.12.1989, il Quadro Comunitario di Sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle zone dell'Obiettivo 2;
- con Decisione del 21.11.1990, il Quadro Comunitario di Sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle zone dell'Obiettivo 5b.

Con la decisione di approvazione la Commissione manifesta la propria intenzione di contribuire alla realizzazione dei Piani. La struttura formale dei Quadri Comunitari di Sostegno è quella del Prospetto 5.

Prospetto n. 5 - *Struttura di un Quadro Comunitario di Sostegno*



I Quadri Comunitari di Sostegno hanno modificato soprattutto il quadro finanziario contenuto nei Piani pluriennali e precisato gli assi prioritari d'intervento; in proposito, nella Tabella 1 si riportano gli importi definiti per i singoli obiettivi.

È opportuno precisare che tali importi si riferiscono alla quota di FSE, e che il tasso di intervento del Fondo è del 65% nel Mezzogiorno e del 45% nel Centro Nord.

b.1) *Il Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 1*

Il Quadro comunitario di sostegno si articola in un sottoquadro per ciascuna Regione ed in uno multiregionale legato all'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Esso copre un periodo che va dal 1989-1993 e comprende anche gli interventi del Fondo Sociale Europeo a titolo degli Obiettivi 3 e 4 (cfr. Tab. n. 1). Il tasso d'intervento del FSE è del 65%. Per il FSE il finanziamento ammonta a 2.550 miliardi di lire (1.700 MECU), di cui 1.263 miliardi (842 MECU) a titolo dell'Obiettivo 1 e 1.287 miliardi (858 MECU) a titolo degli Obiettivi 3 e 4 e che rappresentano l'11% di tutte le risorse comunitarie messe a disposizione di questa area territoriale (cfr. Graf. n. 4). I 2.550 miliardi di lire sono ripartiti annualmente come illustrato nel Grafico 5. Inoltre, il finanziamento FSE dell'Ob.1 viene distribuito tra gli assi prioritari individuati dalla Comunità sulla base del Piano Pluriennale, nelle misure riportate nel Grafico 6.



Tabella n. 1 - *Finanziamenti richiesti con il Piano Globale di sviluppo e concessi con QCS*

| FONDI | Finanziamenti richiesti (miliardi lire) | Finanziamenti concessi (miliardi lire) |
|----------------------------|---|--|
| FESR | 9.100 | 7.413 |
| FEOAG | 775 | 1.201 |
| FSE | 2.404 | 2.550 |
| Altri strumenti finanziari | 1.245 | 210 |
| Totale | 13.524 | 11.374 |

Grafico n. 4 - *Peso percentuale dei Fondi Strutturali e altri Strumenti finanziari nell'Ob. 1*

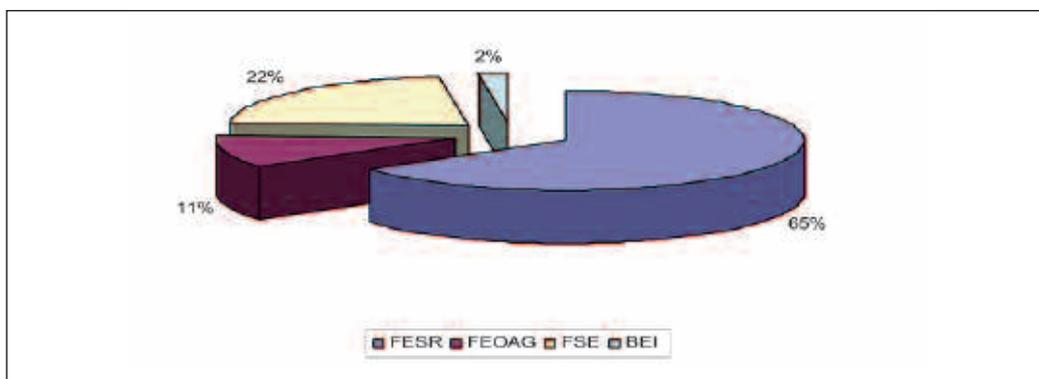


Grafico n. 5 - *Ripartizione annuale delle risorse del FSE (migliaia di miliardi)*

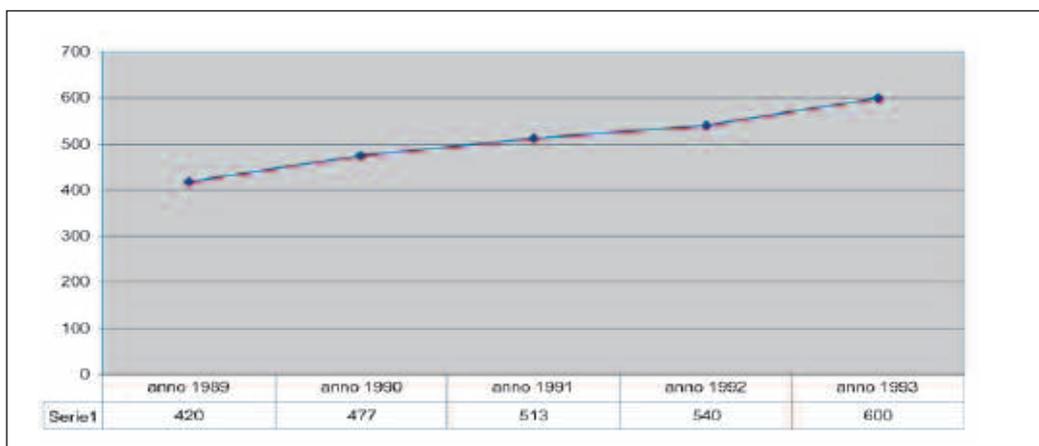
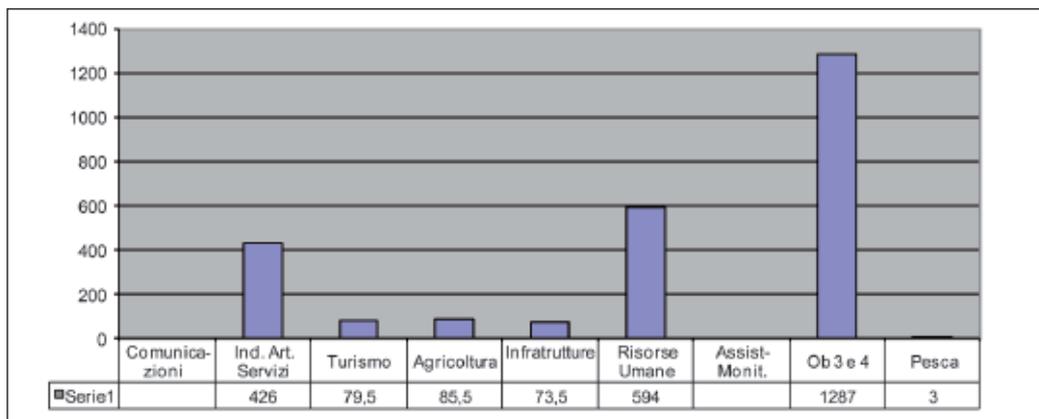


Grafico n. 6 - Ripartizione delle risorse del FSE per assi prioritari di intervento (migliaia di miliardi)



b.2) Il Quadro Comunitario di Sostegno degli Obiettivi 3 e 4

Gli interventi del FSE finalizzati alla realizzazione degli Obiettivi 3 e 4 in Italia sono oggetto di due distinte decisioni della Commissione: una riguarda le Regioni del Centro Nord e l'altra le Regioni del Mezzogiorno. Per il Meridione, come si è detto precedentemente, le azioni relative agli Obiettivi 3 e 4 sono state incluse nel Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1. È da notare che la durata dei due QCS è diversa: quattro anni per le azioni relative agli Obiettivi 3 e 4 comprese nel Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1 e 3 anni per quelle comprese nel Quadro Comunitario di Sostegno per il Centro Nord; gli stanziamenti risultano quelli della Tabella 2.

Tabella n. 2 - Periodo e stanziamenti FSE per gli Obiettivi 3 e 4 nel Centro-Nord e nel Meridione

| AREA | PERIODO | FINANZIAMENTI CONCESSI (miliardi lire) |
|-------------|---------|--|
| CENTRO-NORD | 1990-92 | 8.775 |
| SUD | 1990-93 | 12.870 |
| Totale | | 21.645 |

Si può notare come, per esplicita scelta della Commissione, vista l'entità dei problemi strutturali che caratterizzano il Mezzogiorno, gran parte degli interventi sono concentrati in questa area. Il Quadro Comunitario di Sostegno per gli Obiettivi 3 e 4 del Centro Nord contiene gli *assi prioritari*, che valgono anche per il Mezzogiorno (cfr. Prosp. n. 6); una *sintesi delle forme di intervento* (cioè dei programmi operativi); un *piano indicativo di finanziamento*.

Quindi il Centro-Nord per il periodo 1990-92 ha una disponibilità finanziaria per le politiche formative e occupazionali pari a 19.005 miliardi di lire (1.267 MECU), di cui 8.775 miliardi a carico del FSE e il resto a carico dei pubblici poteri nazionali, regionali o locali.



Prospetto n. 6 - Assi prioritari dell'Obiettivo 3 e Obiettivo 4

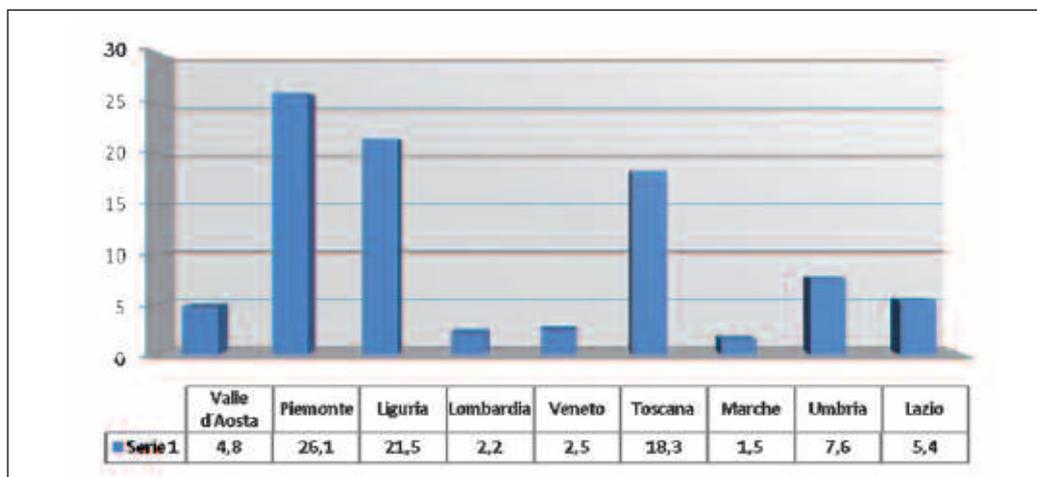
| OBIETTIVO | ASSE | |
|-----------|------|--|
| 4 | 1 | Formazione di base |
| | 2 | Formazione di secondo livello |
| | 3 | Formazione finalizzata all'occupazione di un posto di lavoro |
| | 5 | Misure a favore delle donne e delle categorie svantaggiate |
| | 3 | Formazione di disoccupati di lunga durata |
| 3 | 4 | Formazione di disoccupati di lunga durata |
| | 5 | Misure a favore delle donne e delle categorie svantaggiate |

L'importo del FSE è ripartito nel modo seguente: 1.380 miliardi per l'Obiettivo 3 e 6.990 miliardi per l'Obiettivo 4 e 405 miliardi di lire per le azioni a carattere innovativo, di preparazione e accompagnamento, di orientamento e consulenza per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

b.3) Il Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 2

Nell'ambito dell'Obiettivo 2 sono stati emanati 9 Quadri Comunitari di Sostegno per le nove Regioni del Centro-Nord interessate; il periodo di riferimento in questo caso è biennale. Il tasso di intervento del FSE è del 45%. Il piano di finanziamento per l'Italia è di 90 miliardi (60 MECU) a carico del FSE e 1.223,5 miliardi a carico del FERS. I QCS per l'obiettivo di cui sopra comprendono assi prioritari d'intervento legati alle diverse specificità delle zone interessate. Il Grafico 7 dà conto delle ripartizioni della quota del FSE tra le Regioni che avevano territori rientranti in questo Obiettivo.

Grafico n. 7 - Ripartizione del finanziamento FSE tra le Regioni dell'Ob. 2



b.4) Il Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 5b

Nell'ambito dell'Obiettivo 5b sono stati emanati 8 QCS riferiti alle otto Regioni del Centro-Nord interessate. Il periodo di riferimento va dal 1989 al 1993 e il tasso





d'intervento del FSE è del 45%. Il piano finanziario indicativo per l'Italia è di 5.775 miliardi (385 milioni di ECU), di cui 820,5 miliardi (54,70 MECU) a carico del FSE, 2.181 miliardi (145,40 MECU) a carico del FERS e 2.773,5 miliardi (84,90 MECU) a carico del FEOGA-orientamento.

c) I Programmi operativi

I Programmi operativi sono stati presentati nel corso del 1989, insieme al Programma pluriennale. Nel 1990 si è resa, però, necessaria una nuova edizione, per due motivi: il primo riguardava tutte le Regioni, il secondo solo quelle del Mezzogiorno.

Primo motivo: i Programmi operativi del 1989 erano a titolarità del Ministero del Lavoro e la Commissione invitava le Regioni a ripresentarli sotto la propria titolarità, tenendo presente, peraltro, le variazioni finanziarie apportate dai Quadri Comunitari di Sostegno.

Secondo motivo: le Regioni del Meridione sono state invitate dagli uffici CEE a rivedere i loro programmi operativi nella logica del POP (Programma Operativo Plurifondo). Con questa operazione la Comunità sollecitava gli Stati membri ad effettuare una programmazione con un approccio più integrato. La realizzazione dei programmi nelle Regioni rientranti nell'Obiettivo 1 costituiva, secondo la Comunità, un'occasione per riflettere sulle strategie di sviluppo e per precisare nuove modalità di intervento nelle aree del Mezzogiorno, più direttamente coinvolte nei problemi suscitati dall'allargamento della Comunità europea. Voler accrescere l'interazione e la complementarità degli aiuti era un obiettivo ambizioso e in molti casi il suo conseguimento presupponeva un'evoluzione forte della cultura e della prassi degli uffici regionali. Le Regioni, che peraltro avevano in precedenza sperimentato l'approccio integrato nella elaborazione dei PIM, hanno risposto affermativamente a questo invito della Comunità, ed hanno fatto confluire nei Programmi Operativi Plurifondo tutte le elaborazioni programmatiche precedenti (anche quelli riguardanti gli Obiettivi 3 e 4 del FSE).

La quasi totalità dei Programmi operativi è stata approvata tra la fine del 1990 e i primi del 1991. La loro titolarità è regionale nella maggior parte dei casi. Vi sono, però, anche alcuni PON (Programma Operativo Nazionale): come ad esempio quello del Ministero del Lavoro per gli Enti pubblici economici, o per la formazione all'estero di emigranti, quello del Ministero della Pubblica Istruzione, quello del Ministero del Mezzogiorno, quello del Ministero degli Esteri, ecc.

1.5.2. Considerazioni valutative

Nei Regolamenti del 1988 si delineava un procedimento programmatico incentrato sulla complementarità dell'azione comunitaria rispetto agli interventi dei Paesi membri nei diversi settori di operatività dei Fondi. Più in particolare sul versante della formazione e dell'occupazione alle Regioni era richiesto da un lato un legame organico tra le politiche attive del lavoro, territoriali e settoriali, e la Formazione Professionale dall'altro uno stretto intreccio tra programmazione generale della for-



mazione ed interventi di FSE. Ma per assicurare complementarietà, legame organico e intreccio occorre un forte governo locale in sede di elaborazione dei piani, di definizione dei Programmi Operativi e di controllo dell'esecuzione. Le Regioni e le Province Autonome erano, dunque, chiamate a compiti per certi versi nuovi e comunque con approcci diversi da quelli abitualmente utilizzati. Diciamo per certi versi perché quanto richiedeva la Comunità Europea non rappresentava una novità assoluta al momento del varo della Riforma del 1988; in precedenza infatti, c'era stata, come abbiamo già annotato, l'esperienza dei PIM. Di fatto, però, quella che prima era una esperienza, peraltro a livello sperimentale, ora deve diventare prassi quotidiana.

Come si sono comportate le Regioni?

Per rispondere a questo interrogativo assumiamo, come indicatore di carattere sintetico (in grado cioè di rendere maggiormente sia le capacità di programmazione che quelle di gestione e di finanziamento), il livello di utilizzazione da parte delle Regioni delle risorse finanziarie FSE stanziato dall'Europa. I giudizi sono differenziati, perché molto diverse sono le prestazioni delle Regioni (cfr. Graff. n. 8a e 8b).

Infatti, ad esempio, nel 1990, il tasso di utilizzo delle risorse del FSE (che nella media nazionale è del 64,7%), varia da Regione a Regione in maniera considerevole, con un utilizzo del 100% e quindi al primo posto, per il Molise tra le Regioni meridionali e l'Emilia Romagna fra quelle centro-settentrionali; nelle ultime posizioni, con un tasso di utilizzo inferiore al 50%, si collocano Basilicata e Sardegna nel Sud e Liguria e Lombardia nel Centro-Nord.

La differenza tra il valore medio del Centro-Nord e quello del Meridione è di quasi 20 punti, facendo registrare rispettivamente l'uno il 75,1% e l'altro il 55,3%.

Grafico n. 8a - Livello percentuale di utilizzo del contributo FSE per gli Obiettivi 3 e 4 da parte delle Regioni e Province Autonome (anno 1990)

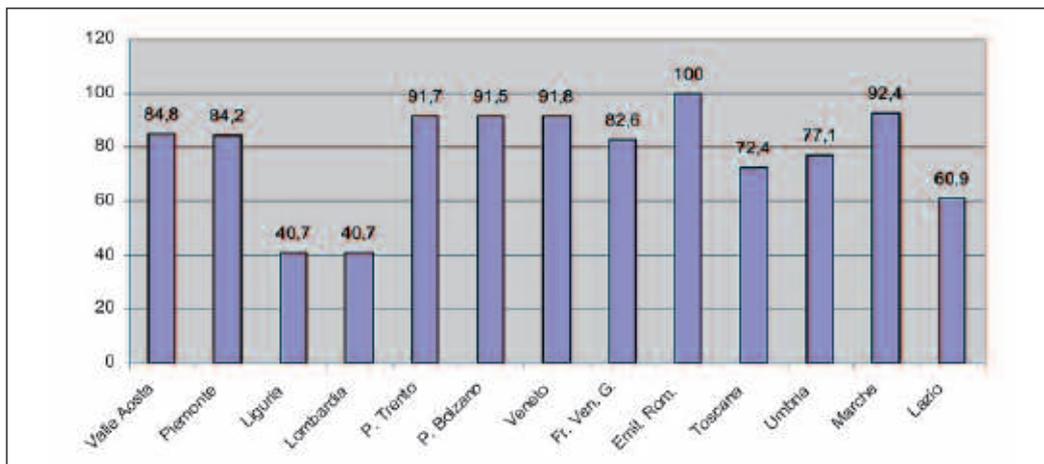
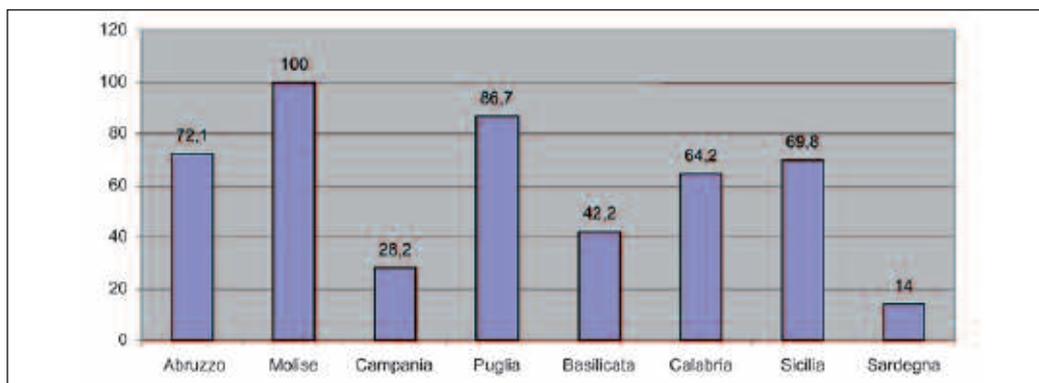




Grafico n. 8b - Livello percentuale di utilizzo del contributo FSE per gli Obiettivi 3 e 4 da parte delle Regioni e Province Autonome (anno 1990)



Sulle prestazioni delle Regioni del Sud, però, influisce il fatto, già ricordato, che hanno dovuto rielaborare i Programmi operativi a titolarità Ministero del Lavoro nella logica del Programma Operativo Plurifondo e ripresentarli a titolarità regionale.

La cattiva performance delle Regioni del Sud, però, ha origini prevalentemente di carattere culturale. Infatti, riflette le contraddizioni, incertezze e problemi che caratterizzavano allora (e anche oggi) il dibattito e la stessa definizione della politica per il Mezzogiorno e dentro questa, la riflessione sul rapporto tra strategia di sviluppo e politica occupazionale e formativa e su come costruire interventi efficaci basati sulle sinergie anziché sulle settorializzazioni o sulle sovrapposizioni.

È comunque innegabile che quanto chiede l'Europa trova impreparate le Regioni, soprattutto nell'intrecciare le politiche strutturali ed infrastrutturali, da una parte e quelle di valorizzazione delle risorse umane, dall'altra. Si veda a questo proposito il tasso di utilizzazione delle somme stanziato dalla Comunità Europea nelle zone dell'Ob. 2 (cfr. Graf. n. 9), dove le Regioni del Centro-Nord erano chiamate a programmare azioni formative di sostegno per la riconversione della popolazione e per lo sviluppo delle attività delle zone rurali.

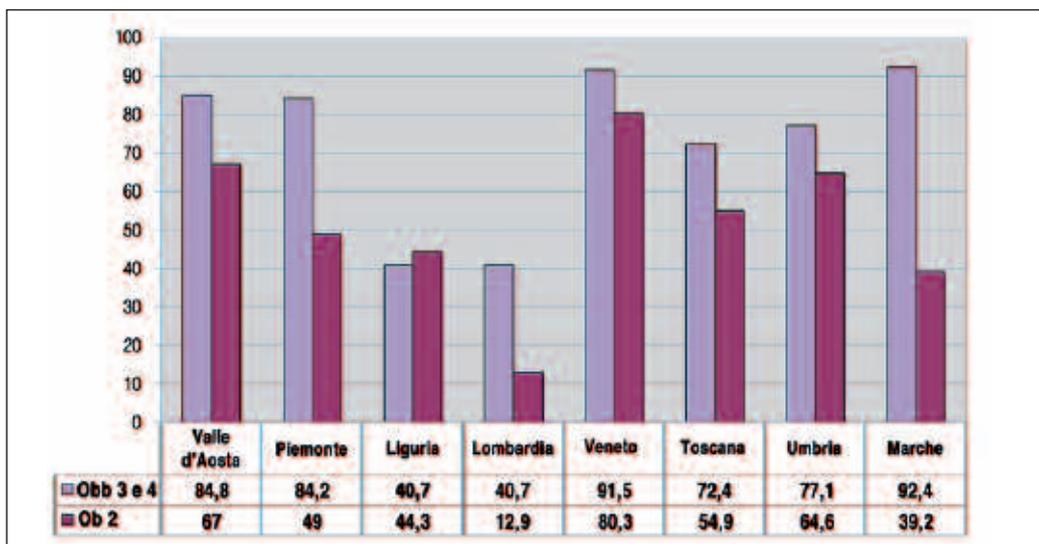
Tutte le Regioni, ad esclusione della Liguria (che peraltro ha valori molto bassi) fanno registrare tassi di utilizzazione dei contributi finanziari dell'Ob. 2 inferiori a quelli dei contributi dell'Obiettivo 3 e dell'Obiettivo 4. Alle Marche il record negativo di 53,2 punti percentuali di differenza, seguite dal Piemonte (35,2%) e dalla Lombardia (27,8%).

Le elaborazioni effettuate sui dati 1990 e 1991³³ permettono di delineare alcune ipotesi valutative anche in merito alla capacità attuativa delle azioni da parte delle amministrazioni regionali.

³³ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1994*, F. Angeli, Milano, 1994, pp. 90-94.



Grafico n. 9 - Confronto tra tasso di utilizzazione da parte delle Regioni delle risorse dell'Ob. 2 e quello degli Obb. 3 e 4



Gli indicatori descrittivi della “capacità attuativa” sono dati dal rapporto tra le attività rendicontate e le attività programmate, sia in termini di soggetti beneficiari che in termini di spesa.

Nel 1990 le Regioni hanno coinvolto nelle azioni il 10,8% di soggetti in meno rispetto a quanto programmato ed hanno rendicontato una spesa inferiore del 29,8 % rispetto a quella preventivata.

La capacità di attuazione per quanto riguarda il numero dei beneficiari rimane invariata tra il 1990 ed il 1991, mentre si nota un notevole miglioramento nella capacità di spesa, infatti, nel 1991, lo scarto tra spesa preventivata e spesa rendicontata è pari al 10,3%³⁴.

Per misurare l'efficienza, invece, si può misurare la capacità delle amministrazioni di utilizzare al meglio le risorse disponibili, massimizzando il numero dei partecipanti con la minore spesa possibile: maggiore è il valore dell'indicatore, migliore è il comportamento osservato rispetto a questi parametri. Nella media nazionale il valore dell'indicatore di efficienza è pari a 18,8; le differenze tra Regioni appaiono molto rilevanti. L'indicatore di efficienza assume valori rilevanti soprattutto in Lombardia ma anche in Calabria, Puglia, Basilicata; al contrario, l'efficienza più contenuta si registra in Piemonte, Toscana e Friuli Venezia Giulia.

I costi unitari medi a consuntivo appaiono per grandi linee allineati ai costi

³⁴ Si deve tener conto del fatto che le variazioni descritte appaiono relativamente contenute in quanto nel corso dell'anno solare vengono effettuati da parte delle Regioni uno o più aggiustamenti del programma iniziale (riprogrammazione); così almeno in ordine temporale, le decisioni definitive sulle attività da svolgere si situano in prossimità delle operazioni di rendicontazione delle attività effettuate.



medi, per analoghe tipologie di intervento, che si riscontrano in altri Paesi europei. I costi unitari a preventivo, invece sono più alti. Perché le amministrazioni regionali sovrastimano i costi previsionali? Nella maggior parte dei casi non si tratta di insipienza tecnica, ma di espediente calcolato. I ritardi sistematici sui tempi di erogazione sia delle anticipazioni che dei saldi dei finanziamenti, che comportano la possibilità di oneri aggiuntivi (in termini di interessi bancari passivi), “suggeriscono” una certa lievitazione dei costi previsionali.

Due considerazioni finali relative agli allievi che hanno frequentato le attività cofinanziate.

- a) Dato che le attività che beneficiano del FSE si rivolgono principalmente a “persone in cerca di occupazione”, è importante domandarsi quale sia l’incidenza dei soggetti coinvolti nelle azioni cofinanziate rispetto alla popolazione complessiva in stato di inoccupazione o disoccupazione. Tale incidenza appare relativamente contenuta nella media nazionale che si ferma appena al 4,2%. Ha una maggiore rilevanza (con la sola eccezione dell’Emilia Romagna) solo nelle Regioni di “piccola dimensione” (sia in termini di territorio che di popolazione), come la Basilicata e per la maggior parte con un ordinamento speciale o autonomo come il Friuli Venezia Giulia, le Province di Trento e Bolzano, la Valle D’Aosta. Questo dato fa propendere per l’ipotesi che non vi sia una ripartizione delle risorse proporzionata alla reale consistenza del fenomeno della disoccupazione nelle diverse aree.
- b) La distribuzione dei partecipanti alle attività formative attuate nel 1990 e 1991 con il cofinanziamento FSE per settore di attività economica è la seguente: 3,6% agricoltura, 62,2% industria, 34,2% attività terziarie. Tale distribuzione appare scarsamente correlata con il peso dell’occupazione settoriale, giacché nella media italiana l’occupazione in agricoltura rappresentava nel 1990 il 9,1% dell’occupazione totale, l’industria il 31,1% e le attività terziarie il 59,8%. Vi è dunque un evidente sovra-dimensionamento dell’intervento nel settore industria.

Questa situazione si verifica solo per le attività cofinanziate o anche per quelle che non beneficiano del contributo del FSE?

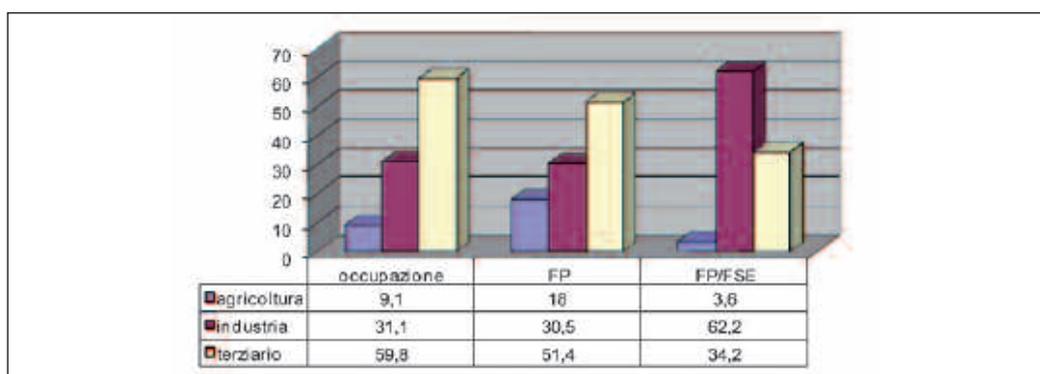
Mettendo a raffronto il peso percentuale dell’occupazione di ciascun settore rispetto all’occupazione totale, con quello degli allievi della formazione complessiva e degli allievi della formazione con contributo FSE di ciascuno dei tre settori, si ha la situazione descritta nel Grafico 10. Situazione da cui si ricavano queste evidenze:

- per il settore agricoltura non c’è coerenza, sia pure per ragioni inverse, fra peso occupazionale del settore ed offerta formativa sia cofinanziata che complessiva;
- per il settore industria emerge una sostanziale coerenza tra peso occupazionale del settore ed offerta complessiva di formazione, mentre c’è una divaricazione



- importante nell'ambito delle attività cofinanziate (che fanno registrare il doppio del peso percentuale dell'occupazione);
- parallelamente per il settore terziario, si nota una buona coerenza tra la programmazione regionale di formazione ed il peso settoriale dell'occupazione ma, al contrario che per l'industria, si verifica un sottodimensionamento dell'offerta cofinanziata.

Grafico n. 10 - Confronto tra il peso degli occupati con il peso degli allievi della formazione complessiva e cofinanziata dei macrosettori



2. I Programmi e le Iniziative comunitarie

2.1. I Programmi e le Iniziative: due diversi strumenti comunitari

Nel volume II abbiamo specificato le tipologie le finalità e gli aspetti operativo procedurali dei Programmi Comunitari e abbiamo illustrato quelli relative alle tematiche di nostro interesse (COMETT, EUROTECNET, IRIS, PETRA)³⁵.

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 I Programmi Comunitari sono affiancati da un nuovo strumento finanziario: le Iniziative Comunitarie. L'art. 11 del Regolamento di coordinamento stabilisce che "la Commissione può, di propria iniziativa [...], decidere di proporre agli Stati membri di presentare richieste di contributo per azioni che rivestono un interesse particolare per la Comunità". Con tale decisione si è voluto assicurare allo strumento strutturale una maggiore incisività, potendo intervenire in aree più vaste di quelle nazionali o regionali previste dai Quadri Comunitari di Sostegno nazionali e consentendo la sperimentazione di nuove soluzioni e il confronto su più realtà nazionali: innovazione e transnazionalità degli interventi sono, infatti, i due aspetti fondamentali di questi nuovi strumenti.

³⁵ Cfr. Vol. II, pp. 471-487.



Ma innovazione e transnazionalità sono anche caratteristiche dei Programmi Comunitari. Quali, dunque, le differenze distintive dei Programmi e delle Iniziative?

C'è una differenza di fonti finanziarie; mentre le Iniziative sono a carico esclusivo dei Fondi strutturali, i Programmi possono essere finanziati anche dai Fondi strutturali, ma normalmente da altre fonti comunitarie. Ma ciò che sostanzialmente li distingue è la titolarità: i Programmi Comunitari sono gestiti dalle Direzioni Generali della Commissione Europea, mentre l'attuazione delle Iniziative Comunitarie viene realizzata dagli Stati membri.

2.2. I Programmi comunitari del periodo 1990-94

2.2.1. COMETT II (1990-94) - Cooperazione fra le Università e le imprese in materia di formazione nell'ambito delle tecnologie

I risultati conseguiti ed i relativi problemi emersi dai primi tre turni applicativi del programma COMETT I (1987-1989)³⁶ hanno costituito il quadro di riferimento entro cui la Commissione³⁷ ha delineato, di concerto con le rappresentanze dei Paesi membri, la seconda fase del programma, approvata con Decisione del Consiglio 89/27 del 16.12.1988³⁸.

COMETT II, operativo dai primi mesi del 1990 e con una prospettiva quadriennale e una dotazione finanziaria di 200 milioni di ECU (pari a circa 585 milioni di euro), presenta alcune significative tarature e modifiche, rispetto alla prima edizione:

- una filosofia più selettiva dei progetti, orientata maggiormente ai temi e alle problematiche tecnologiche³⁹;
- una più accentuata strategia di coinvolgimento delle PMI e dei contesti europei più periferici e marginali, per evitare il concentramento delle risorse stanziare su poche aree o Paesi⁴⁰;

³⁶ Cfr. Volume II, pp. 477-481.

³⁷ Allo scopo di trarre insegnamenti dalle azioni avviate e tentare un bilancio la Commissione della Comunità Europea aveva chiesto ad un gruppo di 7 “saggi” indipendenti di procedere ad un esame critico del programma COMETT e formulare proposte per il futuro. Il gruppo, presieduto dal Sig. Liam Connellan, membro del Comitato economico e sociale ed ex direttore generale della Confederazione delle industrie irlandesi, si componeva di 7 personalità del mondo accademico, sociale e industriale, ha formulato sette precise raccomandazioni: rafforzare l'aspetto della formazione continua del programma, mantenere le formazioni iniziale e continua all'interno di uno stesso programma, intensificare il tasso di partecipazione delle PMI, sviluppare maggiormente la mobilità delle tecnologie presenti nella vita professionale, riconoscere il potenziale rappresentato da taluni progetti COMETT per migliorare la sinergia R&D-formazione, aumentare il bilancio, “a causa dell'importanza del programma COMETT”, snellire le procedure amministrative.

³⁸ G.U.C.E. L 13 del 17.1.1989 e Boll. 12-1988, punto 2.1.159.

³⁹ Il quadro di riferimento entro cui situare tale maggior focalizzazione dei progetti è costituito dal programma-quadro di Ricerca & Sviluppo, dal Rapporto della Commissione sullo stato di avanzamento delle tecnologie in Europa, nonché dal più generale e vincolante raccordo tra COMETT e gli altri programmi finalizzati all'integrazione tecnologica, industriale ed educativa europea, quali Esprit, Brite, Science, Delta, Erasmus.

⁴⁰ Si ricorda che in COMETT I Francia ed Inghilterra hanno preso il 70% delle provvidenze.



- la previsione di aiuti e sovvenzioni per le onerose fasi di ideazione, progettazione ed organizzazione delle azioni da presentare⁴¹;
- il potenziamento della linea d'azione concernente gli stages, tramite l'introduzione di stage fino a 24 mesi in imprese per neo-laureati, con una dotazione finanziaria estendibile fino a 1000 ECU al mese (un milione e mezzo di lire);
- la fusione delle due linee d'azione c) (*Iniziative multilaterali per la messa a punto di sistemi di formazione multimediale*) e d) (*Informazioni complementari e misure di valutazione*) in una sola linea relativa a progetti congiunti di formazione permanente alle tecnologie avanzate e di formazioni multimediali a distanza. Troppo frequenti si sono infatti dimostrate le duplicazioni e le dispersioni dei progetti nelle due distinte linee originarie di COMETT I;
- possibilità di coinvolgimento nel programma dei Paesi europei extra CEE (Paesi dell'Est) grazie ad una specifica integrazione di budget.

Nel quadriennio sono stati emanati 5 bandi, da cui sono derivati (cfr. Tab. n. 3):

- l'attivazione di una rete di 19 consorzi costituiti tra aziende, università, associazioni imprenditoriali e di categoria, organismi di ricerca e sviluppo, Enti di Formazione, ecc.; tali strutture assicurano l'intera copertura nazionale ed hanno consentito l'accesso a COMETT di operatori ed utenti di tutte le Regioni;
- la mobilità di 2.845 studenti e neolaureati (sia italiani in uscita, sia stranieri in ingresso in Italia), i quali hanno usufruito di stages in aziende di altro Paese membro e l'attivazione di circa 90 scambi di personale aziendale o universitario (sia italiano che straniero), che ha usufruito di un periodo di distacco presso aziende di altro Paese dove hanno partecipato alla realizzazione di progetti di lavoro comuni;
- la progettazione e realizzazione di 286 corsi di Formazione Professionale specialistici intensivi, replicati in oltre 450 sessioni in Italia ed in altri Paesi; a tali corsi hanno partecipato neo laureati interessati ad un inserimento professionale qualificato ed occupati (quadri e manager di PMI);
- la progettazione e realizzazione di 33 progetti transnazionali per la produzione di software formativo innovativo;
- la realizzazione di 33 iniziative di supporto e promozione (progetti pilota e azioni positive).

La dotazione finanziaria complessiva concessa dalla Commissione all'Italia per tutte le attività sopra indicate è di circa 18,8 milioni di ECU (28 miliardi e 200 milioni di lire circa); tale quota è pari al 9,5% del budget complessivo europeo di COMETT. La distribuzione delle risorse alle Regioni o a gruppi di Regioni (Lazio, Molise, Abruzzo, Umbria; Piemonte e Valle d'Aosta; Veneto, le due Province Au-

⁴¹ I costi di preparazione dei progetti hanno infatti esercitato un forte disincentivo per i medio-piccoli operatori aziendali e per le organizzazioni prive di connessioni od agganci con i circuiti internazionali.

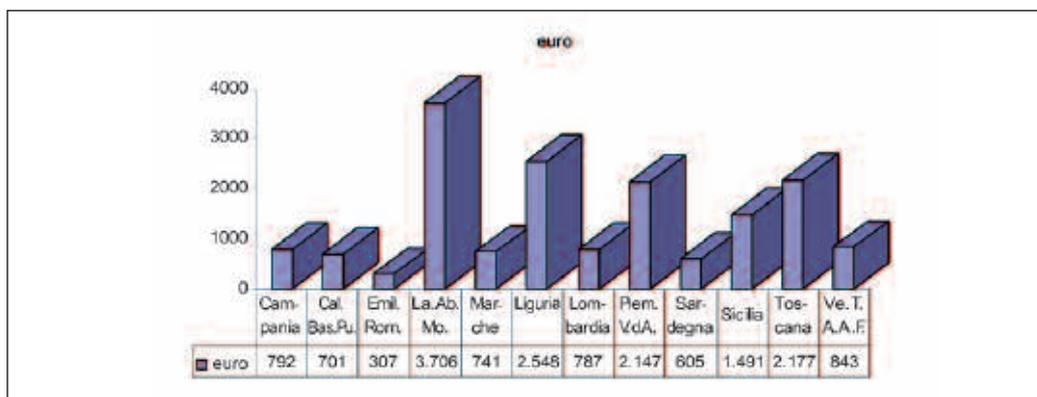
tonome del Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia) è quella riportata nel Grafico 11. La distribuzione dei progetti approvati per settore tecnologico fanno emergere un interesse prevalente per 5 macroaree:

Tabella n. 3 - Risultati di COMET II

| Regioni | Settore A | Settore B | | Settore C | Settore D |
|--|-----------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------|
| | Consorzi COMETT | Stage/scambi transnazionali | Corsi per nuove tecnol. | Progetti transnazionali | Proget. Pilotazioni positive |
| Campania | 1 | 128 | 18 | 1 | 2 |
| Calabria, Basilicata, Puglia | 1 | 76 | 3 | 2 | |
| Emilia Romagna | 2 | 268 | 25 | 9 | 3 |
| Lazio, Abruzzo, Molise, Umbria | 4 | 609 | 42 | 6 | 6 |
| Marche | 1 | 126 | 25 | | 2 |
| Liguria | 2 | 411 | 30 | 5 | 2 |
| Lombardia | 1 | 114 | 14 | 1 | 3 |
| Piemonte, Valle d'Aosta | 2 | 353 | 35 | 4 | 3 |
| Sardegna | 1 | 96 | 27 | | 2 |
| Sicilia | 1 | 226 | 18 | 2 | 3 |
| Toscana | 1 | 267 | 20 | 3 | 5 |
| Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia | 2 | 171 | 29 | | 2 |
| | 19 | 2.845 | 286 | 33 | 33 |

Nostra elaborazione su dati del Centro informazioni COMETT Italia del Ministero dell'Università e Ricerca Scientifica

Grafico n. 11 - Dotazione finanziaria assegnata alle Regioni o gruppi di Regioni (migliaia di ECU)



- l'area degli aspetti tecnologici connessi al management, alla formazione ed alla gestione dell'innovazione;
- l'area delle tecnologie dell'informazione, elaborazione dati, intelligenza artificiale e sistemi esperti;
- l'area delle biotecnologie e delle applicazioni di biologia e chimica;

- l'area dell'innovazione e/o automazione di processo industriale, robotica;
- l'area dell'architettura e pianificazione regionale, ingegneria civile⁴².

La valutazione di COMETT II sostanzialmente rappresenta una replica della valutazione di COMETT I, perché i meriti dell'uno (promozione ed attivazione di forme di raccordo funzionale tra referenti, diffusione della transnazionalità, realizzazione di esperienze prototipo eccellenti...) rappresentano gli aspetti positivi dell'altro, e le criticità della prima edizione del Programma fanno riferimento a fenomeni "strutturali" con i quali necessariamente si misura anche la seconda edizione⁴³.

Sottolineiamo un limite, già segnalato a proposito di COMETT I, di tali esperienze è rappresentato, talora, dalla ridotta sfera di trasferibilità dei prototipi, applicabili solo ad un circuito di fruizione circoscritto e comunque contiguo o connesso al consorzio o al contesto industriale ideativi⁴⁴.

2.2.2. EUROTENET II (1990-94) - Innovazione nella Formazione Professionale derivante dal mutamento tecnologico nella Comunità europea

Nel giugno 1990 è stato presentato ufficialmente a Dublino il nuovo programma comunitario EUROTENET II (1990-1994), che rappresenta, con alcuni aggiornamenti e modifiche, il prolungamento dell'omonimo programma, operativo negli anni 1985-1989 e che si proponeva la creazione e l'implementazione di una rete finalizzata a favorire lo scambio, tra i Paesi europei, di esperienze e prodotti formativi esemplari legati all'innovazione tecnologica⁴⁵.

EUROTENET II, stabilito dalla decisione del Consiglio del 18 dicembre 1989 (89/657/CEE)⁴⁶ è gestito dalla Commissione CEE (Task Force Human Resources, Education, Training, Youth) ed ha una dotazione finanziaria per i primi tre anni, non particolarmente consistente, di 7,5 milioni di ECU (pari a circa 11 miliardi e 250 milioni di lire).

A differenza di altri Programmi che finanziano nuove iniziative EUROTENET cura la circolazione di conoscenze e analisi e riflessioni sulle pratiche formative più avanzate in diverse aree di impiego delle tecnologie dell'informazione. Destinatari principali di EUROTENET sono quindi i decisori e operatori nel campo della formazione.

Da un punto di vista funzionale ed organizzativo le componenti essenziali del programma (cfr. Fig. n. 7) sono:

⁴² Nei bandi del 1991 queste cinque macroaree facevano registrare rispettivamente questi valori percentuali: 17%, 10%, 10%, 8%, 6%.

⁴³ Cfr. PITONI I., *L'Impatto del Programma COMETT sul sistema d'istruzione e formazione superiore nelle Regioni Ob. 1 del FSE italiane*, in Osservatorio Isfol, n. 4, 1994.

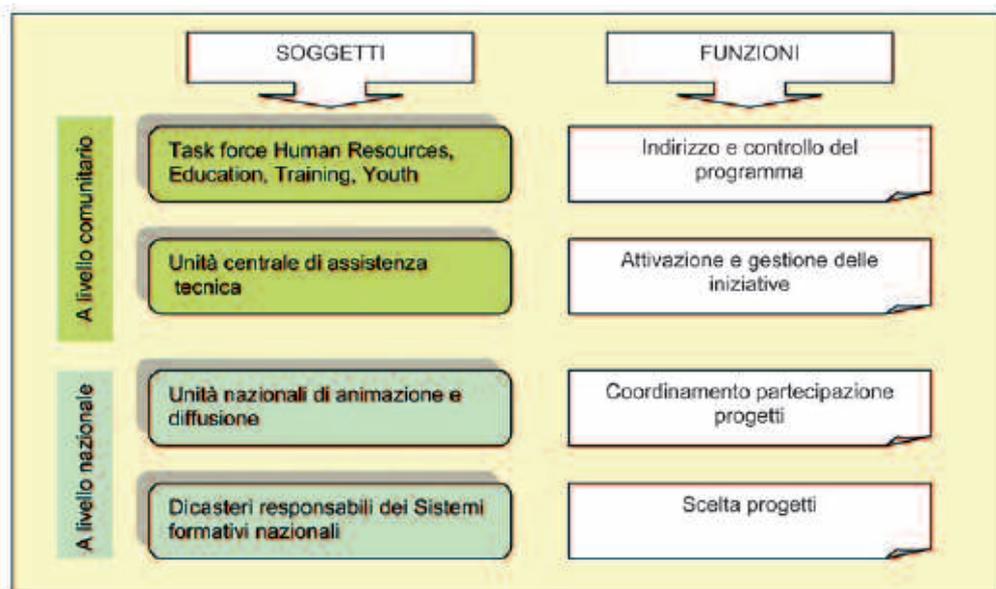
⁴⁴ Cfr. RAPPORTO ISFOL 2002, p. 293.

⁴⁵ Cfr. ISFOL (studio coordinato da DI STEFANO A., GASBARRI A., TORSSELLO A.M., TURRINI O.), *La formazione nei programmi comunitari*, Capone Editore, Lecce 1991, pp. 43-48.

⁴⁶ Cfr. G.U. n. L 393 del 30/12/1989, pp. 0029-0034.

- la "Task force Human Resources, Education, Training, Youth", cui spetta l'indirizzo e il controllo del programma nel suo insieme; a questo scopo la Task force è assistita da un Comitato consultivo in cui sono rappresentate le istituzioni responsabili della formazione e le parti sociali dei 12 Stati membri;
- l'Unità centrale di assistenza tecnica EUROTENET, competente per quanto riguarda l'attivazione e la gestione delle iniziative svolte nell'ambito del programma;
- le Unità nazionali di animazione e diffusione; costituite in tutti i Paesi e incaricate di cooperare alle attività dell'Unità centrale e di coordinare, anche con iniziative specifiche, la partecipazione dei progetti. L'Unità EUROTENET-Italia è stata istituita in ambito Isfol nell'ottobre 1991⁴⁷;
- i dicasteri responsabili dei Sistemi nazionali (per l'Italia il Ministero del Lavoro e il Ministero della Pubblica Istruzione) che scelgono i progetti caratterizzati da rilevanti aspetti di innovatività e qualità del prodotto formativo complessivamente offerto. I criteri per la scelta dei progetti sono stati definiti dalla Task force Human Resources, Education, Training, Youth⁴⁸.

Figura n. 7 - *Soggetti e funzioni del Programma EUROTENET*



⁴⁷ Essa è coordinata da personale dell'Isfol con la supervisione di un Comitato di pilotaggio nel quale sono rappresentati i dicasteri responsabili e le parti sociali.

⁴⁸ I criteri sono: a) *progetti idonei a forme di collaborazione paritaria*: ad esempio, un piccolo gruppo di centri, operanti ciascuno in un diverso Stato membro, che mettono in comune risorse per istituire un consorzio, realizzare il programma di un corso, progettare in comune un software didattico, svolgere un'attività di formazione dei formatori; b) *progetti «di trasferimento»*: si tratta dei progetti che permettono il trasferimento di *know-how* formativo da centri situati in Stati membri ove sono presenti risorse in determinati campi (es. Cad/Cam, *office automation*, etc...) verso altri Stati ove tali risorse

Successivamente alla costituzione della rete, le principali attività svolte nell'ambito del programma consistono in incontri a carattere di seminario o di workshop svolti in diversi Paesi europei, con la partecipazione dei rappresentanti dei progetti in rete⁴⁹.

Il budget di cui dispone EUROTECNET non serve pertanto a realizzare interventi ma solo ai rimborsi delle spese sostenute dai rappresentanti dei progetti per partecipare agli incontri.

Difficile fare una valutazione di un programma il cui obiettivo primo è la circolazione di cultura. Un giudizio portato solo su dati obiettivi, quali bandi emanati, progetti selezionati e approvati rappresenterebbe poca cosa. Molto più pertinente sarebbe una valutazione sulla diffusione reale di queste culture e sulle ricadute applicative, ma questo implicava un percorso di ricerca molto impegnativo e soprattutto molto oneroso. Noi possiamo soltanto segnalare alcuni temi che allora rappresentavano problematiche poco o affatto esplorate dal dibattito e dalla saggistica di quei tempi, ma che entreranno dopo qualche anno nel patrimonio culturale della Formazione Professionale.

Tra questi citiamo la *learning organization*⁵⁰, il *self-learning*⁵¹, i *core skills*⁵². Altri temi rilevanti, ai quali sono state dedicate Conferenze nazionali e altre occasioni di dibattito, sono stati quelli della formazione a distanza, della valutazione

sono carenti; c) *progetti «pump priming»*: si realizzano all'interno di uno Stato membro in una situazione (settoriale/territoriale) in merito alla quale la Commissione ha dato indicazioni di sviluppo (ad esempio, un progetto per la formazione di tecnici agricoli in un'area nella quale la CEE ritiene che ci sia bisogno di queste figure); d) *progetti «innovativi»*: rappresentano di per sé qualcosa di interessante sul piano dei contenuti o delle metodologie (ad esempio, progetti che sviluppano metodi didattici basati sul *self-learning*) e possono dar luogo a iniziative di trasferimento ovvero di informazione/disseminazione dei risultati.

⁴⁹ Gli eventi più significativi svoltisi, ad esempio, nel 1992-93, sono rappresentati dalle Conferenze nazionali EUROTECNET che hanno avuto luogo nei 12 Paesi sui seguenti temi: Formazione Continua nelle piccole e medie imprese (Germania, ottobre 1992); L'economia nella produzione (Regno Unito, novembre 1992); Esperienze e prospettive di innovazione della Formazione Professionale (Italia, novembre 1992); L'ingegneria formativa nelle nuove tecnologie (Portogallo, novembre 1992); Il formatore come consulente in una organizzazione del lavoro in evoluzione (Belgio, dicembre 1992); L'approccio multimediale alla Formazione Professionale (Lussemburgo, dicembre 1992); Collegamenti tra industria, educazione e formazione (Irlanda, febbraio 1993); Nuove competenze e risposte flessibili di formazione e partnership transnazionale (Francia, febbraio 1993); Come il centro di formazione può far fronte alle nuove tendenze in atto (Danimarca, febbraio 1993); Riformatore come agente di sviluppo e apprendimento in un ambiente di lavoro in evoluzione (Grecia, marzo 1993); Sviluppo curricolare e nuove qualificazioni professionali (Spagna, 1993).

⁵⁰ Al tema è stata dedicata una ricerca, curata dall'Unità nazionale di animazione e tradotta in tutte le lingue comunitarie.

⁵¹ Il *self-learning* viene considerato in una duplice chiave, riferita sia all'auto-apprendimento come modalità generale di sviluppo individuale, più o meno direttamente raccordata con la partecipazione al lavoro, sia all'impiego di tecnologie computer-based individualizzate.

⁵² I *core skills* sono assunti come competenze di tipo comportamentale (comunicare, decidere, ideare, ecc.), utilizzabili in ogni contesto organizzativo e dei quali devono essere dotati anche i giovani che accedono per la prima volta al lavoro, oltre che naturalmente coloro che già operano e devono ampliare l'ambito delle proprie competenze.



della formazione, della progettazione formativa in termini di anticipazione dei bisogni formativi. Nell'insieme EUROTENET ha teso a valorizzare tutti gli aspetti che implicano un superamento della formazione come semplice trasmissione di conoscenze legate allo svolgimento di mansioni predeterminate in ambienti organizzativi stabili. Sono stati, invece, fatti circolare orientamenti che assumono la facilitazione dell'apprendimento, inteso in senso lato, come prospettiva emergente degli interventi formativi e richiedono sostanziali cambiamenti negli approcci e nella preparazione di tutti coloro che concorrono alla realizzazione di tali interventi.

2.2.3. FORCE (1991-94) - Sviluppo della Formazione Professionale Continua

La Decisione del Consiglio n. 90/267 del 29.5.1990 adotta il programma d'azione quadriennale per la Formazione Professionale Continua FORCE⁵³. Il Programma è entrato in vigore il 1° gennaio del 1991, ha una durata di 4 anni ed uno stanziamento per il primo biennio di 24 milioni di ECU (pari a circa 36 miliardi di lire). Il Programma intende rispondere ad una duplice esigenza: l'una di carattere strutturale, l'altra legata alla realizzazione, nel 1992, del Mercato Unico. La prima necessità è rappresentata dallo stato della Formazione Continua nei Paesi della Comunità: uno stato caratterizzato da fenomeni, rari e circoscritti, di eccellenza accanto a situazioni, abbastanza generalizzate, in cui tale formazione appare quasi inesistente. La seconda esigenza nasce dal timore di contraccolpi occupazionali che potrebbero derivare dalla realizzazione di un mercato unico che potrebbe avere, quali effetti collaterali, l'entrata in crisi di singole aree industriali o intere regioni comunitarie. Il disegno del Programma quindi non è solo quello di stimolare la implementazione e il consolidamento di questa offerta, ma anche quello di accrescere il livello di compartecipazione fra Enti pubblici, Aziende e Regioni meno sviluppate, di indurre la realizzazione di sperimentazioni ed innovazioni sia a livello di gestione delle esperienze come di metodologie e strumenti operativi; di sollecitare il superamento dei confini nazionali per la realizzazione di progetti transnazionali e transfrontalieri, di favorire lo scambio di informazioni su base comunitaria. Come si può notare, non si tratta quindi di un progetto come gli altri che la Comunità ha adottato nel corso degli Anni '80, ma di un vero e proprio programma quadro perché non si tratta solo di sviluppare un'offerta formativa, ma costruire un sistema.

Il programma comprende tre grandi azioni; di ciascuna di esse si espongono i tratti salienti (cfr. Fig. n. 8):

– **Azione 1:** *Sostegno all'innovazione nel settore della Formazione Professionale Continua.*

Questa azione è rivolta alle imprese, ai lavoratori che necessitano di una Formazione Continua e alle organizzazioni e Istituzioni pubbliche e private (diverse in ciascuno Stato membro) che le aiutano a pensare, finanziare e fornire la forma-

⁵³ Cfr. ISFOL (studio coordinato da DI STEFANO A., GASBARRI A., TORSELLO A.M., TURRINI O.), *La formazione nei programmi comunitari*, Capone Editore, Lecce 1991, pp. 49-60.

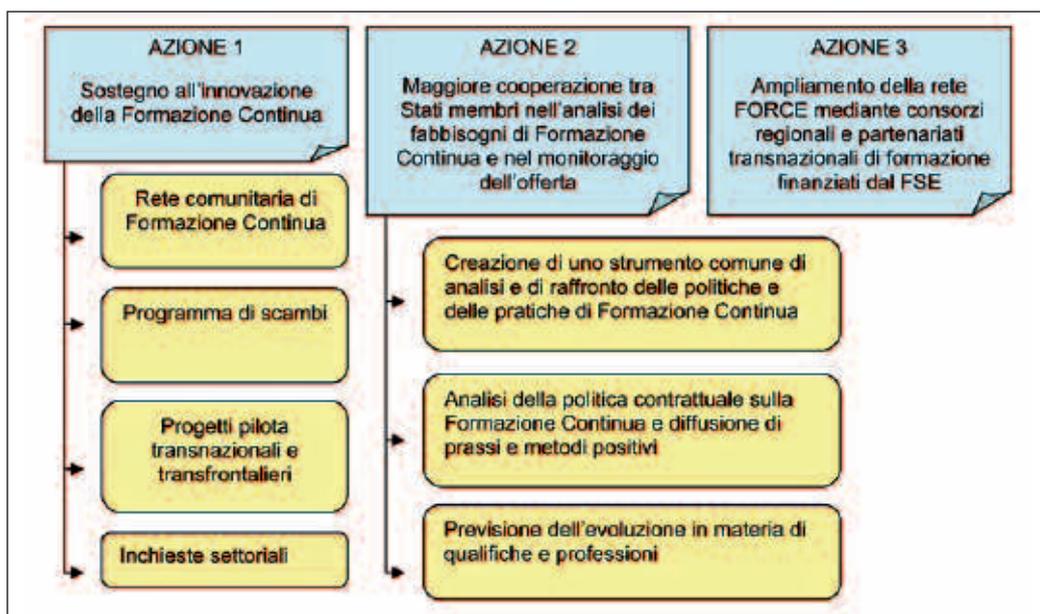


zione. Essa riguarda tutte le categorie di imprese e mira in particolare a sviluppare i rapporti di lavoro e il trasferimento delle conoscenze e delle competenze dalle grandi alle piccole imprese. Nell'ambito di tale azione è prevista la realizzazione di:

- a) una rete comunitaria di Formazione Continua, creata e realizzata dalla Commissione e che comprenderà:
 - una base di dati comunitari su prassi e metodi positivi esistenti e le informazioni utili al personale delle imprese ai formatori ed ai responsabili delle politiche della formazione;
 - un programma di seminari tenuti da esperti, dedicati all'investimento nella Formazione Professionale Continua e alle possibilità di accesso e di partecipazione;
 - la creazione e lo sviluppo di centri nazionali di informazione;
 - la creazione e lo sviluppo di una rete di esperti;
 - b) un programma di scambi, che si rivolgerà a formatori a tempo pieno; collaboratori dei servizi "risorse umane"; rappresentanti del personale delle imprese, specialisti in formazione dei consorzi regionali, con un contributo finanziario (solo per i costi di mobilità) fino a 7.500 ECU per candidato (circa 11 milioni e 250 mila lire), e con una durata massima di tre mesi per scambio;
 - c) progetti pilota transnazionali e transfrontalieri di Formazione Continua riguardano:
 - partenariati tra imprese, o basati sul sostegno da esse fornito, che si impegnano a migliorare la qualità della Formazione Continua; il contributo finanziario (per il lavoro di preparazione e di progettazione, della durata massima di due anni) ha un tetto di 100.000 ECU (circa 150 milioni di lire) all'anno (fino al 50% del costo totale), per una durata massima di due anni;
 - inchieste settoriali, realizzate da organismi o esperti in risorse umane e in piani di Formazione Continua, in settori particolarmente importanti per lo sviluppo del mercato unico.
- **Azione 2:** *Maggiore cooperazione tra gli Stati membri nell'analisi dei bisogni di Formazione Continua e nel monitoraggio dell'offerta.*
- Quest'azione intende migliorare le informazioni utilizzate dalle imprese nella preparazione del loro piano di formazione, nonché le informazioni utilizzate anche dai governi, dalle autorità pubbliche e dagli organismi di Formazione per definire la loro politica ed i loro obiettivi prioritari. Essa ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo coerente della Formazione Professionale Continua nella Comunità. Nell'ambito di tale azione sono previsti:
- la creazione di uno strumento comune di analisi e di raffronto delle politiche e delle pratiche di Formazione Continua: si tratta di creare una base di raffronto delle politiche di offerta e di spese per la Formazione Continua attuale

- da parte di tutti gli organismi pubblici e privati della Comunità e realizzare presso le imprese un'indagine specifica sulle informazioni disponibili in materia di Formazione Continua;
- l'analisi della politica contrattuale sulla Formazione Professionale Continua e la diffusione di prassi e metodi positivi: questo aspetto riguarderà la ricerca e l'analisi di dati comparabili provenienti da tutti gli Stati membri e concernenti gli accordi collettivi ed aziendali sulla Formazione Professionale Continua, nonché un programma di scambio per membri di associazioni sindacali e patronali;
 - la previsione dell'evoluzione in materia di qualifiche e professioni: in questo quadro sarà necessario raccogliere dati nazionali e settoriali comparabili al fine di mettere a punto una metodologia comune per impresa o per settore; il contributo finanziario coprirà fino al 100% dei costi, con un tetto massimo di 75.000 ECU.

Figura n. 8 - Le Azioni del Programma FORCE



- **Azione 3:** *Ampliamento della rete FORCE mediante consorzi regionali e partenariati transnazionali di Formazione finanziati dal Fondo Sociale Europeo.* Nel 1991 ha iniziato a funzionare la struttura nazionale di coordinamento, affidata dal Ministero del Lavoro all'Isfol, con la supervisione di un comitato di pilotaggio composto da rappresentanti delle parti sociali (CGIL, CISL, UIL, Confindustria, Confapi, Intersind), delle Regioni e del Ministero del Lavoro. La metodologia di lavoro adottata e la gestione complessiva del programma sono state nuove; nuove, in particolare, per il diretto coinvolgimento dei vari soggetti poli-

tico-istituzionali interessati al programma e delle parti sociali (in una logica che vede la formazione come oggetto di concertazione tra i partner, nel tentativo di superare ottiche conflittuali e di ricercare dimensioni contrattuali e di relazioni industriali innovative), nuove per la scelta di definire, all'interno degli obiettivi del Programma, priorità nazionali per orientare e valutare i progetti⁵⁴, nuovo per le procedure di selezione. Quest'ultime hanno visto un impegno a quattro livelli: quello degli esperti a livello comunitario, per valutare i progetti sulla base di criteri di qualità e contenuto; quello bilaterale con i membri italiani del Comitato FORCE, per valutare l'interesse dei progetti in rapporto alla situazione nazionale; quello del Comitato nel suo insieme; quello della Commissione e del Bat, per valutare la dimensione comunitaria. Si tratta di una procedura complessa, certamente facilitata dalla ridotta dimensione e dalle caratteristiche "pilota" del programma FORCE, ma comunque significativa per il suo intento di coinvolgere, secondo un percorso chiaramente predefinito, diversi soggetti, sedi e livelli.

L'Italia ha presentato, nei tre bandi di gara che hanno interessato il triennio 1991-94, 342 progetti; quelli approvati sono stati complessivamente 82. Dei 106 progetti presentati nel 1991 ne sono stati approvati 17, ripartiti tra 6 progetti rientranti nell'Azione 3, identificata nel gergo tecnico con il nome "scambi", 8 progetti nell'Azione 1 "pilota" e 3 progetti nell'Azione 2 "qualifiche"; dei 123 progetti presentati nel 1992, l'Italia ne ha avuti approvati 30, che si ripartiscono tra 2 scambi, 17 progetti pilota e 11 progetti qualifiche. I primi due bandi di gara erano mirati, prioritariamente, a progetti pilota e a progetti di qualificazione della durata di due anni, soggetti ad una prima valutazione allo scadere del primo anno; tutti i progetti italiani sono stati rinnovati per il secondo anno. Il terzo bando, quello del 1993, si è articolato in due filoni: il primo concernente lo sviluppo della formazione e della qualifi-

⁵⁴ Ad esempio nell'ambito della gestione del primo bando di gara, sono state definite delle priorità nazionali, individuando sette grandi criteri di priorità riferiti ai singoli progetti e tre criteri di ponderazione/correzione delle priorità riferiti all'insieme dei progetti presentati. Criteri di priorità erano: a) l'accessibilità alla Formazione Professionale Continua (ad esempio di sviluppare metodologie flessibili, in termini sia di organizzazione dei tempi che dei ritmi di apprendimento); b) favorire il proseguimento ed il rafforzamento del dialogo sociale a livello aziendale, territoriale e settoriale; c) integrare le azioni nei programmi regionali di formazione: ad esempio sviluppare progetti che coinvolgano gli organi regionali preposti alla programmazione in campo formativo, e con ricadute sui programmi regionali di formazione; d) coinvolgere piccole e medie imprese e grandi imprese: ad esempio progetti che favoriscono il trasferimento di know-how formativo o la collaborazione tra grandi e piccole imprese in campo formativo; e) promuovere la pianificazione e la concezione strategica della formazione: ad esempio, sviluppare progetti che coinvolgano i responsabili della formazione di imprese europee sulle metodologie di sviluppo delle risorse umane; f) attuare un trasferimento di idee ed esperienze dai centri di eccellenza alle Regioni, ai settori ed alle imprese che non dispongono di tale know-how; g) favorire la formazione di utenti appartenenti ad aree professionali sfavorite rispetto all'accessibilità, o ad aree a bassa qualificazione. Vi erano poi dei criteri di ponderazione/correzione delle priorità che attingono alla rappresentatività territoriale, ed alla significatività settoriale; questi criteri esprimono più che altro una preoccupazione: quella di evitare, per quanto possibile, vistosi squilibri tra le aree territoriali o tra i settori nei quali i progetti si collocano.

cazione in azienda, per rispondere alla sfida dei mutamenti industriali; il secondo ha riguardato lo sviluppo della Formazione Professionale Continua nei settori commercio al dettaglio, riparazione/distribuzione automobilistica, industria dei prodotti alimentari e della politica contrattuale in materia di Formazione Professionale Continua⁵⁵. Lusinghieri i giudizi sul programma. Il Rapporto Isfol 1995 afferma che FORCE “lascia un patrimonio inestimabile di conoscenze e legami, accumulato nel corso dei tre anni”.

Tabella n. 4 - *Distribuzione regionale dei progetti FORCE presentati (pres.) e approvati (appr.) (1991-1994)*

| REGIONI | AZIONE 1 PILOTA | | AZIONE 2 QUALIFICA | | AZIONE 3 SCAMBI | | TOTALE | |
|-----------------------|-----------------|-----------|--------------------|-----------|-----------------|-----------|------------|-----------|
| | pres. | appr. | pres. | appr. | pres. | appr. | pres. | appr. |
| Abruzzo | 1 | | 1 | | | | 2 | |
| Basilicata | | | 1 | | | | 1 | |
| Calabria | 4 | | 5 | 2 | | | 9 | 2 |
| Campania | 4 | 2 | 13 | 1 | | | 17 | 3 |
| Emilia Romagna | 28 | 6 | 20 | 3 | 11 | 2 | 59 | 11 |
| Friuli Venezia Giulia | 9 | | 1 | | 1 | | 11 | |
| Lazio | 34 | 11 | 30 | 14 | 15 | 6 | 79 | 31 |
| Liguria | 7 | 1 | 5 | | 2 | | 14 | 1 |
| Lombardia | 20 | 7 | 7 | 2 | 3 | 1 | 30 | 10 |
| Marche | 11 | 1 | 2 | 1 | 1 | | 14 | 2 |
| Molise | 2 | | 2 | | | | 4 | |
| Piemonte | 20 | 5 | 13 | 3 | 2 | | 35 | 8 |
| Puglia | 10 | 2 | 6 | | 2 | | 18 | 2 |
| Sardegna | 3 | 1 | 4 | 1 | | | 7 | 2 |
| Sicilia | 6 | | 3 | 1 | | | 9 | 1 |
| Toscana | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 7 | 4 |
| Trentino Alto Adige | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 3 | 2 |
| Umbria | 1 | | 1 | | | | 2 | |
| Valle d'Aosta | 1 | | | | | | 1 | |
| Veneto | 9 | | 1 | 2 | 1 | 1 | 20 | 3 |
| Totale | 175 | 38 | 127 | 33 | 40 | 11 | 342 | 82 |

Vanno ascritti a merito di FORCE:

- lo stimolo e l’accelerazione ad una riflessione più attenta sul tema della formazione come “bene dell’economia”;
- l’aver favorito le relazioni tra i diversi soggetti che a vario titolo si occupano di Formazione Continua, attraverso la creazione di partenariati e quindi l’attivazione di nuove dinamiche nelle relazioni tra i soggetti che sono coinvolti con ruoli nuovi rispetto a quelli tradizionalmente svolti;
- un nuovo impulso alla ricerca ed al miglioramento delle conoscenze su quanto si realizza nel campo della Formazione Continua.

⁵⁵ Per informazioni di maggior dettaglio cfr. Rapporto Isfol 2004, pp. 252-258.



Dopo FORCE si raggiungono o si rafforzano delle consapevolezze, che rappresentano l'humus culturale, su cui si svilupperà la Formazione Continua nei due decenni successivi:

- la Formazione Continua è un bene “collettivo”;
- la nuova concezione e il nuovo ruolo della Formazione richiedono sempre un coinvolgimento delle parti sociali;
- la Formazione va fortemente intrecciata con le strategie aziendali, con le politiche organizzative e del personale;
- il processo di unificazione europea porta necessariamente al superamento dei confini regionali e nazionali;
- è sempre più necessario ragionare in termini di opportunità formative che siano in grado di comporsi in una logica non necessariamente sequenziale per garantire, durante l'intera vita lavorativa di ogni persona, la possibilità di esercitare il proprio diritto alla Formazione⁵⁶.

2.2.4. PETRA II (1992-94) - Formazione Professionale dei giovani

Il 1° gennaio 1992 ha segnato l'inizio del secondo periodo di vita del programma comunitario PETRA che, oltre a raccogliere l'eredità del primo programma, ha ampliato i suoi obiettivi. Al programma PETRA II è stata attribuita la responsabilità di organizzare, coordinare, valutare e finanziare tutte le attività di scambio di giovani in formazione realizzate in ambito comunitario. L'ampliamento dello spettro operativo del programma ha anche comportato una ridefinizione della sua organizzazione ed una più precisa allocazione di responsabilità a livello dei singoli Stati membri. Il programma PETRA II ha come target potenziale giovani al di sotto dei 28 anni e quindi in situazioni abbastanza differenziate che comprendono:

- giovani che stanno seguendo corsi di Formazione Professionale iniziale;
- giovani lavoratori occupati o che sono disponibili sul mercato del lavoro, ed abbiano già ricevuto una Formazione Professionale iniziale o avuto un'esperienza di lavoro;
- giovani che non sono più in Formazione Professionale iniziale e che stanno frequentando iniziative formative di livello più avanzato, per completare la loro formazione.

Per raggiungere gli obiettivi cui si è fatto riferimento l'attività del programma è articolata in una serie di azioni con modalità di gestione e finalità specifiche; tali azioni (cfr. Fig. n. 9) sono essenzialmente:

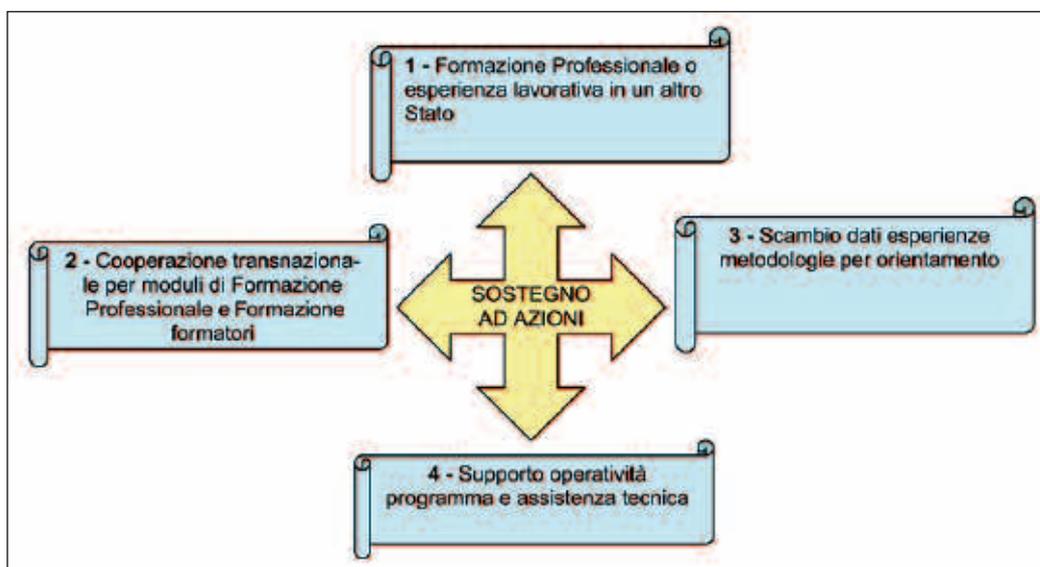
- azione I: sostegno per beneficiare di un'opportunità di Formazione Professionale o di esperienza di lavoro in un altro Stato membro;
- azione II: sostegno alla cooperazione transnazionale per lo sviluppo comune di moduli di Formazione Professionale e per la formazione in comune dei forma-

⁵⁶ Cfr. *Rapporto Isfol 2005*, F. Angeli, p. 345.



- tori, attraverso la partecipazione di istituzioni e di progetti formativi (inclusi i progetti di iniziativa giovanile, che vanno a costituire la rete europea di partneriati formativi);
- azione III: sostegno ai sistemi nazionali per favorire lo scambio di dati, di esperienze valide e di metodologie efficaci nel campo dell'orientamento professionale, attraverso la definizione di una rete;
- comunitaria di punti nazionali di contatto e la formazione di consiglieri specialisti sugli aspetti comunitari dell'orientamento;
- azione IV: sostegno alle azioni di supporto all'operatività del programma (ricerca, animazione, divulgazione a livello comunitario), nonché all'assistenza comunitaria e nazionale.

Figura n. 9 - Azioni di PETRA II



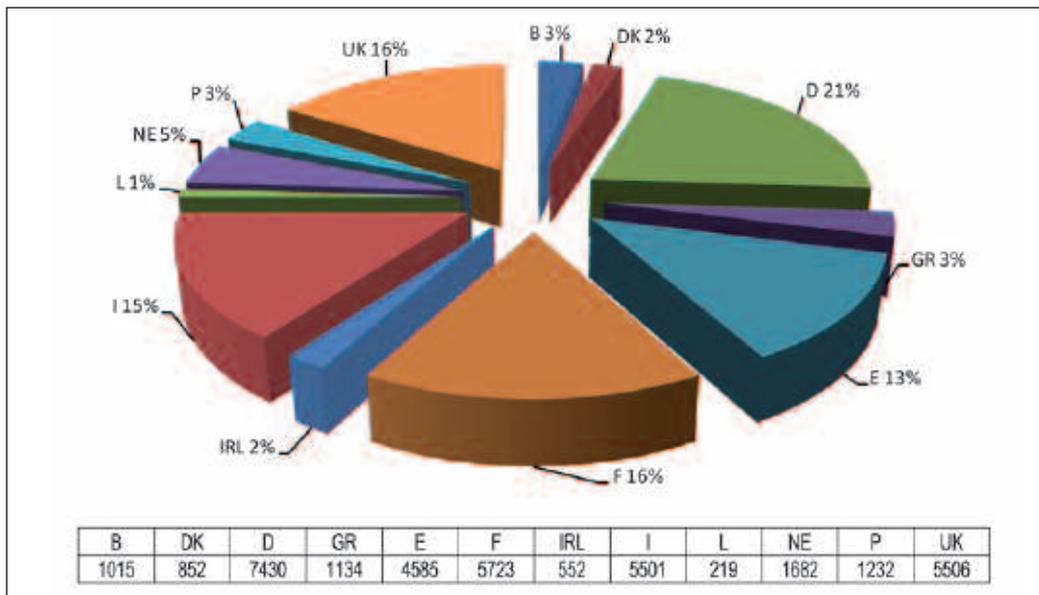
Per quanto riguarda la struttura organizzativa e operativa del programma, la nuova configurazione prevede un approccio decentrato:

- la Commissione mantiene la responsabilità complessiva;
- le Unità nazionali di coordinamento seguono le varie fasi di realizzazione del programma negli Stati membri: divulgano e promuovono il programma; selezionano i progetti; assistono i partecipanti nella progettazione e realizzazione e mantenendo uno stretto collegamento tra le varie Unc; attribuiscono ai singoli progetti il contributo finanziario europeo verificando la correttezza dei singoli bilanci; fanno la valutazione in itinere e finale.

Per l'Italia il ruolo di Unità nazionale di coordinamento è stato affidato l'Isfol. I 35.431 milioni di ECU (pari a oltre 53 miliardi di lire), che rappresentano la dota-

zione finanziaria di PETRA II, sono stati distribuiti tra i 12 Paesi della comunità come illustrato nel Grafico 12. All'Italia sono stati concessi 5.501 MECU (oltre 82 miliardi e 250 milioni di lire), pari al 16% del volume finanziario ripartito.

Grafico n. 12 - Distribuzione della dotazione finanziaria di PETRA II tra i 12 Paesi della Comunità



2.3. Le Iniziative comunitarie connesse alla riforma dei Fondi strutturali (1990-93)

2.3.1. Le Iniziative comunitarie: filosofia, caratteristiche e aspetti procedurali

Le “Iniziative Comunitarie” sono dei “programmi speciali dei Fondi strutturali che la Commissione europea propone agli Stati membri con la finalità di sostenere e diffondere approcci innovativi nella risoluzione di problemi specifici, che hanno un impatto significativo su tutto il territorio europeo”⁵⁷.

Come tutte le azioni finanziate dai Fondi strutturali, le Iniziative si pongono come obiettivo quello di rafforzare la coesione dell’Unione Europea, favorendo uno sviluppo economico e sociale più equilibrato.

Il valore aggiunto che le iniziative comunitarie apportano alla programmazione comunitaria va ricercato in alcune caratteristiche:

- la promozione delle cooperazioni transfrontaliere e transnazionali fra gli Stati membri;

⁵⁷ Cfr. ZUMPANO C., *Ruoli e funzioni delle Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006*, in GATTO E., MANTINO F. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006*, INEA, Roma 2000.

- l'adozione del metodo ascendente nella programmazione degli interventi e la formazione di partenariati locali nella gestione degli stessi;
- la sperimentazione di interventi e prassi innovative e positive;
- la condivisione "europea" dei risultati conseguiti attraverso la loro diffusione mediante la costituzione di reti specifiche.

Le Iniziative agiscono su tematiche rientranti nelle priorità che la Commissione si prefigge di raggiungere con la sua programmazione. Tra esse troviamo: le pari-opportunità, economiche e sociali, fra i territori europei, la pianificazione territoriale, intesa come migliore gestione delle risorse naturali, lo sviluppo rurale e delle zone urbane in crisi, l'adattamento ai cambiamenti industriali, l'occupazione e, in particolare, la formazione e la promozione del sapere, l'inclusione sociale dei soggetti a rischio quali immigrati e rifugiati, l'accesso all'informazione da parte dei cittadini. Ma l'aspetto più innovativo che le accomuna è la presenza di un tema orizzontale dato dall'opportunità di conferire una dimensione transnazionale alle azioni perseguite. La disponibilità finanziaria a esse attribuite appare molto limitata. L'importo finanziario modesto attribuito alle Iniziative è da imputare essenzialmente al carattere pilota che esse sono chiamate ad assumere. Il loro compito è quello di concentrarsi non tanto sugli investimenti fisici (garantiti dai programmi ordinari: QCS, PO) quanto su quelli di natura immateriale, rivolti a creare (a monte e a valle) le condizioni necessarie alla realizzazione o al rafforzamento di azioni di sviluppo alla portata delle potenzialità locali. A tal fine, le Iniziative si avvalgono di strumenti poco in uso nell'intervento pubblico tradizionale: campagne informative, mobilitazione degli operatori locali, creazioni di reti fra imprenditori e Istituzioni locali, moduli formativi mirati, utilizzo più in generale del sapere locale, forme di concertazione fra settore pubblico e privato. In relazione alla ripartizione finanziaria, la Commissione normalmente assegna le rispettive risorse sulla base di alcuni criteri, individuati in relazione alle priorità che ciascuna tematica presenta. Da un punto di vista procedurale la sequenza dei passaggi è la seguente:

- la Commissione propone agli Stati membri l'Iniziativa tramite pubblicazione della Comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale;
- sulla base delle indicazioni contenute nella Comunicazione, ogni Stato procede all'elaborazione di proposte di gestione, che assumono la forma di Programmi Operativi. Da evidenziare che, essendo demandata a ciascun Stato l'individuazione dell'autorità competente della gestione e attuazione dell'Iniziativa, l'elaborazione dei programmi può assumere diverse forme: nazionale, regionale, locale;
- a seguito della presentazione dei programmi si avvia una fase di negoziato fra Commissione e Stato membro, con l'obiettivo di pervenire all'approvazione del documento;
- una volta ottenuta l'approvazione, ogni Stato membro procede all'attuazione dell'Iniziativa, prevedendo le modalità operative di gestione (procedure di at-

tuazione, selezione dei beneficiari, tempistica, attività di controllo e di valutazione).

Abbiamo già stabilito la differenza tra Programmi ed Iniziative Comunitarie sia sotto il profilo delle fonti finanziarie che li alimentano sia sotto quello della titolarità. Alla luce di quanto abbiamo già considerato sulle Iniziative dobbiamo precisare la differenza tra Quadri Comunitari di Sostegno e Iniziative Comunitarie. Prima di parlare di ciò che li distinguono è bene sottolineare che li accomuna: la stessa fonte finanziaria e quindi le stesse finalità. Infatti, Quadri Comunitari di Sostegno e Iniziative hanno come fonte finanziaria i Fondi strutturali, perché gli uni e le altre sono destinate alla soluzione di problemi e criticità di natura strutturale. Ciò che li distingue, invece, sono le logiche procedurali diverse e il riferimento a diversi criteri di eleggibilità. Infatti, con i Quadri Comunitari di Sostegno sono gli Stati membri a chiedere alla Commissione di cofinanziare le loro azioni d'intervento prioritarie. Invece, con le Iniziative, è la Commissione che invita gli Stati membri a richiedere il cofinanziamento di programmi in settori particolarmente importanti dei Paesi dell'Unione. Le attività che derivano dai Quadri Comunitari di Sostegno devono soddisfare i criteri previsti nei Regolamenti dei Fondi Strutturali. In particolare per quanto riguarda il FSE quelli relativi alle categorie di destinatari, alle tipologie di azioni, alle tipologie di spese ai tassi d'intervento. Le azioni che derivano dalle Iniziative Comunitarie, oltre ai criteri previsti dal regolamento del FSE, hanno un ulteriore criterio di eleggibilità, come abbiamo già visto, il carattere transnazionale delle azioni. Le Iniziative Comunitarie sono state introdotte la prima volta nel 1989, con l'avvio della prima Riforma dei Fondi strutturali. La prima decisione della Commissione, presa il 22 novembre 1989, attribuiva ad Iniziative Comunitarie specifiche una dotazione finanziaria complessiva di 5,8 Mrd di ECU, che rappresentavano circa il 10% dei 60,3 Mrd di ECU stanziati per i Fondi (ai prezzi 1989). In quella stessa seduta la Commissione decise un primo pacchetto d'iniziativa; un secondo fu approvato il 2 maggio 1990. Il quadro complessivo delle iniziative comunitarie, riconducibili a diverse aree tematiche⁵⁸ è quello del Prospetto 7. Nella letteratura del settore i giudizi sono generalmente positivi, anche se non mancano rilievi e critiche alla fase attuativa. Infatti, l'applicazione delle Iniziative presenti spesso maggiori complessità rispetto a quelli dei programmi tradizionali, in quanto, portatrici di principi e modalità innovativi, si scontrano con un apparato burocratico (comunitario e nazionale) ancora non allenato a gestire ciò che di più caratteristico hanno le Iniziative: un approccio integrato ai problemi.

⁵⁸ Le iniziative possono essere classificate in sette gruppi: 1) Integrazione delle Regioni più svantaggiate nel mercato unico (Stride Telematique Prisma); 2) Tutela dell'ambiente e promozione di uno sviluppo sostenibile (ENVIREG); 3) Misure di assistenza a favore delle Regioni dell'estrema periferia (REGIS); 4) Cooperazione e reti transfrontaliere (INTERREG, REGEN); 5) Diversificazione dell'attività nelle zone industriali fortemente dipendenti dai settori in crisi (RECHAR, RETEX); 6) Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale (LEADER); 7) Conferimento di una dimensione comunitaria alla formazione e all'inserimento professionale (EUROFORM, NOW e HORIZON).

Prospetto n. 7 - Iniziative Comunitarie introdotte con la Riforma dei Fondi strutturali del 1988

| DENOMINAZIONE | DURATA | DOTAZIONE FINANZIARIA | FONDI | MATERIA |
|--|----------------|-----------------------|-------------------|---|
| <i>Primo pacchetto: 22 novembre 1989</i> | | | | |
| ENVIREG | 1990-93 | 500 | FSE-FESR FEOGA | Ambiente nelle Regioni |
| INTERREG | 1990-93 | 700 | FSE-FESR FEOGA | Cooperazione transfrontaliera |
| RECHAR | 1989-93 | 300 | FSE-FESR | Diversificazione settori carboniferi |
| REGIS | | 200 | | Regioni periferiche |
| STRIDE | 1990-93 | 400 | FSE-FESR | Ricerca e sviluppo reGionale |
| <i>Secondo pacchetto: 2 maggio 1990</i> | | | | |
| REGEN | 1990-93 | 300 | FESR | Reti energia |
| TELEMATIQUE | 1991-93 | 200 | FESR | Servizi d'avanguardia connessi con le telecomunicazioni |
| PRISMA | 1991-93 | 100 | FESR | Servizi commerciali connessi con il mercato unico |
| INTERREG | 1990-93 | 100 | | Cooperazione transfrontaliera |
| EUROFORM | 1990-93 | 300 | FSE-FESR | Nuovi tipi di qualificazioni |
| NOW | 1990-93 | 120 | FSE-FESR | Pari opportunità per le donne nel mercato del lavoro |
| HORIZON | 1990-93 | 180 | FSE-FESR | Accesso al mercato del lavoro per persone handicappate e gruppi svantaggiati |
| LEADER | 1991-93 | 400 | FSE-FESR FEOGA | Sviluppo rurale |

(in Milioni di ECU- prezzi 1989)

2.3.2. Le Iniziative comunitarie del gruppo “Risorse Umane”

Le Iniziative che interessano il nostro lavoro sono EUROFORM, NOW e HORIZON, appartenenti al gruppo “risorse umane”. Sono cofinanziate dal FSE e dal FESR (ma solo nelle regioni dell’Ob. 1) ed hanno tre caratteristiche in comune:

- a) i loro obiettivi specifici sono stati scelti in considerazione della necessità di concentrare le risorse di bilancio su misure di carattere esemplare e le cui applicazioni avessero un effetto moltiplicatore;
- b) si prefiggono di dare una dimensione comunitaria alle azioni di Formazione Professionale e di promozione dell’occupazione, rendendo possibile la creazione o lo sviluppo di reti comunitarie;
- c) mirano infine, mediante l’attuazione di azioni transnazionali, a sviluppare pratiche comuni di formazione e di inserimento professionale.

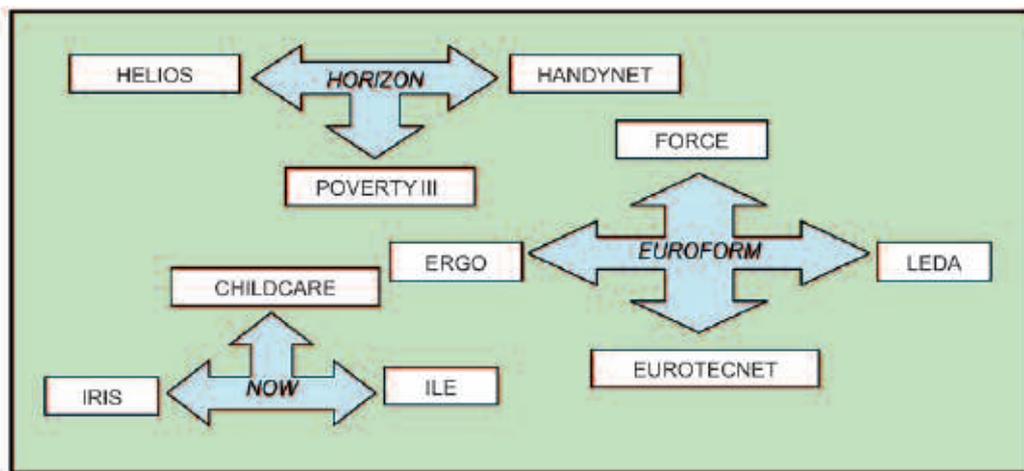
Ciascuna delle tre Iniziative, in una logica d’integrazione tra politiche europee, è collegata e chiamata a potenziare programmi e reti comunitarie. In particolare EUROFORM è destinato a potenziare altri programmi comunitari che riguardano la cooperazione transnazionale nel campo della formazione e dell’occupazione, in particolare FORCE, EUROTENET, LEDA⁵⁹ e ERGO⁶⁰.

⁵⁹ Local Employment Development Action - Programma di azione comunitario per lo sviluppo dell’occupazione, sia a livello locale, sia in aree con alto tasso di disoccupazione.

⁶⁰ European Research Gateway On line - Programma d’azione comunitario in favore dei disoccupati di lunga durata con la promozione d’iniziative per la ricerca di lavoro, sostegno per la realizzazione di attività imprenditoriali, istruzione, formazione, informazione, consulenza e orientamento, salute e assistenza sociale.

NOW ha un collegamento con IRIS, ILE, CHILDCARE. HORIZON interagisce con i programmi HELIOS⁶¹, HANDYNET⁶² e POVERTY III⁶³ (cfr. Fig. n. 10).

Figura n. 10 - Collegamenti tra le Iniziative comunitarie del gruppo Risorse Umane e i Programmi comunitari



2.3.3. EUROFORM (1991-94)

È l'Iniziativa comunitaria relativa alle nuove competenze e alle nuove opportunità di occupazione derivanti dalla creazione del mercato unico, annunciato dal Trattato di Maastricht⁶⁴ e dai mutamenti tecnologici. Gli obiettivi formalmente definiti di EUROFORM sono:

- conferire una dimensione europea alle azioni di Formazione Professionale e di promozione dell'occupazione;
- promuovere la convergenza delle competenze professionali, tra le Regioni in ritardo di sviluppo e le altre Regioni, nonché la mobilità professionale e geografica dei lavoratori.

Obiettivi che vengono perseguiti mediante il paradigma di azioni, tipico dei Programmi e delle Iniziative comunitarie: preparazione, realizzazione, valutazione e

⁶¹ Programma di azione comunitaria per le pari opportunità per le persone disabili.

⁶² Banca dati europea per disabili, attivata all'interno del programma HELIOS II.

⁶³ Programma per l'integrazione economica e sociale dei gruppi svantaggiati. È nato sulla base di iniziative comunitarie precedenti chiamate primo e secondo Programma europeo di lotta contro la povertà (1975-1980 e 1984-1988).

⁶⁴ Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Segna una nuova tappa nell'integrazione europea poiché consente di avviare l'integrazione politica. L'Unione Europea da esso creata comporta tre pilastri: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI). Il trattato istituisce una cittadinanza europea, rafforza i poteri del Parlamento europeo e vara l'unione economica e monetaria (UEM). Inoltre, la CEE diventa Comunità europea (CE).

diffusione (in particolare nell'ambito delle reti comunitarie) di azioni di Formazione Professionale e di promozione dell'occupazione.

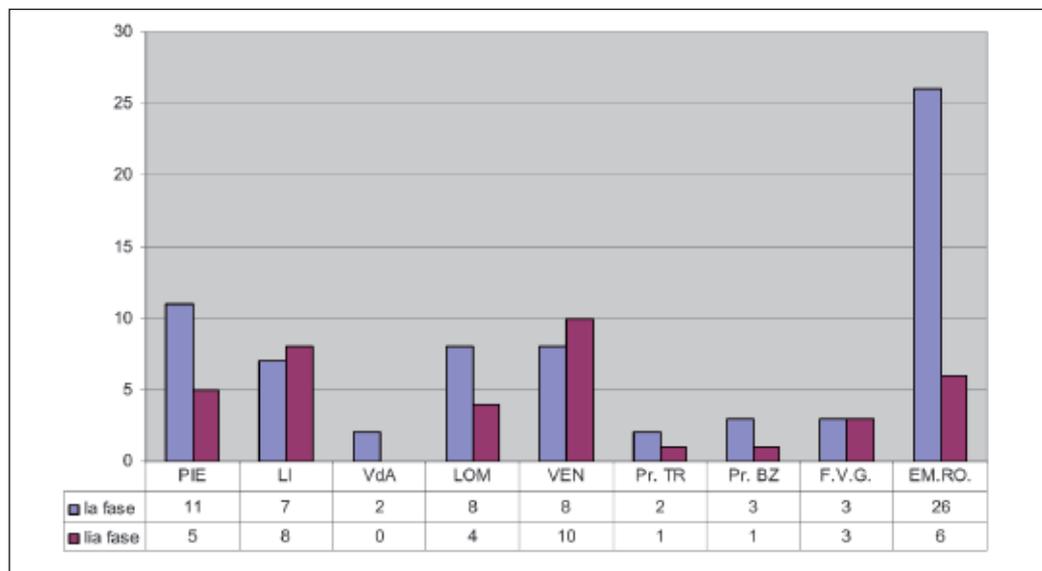
La preparazione consiste in studi e azioni relativi alla metodologia e ai prodotti della formazione, alla formazione degli amministratori di azioni transnazionali, all'orientamento professionale; la preparazione deve tenere conto della dimensione comunitaria del mercato della formazione e del lavoro o evidenziare le risposte comunitarie dei sistemi di formazione di fronte all'evoluzione tecnologica.

La realizzazione riguarda azioni comuni di Formazione Professionale che mirano allo sviluppo di nuove competenze richieste per poter cogliere le occasioni che i mutamenti tecnologici o il mercato unico possono offrire, nonché gli scambi transnazionali, (compresi gli scambi di insegnanti e di responsabili dei programmi di formazione e di occupazione).

Destinatari delle azioni di EUROFORM sono: disoccupati di lunga durata e giovani su tutto il territorio della Comunità (Obiettivi 3 e 4); persone che lavorano nelle PMI, disoccupati o minacciati dalla disoccupazione (unicamente nelle Regioni, Obiettivi 1, 2 e 5b); persone sotto contratto di tirocinio (il cui tirocinio sia limitato all'aspetto teorico) e persone formate nel quadro dei sistemi di Formazione Professionale nelle Regioni dell'Obiettivo 1; l'insieme della popolazione attiva nei limiti in cui essa è interessata un programma integrato nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

Due sono state le fasi del programma e 132 i progetti approvati nella prima e 82 nella seconda⁶⁵, con la distribuzione regionale di cui ai Grafici 13a e 13b.

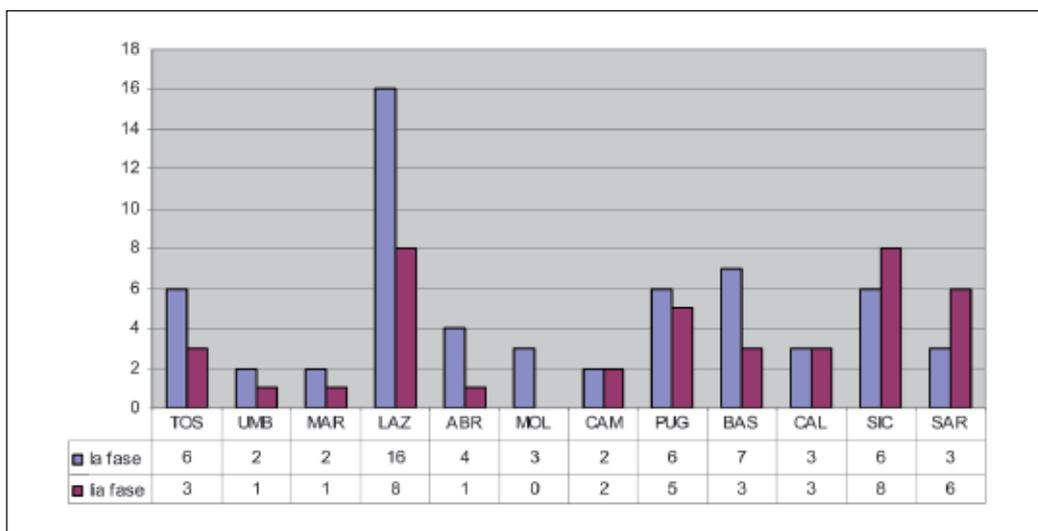
Grafico n. 13a - Distribuzione regionale dei progetti di EUROFORM (prima e seconda fase)



⁶⁵ ISFOL (a cura di DI STEFANO A., MOCCI A., NICOLETTI P.), *Compendium delle iniziative comunitarie EUROFORM-Horizon-Now*, Roma 1995, p. 10.



Grafico n. 13b - Distribuzione regionale dei progetti di EUROFORM (prima e seconda fase)



Gli effetti positivi possono essere sinteticamente ricondotti a due tipi d'innovazione, una di carattere tematico l'altra di natura metodologica⁶⁶.

Il primo tipo è relativo ai contenuti degli interventi realizzati, ai profili professionali elaborati, alle aree tematiche affrontate, alle competenze enucleate e fatte oggetto dell'attività formativa; ed è proprio rispetto a questo tipo d'innovazione che i 224 progetti finanziati da EUROFORM, nei quattro anni di attività del Programma, hanno conseguito i risultati più tangibili⁶⁷.

⁶⁶ ISFOL, *Rapporto Isfol 1995*, F. Angeli, Milano 1995, pp. 327-328; MOCCI A., *Bilancio delle attività di Euroform*, in *Professionalità* n. 26, marzo-aprile 1995, pp. 67 e ss.

⁶⁷ Le azioni di EUROFORM si sono distribuite in alcune macro-aree tematiche che hanno riguardato, privilegiatamente: a) l'*ambiente* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di: IFAP-IRI Abruzzo e Piemonte, CSEA Piemonte; Sistem Form, IRST Consorzio Scuola-Lavoro Lazio; ENFAP Liguria, CFP Camigliatello Calabria, Coop Agronica Sicilia; i progetti della seconda fase di Sistem Form Lazio-Veneto Cescot Basilicata-Liguria-Sicilia-Veneto, DAT Consulenze S.r.l. Trento e Bolzano, ANAP Leone XIII Sardegna, Progetto Lombardia-Sardegna-Toscana); b) il *territorio* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di Genesis Emilia Romagna per la formazione per la creazione di occupazione tramite nuove imprese in aree a bassa propensione imprenditoriale; COPIM Basilicata Marketing Agency Calabria INFORCOOP Liguria-Basilicata-Toscana per agenti di sviluppo, Consorzio di Formazione Professionale Trento per sistemi informativi territoriali, CIAPI Abruzzo, Provincia di Ravenna, Emilia Romagna con un progetto pilota per la riconversione delle economie locali, IAL CISL Emilia Romagna, OIKOS Toscana per la formazione di esperti per lo sviluppo delle piccole città dell'Italia Centrale); c) i *trasporti* (cfr. ad esempio i progetti di Simon Boccanegra Liguria I e II fase, Fidia Sud Vento II fase); d) il *marketing* e il *commercio internazionale* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di: ENFAP Veneto e Lombardia, Ktema AECA e IFOA Emilia Romagna, Assodocks Lombardia, ISSC Sardegna, ENAP Abruzzo, Unioncamere Lazio e Veneto; i prodotti della seconda fase di CFO Patacini Emilia Romagna, ASPOR Calabria, Consorzio Piemontese di formazione per il commercio estero Piemonte, IFOA Puglia); e) i *mutamenti nell'organizzazione aziendale* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di AGF Emilia Romagna, CFUI TEC-TRAIN Campania, ISFOR Puglia, ELIS e ILTA





Il secondo tipo di innovazione ha riguardato l'utilizzo nelle attività formative di metodologie e tecnologie didattiche non tradizionali⁶⁸.

Le criticità sono ravvisabili in ritardi di tipo culturale (l'assenza di una cultura della sperimentazione radicata nel Sistema della Formazione Professionale) e di tipo tecnico burocratico (l'incapacità da parte degli uffici incaricati del controllo di adottare approcci e modalità operative diverse da quelle utilizzate per l'attività corsale)⁶⁹.

2.3.4. NOW (1991-94) - Iniziativa per la promozione delle pari opportunità per le donne nel settore dell'impiego e della Formazione Professionale

Il tema della parità ha una lunga e importante tradizione nelle direttive⁷⁰ e nei programmi d'azione⁷¹ comunitari. Nel 1990 era stato varato il *Terzo programma di*

Lazio; Comunità Montana Centro Cadore Veneto) e con focalizzazione sulle modifiche all'organizzazione del lavoro prodotte dall'introduzione delle *politiche di qualità* (cfr. ad esempio i progetti nella prima fase di Italian M3T Bolzano, AGF Emilia Romagna, Capitals Umbria, Consorzio Scuole Lavoro Lombardia, Provincia di Trento, Associazione AFM-Edilizia Molise, Regione Valle d'Aosta, SYSDAT Consulenze Trento-Bolzano-Valle d'Aosta; e quelli della seconda fase di FIDET COOP Veneto-Lazio-Lombardia-Sicilia, Scuola d'arte e mestieri di Vicenza Veneto, SOGEA Liguria, Associazione Consorzio Scuole-Lavoro Veneto, ENAIP Friuli); f) la *formazione* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di CSEA Piemonte, Pragmadis Lazio Crued Umbria, FOPRI Lazio, Marche Toscana, AMMA Piemonte, ENAP Abruzzo, Regione Emilia Romagna); g) le nuove figure professionali a seguito dell'introduzione delle nuove *tecnologie* (cfr. ad esempio i progetti della prima fase di SPEHA DATA Lazio, ENAIP Emilia Liguria Piemonte Puglia Sardegna Veneto, ITEA Sicilia e quelli della seconda fase di ITEA Sicilia-Marche-Abruzzo, Digital Equipment S.p.A. Lazio-Campania, Consiel S.p.A. Lazio, ANAP Leone XIII Sardegna, ELEA S.p.a. Piemonte-Emilia Romagna-Liguria-Lombardia) ma anche per l'accesso alle *opportunità di finanziamenti* comunitari (ANCIFAP I fase Emilia Romagna, per euroconsulenti; Consorzio R.O.M.A. per progettisti europei di formazione).

⁶⁸ Circa un terzo dei progetti con componente formativa ha impiegato anche tecnologie multimediali (con uso di supporti videomagnetici o con *computer based training*). In alcuni casi è stata utilizzata la formazione a distanza.

⁶⁹ ISFOL, op. cit., p. 327.

⁷⁰ Già nel 1957, l'articolo 119 dei Trattati sostitutivi della Comunità europea definisce il principio di parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro. Questo articolo rimane tuttavia sostanzialmente relegato a un'affermazione formale fino al momento in cui, dal 1975, la Comunità europea, emana le prime direttive in materia di parità di retribuzione e di trattamento. La direttiva 117 del 1975 è relativa al riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e femminile. Le direttive successive del 1976, del 1979, del 1986, ampliano ulteriormente lo schema concettuale e legislativo: la parità di retribuzione deve comprendere la parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro; la parità di trattamento implica l'assenza di discriminazioni dirette e indirette fondate sul sesso in riferimento soprattutto allo stato matrimoniale e familiare. Comincia ad apparire il concetto di discriminazione indiretta che comporta la dilatazione del progetto di parità di trattamento sotteso all'azione comunitaria, in quanto non si tratta solo di abrogare le normative contrarie al principio di parità ma di eliminare situazioni che traggono la loro origine non solo dal contesto lavorativo ma da quello sociale e culturale.

⁷¹ I programmi d'azione sono documenti di programmazione strategica della Commissione europea in un particolare settore. Al fine di promuovere in concreto la parità, la Comunità ha attuato, a partire dagli Anni '80, programmi di azione specifici che, malgrado risorse di bilancio limitate, hanno ottenuto un notevole effetto trainante, in particolare nel promuovere la realizzazione di altre azioni da parte dei singoli Stati membri. *Primo programma comunitario per la promozione della pari opportunità per le donne (1982-1985)*: riconoscimento del fatto che per quanto fosse importante lo sviluppo



azione comunitaria a medio termine per la pari opportunità tra donne e uomini (1991-1995) che si muove nell'ottica dell'esistenza di una forte potenzialità di partecipazione delle donne al mondo del lavoro e, nello stesso tempo della persistenza di ostacoli oggettivi e soggettivi che ne impediscono uno sviluppo pari a quello che viene offerto alla componente maschile. Si tratta di un Programma che tiene conto dei mutamenti in atto nel mercato del lavoro comunitario; dell'esigenza, da parte delle imprese, di utilizzare una manodopera altamente qualificata e professionalizzata; delle potenzialità e delle risorse presenti nella componente femminile⁷².

Su queste premesse, il Terzo Programma valorizza la preesistente rete di formazione al femminile IRIS e contiene e vara l'iniziativa NOW per la formazione femminile⁷³.

NOW usufruisce di un finanziamento comunitario di 150 MECU, provenienti sia dal FSE che dal FESR⁷⁴, a cui vanno aggiunti il contributo degli Stati membri. Con queste risorse sono finanziati programmi operativi e sovvenzioni globali predisposti dai singoli Paesi. 800 sono stati i progetti realizzati in tutta la Comunità. L'Italia con i suoi 169 progetti finanziati è il Paese che ha sviluppato il maggior numero di azioni progettuali, seguita dalla Spagna con 155 e dall'Inghilterra con 113. Beneficiari dell'iniziativa sono le Amministrazioni nazionali regionali e locali, le strutture formative pubbliche e private, i centri di ricerca e d'informazione per le donne. Destinatari delle azioni, invece erano:

- nelle Regioni degli Obiettivi 3 e 4, donne disoccupate di lunga durata (da oltre 12 mesi) indipendentemente dall'età e donne che desiderano reinserirsi nel mercato del lavoro dopo una lunga interruzione;
- nelle Regioni degli Obiettivi 1, 2 e 5b, donne che lavorano nelle PMI, disoccupate o minacciate dalla disoccupazione;
- nelle Regioni dell'Obiettivo 1, tutta la popolazione femminile attiva, nel limite in cui l'azione si svolge nel quadro di un approccio integrato (FSE e FESR).

I 169 progetti sono stati approvati a seguito dell'espletamento di due avvisi: il primo nel 1991-92 e il secondo nel 1993-94 (cfr. Tab. n. 5).

del quadro giuridico, era necessario adottare misure supplementari e complementari nella forma di "azioni positive" in vari campi. *Secondo programma comunitario a medio termine per le donne (1986-1990)*: prosegue l'attuazione delle direttive nella Comunità allargata a 12 Stati membri; amplia la portata della parità di opportunità a nuove sfere di azione positiva nella formazione, nelle nuove tecnologie, nella conciliazione della vita professionale e della vita familiare e nello sviluppo locale.

⁷² Cfr. ISFOL (a cura di BATTISTONI L.), *Progettando Now-Un'esperienza formativa al femminile*, F. Angeli 1997, p. 20.

⁷³ Cfr. ISFOL (studio coordinato da DI STEFANO A., GASBARRI A., TORSSELLO A.M., TURRINI O.), *La formazione nei programmi comunitari*, Capone Editore, Lecce 1991.

⁷⁴ Le risorse FESR sono state esclusivamente utilizzate e solo in Regioni Obiettivo 1 per la realizzazione di infrastrutture di assistenza ai bambini (più in particolare per la creazione di asili nido, specialmente nelle zone di concentrazione industriale, in favore delle donne nelle imprese, nei raggruppamenti di imprese o nei Centri di Formazione Professionale e per i costi di funzionamento degli asili nido nei Centri di Formazione Professionale).



Tabella. n.5 - Sintesi andamento Programma Now in Italia (1991-94)

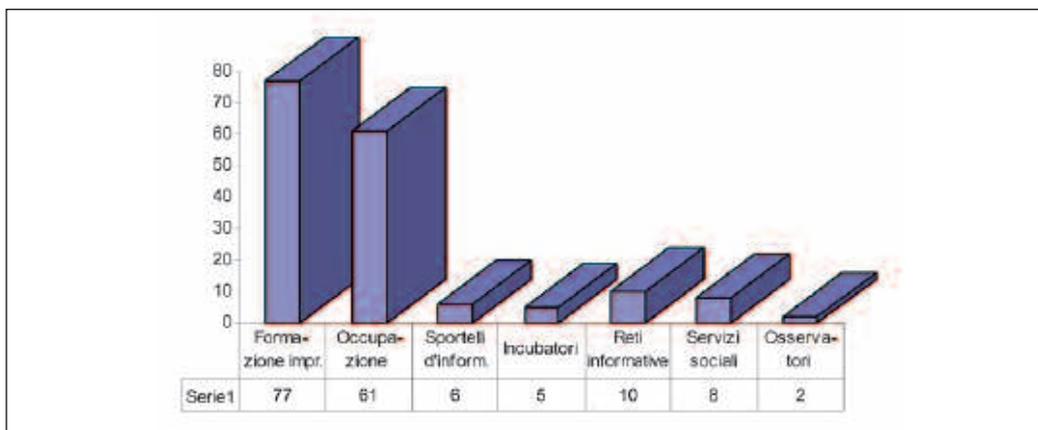
| Anni | N. progetti approvati | Finanziamenti accordati | Partenariati attivati |
|---------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| 1991-92 | 106 | 19.797.319 ECU | 158 |
| 1993-94 | 63 | | 154 |

Fonte: Elaborazione S.N.S. Isfol/Occupazione su dati del Ministero del Lavoro/Consedin⁷⁵

A livello nazionale le aree di intervento sono state 4: orientamento, formazione, creazione d’impresa, attività di supporto⁷⁶. All’interno di queste quattro categorie i progetti possono essere scomposti in ulteriori tipologie, come da Grafico 14.

La lettura della tabella rivela che si tratta in generale di iniziative rivolte alla formazione imprenditoriale e professionale di donne, seguite a lieve distanza da azioni mirate all’orientamento e alla loro occupazione. Le tipologie meno rappresentate sono quella degli osservatori e degli incubatori.

Grafico n. 14 - Tipologie delle azioni NOW (1991-1994)



Le categorie bersaglio sono state in massima parte donne disoccupate e alla ricerca di primo impiego, seguite dalle disoccupate di lunga durata. Solo una parte molto marginale è formata da donne in cassa integrazione, da immigrate, da donne che rientrano nel mercato del lavoro. I settori economici interessati: artigianato, agriturismo, commercio.

⁷⁵ Cit. in CARBONE A.E., *Le azioni a favore delle donne in ambito europeo e nazionale*, in Osservatorio Isfol nn. 3-4/1998, p. 208.

⁷⁶ Riguardano misure complementari. In particolare la realizzazione di infrastrutture di assistenza ai bambini e misure di assistenza tecnica (aiuti alla creazione o allo sviluppo di strutture di sostegno, quali reti o partenariati transnazionali; le azioni di sensibilizzazione, la raccolta e la diffusione delle informazioni sulle prassi ottimali, in particolare a livello transnazionale; la gestione e la valutazione delle azioni di Formazione Professionale e di aiuto all’occupazione; il trasferimento di esperienza dal livello locale ai livelli nazionale c/o comunitario relative, fra l’altro, alla formazione degli insegnanti e dei responsabili dei negoziati delle misure di formazione nell’impresa.

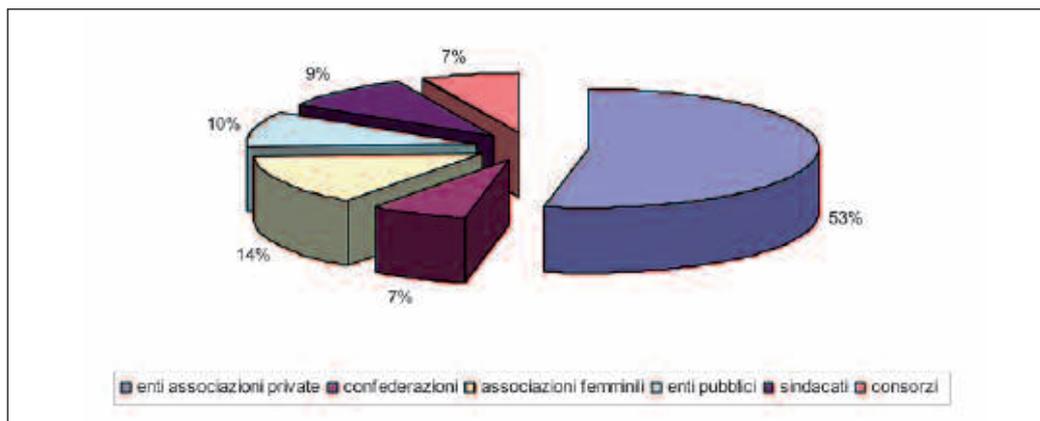


A differenza degli altri Paesi, in Italia si è registrata una compartecipazione di enti ed istituti pubblici e privati ed anche la presenza non marginale delle parti sociali (cfr. Graf. n. 15).

I partenariati stabiliti per la realizzazione dell'attività transnazionale hanno visto coinvolti quasi tutti i Paesi dell'Unione: la presenza degli Spagnoli, dei Francesi e degli Inglesi è stata preponderante; i Paesi esclusi: Olanda e Lussemburgo.

I progetti legati all'imprenditorialità hanno riguardato, in particolare, le aree territoriali del Nord-Est e del Sud del Paese. La loro realizzazione ha permesso, nella maggior parte dei casi, di giungere alla definizione del business plan ma non all'avvio o al decollo di nuove realtà imprese. In altri casi, invece, il progetto formativo si è inserito in una fase nella quale l'idea di impresa era già stata definita e le beneficiarie venivano selezionate sulla base di un programma imprenditoriale. Da rammentare anche interventi formativi intrecciati con attività consulenziali e di assistenza tecnica. Le attività maggiormente innovative sono state quelle legate alla messa a punto di strutture di informazione e di sportelli, di accoglienza, assistenza e decollo delle imprese (incubatori), di sviluppo di reti informative (osservatori, banche dati, reti)⁷⁷.

Grafico n. 15 - Incidenza percentuale dei soggetti delle partnership dei progetti NOW in Italia



Quanto alle attività di formazione esse hanno riguardato il 25% delle attività finanziate. Obiettivo dei promotori sembra essere stato quello di proporre figure femminili, in settori tradizionali, innovando alcuni ambiti professionali ed ampliando le competenze (turismo, agriturismo) o di formare donne in settori e professionalità tradizionalmente maschili (comunicazione, editoria, marketing, radiofonia), ma particolarmente consone alle potenziali professionalità femminili o, in alcuni casi, di

⁷⁷ ISFOL (a cura di BATTISTONI L., CATTAN C., MOCAVINI A., CINTI S., STEFANELLI M.L.), *Compendium delle iniziative comunitarie EUROFORM-Horizon-Now*, Roma 1995, pp. 15-19.



ampliare e innovare i tradizionali spazi del lavoro di cura femminile (servizi alle persone, asili nido, ecc.), sviluppando, inoltre, attività di formazione per figure professionali capaci di sostenere e di moltiplicare le azioni di parità (agenti di sviluppo, consiglieri di parità).

Infine, di non marginale interesse si sono dimostrate le attività di orientamento e di reinserimento delle donne disoccupate da lungo periodo nel mercato del lavoro. In alcuni casi appare interessante l'adozione delle metodologie didattiche (rafforzamento del senso di sé, percorsi personalizzati) e le tecniche utilizzate. Il fatto nuovo è il valore aggiunto fornito dal partenariato con altri Paesi comunitari, pur con tutti i limiti di una prima sperimentazione di progettazione di attività transnazionali.

Una valutazione della esperienza del programma NOW porta ad evidenziare i risultati positivi ascrivibili ai seguenti fattori:

- la messa a punto di una struttura complessa integrata di assistenza tecnica;
- le interrelazioni con le altre reti al femminile, in particolare IRIS e ILE;
- la integrazione tra diversi soggetti che a livello nazionale e locale sono presenti nel network delle pari opportunità.

Quanto agli elementi innovativi essi vanno identificati con lo sviluppo di un complesso sistema di partnership a livello internazionale e nazionale e con il tentativo di integrazione delle problematiche femminili nel complesso sistema dei fondi strutturali. Vanno segnalati, d'altra parte, anche ritardi burocratici, difficoltà nella gestione dell'assistenza tecnica, complesso avvio della macchina organizzativa a livello centrale e regionale, hanno reso farraginoso la fase di avvio e di decollo e soprattutto hanno influito sulla complessiva riuscita del programma.

2.3.5. HORIZON (1991-94)

HORIZON è l'espressione più matura della nuova politica comunitaria nei confronti delle fasce più deboli o marginali della popolazione⁷⁸: disabili e svantaggiati sociali. Sono queste le categorie più penalizzate nell'accesso al mercato del lavoro per criticità personali e/o motivi sociali e culturali. Infatti, i sistemi di welfare europei si sono strutturati in funzione delle esigenze del "cittadino medio", con conseguente disparità di trattamento di soggetti che non rientrano di fatto in tale categoria; disparità che hanno riguardato la mobilità e l'accesso ai mezzi di trasporto, la logistica ma anche l'educazione e il lavoro. Difficile fare stime sull'entità, all'interno dei Paesi della Comunità, dei fenomeni della disabilità e dello svantaggio sociale; fenomeni soggetti, peraltro, ad una pluralità di definizioni che ne allargano o ne restringono i confini e di conseguenza ne dilatano o ne ridimensionano i numeri. Ad esempio, per quanto riguarda la nozione di disabilità ci scontriamo con una pluralità di approcci classificatori utilizzati dai diversi Stati membri e quindi con una

⁷⁸ Cfr. ISFOL (FELICE A., MANDRICCI M.S., PUEL M.), *Compendium delle iniziative comunitarie Euroform-Horizon-Now*, op. cit., pp. 10-14.





pluralità di tipologie d'infermità⁷⁹. In base alla nozione cui fa riferimento la Commissione europea, inclusiva sia delle infermità fisiche, sensoriali, che mentali ed intellettuali⁸⁰, la popolazione dell'Unione Europea classificabile come disabile si aggirerebbe attorno 12%⁸¹, di cui circa la metà nella fascia d'età lavorativa con un tasso di occupazione inferiore di circa 20-30 punti percentuali rispetto a quella dei normodotati⁸², nonché una più alta probabilità (circa due terzi) di divenire disoccupati e di rimanere esclusi dal mercato del lavoro più a lungo. Svantaggio che si aggrava, al variare del sesso, dell'età, del tipo di disabilità, con conseguente aggravamento del gender gap già esistente tra non disabili, e tasso di partecipazione al lavoro più basso in un'età avanzata o in casi d'infermità più gravi. Sulla capacità d'inserimento nel mercato del lavoro dei disabili incidono, inoltre, in modo sostanziale caratteristiche quali il loro basso livello d'istruzione, la forte segregazione settoriale, la tendenza ad attribuire ai disabili basse qualifiche (low-skilled jobs o non-skilled jobs) e retribuzioni inferiori (low-paid jobs) rispetto ai colleghi normodotati, o a garantire e distribuire benefits tramite i vari sistemi di welfare nazionali⁸³ rendendo talora i disabili vittime della cosiddetta trappola dei sussidi (benefits trap) che disincentiva la ricerca attiva del lavoro. Senza dimenticare l'effetto dei cicli economici negativi, quando diminuendo le chances generali d'accesso al mondo del lavoro, aumentano le domande di sussidi economici, o i cambiamenti strutturali dell'economia che, imponendo abilità intellettuali, alti livelli d'educazione, adattabilità, aggravano sensibilmente lo svantaggio di soggetti impediti e privi di formazione e di skills adeguati. I disabili incontrano, dunque, numerosi ostacoli legati alla loro particolare condizione, che incidono negativamente sulla loro capacità di partecipare al mercato del lavoro, di mantenere l'impiego e di veder garantite pari condizioni di lavoro così come pari opportunità di formarsi, qualificarsi e realizzarsi pienamente nel lavoro e nella vita sociale. Queste le motivazioni forti che hanno sollecitato l'adozione di HORIZON, che peraltro non rappresenta il primo intervento comunitario in questa

⁷⁹ Il disabile può avere un'infermità fisica, una malattia mentale, o una semplice difficoltà d'apprendimento, essere cieco, sordo, sordomuto, dislessico, paraplegico, aver esperito una situazione di forte disagio psicologico o psichiatrico, può aver convissuto con l'infermità fin dalla nascita, o essere divenuto invalido nel corso della propria vita, a seguito di un infortunio o di una malattia, molto spesso proprio durante il lavoro.

⁸⁰ Cfr. BRUZZONE S., *Disabilità e lavoro. Legislazioni a confronto*, Giuffrè Editore, 2000.

⁸¹ COMMISSIONE EUROPEA. Direzione generale dell'impiego, delle relazioni industriali, degli affari sociali, della sicurezza sociale e dell'integrazione sociale, *Employment and people with disabilities. Report of the special meeting of the High-level group on disability Bruxelles 15 ottobre 1997*, Lussemburgo 1998.

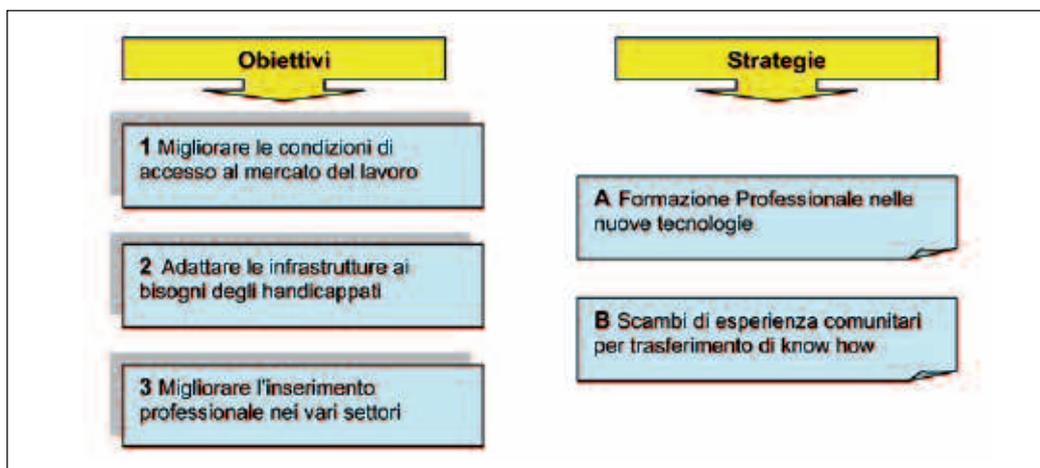
⁸² Del 55% in Italia, al 46.1% nel Regno Unito, al 46% in Olanda, 43% in Portogallo, solo al 37% Norvegia, mentre 60.1% in Svezia. Cfr. EIRO, 2001, *Workers with disabilities: law, bargaining and the social partner*, pubblicato sul sito dell'EIRO: www.eiro.eurofond.it.

⁸³ "Nel 1993 l'invalidità, la disabilità, le malattie e gli infortuni sul lavoro costituivano i tre capitoli principali della spesa sociale nell'UE dopo pensioni d'anzianità, sanità e sussidi di disoccupazione". Cit. in MERLI N., *Lotta al disagio occupazionale dei disabili Il Programma comunitario Horizon in L'Agenda del lavoro - Processi in atto e problemi in discussione nel biennio 2000-2002*, (a cura di BURRONI L.) University Press, Firenze 2005, p. 182, nota n. 8.



materia, anzi si inserisce in un consolidato filone di maturazioni culturali e programmi operativi. Le Istituzioni comunitarie, infatti, anche sulla scia di interventi dell'ONU⁸⁴, hanno previsto da tempo nella loro agenda politica la rimozione degli ostacoli culturali e materiali che impediscono l'integrazione dei disabili nella vita sociale ed economica, nell'ottica del riconoscimento di diritti e di pari opportunità delle persone disabili, ed hanno manifestato un progressivo impegno realizzando e finanziando programmi di azione sociale ed iniziative specifiche, divenuti nel tempo sempre più consistenti anche in termini di risorse finanziarie⁸⁵. Quindi HORIZON si inserisce in un consolidato filone di maturazioni culturali e programmi operativi. Consistenti le risorse finanziarie di cui viene dotato: 180 milioni di ECU (più di 273 miliardi di lire). Nell'area dell'handicap HORIZON persegue gli obiettivi e adotta le strategie indicati nella Figura 11.

Figura n. 11 - HORIZON: obiettivi e strategie a favore degli handicappati



⁸⁴ Le Nazioni Unite e le agenzie specializzate (OIL, UNESCO, UNICEF, OMS) hanno svolto un ruolo guida per gli Stati nazionali nella risoluzione delle problematiche della disabilità nella vita sociale e nel lavoro, in una prospettiva di tutela dei diritti umani. Centrali sono state la Dichiarazione dei diritti delle persone ritardate mentali (1971), la Dichiarazione dei diritti delle persone disabili (1975), per il riconoscimento ai portatori di handicap pari diritti umani e stessi diritti civili e politici rispetto ai normodotati, il Programma di azione mondiale sulle persone disabili (1982), che ha sancito i principi fondamentali sulla riabilitazione e prevenzione della disabilità, le pari opportunità e il diritto dei disabili a godere dei miglioramenti delle condizioni di vita legati allo sviluppo economico e sociali, la Risoluzione sulle Norme Standard per le pari opportunità delle persone disabili, (1993) ricettiva dei risultati dell'implementazione della Convenzione OIL n. 159 del 1983 sulla Riabilitazione professionale dei disabili e l'occupazione, i cui principi sono stati integrati nella Dichiarazione e nel relativo programma di azione per i diritti umani di Vienna (1993) e nel Summit sullo sviluppo sociale del 1995 a Copenaghen. Sempre negli Anni '90 l'impegno si è focalizzato sulle opportunità offerte ai disabili dalle nuove tecnologie per la partecipazione alla vita politica ed economica e sul divieto delle pratiche di discriminazione e sull'implementazione.

⁸⁵ La prima risposta risale alla metà degli Anni '70, con il programma di azione sociale comunitario sulla "Riabilitazione professionale delle persone handicappate" (1974-79) (Vocational Rehabilitation of



Nell'area dello svantaggio la Comunità ha voluto promuovere dei progetti pilota sotto forma di iniziative innovative. Gli obiettivi e le strategie di HORIZON nei confronti di questo secondo target sono quelle della Figura 12. Nel nostro Paese HORIZON si è calato in uno scenario molto ricco e articolato di misure legislative e di progetti a favore dell'inserimento sociale e lavorativo di fasce marginali della popolazione. Si consideri, infatti che nei primi Anni '90 erano stati varati provvedimenti sull'immigrazione extracomunitaria, sull'handicap, sulla cooperazione sociale, sul volontariato. Il valore aggiunto di questa Iniziativa rispetto agli interventi attivati è rappresentato dalle tre condizioni richieste ai progetti HORIZON: produrre un effetto moltiplicatore, essere innovativi, essere il risultato di interazioni tra soggetti di diversi Paesi. L'Italia ha beneficiato di circa il 24% dei fondi comunitari (pari a più di 43 miliardi di lire); distribuiti tra le macrocircoscrizioni nelle proporzioni indicate nel Grafico 16. Il programma operativo italiano 1991-94 prevedeva una priorità, azioni di formazione a distanza, ed è stato articolato in tre sottoprogrammi a seconda dei beneficiari, diretti o indiretti delle azioni: per handicappati, per svantaggiati, per rifugiati:

- il sottoprogramma per handicappati mirava particolarmente alla formazione a distanza nel settore informatico, alla formazione degli operatori e al sostegno delle imprese sociali;

handicapped persons, adottato con la Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 1974), per il pieno e migliore inserimento dei disabili al lavoro, cui ha fatto seguito, sotto l'impulso della proclamazione dell'ONU dell'Anno Internazionale dei disabili (1981) il I programma di azione comunitario sull'integrazione sociale delle persone handicappate (1983-88) concentrato sulle azioni in favore dell'occupazione, della formazione, tramite lo sviluppo del trasferimento dei progetti locali e di conoscenze tra paesi; il ricorso ad un sistema d'informazione multilingue computerizzato sulla disabilità (Handynet); lo sviluppo della "cooperazione tecnica" per promuovere l'innovazione, lo scambio di esperienze e la disseminazione delle buone pratiche; la creazione di un gruppo di delegati dei vari Stati (Liasion Group on Disability) per il monitoraggio dei risultati del programma. A metà Anni '80 il Memorandum della Commissione europea (1986) e la relativa Raccomandazione del Consiglio sulle linee guida sul lavoro dei disabili nella Comunità europea, hanno riconosciuto il diritto del disabile alla formazione e lavoro, promosso fair opportunities in materia, coerenti politiche nazionali del lavoro e contro le discriminazioni, elencando azioni positive strumentali alla definizione di una guida delle buone pratiche. Nonostante gli obiettivi più ambiziosi di tale programma ed il carattere sovranazionale e politico dell'intervento, i risultati sono stati valutati come scarsi rispetto alle aspettative. Allo stesso modo il II ed il III programma di azione sociale comunitario, rispettivamente HELIOS (1988-92) e HELIOS II (1993-96), adottato allo scopo di implementare i contenuti della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori di Strasburgo del 9 dicembre 1989, e rivolti ambedue alla promozione di una politica globale politica su formazione, riabilitazione, integrazione economica e sociale dei disabili hanno dimostrato ancora una volta l'impossibilità di realizzare una politica sovranazionale, che superasse la politica comunitaria flessibile, e adattabile alle realtà dei vari Stati membri. Un intervento, quindi, limitato a completare la loro azione, piuttosto che influenzarla, riconoscendo agli stessi Governi nazionali la responsabilità principale in materia. Sulla scia dei principi degli obiettivi fissati nel Libro Bianco Crescita, competitività ed occupazione, e in quello sulla Politica sociale europea, la Commissione europea ha delineato una nuova strategia comunitaria sulla disabilità con una Comunicazione, ispirata, di fatto, ai contenuti ed ai principi delineati a livello internazionale e finalizzata a garantire "pari opportunità" dei disabili in tutti gli ambiti di vita nel quadro di cooperazione tra Stati membri, ONGS, e partner sociali per le politiche di integrazione nel mondo del lavoro. La strategia è influenzata dalla risoluzione sulle Norme standard per le pari opportunità dell'ONU (1993) regole prive di efficacia vincolante per gli stati firmatari, ma di grande portata morale e politica.



- il sottoprogramma per svantaggiati aveva per priorità azioni di formazione rivolte ad ex-detenuti, ex-tossicodipendenti, giovani drop out o con bassa scolarità e ad immigrati extracomunitari;
- il sottoprogramma per rifugiati, in risposta alle migrazioni albanesi dei primi Anni '90, prevedeva la realizzazione di azioni di orientamento e formazione linguistica⁸⁶.

Figura n. 12 - HORIZON: obiettivi e strategie a favore degli svantaggiati

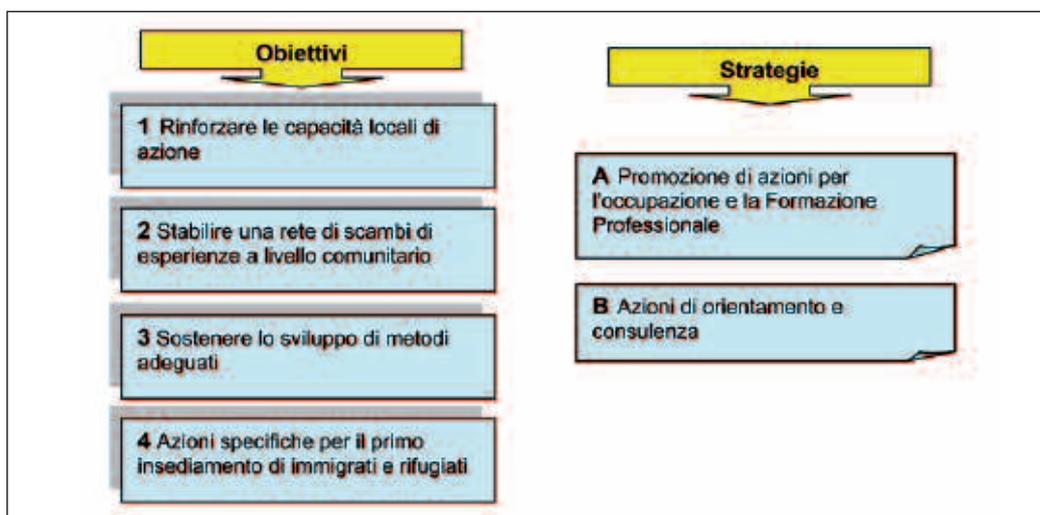
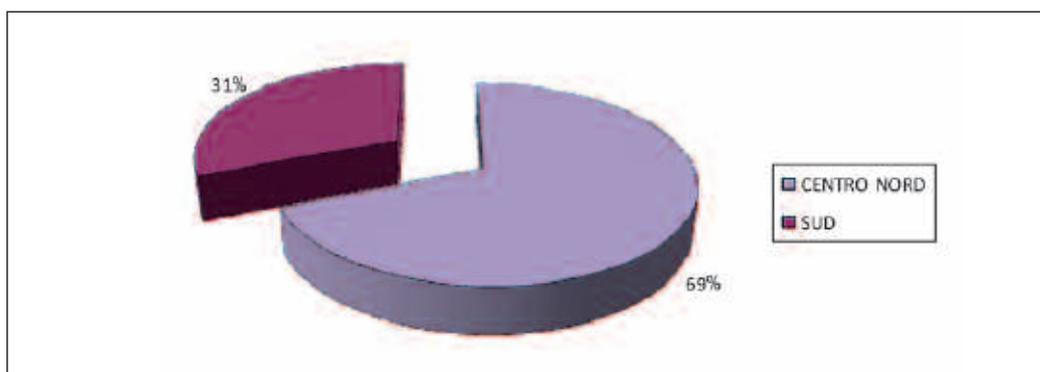


Grafico n. 16 - Horizon-handicap: ripartizione: percentuale delle risorse finanziarie per macro-circoscrizione

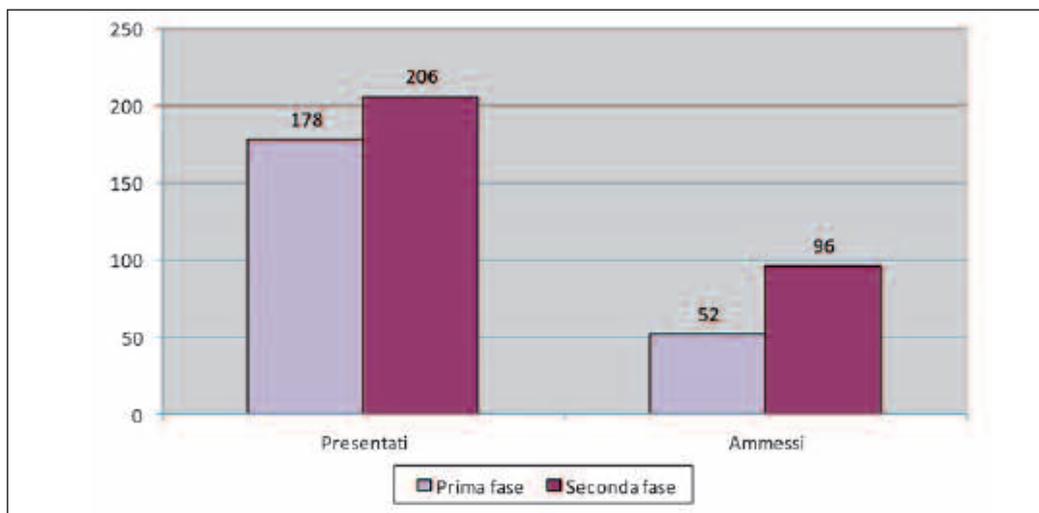


⁸⁶ L'Albania ha vissuto un fenomeno di emigrazione massiccia dall'anno 1990. Il 15% della popolazione è emigrata in 7 anni. L'Italia e la Grecia rimangono i Paesi principali dell'emigrazione degli albanesi. Questo fatto è dovuto sia alla vicinanza geografica e culturale, che dalla difficoltà di fare altre scelte di emigrazione, in maniera regolare e legale.



In totale sono stati ammessi a finanziamento, in due fasi successive, 148 progetti: 52 nella prima fase (dicembre 1991), pari al 29% di quelli presentati e 96⁸⁷ nella seconda (novembre 1992) pari al 46,6% di quelli proposti (cfr. Graf. n. 17).

Grafico n. 17 - *HORIZON - svantaggiati: progetti presentati e ammessi nelle due fasi*



La Tabella 6 offre un quadro informativo che consente un'analisi di maggior dettaglio⁸⁸: la dislocazione territoriale dei progetti presenta queste particolarità: solo un terzo dei progetti ricade nelle Regioni dell'Obiettivo 1, anche se i progetti presentati dalle Regioni del Meridione rappresentavano circa il 50% del totale delle proposte; l'area dell'handicap (con 85 progetti, pari a quasi il 58% del totale dei progetti ammessi) prevale nettamente sull'area dello svantaggio e su quella dei rifugiati/immigrati (ciascuna con circa il 16%) e sull'area che ha riguardato utenze di portatori di handicap e disagiate (con circa l'11%); solo nell'area dell'handicap ci sono delle polarizzazioni su alcune Regioni, peraltro tutte del Centro-Nord: Emilia Romagna e Piemonte con 12 e Lombardia con 10; nelle altre aree la distribuzione dei progetti ammessi presenta andamenti sostanzialmente omogenei. Sul piano gestionale si registra la presenza prevalente di Enti di Formazione, con particolare riferimento a quelli di ispirazione cristiana⁸⁹ (pari a 35%) e quelli di emanazione sindacale (pari al 7%) e di associazioni e cooperative già operanti sul versante delle politiche sociali. Su un piano più qualitativo va sottolineata la grande diversità di azioni realizzate:

⁸⁷ I promotori di 22 progetti approvati hanno rinunciato a realizzarli.

⁸⁸ Cfr. anche FELICE A., *Risultati e prospettive del volet Horizon*, in Osservatorio Isfol 1-2/1999, pp. 393-401.

⁸⁹ Cfr. ISFOL, *Compendium delle iniziative comunitarie Euroform-Horizon-Now*, op. cit., pp. 239-314. Si segnala la forte operatività dell'Enaip con 28 progetti.





dall'approfondimento sulle problematiche dei target considerati⁹⁰, alla definizione di nuove o rinnovate figure professionali del mondo del disagio⁹¹, dalla ricerca su opportunità e risorse territoriali⁹² alla formazione (spesso realizzata con sistemi di alternanza e comunque con una pluralità di approcci e metodologie)⁹³ sia alle utenze critiche che agli stessi operatori⁹⁴; dalla creazione di strutture produttive (cooperative, piccole imprese, ecc.)⁹⁵ a centri di informazione, consulenza e assistenza⁹⁶ e campa-

⁹⁰ Cfr. ad esempio i progetti: Consorzio Intercomunale Affari Sociali (Abruzzo I fase), ENAIP (Calabria II fase) sui disabili, IRES CGIL (Lazio II fase) sui fabbisogni formativi degli operatori per disabili, Associazione La ginestra (Lombardia II fase) su giovani con disabilità psichiche RES (Marche II fase) sui profili sociali nel campo delle tossicodipendenze e dell'Aids.

⁹¹ Cfr. ad esempio i progetti: ENAIP (Lazio I fase), per dirigenti e operatori di cooperativa, CEPIM (Liguria I Fase) per formatori di Down IRIFOR per operatori per la riabilitazione di ciechi, ENAIP (Calabria II fase) per operatori di riabilitazione per disabili mentali, ENAIP (Emilia II fase) e Servizio Sociale Internazionale (Puglia II fase) per agenti territoriali di sviluppo sociale, Regione Emilia Romagna per operatore per il recupero socio-scolastico di giovani, AISM (Associazione Italiana Sclerosi Multipla) (Liguria II fase) per la costituzione di un'equipe multidisciplinare, IAL (Lombardia, Puglia e Veneto II fase) per animatori dell'intervento ergoterapeutico, CEPIM (Lombardia II fase) e Associazione Trisomia 21 (Toscana II fase) terapisti e formatori di soggetti Down, Fondazione Labos (Sardegna II fase) per mediatore istituzionale per l'inserimento lavorativo di soggetti disabili, Cooperativa Humanitas (Toscana II fase) per operatori con disagio psico-fisico, Centro Lavoro Cultura, Comunità di San Girolamo (Umbria II fase) Centro Studi Prisma (Veneto II fase) per educatori polivalenti per l'autonomia e l'integrazione sociale e lavorativa di disabili.

⁹² Cfr. ad esempio, i progetti: Risposte Esperienze Servizi (Marche I fase) Consorzio Intercomunale, ENAIP (Piemonte I fase), Affari Sociali (Abruzzo II fase), CEDIS (Friuli II fase), IRES-CGIL per operatori che gestiscono le strutture del mercato del lavoro.

⁹³ Ad esempio: programmazione e reticolo Associazione La Nostra Famiglia (Friuli I fase) open learning (AECA, Emilia Romagna I fase), Action learning Cooperativa Progetto Integrazione (Lombardia I fase), sperimentazione programma ASA (arricchimento delle startegua di apprendimento del prof. Buchel) per drop out (Assessorato al lavoro e alla Formazione Professionale, Piemonte I fase), reti multimediali per formazione a distanza (ENAIP Emilia Romagna II fase) percorsi individuali di apprendistato (Provincia Autonoma di Bolzano II fase) laboratori espressivi polivalenti (ENAIP Molise I fase e Calabria II fase) elaborazione di una metodologia di formazione-intervento-valutazione dei risultati per ex tossicodipendenti, formazione a distanza per operatori informatici per disabili.

⁹⁴ Cfr. ad esempio, i progetti di: Opera don Calabria (Veneto I fase) per operatori di comunità terapeutiche per tossicodipendenti, Fondazione Pro Juventute Don Carlo Gnocchi (Lombardia I fase), CIOFS (Calabria II fase) per formatori di giovani in situazione di disagio, Regione Emilia Romagna per la costituzione di un'equipe per il governo e la programmazione della formazione nell'area del disagio, AGBD/UNIDOWN, CEPIM/UNIDOWN, ENAIP (Piemonte II fase) Agenzia del Lavoro (Regione Valle d'Aosta II fase) AGBD (Veneto II fase) per operatori sulla sindrome di Down.

⁹⁵ Cfr. ad esempio, i progetti di: CEPIM (Liguria I fase), La Nuova Cooperativa (Piemonte I fase), costituzione di un'Agenzia per lo sviluppo dell'impresa sociale, Associazione "Progetto per lo sviluppo del Comprensorio Alto Belice-Bosco della Ficuzza, Sicilia I fase) costituzione di imprese sociali, Consorzio Intercomunale Affari Sociali (Abruzzo II fase), Dedalus (Campania II fase) per la creazione di cooperative, Cooperativa Servizi Sociali 4 ottobre (Campania II fase) per la creazione di un'oasi protetta con itinerario archeologico, ENAIP (Emilia Romagna II fase) per la creazione di un'impresa associata nel campo della bigiotteria, ENAIP (Emilia Romagna II fase) per la creazione di un'impresa sociale per compleanni e ricorrenze, STESAM (Puglia II fase) per la creazione di imprese sperimentali secondo le metodologie della ricerca-azione.

⁹⁶ Cfr. ad esempio i progetti: di Fondazione Pro Juventute Don Carlo Gnocchi (Lombardia I fase) modello operativo di consulenza e orientamento per collocamento lavorativo, ENAIP (Lazio II fase) per la creazione di Poli di assistenza tecnica territoriale per il sostegno all'inserimento lavorativo di disagiati.



gne di sensibilizzazione sul territorio⁹⁷, dalla creazione di banche dati⁹⁸ a reti di servizi⁹⁹ e sportelli per il raccordo domanda e offerta¹⁰⁰, dall'accompagnamento¹⁰¹ al lavoro alla valutazione sull'occupazione¹⁰².

Tabella n. 6 - *Distribuzione regionale e tipologica dei progetti HORIZON ammessi a finanziamento nelle due fasi*

| Regioni | Handicappati | | | | Svantaggiati | | | Hand. Svant. | Rifugiati | Tot. | |
|---------------------|---------------|-----------|--------------|----------------------|--------------|-------------------|------------------|--------------|-----------|-----------|------------|
| | Psico-Mentale | Fisico | Psico-Fisico | Psico-Fisico-Mentale | TOT. | Ex tossic. Deton. | Drop out-Descol. | | | | TOT. |
| Abruzzo | 2 | | | | 2 | 1 | | 1 | | 2 | 5 |
| Basilicata | 1 | | 1 | | 2 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Calabria | 3 | 1 | | | 4 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 7 |
| Campania | 2 | | | | 2 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Emilia Romagna | 2 | 2 | 1 | 8 | 13 | | 1 | 1 | 2 | 1 | 17 |
| Friuli Venezia G. | | | 4 | | 4 | 1 | 1 | 2 | | 1 | 7 |
| Lazio | 1 | 2 | | | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 10 |
| Liguria | 1 | 1 | 2 | | 4 | | 1 | 1 | | | 5 |
| Lombardia | 5 | 1 | 4 | | 10 | | | | | 1 | 11 |
| Marche | | | 2 | | 2 | 2 | | 2 | 1 | | 5 |
| Molise | | | | | | 1 | | 1 | | 1 | 2 |
| Piemonte | 8 | 1 | 2 | 2 | 13 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 20 |
| Puglia | 1 | 1 | 1 | | 3 | | 1 | | | 3 | 7 |
| Sardegna | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 | | | | 1 | | 6 |
| Sicilia | 2 | | 1 | 1 | 4 | | | | 1 | 2 | 7 |
| Toscana | 4 | | | 1 | 5 | | 4 | 4 | 2 | | 11 |
| Trentino Alto Adige | 1 | | 1 | 1 | 3 | | | | | | 3 |
| Umbria | | | 1 | | 1 | | | | 1 | 2 | 4 |
| Valle d'Aosta | | | | | | | | | 2 | | 2 |
| Veneto | 3 | 1 | 1 | | 5 | 1 | | | 1 | 2 | 9 |
| Tot. | 37 | 11 | 23 | 14 | 85 | 10 | 13 | 23 | 16 | 24 | 148 |

⁹⁷ Cfr. ad esempio i progetti: CESVIP (Emilia Romagna I fase), Fondazione Pro Juventute Don Carlo Gnocchi (Lombardia I fase), Cooperativa l'Aquilone e I.S.P.I.S (Basilicata II fase) IAL CISL (Provincia Autonoma Bolzano).

⁹⁸ Cfr. ad esempio i progetti: Assessorato al lavoro e alla Formazione Professionale (Piemonte I fase) per esiti occupazionali e per tirocini, Consorzio servizi Viterbo (Lazio II fase) riguardante la popolazione di immigrati.

⁹⁹ Cfr. ad esempio i progetti: IAL (Friuli II fase), Servizio Promozione Sociale e Digital (Lombardia e Puglia II fase) CGIL-CISL-UIL (Piemonte II fase) AISM Creazione di gruppi di esperti per consulenze periodiche con patologie evolutive.

¹⁰⁰ Cfr. ad esempio, progetti: COIN (Lazio I fase) per la creazione di un'agenzia del lavoro per migliorare le condizioni di successo al mercato del lavoro degli handicappati e supportare il sistema d'impresa sociale, ENAIP (Lazio I fase) poli di assistenza tecnica territoriali, CISL per la creazione di un'Agenzia regionale per favorire l'accesso agli immigrati al mercato del lavoro (Calabria II fase).

¹⁰¹ Cfr. ad esempio i progetti: IRECOOP (Emilia Romagna I fase), CESCOT (Progetto multiregionale: Veneto, Piemonte, Lazio I fase), Associazione persona Down (Calabria II fase), Associazione Trisomia 24 e ENAIP (Toscana II fase), ARIS-IRECOOP (Umbria II fase), ENAIP (Umbria II fase), Agenzia del Lavoro (Regione Valle d'Aosta II fase).

¹⁰² Cfr. ad esempio i progetti: CESCOT (Multiregionale: Lazio, Piemonte, Veneto I fase).



3. La riforma della Scuola Secondaria superiore e la Formazione Professionale

Alle soglie del 2000, la struttura formale della Scuola Secondaria superiore italiana era ancora quella disegnata negli Anni '20, ed ereditata senza sostanziali modifiche dall'Italia repubblicana dopo il 1945. L'unica novità di rilievo, rispetto al modello dualistico di Gentile (Licei/Istituti Tecnici), è stato lo sviluppo di un terzo polo, costituito dagli Istituti Professionali di Stato. Nati dopo la Seconda Guerra Mondiale in forma di "cicli brevi" (biennali e triennali) sperimentali all'interno dell'istruzione tecnica, essi si sono consolidati fino a raggiungere una completa autonomia e specificità di ruolo nell'ambito dell'offerta di Istruzione Secondaria Superiore.

I provvedimenti "ugualitari" del biennio 1968-1970 (maturità sperimentale, uguale per tutti gli indirizzi di studio quinquennali; prosecuzione sperimentale fino al quinto anno di tutti i cicli di durata inferiore; liberalizzazione degli accessi all'Università) non hanno intaccato la sostanziale diversità né ridotto l'incomunicabilità e la tradizionale gerarchizzazione di questi tre grandi canali, peraltro al loro interno variamente subarticolati e che rispondevano ad un disegno sociale teso a "costruire una robusta fascia di qualificati e diplomati dalla quale attingere i quadri tecnici esecutivi e intermedi da una parte e gli studenti universitari destinati ai ruoli sociali e professionali superiori dall'altra"¹⁰³.

La struttura dei piani di studio, è rimasta praticamente invariata: prevalenza di discipline "umanistiche" nei Licei (compreso il Liceo Scientifico), di discipline tecniche negli Istituti Tecnici e di discipline pratiche negli Istituti Professionali pre-progetto '92.

Questa cristallizzazione del sistema scolastico in larga misura è imputabile, negli Anni '50, alla impossibilità a metter mano ad una riforma impegnativa data la brevità della durata dei governi¹⁰⁴, e, nei decenni successivi, alla impossibilità di trovare punti di incontro data la eterogeneità delle coalizioni di Governo, dove i partiti esprimevano posizioni molto divaricanti in materia scolastica¹⁰⁵.

3.1. *Convergenze, divergenze e schieramenti politici in materia di riforma della Secondaria*

Nonostante il quadro politico delineato, tentativi di riforma della Scuola si sono verificati in tutte le Legislature. In quelle degli anni 1975-80 per tre volte la riforma venne approvata da un ramo del Parlamento, senza però arrivare mai all'approvazione dell'altro, come abbiamo visto nel vol. II¹⁰⁶.

¹⁰³ Cfr. *Rapporto Isfol 1995*, p. 260.

¹⁰⁴ Si consideri che dal 1950 al 1960 si sono succeduti 11 governi.

¹⁰⁵ Il terzo governo Moro (23 febbraio 1966 - 24 giugno 1968) si dimise a causa delle posizioni in materia di finanziamento alla scuola privata tra la DC (favorevole) e gli altri partiti della maggioranza il PSI, PRI, PSDI (contrari).

¹⁰⁶ Nella VII legislatura (1976-79) il testo unificato Di Giesi *Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore* (denominato "testo di mediazione" tra quelli della DC, PSI, PCI, PRI, PSDI) venne





Nel periodo considerato da questo volume le legislature sono tre: la decima, la undicesima e la dodicesima. In tutte e tre il tema della riforma della secondaria è tra i temi “caldi”. Ma in tutte e tre, le discussioni parlamentari si sono svolte secondo questo canovaccio: posizioni partitiche iniziali differenziate, mediazioni estenuanti con qualche risultato, sospensione delle trattative.

I testi presentati dai partiti, all’inizio delle Legislature (in particolare la decima), contengono alcuni punti di convergenza:

- la durata dell’istruzione obbligatoria a dieci anni, tutti a tempo pieno;
- il prolungamento dell’obbligo e la riforma della Secondaria superiore sono da trattare contestualmente, cioè in un unico provvedimento legislativo.

I punti di radicale disaccordo sono solo due. Considerati insieme costituiscono il nodo politico del problema su cui si sono arenati tutti i tentativi di tutte le legislature:

- l’inclusione o l’esclusione della Formazione Professionale regionale nell’assolvimento dell’obbligo;
- l’affermazione o la negazione su scala nazionale di un principio di parità nel finanziamento di attività pubbliche e private (meglio statali e non statali) nel campo dell’istruzione (principio già accolto su scala regionale).

In conclusione le convergenze si realizzano sulla necessità di un prolungamento dell’obbligo, le divergenze, invece, sulle soluzioni per realizzare il prolungamento, che alcuni vorrebbero solo all’interno del Sistema scolastico, altri invece anche al di fuori.

Tra i punti condivisi, abbiamo detto, figura il prolungamento dell’obbligo d’istruzione. Molti i motivi, esterni ed interni al Sistema formativo, portavano a questa conclusione.

Esterni erano quelli relativi all’adeguamento della durata del nostro Sistema d’istruzione alla stragrande maggioranza di quelli dei Paesi della Comunità Europea, in vista anche della definitiva attuazione del mercato unico. Paesi che si attestavano almeno su 9 anni d’istruzione obbligatoria (Danimarca, Irlanda, Grecia e Germania), quando non su 10 (Belgio, Francia, Spagna) o, addirittura, su 11 (Olanda e Regno Unito), (cfr. Graf. n. 18).

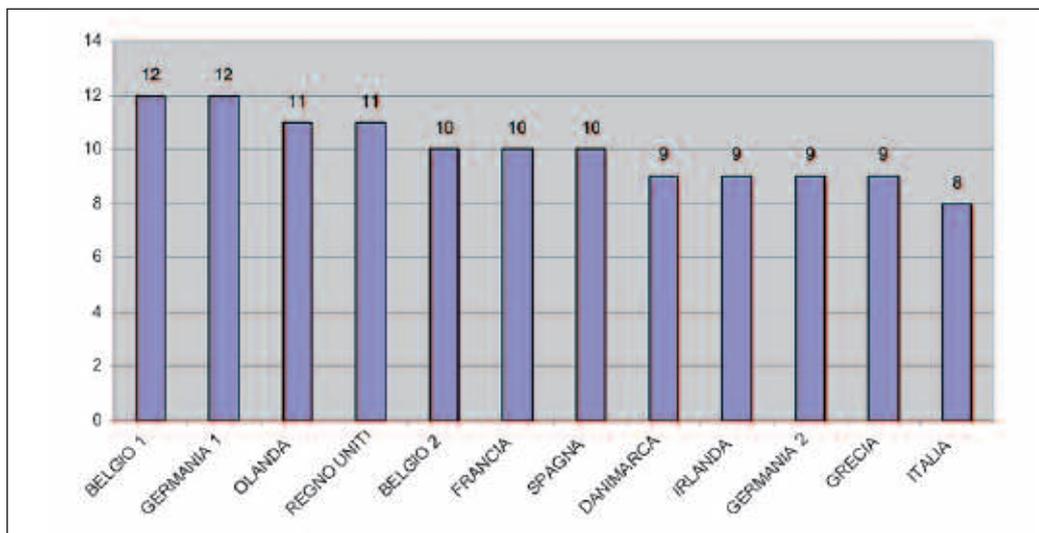
approvato alla Camera il 29.9.1978. Trasmesso al Senato ai primi di ottobre fu sottoposto all’esame della Commissione parlamentare competente a partire dal 24 ottobre. Il dibattito, però, fu interrotto dalla fine anticipata della legislatura (19 giugno 1979). VIII legislatura (1979-1983): il testo unificato Casati *Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale* fu approvato alla Camera il 27.7.1982. Trasmesso al Senato il 29.7.82 fu sottoposto al dibattito della settima commissione che apportò modifiche in diverse risture tra ottobre ’82 e marzo ’83. Una versione conclusiva con modeste varianti rispetto al testo della Camera fu approvato solo in Commissione il 30 marzo 1983. Non ebbe esito il tentativo (di DC, PC, PSI e PRI) di far approvare il testo licenziato dalla Commissione in extremis, prima della chiusura anticipata della legislatura. IX legislatura (1983-1987). Sulla scorta dei risultati della legislatura precedente il 21.3.1985 la 7a commissione del Senato mise a punto un testo *Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale* che fu approvato in aula il 28 marzo 1985. Il testo, trasmesso alla Camera l’11 aprile fu oggetto di dibattito da parte dell’8a Commissione (Presidente Casati). Il dibattito fu interrotto il 26 novembre in seguito a dichiarazioni negative sul testo del sen. Covatta e all’assenza dei deputati del PSI.





Nell'elenco non comprendiamo le situazioni di Belgio e Germania che portano l'obbligo fino a 18 anni di età (e quindi 12 anni di durata di istruzione) nel circuito dell'apprendistato.

Grafico n. 18 - *Durata dell'Istruzione obbligatoria in 10 Paesi della Comunità europea*



Altro motivo “esterno” al sistema che sollecita l’innalzamento è rappresentato dalla necessità di rispondere alle istanze di più alti livelli di formazione da parte sia dei mutamenti della tecnologia che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell’economia. Basti citare a sostegno di questa tesi, sostenuta dalla intera letteratura in materia, quanto afferma il Libro bianco di Delors che individua nell’inadeguato livello dell’istruzione e della Formazione Professionale una delle cause fondamentali della disoccupazione tecnologica nei suoi connotati di fenomeno strutturale.

Un altro motivo esterno al Sistema formativo, ma difficile da “dichiarare” in maniera esplicita, è l’allontanamento di un certo numero di giovani dal mercato del lavoro, per non intasarlo ulteriormente in un periodo di non grande assorbimento.

I motivi intrinseci, invece, allo stesso sistema sono fondamentalmente due. Il primo è rappresentato dall’obiettivo di consentire alla totalità dei giovani fino ai sedici anni di accostarsi a fonti di conoscenze che, probabilmente, non avranno più modo di incontrare. Il secondo riguarda la tenuta occupazionale degli operatori della scuola, assorbendone l’esubero dovuto sia al calo demografico che si fa sentire, sia alla politica di immissione nei ruoli di larghe schiere di precari per i quali occorre trovare una “sistemazione”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ GARANCINI G., *Riforma della scuola secondaria ed elevazione dell’obbligo d’istruzione*, in Quaderno di aggiornamento per operatori della Formazione Professionale n. 12 settembre 1991, p. 10.



Osservavamo sopra che i punti di contrasto dei progetti di riforma erano due: l'inclusione o l'esclusione della Formazione Professionale regionale nell'assolvimento dell'obbligo e l'affermazione o la negazione su scala nazionale di un principio di parità nel finanziamento di attività pubbliche e private nel campo dell'istruzione.

Annota un commentatore di *Professionalità*, rivista che da sempre ha sostenuto la tesi della Formazione Professionale come possibile percorso dell'obbligo¹⁰⁸:

“La prima questione resta sempre in primo piano, la seconda appare e scompare sullo sfondo come un fantasma. La prima è quella di cui si parla a voce alta, la seconda è quella che si canta a bocca chiusa. Una è la strofa, l'altra il ritornello. E il ritornello, per ragioni opposte, è politicamente molto più importante della strofa”¹⁰⁹.

Ritornello o strofa che siano le due questioni, pur appartenendo a orizzonti problematici diversi e facendo riferimento a Sistemi formativi diversi, hanno un denominatore comune: nell'uno (Enti e CFP d'ispirazione cristiana) e nell'altro caso (scuole gestite, prevalentemente, da congregazioni religiose) i rappresentanti cattolici difendono un impegno di soggetti che vantano origini lontane, invece nel fronte opposto c'è la preoccupazione almeno di contenere tale presenza. in nome di una educazione che si vorrebbe più “laica” possibile.

3.2. I dati del problema del prolungamento dell'obbligo

Quanti sono i giovani coinvolti da un eventuale provvedimento che prolunghi l'obbligo? Per rispondere a tale domanda occorre aver stabilito quanti giovani non frequentano almeno dieci anni di formazione, dal momento che c'è una convergenza tra le parti politiche a protrarre l'obbligo a dieci anni. Molte le ricerche che fornivano dati e informazioni in merito e che potevano orientare i legislatori.

In questa sede facciamo riferimento, in particolare, all'indagine E.V.A. dell'Isfol¹¹⁰, che prende in considerazione le singole leve che annualmente escono dai vari livelli formativi e ne esamina la dinamica nei tre anni successivi al conseguimento del relativo titolo.

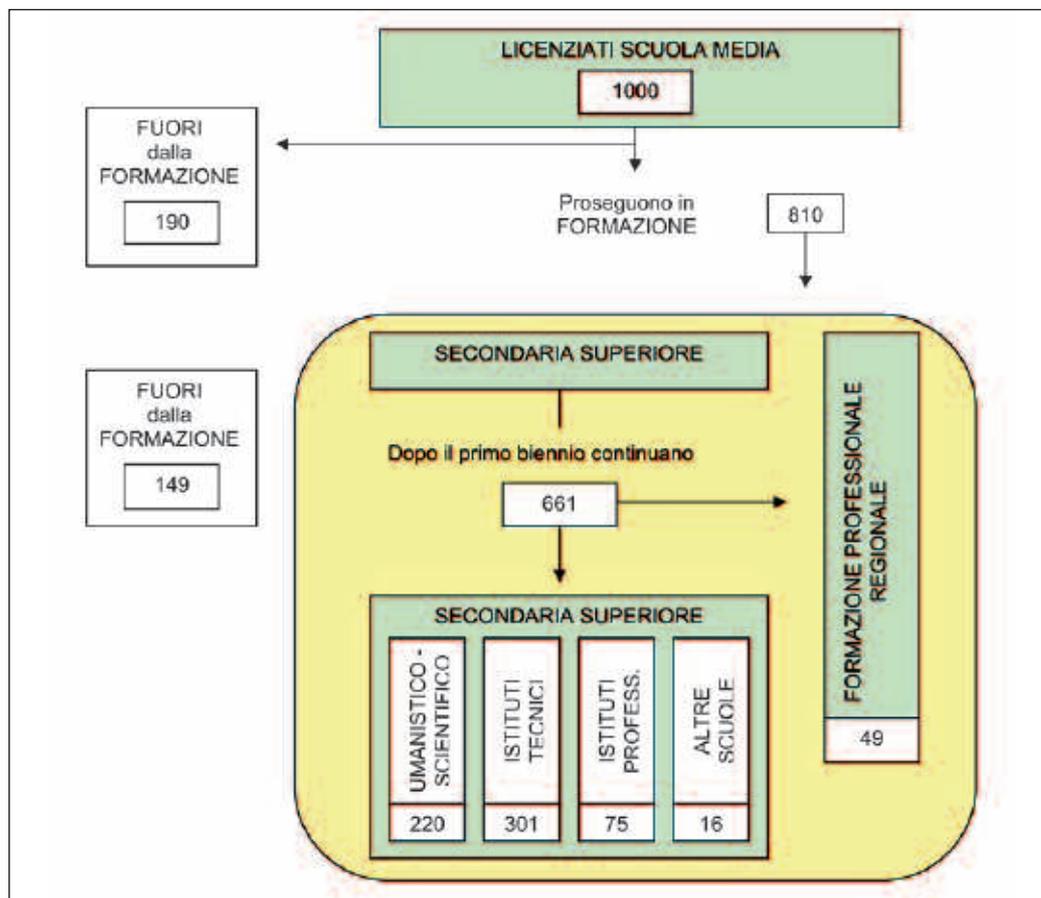
Partendo da una leva di 1.000 licenziati di Scuola Media, l'Isfol rileva che: 190 lasciano la Scuola; 810 proseguono la formazione; durante il biennio 149 sono estromessi e ne rimangono nella formazione 661 (220 nelle Scuole umanistico-scientifico; 75 negli Istituti Professionali; 301 negli Istituti Tecnici; 49 nella Formazione Professionale regionale; 16 in altre Scuole).

¹⁰⁸ Cfr. in particolare *Professionalità*, n. 6 febbraio 1983, *Check-up sul ciclo corto*, pp. 3-12; n. 7 marzo 1983, *Conto alla rovescia*; n. 8 aprile 1984, *Numero monografico dedicato al nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale*; n. 1 settembre 1985 *Editoriale*; n. 1 settembre 1989, *Tessere per un mosaico*; n. 9 maggio 1988, *Numero tematico*; n. 8 settembre 1990.

¹⁰⁹ ZUCCON G.C., *Fortuna o disgrazia*, in *Professionalità* n. 2, marzo-aprile 1991, p. 5.

¹¹⁰ ISFOL, *Percorsi giovanili di Studio e di Lavoro* (BATTISTONI L., RUBERTO A.) (Edd.), Milano, F. Angeli 1989. Cfr. anche CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1992*, F. Angeli, Milano 1992. Il CENSIS registra un tasso di passaggio dalla scuola media alle superiori nell'anno 1990-91 dell'86,5%. Di fronte a questo dato l'elevamento dell'obbligo sembra un provvedimento da adottare per sancire una situazione già di fatto esistente.

Figura n. 13 - Percorsi di una leva di giovani nel triennio successivo alla licenza media



Puntiamo l'attenzione sull'anno più critico, il "nono anno", quando il tasso di permanenza nel Sistema formativo subisce un calo molto accentuato in corrispondenza del primo anno di frequenza dopo la scuola media (cfr. Fig. n. 13).

La crisi del nono anno brucia, infatti, più del 20% dei giovani che si sono iscritti (cfr. Fig. n. 14). Di questi, soltanto meno della metà tenta di ripetere l'anno. Ebbene, se a quelli che non ripetono (13) sommiamo quelli già entrati in crisi durante la scuola media (8) e quelli che non si sono iscritti ad alcun corso dopo l'esame di licenza (9), otteniamo come risultato che quasi un terzo della popolazione giovanile esce o viene scartata dal Sistema formativo senza averne tratto un beneficio sufficiente.

Un'analisi più articolata evidenzia che il maggior numero di respinti – ben il 40% – si riscontra tra coloro che, all'esame di licenza media, sono stati giudicati sufficienti (delicato eufemismo con il quale si chiamano, dopo l'esame, molti di coloro che solo una settimana prima erano ammessi come insufficienti). A questa categoria di 'sufficienti' appartiene anche il più basso valore del tasso di passaggio alla secondaria (solo il 75%), (cfr. Fig. n. 15).

Figura n. 14 - Percorsi di una leva di giovani negli 8 anni successivi alla licenza elementare

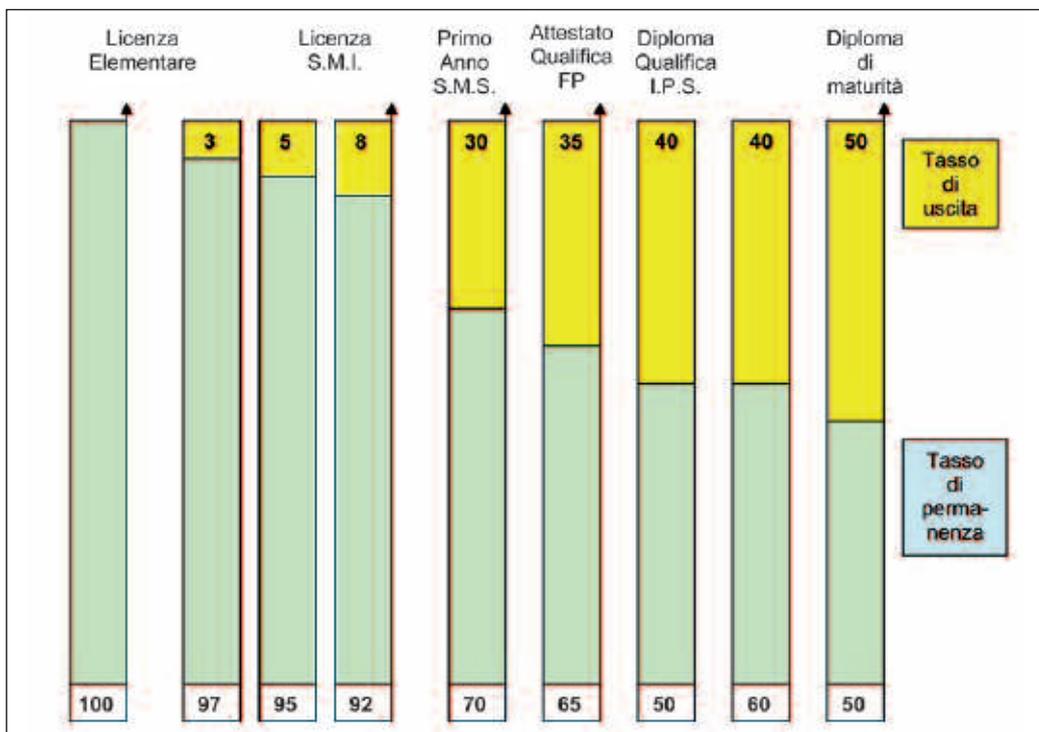
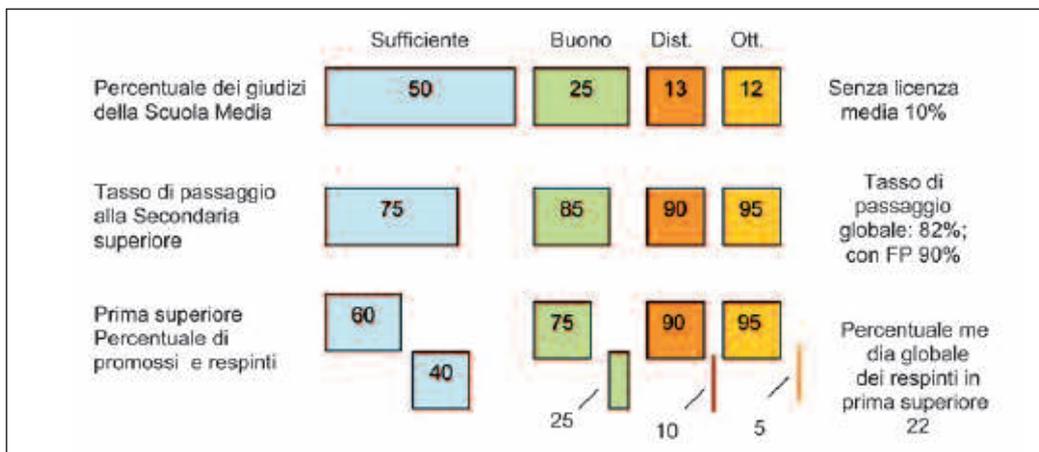


Figura n. 15 - Percorsi scolastici e giudizi riportati nell'esame di licenza media



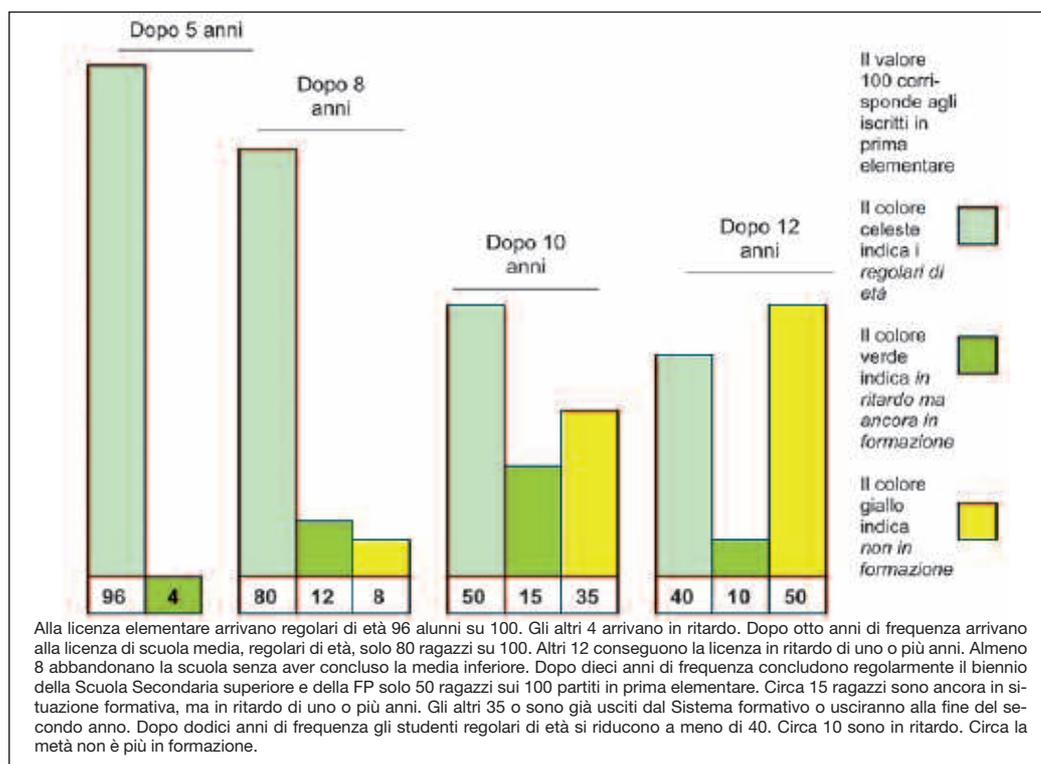
Del restante 25%, una buona parte si iscrive ai corsi regionali di Formazione Professionale.

Lo scarto di un terzo di ciascuna leva scolastica dopo nove anni di scolarità è un dato veramente abnorme. Infatti, se traduciamo questi valori relativi in valori assoluti, o meglio in giovani, si può ritenere che un prolungamento dell'obbligo a dieci

anni, secondo una stima approssimata per difetto, potenzialmente è rivolto a circa 200-250.000 giovani all'anno e, quando si faranno maggiormente sentire gli effetti del calo demografico¹¹¹, 150-180.000¹¹²! Di questi: 100/125.000 drop out del primo anno della Scuola Secondaria superiore, 40/45.000 che scelgono la Formazione Professionale e 60/70.000 che smettono gli studi dopo la terza media.

Che cosa accomuna questi centinaia di migliaia di giovani? Sostanzialmente un cattivo rapporto con la scuola. Cattivo rapporto di tanti alunni confermato anche dall'andamento dei tassi di regolarità (cfr. Fig. n. 16). Infatti, dopo dieci anni di scuola (compresi i due anni di prima Formazione Professionale) i ragazzi che stanno ancora studiando senza avere subito bocciature sono, grosso modo, solo la metà di quelli partiti in prima elementare. L'altra metà è composta da circa 35 ragazzi che, come abbiamo visto sopra, sono fuori dal circuito scolastico e da circa 15 che stanno ancora studiando ma in ritardo di uno o più anni (quantificabili nell'ordine di 100-125.000 giovani l'anno, che potrebbero diventare 75-90.000 con il calo demografico).

Figura n. 16 - Tassi di regolarità scolastica



¹¹¹ La popolazione italiana è rimasta sostanzialmente invariata tra il 1981 e il 2001 (crescita zero), per poi riprendere ad aumentare nel primo decennio del III millennio, soprattutto per via dell'immigrazione.

¹¹² RUBERTO A., *Formazione Professionale: sempre più cenerentola del sistema*, pro manuscriptu.

I 200-250.000 giovani che abbandonano la scuola e i 100-125.000 che hanno avuto un percorso scolastico non lineare sono, in larga prevalenza, giovani che rifiutano la scuola, perché sono stati da essa rifiutati. Rifiutati perché, secondo il metro scolastico, ritenuti non intelligenti, o come si legge nei giudizi di orientamento alla fine della scuola media “non hanno capacità” o, peggio ancora, perché “non hanno rivelato attitudini”. Ma quali capacità? Quali attitudini? Quale intelligenza?

3.3. Il cuore del problema: l'identità specifica della Scuola e della Formazione Professionale

Sfortunatamente, il modello di intelligenza che la scuola apprezza è uno solo, mentre nelle attività umane intervengono due tipi di intelligenza. Qui tocchiamo il punto nevralgico della differenza strutturale della Scuola e della Formazione Professionale, quello che, a nostro avviso, identifica l'una e l'altra, senza ridurre l'una all'altra. Merita, pertanto una breve digressione.

Pur con le necessarie cautele nei confronti di discorsi potenzialmente riduzionistici, si può affermare che nell'attività umana sono compresenti due “momenti”, uno conoscitivo e l'altro operativo. Il primo caratterizza l'attività scientifica, il secondo quella tecnologica. È vero che le due forme di attività sono complementari. Ma è anche vero che tra queste due forme sussiste una differenza di natura ed è proprio questa differenza che fonda la loro complementarità.

La scienza ha come obiettivo il progresso della conoscenza, la tecnologia ha come obiettivo la trasformazione della realtà data. La scienza mira ad acquisire nuove informazioni sulla realtà, la tecnologia tende ad immettere informazione nei sistemi esistenti. Più precisamente, la scienza tenta di elaborare sistemi esplicativi e predittivi, la tecnologia interviene nel corso delle cose, sia per impedire che certi stati o eventi si producano, sia per far apparire stati o eventi che non apparirebbero spontaneamente.

Non è difficile applicare queste considerazioni al confronto tra momento conoscitivo (scolastico) e momento operativo (professionale) dell'attività formativa rivolta all'uomo. Nella analogia si conservano sia la distinzione che la interazione tra i due momenti. È su questa base teorica che si possono fondare sia l'identità specifica dei due percorsi formativi, sia la loro pari dignità. Il primo, quello scolastico, è prevalentemente finalizzato alla conoscenza, il secondo, quello professionale, è prevalentemente finalizzato alla operatività. Due vie di pari dignità, non più gerarchizzate (come si usa dire oggi, in serie A e in serie B) perché progettate sulla base di uguali criteri di continuità, di complementarità e di apertura fino ai gradi più elevati della formazione.

Abbiamo usato in modo intenzionale la locuzione “percorso formativo prevalentemente finalizzato a...”. Infatti, l'esistenza di due distinti percorsi formativi, Scuola e Formazione Professionale non richiede che nel primo ci si proponga di realizzare solo le possibilità dell'intelletto e nel secondo solo quelle della mano. I due aspetti non sono separabili, perché non si dà educazione al conoscere senza educa-

zione all'operare e viceversa. Di conseguenza, nessuna esperienza di apprendimento dovrebbe rimanere allo stato di pura rappresentazione mentale, così come non dovrebbe rimanere allo stato di puro addestramento al fare. La non separabilità e quindi l'interazione dei due momenti ha, dunque, un significato preciso dal punto di vista didattico e trova un fondamento nella forte interazione che i due momenti hanno nell'attività scientifica e tecnologica. Ma ciò non equivale a dichiarare la loro identità. Conoscere ed operare, come abbiamo visto, si distinguono nettamente per gli obiettivi che perseguono. Una analoga distinzione si instaura tra Scuola e Formazione Professionale. Qualche esempio, da intendere ovviamente nell'ottica della prevalenza. Nella Scuola il piano formativo è centrato sulle discipline teoriche, nella Formazione Professionale lo stesso piano è centrato sulle tecnologie applicate. Nella Scuola il paradigma "normativo" è il programma, nella Formazione Professionale il centro propulsore è il progetto. Nella Scuola l'archetipo del corsista è lo studente, nella Formazione Professionale è l'apprendista. Nella Scuola il luogo dove si apprende è l'aula, nella Formazione Professionale il luogo di apprendimento è il laboratorio-bottega-reparto¹¹³.

Tornando alla fisionomia della Scuola italiana, non possiamo non considerare come abbia privilegiato esclusivamente una intelligenza "conoscitiva" (linguistica, logica, matematica, scientifica) e ritenere una intelligenza "prevalentemente" operativa non all'altezza dei suoi percorsi didattici e quindi la Formazione Professionale solo chiamata a gestire "gli scarti" del sistema scolastico. Per questo correttamente il Rapporto Isfol osserva che "[...] del tutto fuori dal campo di attenzione dell'offerta di istruzione secondaria è rimasta di fatto fino ad oggi la fascia più debole della popolazione scolastica"¹¹⁴. È evidente allora che a questa fascia debole "la scuola deve apparire come il letto di Procuste che fa soffrire oppure come una boutique dove si possono sì comperare bei vestiti, ma non quelli desiderati"¹¹⁵. Ragazzi, in gran parte vittime di un sistema che non offre sufficienti alternative di formazione. E offrire alternative significa differenziare i percorsi per valorizzare le attitudini le aspirazioni le diverse intelligenze.

È quanto sosteneva anche il direttore generale dell'Isfol, Alfredo Tamborlini, nella relazione al Convegno Nazionale sullo stato della Formazione Professionale in Italia. Dopo aver constatato le consistenti perdite del sistema scolastico, determinate dalla incapacità di molti giovani, portatori di un domanda di formazione diversa, ad

¹¹³ Cfr. ZUCCON G.C., *Meno scuola più FP*, in *Professionalità* n. 39, maggio-giugno 1997, p. 4.

¹¹⁴ Cfr. *Rapporto Isfol 1955*, p. 260.

¹¹⁵ Cfr. ZUCCON G.C., *Come investire in formazione 5. Obbligo a 18 anno e almeno una qualifica*, in *Professionalità* n. 39, luglio-agosto 1994, p. 13. In precedenza l'autore aveva affermato: "Il modello che la scuola apprezza è unico. È un modello medio inclinato in ogni direzione, versatile e versato in tutto, che non presenta una particolare disposizione per nulla. Un modello che penalizza i diversi (compresi i superdotati) e che spesso cancella attitudini specifiche o stronca legittime aspirazioni. Un modello che premia molto di più chi ha una intelligenza media diffusa (e linguistica e logica e matematica e scientifica e ...), ma molto di meno chi ha una intelligenza prevalente specifica (o operativa o spaziale o corporea o musicale o ...)".

adattarsi alle logiche e ai paradigmi rigidi della scuola, parla della necessità di una differenziazione del prodotto da parte del sistema formativo.

“Il sistema scolastico, non solo perde per strada parte dei suoi utenti, ma ne rende complessa ad una rilevante quota l'utilizzazione dei suoi servizi. La scuola è un'istituzione rigida, con regole ben definite, una disciplina codificata ed il ragazzo deve adattarsi al sistema... La significatività, la pervasività e la pericolosità sociale conseguente al fenomeno rende necessario indagare se gli esclusi, coloro cioè che non si adattano al percorso scolastico, con i suoi ritmi e le sue regole, siano da condannare e da emarginare o non siano invece dei portatori di una domanda di formazione diversa da quella offerta e perpetuata nel sofisma della quasi-cerchezza del sistema scolastico attuale... Ritengo comunque che l'azienda formativa debba tener conto delle esigenze di una domanda forse di non semplice decodificazione, ma i cui tangibili effetti, rendono necessario un progetto di possibile differenziazione del prodotto”¹¹⁶.

Se i “dati” fossero stati tenuti presenti i legislatori avrebbero avuto la consapevolezza che:

- innalzare l'obbligo non significava aggiungere per tutti i ragazzi altri due anni di istruzione dopo la scuola media e tanto meno altri due anni di Scuola Secondaria superiore;
- occorreva decidere quali ulteriori percorsi formativi fosse bene offrire al 40% dei ragazzi (e non ad una piccola percentuale) che non avrebbero mai completato, in condizioni di obbligo, un biennio di secondaria.

Come si vede la posizione di chi reclamava un posto al sole per il sistema regionale di FP, relegato nella penombra dei piani bassi dell'edificio della formazione italiana, non costituiva una mera difesa dell'esistente.

3.4. *Un problema antico: giudizi e pregiudizi sulla Formazione Professionale*

Il problema era molto più ampio e potremmo aggiungere, molto più antico. Il fatto è, infatti, che nel nostro Paese, come abbiamo ripetutamente affermato, si è sempre considerata la Formazione Professionale come fuori del sistema di istruzione, travolgendo così, sulla base di una serie di pregiudizi lo stesso impianto costituzionale¹¹⁷.

La storia del sistema d'istruzione in Italia è quanto di più “borghese” si possa ricostruire. Esso si è sempre venuto strutturando, fin dai suoi esordi nella legislazione piemontese, alle esigenze di una parte limitata della popolazione, formata essenzialmente dalla borghesia delle professioni e della burocrazia, ed alle esigenze di una parte limitata del mondo politico e sociale, la parte consentanea a tali settori professionali e burocratici, con qualche “concessione” alla borghesia dei commerci. La conseguenza di ciò è stata una sostanziale sottovalutazione, quando non un

¹¹⁶ TAMBORLINI A., *Uno spazio politecnico per una polis formativa*, in *Professionalità*, settembre ottobre 1993, n. 17, pp. 7-16.

¹¹⁷ Cfr. Vol. I, *Premessa*, *La Formazione Professionale nella Costituzione Italiana*, pp. 13-16.

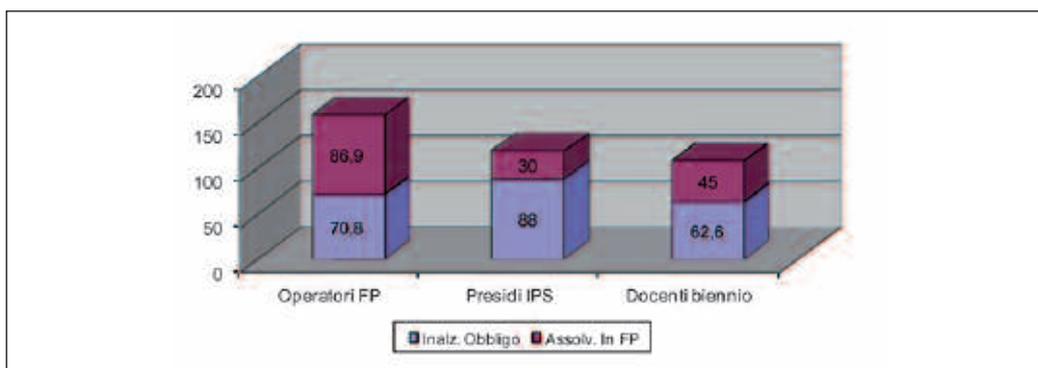
sostanziale abbandono, del “resto” della popolazione, e segnatamente le grandi masse contadine prima e quelle del mondo del lavoro artigianale e industriale poi. Fuori del sistema dei poteri, la Formazione Professionale è stata da sempre lasciata all’iniziativa privata (o più correttamente del privato-sociale) e locale; non è stata inserita nella struttura istituzionale e, soprattutto, non ha avuto mai quel livello di accoglienza sociale che ha avuto, invece, il sistema scolastico. E anche quando la struttura scolastica si è “dovuta” impegnare nel settore, con la scuola di “avviamento” prima e con l’istruzione professionale poi, questi segmenti del sistema sono stati sempre considerati, soprattutto a livello di cultura diffusa, secondari, laterali, quando non decisamente marginali ed emarginati. Ne è uscita una frattura tra scuola e lavoro, tra cultura scolastica e cultura del lavoro, in fondo tra cultura e lavoro che, se rispecchia alcune caratteristiche non proprio raccomandabili della storia della cultura italiana, ha creato e crea non poco distacco tra la scuola e la cultura scolastica italiane e le corrispondenti scuole e culture scolastiche della maggior parte degli Stati europei¹¹⁸. In questo quadro di sottovalutazione della cultura del lavoro è chiaro, allora che l’istruzione professionale tende ad assumere caratteristiche tali che la rendano meno sgradevole al sistema scolastico con tentativi di licealizzazione o comunque di irrobustimento della aree umanistiche dei percorsi, mentre la FP, mantenuta rigorosamente fuori dai sacri recinti della Scuola viene sottovalutata, quando non villipesa. Questa sottovalutazione della cultura del lavoro e quindi dell’ostracismo nei confronti della filiera che più di ogni altra si faceva portatrice di quella cultura era riscontrabile anche nelle opinioni di quanti operavano nel sistema formativo nazionale (Scuola più Formazione Professionale), come risulta da alcune ricerche di quegli anni. Un’indagine del 1988¹¹⁹ – realizzata dal centro Studi ricerche sperimentazione del CNOS-FAP costituito presso gli istituti di Didattica e di Sociologia della facoltà di Scienze dell’educazione dell’Università Pontificia Salesiana

¹¹⁸ Così sottolineava giornalmisticamente Francesco Alberoni: “La cultura della nostra Scuola è ancora in ampia misura idealistica e anticapitalistica. Qualche volta anche antindustriale. Disprezza le attività pratiche, volgari, la fabbrica, il commercio, il mercato, i consumi. E insofferente dei vincoli del calcolo economico, dei programmi, della misura costi-benefici”, cit. in «Rassegna CNOS», anno 6, n. 2/1990, p. 6. Cfr. anche GARANCINI G., *Formazione Professionale tra Persona, Società, Istituzioni*: “Schermendosi dietro un malinteso orgoglio di classe, per cui tutto ciò che concerne il “lavoro” riguarda esclusivamente i “lavoratori” intesi come “classe operaia”, i conservatori di tutte le specie e di tutti i colori hanno avuto buon gioco finora a mantenere una separazione ideologica e classista tra scuola e FP. Separazione che era stata superata all’inizio degli anni Sessanta con l’introduzione della scuola media inferiore unificata (anche se penalizzando le funzioni di prima introduzione o avviamento professionale), e che rimane invece tutta intera nel suo risvolto anche odiosamente penalizzante per quel che concerne la formazione dopo la licenza di scuola media inferiore, fino a indurre a considerare la FP una sorta di contenitore residuale di quei giovani che «non ce la fanno» a frequentare a scuola secondaria superiore (da parte sua sempre più astratta e meno professionalizzante, in tutti i sensi, e sempre più dimensionata su una funzione propedeutica allo studio universitario di massa)”.

¹¹⁹ MALIZIA G., PIERONI V., CHISTOLINI S., *I percorsi formativi della scuola e della FP; problemi e prospettive*, parte II: Professionisti a confronto: Operatori nella Formazione Professionale e Docenti nel biennio. In «Rassegna CNOS», n. 3/1999, pp. 105-110.

di Roma – ha sondato le opinioni degli operatori della FP su innalzamento dell’obbligo e possibilità di assolverlo nel sistema regionale. Il 70,8% è favorevole all’innalzamento dell’obbligo e di questo l’86,9% ritiene che esso possa essere soddisfatto anche con la frequenza di corsi di FP. Il 76% tra i sostenitori del prolungamento dell’obbligo ritengono che questi forniscano una cultura sufficiente per un buon inserimento nel mondo del lavoro e nella società¹²⁰.

Grafico n. 19 - Opinioni di un campione di presidi IPS, docenti del biennio della Secondaria Superiore e degli operatori dei CFP favorevoli all’innalzamento dell’obbligo e alla possibilità di assolverlo anche nella FP



Fonte: CENSIS e CNOS-FAP

Un’altra indagine, realizzata dal CENSIS nel 1991¹²¹, ha rilevato che l’88% dei presidi degli Istituti Professionali ritiene positivo l’innalzamento dell’obbligo scolastico, ma solo il 30% che l’innalzamento possa essere assolto nella FP. Il 70% dei presidi, che ha bocciato la formazione regionale come canale per la soddisfazione dell’obbligo, ha addotto la motivazione che la FP non fornisce una preparazione culturale adeguata (48,6%) o che il suo compito è quello di fornire una specializzazione ulteriore (31,4%). La ricerca del CNOS-FAP menzionata ha anche posto le stesse domande ad un campione di docenti del biennio della Scuola Secondaria superiore. Alla prima domanda sull’opportunità di innalzare l’obbligo si è pronunciato a favore il 62,6% ma, alla seconda domanda che riguardava l’obbligo assolto anche nel sistema regionale, le risposte positive sono scese al 45%: infatti, secondo i docenti la FP: “non dà gli stessi livelli di maturità della scuola” (51%) e i corsi “non offrono itinerari formativi pedagogicamente validi” (82,5%). Le indagini menzionate ci consegnano questo quadro conoscitivo: gli operatori della FP hanno la consapevolezza di far parte di una filiera che ha pari dignità con quelle scola-

¹²⁰ Il 71,3% ritiene, inoltre, che i corsi di FP siano i più idonei per chi ha attitudini operative e il 51,4% e che svolgano una importante funzione di recupero.

¹²¹ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1991*, F. Angeli, Milano 1991, pp. 160-163.

stiche; i presidi degli IP declassano la formazione rispetto all'istruzione professionale per carenze di carattere culturale e per la sua funzione esclusiva di fornire specializzazioni rispetto a una formazione di base; i docenti del biennio ritengono la FP un fenomeno formativo carente di spessore pedagogico nel suo percorso e inferiore rispetto alla scuola nei suoi esiti educativi. Scarsa conoscenza della FP regionale? Concorrenzialità? Certo. Ma che giudizi e soprattutto pregiudizi che si perpetuano.

3.5. Tentativi di riforma della Secondaria nella decima Legislatura (1987-92)

In questa Legislatura si susseguono quattro Governi presieduti da Gorla¹²² (28 luglio 1987 - 13 aprile 1988), De Mita¹²³ (13 aprile 1988 - 19 maggio 1989), Andreotti¹²⁴ VI (22 luglio 1989 - 12 aprile 1991) e Andreotti VII (12 aprile 1991 - 28 giugno 1992). Il governo Gorla e il sesto di Andreotti sono il prodotto di maggioranze di pentapartito (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI), quello di De Mita e il settimo di Andreotti sono espressione di un quadripartito (DC, PSI, PSDI, PLI). Con il cambiamento dei Governi variano anche i Ministri della PI: Galloni¹²⁵ nei Governi

¹²² On.le GIOVANNI GIUSEPPE GORLA (1943-1994) è stato il più giovane Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana (28 luglio 1987-13 aprile 1988). Eletto alla Camera dei deputati nel 1976 nella DC, è sottosegretario al Bilancio, Governo Spadolini, ripetutamente Ministro del Tesoro. Eletto al Parlamento europeo nel 1989, si dimette nel 1991 per diventare Ministro dell'Agricoltura e foreste e Ministro delle Finanze.

¹²³ On.le LUIGI CIRIACO DE MITA (1928) è stato Presidente del Consiglio dei Ministri, Segretario nazionale, Presidente della DC e tre volte Ministro (del Mezzogiorno, Commercio Internazionale, Industria). Deputato dal 1963 al 2008 ed eurodeputato dal 2009, dopo la DC ha fatto parte del PPI e della Margherita e dal 2008 dell'UDC. Aveva inizialmente aderito al progetto del PD. Allontanato per via dello statuto del PD che puntava a un rinnovo della classe politica, ha aderito all'UDC.

¹²⁴ On.le GIULIO ANDREOTTI (1919-2013) è stato uno dei principali esponenti della Democrazia Cristiana, protagonista della vita politica italiana per tutta la seconda metà del XX secolo. È stato il 16°, 19° e 28° Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana. Ha ricoperto più volte numerosi incarichi di Governo: 7 volte Presidente del Consiglio (tra cui il governo di "solidarietà nazionale" durante il rapimento di Aldo Moro, 1978-1979, con l'astensione del PCI e il governo della "non-sfiducia" (1976-1977) con la prima donna-ministro, Tina Anselmi, al dicastero del Lavoro); 8 volte Ministro della Difesa; 5 volte Ministro degli Esteri; 3 volte Ministro delle Partecipazioni Statali; 2 volte Ministro delle Finanze, Ministro del Bilancio e Ministro dell'Industria; una volta Ministro del Tesoro, Ministro dell'Interno (il più giovane della storia repubblicana, a soli 34 anni), Ministro dei beni culturali (ad interim) e Ministro delle Politiche Comunitarie. È sempre stato presente dal 1945 in poi nelle assemblee legislative italiane: dalla Consulta Nazionale all'Assemblea costituente, e poi nel Parlamento italiano dal 1948, come deputato fino al 1991 e successivamente come senatore a vita.

¹²⁵ On.le GIOVANNI GALLONI (1927), professore universitario, è stato tra i fondatori della corrente di sinistra della DC. Fu anche vicepresidente del partito e 2 volte vicesegretario, nel 1965 e nel 1977. È stato direttore de *Il Popolo* (1982-1986) e membro (1990-1994) del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), di cui fu vicepresidente fino alla revoca dell'incarico (1991) da parte dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga.

Goria e De Mita, Mattarella¹²⁶ e Bianco¹²⁷ nel VI Governo Andreotti e Misasi¹²⁸ nel VII Governo Andreotti. Come si può notare dal Prospetto 8, la partita della riforma della secondaria e del prolungamento dell'obbligo si gioca tutta al Senato. Infatti, l'unico partito, il P.R.I., che aveva presentato un suo progetto di legge alla Camera, con l'on. Castagnetti, lo fa presentare al Senato dall'on. Gualtieri. Il Prospetto riporta il nome di due senatori democristiani, Manzini e Mezzapesa, come primi firmatari di due diversi disegni di legge. Ma qui la storia delle vicende parlamentari si fa complicata. La proposta Mezzapesa è stata presentata in un primo momento (marzo 1990) come testo di sintesi dei diversi disegni di legge presentati dai partiti. Successivamente, a seguito della protesta dei senatori del PCI, che non vi si riconoscevano, la proposta è stata ripresentata con lievi ritocchi in forma di disegno di legge autonomamente predisposto dallo stesso senatore Mezzapesa e su di essa si è sviluppato il dibattito parlamentare nel corso della restante parte della legislatura, fino al febbraio 1992.

¹²⁶ On.le SERGIO MATTARELLA (1941), esponente della DC, diviene Deputato dal 1983 e, successivamente, Ministro dei rapporti con il Parlamento e della pubblica istruzione, da cui si dimise, nel governo presieduto da De Mita, dopo l'approvazione della Legge Mammi sulla "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato". Direttore del quotidiano *Il Popolo* (1992-1994) Mattarella è stato uno dei principali rappresentanti del rinnovamento della DC che portò alla formazione del Partito Popolare Italiano. Ha il suo nome la riforma della legge elettorale in senso maggioritario (giornalisticamente nota anche con l'appellativo di *Mattarellum*) approvata nell'agosto del 1993. Nel 1996, con la nuova legislatura a maggioranza ulivista, viene eletto capogruppo dei deputati popolari. Durante il Governo D'Alema I ha assunto la carica di vicepresidente del Consiglio mentre nei successivi Governo D'Alema II e Governo Amato II è stato Ministro della Difesa. Nel 2001 viene rieletto alla Camera dei deputati nelle liste della Margherita. Alle elezioni politiche del 2006 è riconfermato deputato per la lista dell'Ulivo. Il 5 ottobre 2011 è stato eletto giudice della Corte costituzionale dal Parlamento in seduta comune.

¹²⁷ On.le GERARDO BIANCO (1931) è stato deputato in diverse legislature (V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV e XV) dal 1968 al 2008. Nel 1994 venne eletto deputato europeo a Strasburgo del PPI. Nel 1995 si è schierato contro Rocco Buttiglione, segretario del PPI che aveva deciso di allearsi con il centrodestra in occasione delle elezioni regionali. Bianco raccolse intorno a sé una parte del centro e tutta la sinistra del partito, ottenendo che l'assemblea nazionale bocciasse la decisione del segretario. Nei giorni successivi la votazione fu annullata dal collegio dei probiviri, ma la metà del PPI facente capo a Bianco procedette per vie legali ordinarie ed elesse lo stesso Bianco segretario. A seguito di mesi e mesi di vertenze giudiziarie alla fine i "due segretari" del PPI raggiunsero un accordo per il quale i seguaci di Bianco conservarono il nome del partito (PPI) mentre quelli di Buttiglione mantennero lo storico simbolo dello scudocrociato. Bianco ha guidato il partito per tre anni contribuendo alla nascita dell'Ulivo. Nel novembre 2004 ha fondato, insieme agli onorevoli Alberto Monticone e Lino Duilio il movimento Italia Popolare - Movimento per l'Europa. Per le elezioni politiche 2006 è stato rieletto alla Camera dei deputati nella lista dell'Ulivo, ma non ha condiviso la scelta di dar luogo al PD. Pur rimanendo inizialmente nel gruppo parlamentare del PD, lo ha lasciato il 15 febbraio 2008, dopo aver aderito al progetto centrista della Rosa per l'Italia, svincolato dai poli. Subito dopo è stato escluso dalle liste dei candidati dell'UDC, cartello elettorale di UDC e Rosa Bianca.

¹²⁸ On. RICCARDO MISASI (1932-2000), eletto deputato con la DC, a soli 26 anni. È stato Ministro della Pubblica Istruzione (1970-1972 e 1991-1992). Ministro degli interventi straordinari per il Mezzogiorno durante il Governo Andreotti VI, se ne dimise il 26 luglio 1990 per protestare contro l'approvazione della Legge Mammi, sulla "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato".

Prospetto n. 8 - *Progetti di riforma della Scuola Secondaria superiore nella decima Legislatura*

| MINISTRI PUBBLICA ISTRUZIONE | PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA | | |
|---|---|--------------------|---|
| | Proponenti/Primi firmatari Titolo progetti | N. atto Camera | N. atto Senato |
| GALLONI MATTARELLA BIANCO MINASI | - Chiarante (PCI) <i>Norme per l'innalzamento dell'obbligo scolastico e per il riordino dell'istruzione secondaria superiore</i> | | 428 16.9.1987 |
| | - Castagnetti (PRI) <i>Nuova disciplina dell'obbligo scolastico</i> | 2065 16.12.1987 | |
| | - Manzini (DC) <i>Prolungamento dell'istruzione obbligatoria</i> | | 829 4.2.1988 |
| | - Manieri (PSI) <i>Norme sul prolungamento dell'obbligo scolastico</i> | | 1187 7.7.1988 |
| | - Gualtieri (PRI) <i>Nuova disciplina dell'obbligo scolastico</i> | | 1226 21.7.1988 |
| | - Filetti (MSI-DN) <i>Riforma dell'ordinamento della scuola media e istituzione della scuola superiore del lavoro</i> | | 1811 bis 8.6.1989 |
| | - Filetti (MSI-DN) <i>Ristrutturazione dell'ordinamento della scuola media superiore</i> | | 1812 8.6.1989 |
| | - Mezzapesa (DC) <i>Norme sull'ordinamento della scuola secondaria superiore e sul prolungamento dell'istruzione obbligatoria</i> | | 2343 3.7.1990 |
| | - Alberici (PDS) <i>Norme sul prolungamento dell'istruzione obbligatoria</i> | | 3117 19.12.1991 |
| | - VII COMMISSIONE | | 2343, 428, 829, 1187, 1226 E 1812-A 28.2.1992 |

Il prospetto, inoltre, riporta i disegni di legge di due parlamentari che hanno fatto parte del PCI prima e del PDS¹²⁹ dopo: Chiarante (testo del settembre 1987, in cui figura tra i proponenti Alberici) e Alberici (testo del 1991, in cui figura tra i proponenti Chiarante). Mentre il DDL Chiarante si occupa sia dell'innalzamento dell'obbligo che del riordino della Scuola Secondaria superiore, quello della Alberici si limita all'innalzamento dell'obbligo.

Il MSI-DN è l'unico partito ad avere due progetti di legge, anche se con lo stesso primo firmatario: l'on. Filetti. I due progetti riguardano la revisione del sistema d'istruzione dalle elementari alla scuola media superiore: il primo provvedimento, infatti, riguarda la scuola dell'obbligo e la scuola del lavoro, il secondo, invece, il nuovo ordinamento della Scuola Secondaria superiore.

Per quanto riguarda il progetto del PSI va evidenziato che il testo, di cui primo firmatario è l'on. Manieri, riproduce alla lettera il disegno di legge già presentato al

¹²⁹ Il 3 febbraio 1991 a Rimini a conclusione del XX Congresso del Partito Comunista Italiano, la maggioranza sancisce lo scioglimento del PCI e la confluenza nella nuova organizzazione denominata PDS. Simbolo del nuovo partito era un albero, la cosiddetta quercia, con ai piedi il logo rimpicciolito del PCI. In continuità col PCI, il primo segretario fu Achille Occhetto, sostituito nel 1994 da Massimo D'Alema.

Senato dai socialisti, primo firmatario il sen. Luigi Covatta (atto n. 1709 del 06.03. 1986) nella precedente nona legislatura, dopo la rottura dell'accordo di maggioranza verificatasi alla fine del 1985.

Cerchiamo di studiare più da vicino questi disegni di legge, operando una distinzione fondamentale tra quelli per i quali l'assolvimento dell'obbligo si consuma all'interno del sistema scolastico e quelli per i quali l'assolvimento dell'obbligo può essere realizzato anche nel sistema di Formazione Professionale regionale.

3.5.1. Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PCI, PSI, PRI, MSI-DN)

a) *Il DDL del Partito Comunista*

La proposta del Partito Comunista, primo firmatario Chiarante¹³⁰ contiene disposizioni sia per l'innalzamento dell'obbligo, sia per il riordino della Scuola Secondaria superiore, come peraltro indica il titolo del DDL n. 428. Le finalità della Scuola Secondaria superiore consistono: nell'assicurare la piena realizzazione individuale e una consapevole partecipazione alla vita democratica e nel fornire una formazione culturale ed una preparazione professionale di base che consentano sia l'accesso agli studi superiori sia l'inserimento nel mondo del lavoro. Per raggiungere tali obiettivi è necessario far riferimento ad un sistema formativo integrato, nel quale ogni segmento mantiene caratteristiche proprie e in cui, tuttavia, la scuola pubblica continua a svolgere un ruolo centrale. La durata della secondaria è fissata in 5 anni, articolata in un biennio unificato iniziale e in un triennio successivo.

L'obbligo viene innalzato al 16° anno di età e si assolve con la frequenza del biennio, si è comunque prosciolti dall'obbligo con la frequenza di almeno 10 anni e il conseguimento della licenza media.

Il biennio unificato e obbligatorio è chiamato a svolgere una funzione di cerniera tra scuola media e triennio, avendo come obiettivi l'innalzamento della preparazione culturale di base e l'orientamento.

Il biennio è qualificato da una relazione flessibile tra una forte area comune e un ambito di orientamento¹³¹ “*sia per gli studi successivi sia per il lavoro*” (art. 4

¹³⁰ On. GIUSEPPE CHIARANTE (1929-2012) Si forma nell'ala della Democrazia Cristiana capeggiata da Giuseppe Dossetti, caratterizzata dalle posizioni più progressiste. Nel 1955, a seguito di un duro scontro con la segreteria di Amintore Fanfani, lascia la DC e assieme al gruppo dell'intellettuale Franco Rodano promuove la nascita del settimanale *Il Dibattito politico*. Nel 1958, abbraccia la cultura politica marxista e approda al PCI. Dal 1972 al 1979 Chiarante è stato deputato per il PCI, mentre dal '79 fino al 1994 ha ricoperto il ruolo di senatore. È stato anche direttore di *Rinascita* e *Critica marxista*. Nel congresso del PCI del 1989 si oppose alla Svolta della Bolognina intrapresa dal segretario Achille Occhetto. Ciò nonostante, Chiarante è rimasto nel partito erede del PCI, il Partito Democratico della Sinistra (PDS). Quando il Governo di Massimo D'Alema (presidente dei DS, già PDS) decide di sostenere la guerra del Kosovo, Chiarante abbandona i DS e entra a far parte dell'Associazione per il Rinnovamento della Sinistra (ARS).

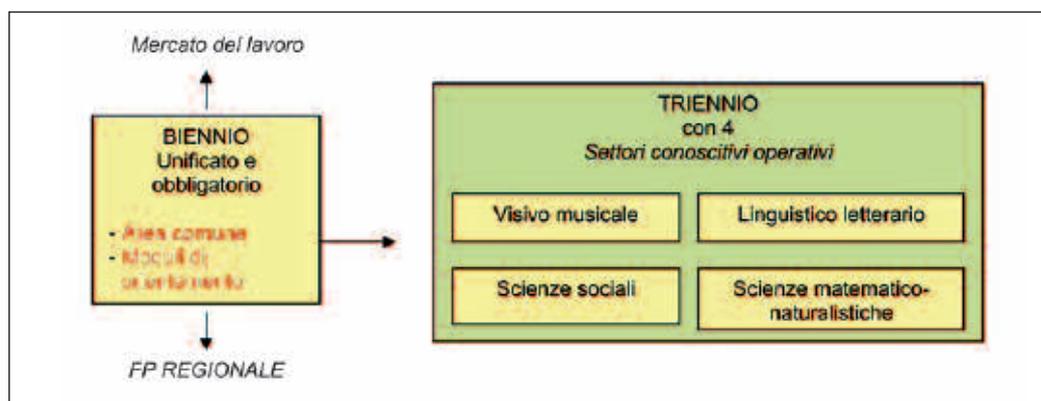
¹³¹ Sul piano concreto l'organizzazione del curriculum prevede che tre quarti dell'orario siano destinati all'area comune e un quarto alla formazione di orientamento.

comma 2) che si concretizza in “*moduli didattici di materie afferenti i quattro settori del triennio*” (art. 4 comma 3).

Il biennio si conclude con un esame il cui superamento viene attestato da un diploma che diviene titolo per l’inserimento nel mondo del lavoro, per l’iscrizione alla Formazione Professionale e per l’ammissione al triennio della secondaria¹³².

Il triennio è organizzato in 4 settori conoscitivi e operativi: visivo musicale; linguistico letterario; delle scienze sociali; delle scienze matematico-naturalistiche¹³³. Gli esami di diploma al termine del triennio hanno valore di esame di Stato, presentano una valutazione a doppia certificazione e consentono il passaggio all’università in un corso di laurea o di diploma coerente con il settore di studi frequentato.

Figura n. 17 - *Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del PCI*



Il Ministero della Pubblica Istruzione e le Regioni dovranno procedere a determinare i criteri in base ai quali potranno essere concluse convenzioni aventi per oggetto l’impiego reciproco di sedi e attrezzature didattiche e l’utilizzazione del personale. Gli obiettivi a cui finalizzare la collaborazione consistono: “nella realizzazione di corsi di FP in raccordo con le uscite dal ciclo biennale o triennale della Scuola Se-

¹³² La valutazione contempla una doppia certificazione e per le materie dell’area comune e per l’attività modulare, in modo da assicurare il massimo di flessibilità nell’impiego del titolo.

¹³³ Entro ciascun settore è data allo studente la possibilità di scegliere nell’ambito di un determinato numero di piani di studi. Questi a loro volta consistono in moduli didattici e si articolano in un 50% almeno di ore di insegnamenti comuni a tutti gli studenti, in un 25% di insegnamenti comuni a ciascuno dei 4 settori e in un 25% di ore di insegnamenti specialistici. I programmi di area comune sono eguali per tutti i settori. La flessibilità dei percorsi formativi è garantita dalla possibilità di optare tra due o più moduli formativi entro lo stesso piano di studi e di scegliere un piano di studi diverso da quello precedentemente seguito integrandolo opportunamente. Inoltre le scuole, avvalendosi dell’autonomia didattica, giuridica e amministrativa, da riconoscere con apposita legge contestuale, possono arricchire, innovare e integrare i piani di studio con la sperimentazione metodologico didattica e di ordinamenti e strutture. I collegi docenti nel procedere alla programmazione didattica collegiale decideranno forme di intervento didattico innovativo, integrativo ed effettivo in relazione alla personalizzazione dell’azione educativa e al sostegno del recupero.

condaria superiore; nell'attuazione di corsi di FP su moduli integrativi la cui acquisizione costituisca credito formativo per il conseguimento di attestati di qualità *specifici, aggiuntivi e successivi alla certificazione scolastica; nello sviluppo delle attività di FP; nella cooperazione tra sistema della scuola secondaria superiore e sistema di Formazione Professionale regionale*" (art. 9, comma 2). Con norme apposite verranno istituiti corsi post-secondari nell'ambito regionale, universitario scolastico per il conseguimento di qualifiche, opportunità e specializzazioni non ottenibili direttamente nel corso quinquennale. Vogliamo segnalare gli aspetti positivi del progetto comunista. L'obbligo viene prolungato ai 16 anni e il proscioglimento è condizionato al conseguimento della licenza media. Si mira a un forte potenziamento del livello degli studi: più in particolare i percorsi formativi vengono fondati sopra le basi, sia dello sviluppo delle conoscenze, sia di una professionalità concepita come possesso degli strumenti necessari per operare nei diversi settori dell'attività umana; inoltre, tali iter sono organizzati in maniera flessibile. Il modello rigido di una secondaria solo quinquennale viene superato mediante la previsione di uscite e rientri e delle condizioni per il loro successo. Viene sancito il principio dell'autonomia delle singole unità scolastiche e della loro partecipazione attiva all'innovazione didattica.

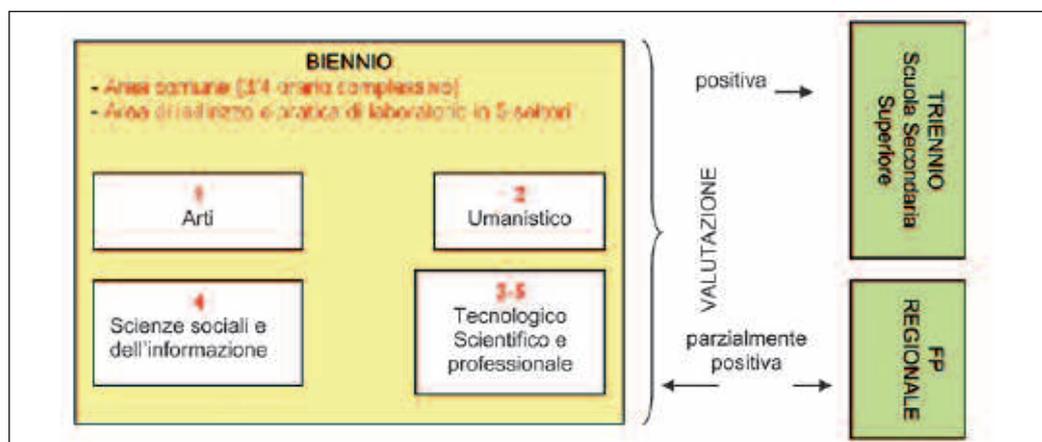
b) *Il DDL del Partito Socialista*

I socialisti sono stati i primi che, di fronte alle difficoltà di varare una riforma della secondaria superiore, hanno deciso di ripiegare sull'elevazione dell'obbligo senza comunque rinunciare nel lungo periodo all'obiettivo di un riordino generale della Scuola Secondaria superiore. Il DDL, primo firmatario on. Manieri¹³⁴, sancisce il prolungamento a complessivi dieci anni e, tenuto conto della necessità e dell'urgenza della misura, tenta di ridurre al minimo i tempi per la sua realizzazione. L'obbligo si assolve esclusivamente in un biennio scolastico unitario: in altre parole i primi due anni della Scuola Secondaria superiore costituiscono l'unico canale formativo senza confusioni e sovrapposizioni di competenze con l'ambito di azione delle Regioni, che va concepito come susseguente alla formazione di base e non come parallelo o alternativo. Le finalità del biennio sono quelle della secondaria superiore: si mira contemporaneamente "all'elevazione culturale" e "all'orientamento scolastico e professionale" (art. 1). Praticamente la proposta socialista modifica i primi due anni del quinquennio vigente, lasciando invariati gli altri tre. Il corso di studi del biennio comprende un'area di materie comuni, corrispondenti di norma a tre quarti dell'orario scolastico complessivo, ed un'area di indirizzo, costituita da due discipline di studio afferenti uno di questi 5 settori: delle arti; umanistico; delle scienze sociali e dell'informazione; tecnologico-scientifico; tecnologico-professionale. La struttura dei piani di studio comprende oltre alle materie dell'area comune e di settore anche la pratica di laboratorio. La scelta del settore viene compiuta all'inizio del primo anno; il cambiamento di tale opzione al termine sempre del primo

¹³⁴ On. MARIA ROSARIA MANIERI (1943) pugliese è stata ininterrottamente eletta al Senato dalla X alla XIV legislatura.

anno implica la frequenza con esito positivo di corsi integrativi. Inoltre, in ciascuna scuola secondaria devono essere attivati almeno due settori. La formazione delle classi risponde all'obiettivo di equilibrarne la distribuzione interna sul piano socio-culturale. La composizione-base è quella relativa all'insegnamento delle materie comuni e viene stabilita indipendentemente dal settore scelto. Il DDL recepisce il principio della natura indicativa dei programmi, in modo da consentire la valorizzazione della libertà sia di insegnamento sia di ricerca e di sperimentazione didattica. A questo fine è riconosciuta la possibilità di attuare i programmi in forma modulare, infra-annuale o per unità di studio. Al termine del biennio viene previsto il rilascio di un certificato attestante la valutazione degli studi, che è di competenza esclusiva dell'autorità scolastica. Il giudizio interamente positivo consente la prosecuzione degli studi nel triennio della secondaria in un indirizzo coerente con il settore frequentato, o anche in uno differente, purché siano state superate opportune prove; inoltre, essa permette la partecipazione ai concorsi pubblici e a tutte quelle opportunità per le quali sia richiesta una formazione di base di durata decennale. A sua volta, la valutazione parzialmente positiva costituisce credito formativo in vista dell'iscrizione alla Formazione Professionale o del rientro nel sistema scolastico. Passando ora a un primo bilancio del provvedimento, va anzitutto riconosciuta la positività dell'elevamento da otto a dieci anni dell'istruzione obbligatoria e l'impegno per accorciare al massimo i tempi per l'esecuzione della misura. Importante è anche lo sforzo di accogliere il meglio della riflessione e della prassi didattica recente come: il carattere indicativo dei programmi, la sperimentazione continua, la flessibilità degli iter formativi e la modularità. La norma secondo la quale la valutazione terminale parzialmente positiva non ammette al triennio, ma alla Formazione Professionale, è destinata a rafforzare l'immagine di serie B della Formazione Professionale. In aggiunta, la previsione del settore "Tecnologico-professionale" sembra ristabilire all'interno del biennio unitario le gerarchie di prestigio esistenti attualmente tra i diversi tipi di scuola secondaria superiore.

Figura n. 18 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del PSI



c) *Il DDL del Partito Repubblicano*

Secondo i Repubblicani le strategie adottate nel loro progetto (alla Camera primo firmatario Castagnetti¹³⁵, al Senato Gualtieri¹³⁶) si fonderebbero su un esame oggettivo dei risultati dell'attuale Scuola dell'obbligo che non pare in grado di conseguire sempre i suoi traguardi formativi e di orientamento. Una percentuale consistente degli allievi si presenta al termine dell'obbligo insufficientemente preparata anche su conoscenze ed abilità di base; inoltre, i tassi di abbandono e di ripetenza continuano a rivelarsi troppo alti.

La proposta di un biennio unitario come unico canale formativo per l'assolvimento dell'obbligo, che stabilirebbe per tutti finalità ulteriori e più avanzate, non è in grado di venire incontro alle esigenze degli allievi che attualmente non adempiono l'obbligo in modo soddisfacente, perché si tradurrebbe in uno spreco di tempo demotivante, dato il divario tra la loro preparazione, interesse e finalità del biennio, e tenuto conto dello scarto che essi sperimentano nei confronti dei compagni in regolare progressione di studi. Né la proposta di un biennio unitario ha grande rilevanza per gli adolescenti che alla fine della media sono decisi a continuare gli studi, in quanto possiedono ormai una preparazione di base adeguata e hanno maturato un orientamento preciso circa il futuro.

Non sembra fondata neppure la proposta di destinare il biennio o una parte di esso al recupero degli allievi in difficoltà durante la media. Infatti, i programmi del biennio rinnovato dovranno perseguire degli obiettivi conformi a traguardi più elevati. Inoltre, la riduzione del livello degli studi del biennio non sarebbe una soluzione efficace, perché comporterebbe uno sciupio di energie a carico degli adolescenti forniti di una preparazione adeguata e potrebbe provocare una pericolosa dequalificazione della Scuola Secondaria superiore.

Il DDL non ha accolto neppure l'ipotesi di un obbligo formativo da assolvere anche nella FP per due ordini di considerazioni.

La prima parte dalla "doverosa constatazione del reale stato della Formazione Professionale in Italia": "È ben vero che soluzioni di questo genere sono state adottate in altri paesi europei, ma si tratta di paesi in cui la FP ha una tradizione assai più consolidata e una qualità decisamente più alta, anche sotto il profilo culturale"¹³⁷.

La seconda considerazione riguarda la natura della Formazione Professionale regionale e gli stravolgimenti che le deriverebbero se si facesse carico del recupero

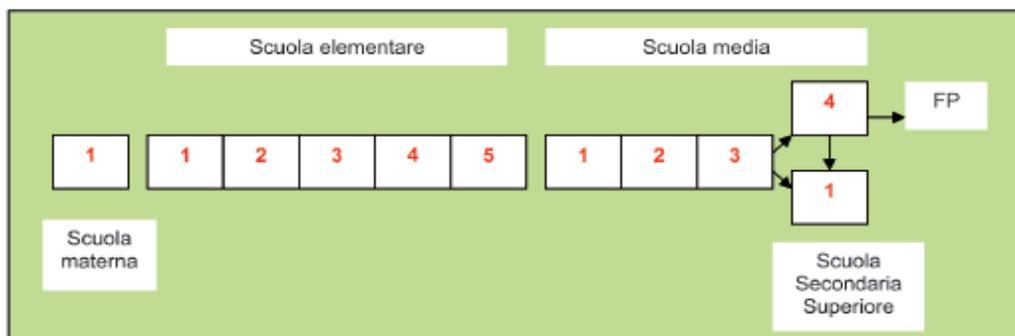
¹³⁵ On. GUGLIELMO CASTAGNETTI (1943) ligure, eletto nelle liste del PRI al Senato, nella IX, X e XI Legislatura, è stato sottosegretario al Ministero dell'industria dal 1989 al 1991.

¹³⁶ On. LIBERO GUALTIERI (1923-1999) prese parte alla Resistenza partigiana ed al termine della Seconda guerra mondiale entrò nel Partito d'Azione per poi schierarsi (1948) con il Partito Repubblicano, di cui sarà dirigente nazionale soprattutto dopo l'ascesa alla segreteria di Ugo La Malfa. Eletto senatore nel 1979, durante la X Legislatura fu presidente della Commissione Stragi. Dopo il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica si schiera con il centrosinistra e forma il gruppo parlamentare della *Sinistra Democratica*. Confermato al Senato sino alla morte, aderisce ai Democratici di Sinistra.

¹³⁷ CAMERA DEI DEPUTATI - Atti n. 2065, Proposta di legge presentata il 16 dicembre 1987 dal deputato Castagnetti, p. 2065.

della preparazione di base: “Implicherebbe una grave distorsione dei suoi obiettivi istituzionali: in altre parole, si vuole impedire che per l’insufficienza dell’attuale scuola dell’obbligo la FP continui a svolgere un ruolo che non le è proprio”¹³⁸.

Figura n. 19 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del PRI



Il progetto del PRI intende utilizzare il prolungamento biennale per intervenire sui condizionamenti che operano alla base del processo formativo ostacolando una partecipazione proficua degli alunni agli studi elementari e medi. Pertanto, l’istruzione obbligatoria viene estesa verso il basso in modo da abbracciare un anno di scuola materna allo scopo di assicurare lo sviluppo dei fondamenti affettivi, sociali e cognitivi che appaiono specialmente capaci di facilitare l’inserimento dei bambini nei processi scolastici veri e propri. Inoltre, è prevista l’introduzione di un 4° anno di scuola media per gli allievi che, alla conclusione dei tre anni della secondaria inferiore, manchino delle conoscenze e delle capacità richieste per seguire con profitto la Scuola Secondaria superiore o la Formazione Professionale: la quarta media non va concepita come ripetizione del programma della terza, ma come un progetto forte per realizzare una pedagogia individualizzata di recupero e un’attività di orientamento.

In concreto l’obbligo di frequenza scolastica viene esteso a 10 anni e si adempie tra il quinto e il quindicesimo anno di età. Esso abbraccia: un anno di scuola preparatoria da seguire nella scuola materna rinnovata; la scuola elementare e la media attuali; almeno un anno di secondaria superiore oppure, per coloro che non superano l’esame di licenza media, l’anno di orientamento e di recupero.

L’anno di orientamento e di recupero ha come obiettivo di integrare, consolidare e potenziare le conoscenze ed abilità apprese nel triennio della media inferiore e di agevolare l’orientamento. I consigli di classe programmano, sulla base di verifiche iniziali, organici progetti di recupero e di approfondimento, integrandoli con attività sistematiche di orientamento; è possibile impiegare docenti a qualsiasi titolo in servizio nella scuola. Dopo aver completato l’anno, l’alunno può iscriversi ai corsi di FP o, se è riuscito a conseguire la licenza media, al primo anno della Scuola Secondaria superiore.

¹³⁸ Ibidem.

Oltre all'innalzamento a 10 anni, il merito del DDL in esame consiste nel ricercare la soluzione dei problemi dell'istruzione obbligatoria nel rafforzamento dei livelli a monte del biennio. Infatti, a livello europeo le strategie per attuare l'eguaglianza delle opportunità tendono a fare perno tra l'altro sul potenziamento dell'educazione prescolastica come la più promettente in vista del decondizionamento. Comunque, gli aspetti più discutibili sono costituiti dall'anno di orientamento e di recupero. La quarta media priva di una finalizzazione precisa a una preparazione professionale rischia di tradursi in un parcheggio capace solo di accrescere disadattamento ed emarginazione.

d) *Il DDL del Movimento Sociale - Destra Nazionale*

In data 8 giugno 1989 i senatori del MSI-DN, primo firmatario l'on. Filetti¹³⁹, presentano due Disegni di Legge (atti parlamentari n. 1811 e 1812), tra di loro strettamente collegati. L'atto parlamentare n. 1811-bis comprende una parte del testo, intitolato "Ristrutturazione dell'ordinamento della scuola dell'obbligo" (atto parlamentare n. 1811), i cui articoli relativi alla scuola elementare sono stati stralciati in data 21 febbraio 1989, per essere abbinati e discussi con le altre proposte di riforma di tale grado di scuola. I restanti articoli costituiscono il testo rinominato, dopo lo stralcio, "Riforma dell'ordinamento della scuola media e istituzione della scuola superiore del lavoro". In esso viene affrontata la materia del prolungamento dell'obbligo; gli aspetti più rilevanti di questo progetto sono:

- Scuola Media di durata quadriennale;
- obbligo di frequentare la "scuola superiore del lavoro", di durata biennale, in alternativa alla Scuola Secondaria superiore;
- integrazione di scuola e lavoro (apprendistato o lavori di pubblica utilità) con formule flessibili;
- possibilità di acquisire un attestato di qualifica professionale al termine del biennio, previo superamento di un esame.

Il secondo Disegno di Legge n. 1812, presentato dai senatori del MSI-DN contestualmente al precedente, disciplina esclusivamente il nuovo ordinamento della Scuola Secondaria superiore.

Le principali caratteristiche del testo sono le seguenti:

- durata quadriennale degli studi;
- suddivisione della Scuola Secondaria superiore in due sottosistemi, liceale e tecnico, ciascuno dei quali articolabile in più indirizzi, e quello tecnico anche in ulteriori specializzazioni;
- accesso alla Scuola Secondaria superiore condizionato dal superamento di un esame di ammissione, da sostenere di fronte ad una commissione formata per quattro quinti da docenti della Scuola Secondaria superiore;

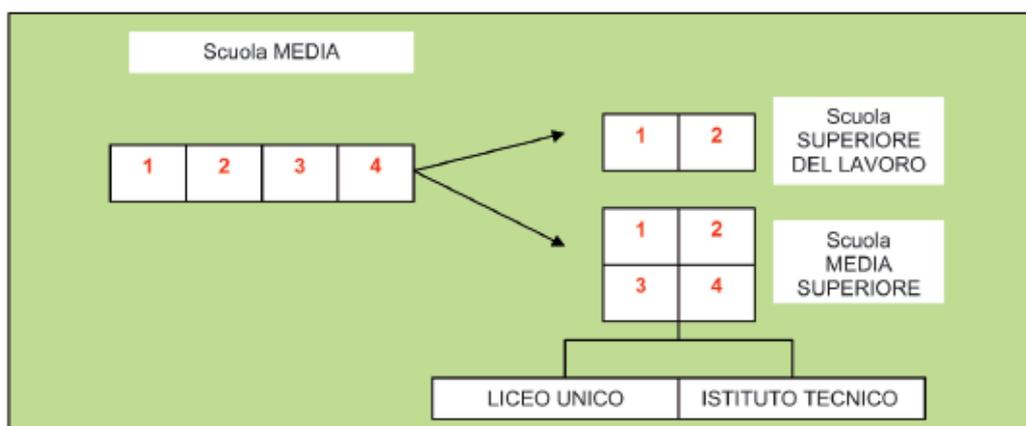
¹³⁹ On. CRISTOFORO FILETTI, (1914-2005) siciliano, di professione avvocato è stato senatore per il MSI prima e MSI-DN poi nella V, VI, VIII, IX, X, XI Legislatura dal 1968 al 1992, ad esclusione del periodo luglio 1976 - giugno 1979 della VII legislatura.

- esame di maturità con tre prove scritte assegnate dal Ministero e un colloquio su tutte le materie dell'ultimo anno, da sostenere di fronte ad una commissione formata dagli stessi docenti degli allievi e presieduta da un commissario governativo nominato dal Ministro.

Una valutazione sommaria sul prolungamento dell'obbligo. Se appare in linea di principio condivisibile la doppia opzione, secondaria superiore o scuola del lavoro, appare, al contrario, impraticabile e costituzionalmente non fondata la soluzione pratica indicata. Incostituzionale perché l'art. 117 della nostra Carta Costituzionale affida le competenze in materia di Formazione Professionale alle Regioni.

Rileggendo l'intero disegno che sottosta ai due atti parlamentari del MSI-DN, appare evidente come questo partito riproponga la tradizionale tripartizione della secondaria del nostro Paese: Liceo, Istituto tecnico e Istituto professionale (quest'ultimo ridenominato Scuola Superiore del lavoro ma, a dispetto del nome, ridimensionato negli anni: da tre a due).

Figura n. 20 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del MSI-DN



3.5.2. Proposta per l'assolvimento dell'obbligo d'Istruzione anche con la Formazione Professionale regionale (DC)

Il Disegno di Legge, proposto da Manzini¹⁴⁰ (DC), intende innalzare il livello di preparazione culturale e professionale dei giovani in sintonia con le esigenze formative più elevate della società post-industriale, valorizzando le risorse umane nella loro diversità con particolare riferimento alle fasce più deboli.

¹⁴⁰ On. GIOVANNI MANZINI (1939), insegnante e pubblicista. Viene eletto senatore, per la prima volta, nel 1987 con la Democrazia Cristiana e sarà rieletto nella successiva Legislatura. Con la scomparsa della DC aderisce al Partito Popolare Italiano e infine alla Margherita di cui ne diviene responsabile scuola. È stato sottosegretario di Stato per la Pubblica Istruzione nel secondo Governo Amato (dal 27 aprile 2000 al 10 giugno 2001).

Sul piano quantitativo vengono richiamati i dati sulla consistenza notevole degli abbandoni nella media e soprattutto nel biennio. Inoltre, si sottolineano due divari molto significativi: l'uno tra il tasso di scolarizzazione dei 14enni (80%) e dei 15enni (63%) e il traguardo della *completa scolarizzazione*, scarto che si riduce, se si includono nel conto anche gli iscritti alla Formazione Professionale; l'altro fra la percentuale del gruppo di età corrispondente scolarizzata nel biennio (73% in prima e 56% in seconda) e la frequenza generalizzata dei primi due anni di Scuola Secondaria superiore.

Le esigenze di ordine qualitativo fanno riferimento anzitutto all'esperienza degli altri Paesi europei: si teme sempre di più che una permanenza troppo prolungata nella scuola con programmi comuni ed uniformi non solo non contribuisca efficacemente al potenziamento dei livelli di Istruzione di tutti i giovani, ma serva soprattutto ad accrescere il disadattamento e la demotivazione.

In secondo luogo si osserva che la scelta della Formazione Professionale regionale trova consensi in una fascia non piccola del gruppo di età 14-16 anni, per cui risulta poco comprensibile la proposta di escluderla dall'innalzamento dell'obbligo.

Il DDL concretamente sancisce il prolungamento dell'Istruzione obbligatoria a 10 anni: dopo i primi 8 anni di scuola unica sono previsti diversi percorsi formativi equipollenti, in modo da assicurare a ciascun interessato la possibilità effettiva di assolvere l'obbligo. L'articolazione contemplata comprende corsi a tempo pieno, corsi a tempo parziale e programmi di orientamento e nuove opportunità. I primi includono anzitutto i primi due anni della Scuola Secondaria superiore che, però, rispondono sostanzialmente alle esigenze degli adolescenti che intendono procedere nel quinquennio, ma non ai bisogni di chi è orientato ad entrare immediatamente nel mondo del lavoro. Per questi ultimi sarebbe controproducente l'impostazione teorica e deduttiva della Scuola Secondaria superiore e pertanto vengono mantenuti i corsi di Formazione Professionale, opportunamente rinnovati, che dovrebbero fornire un iter formativo più concreto.

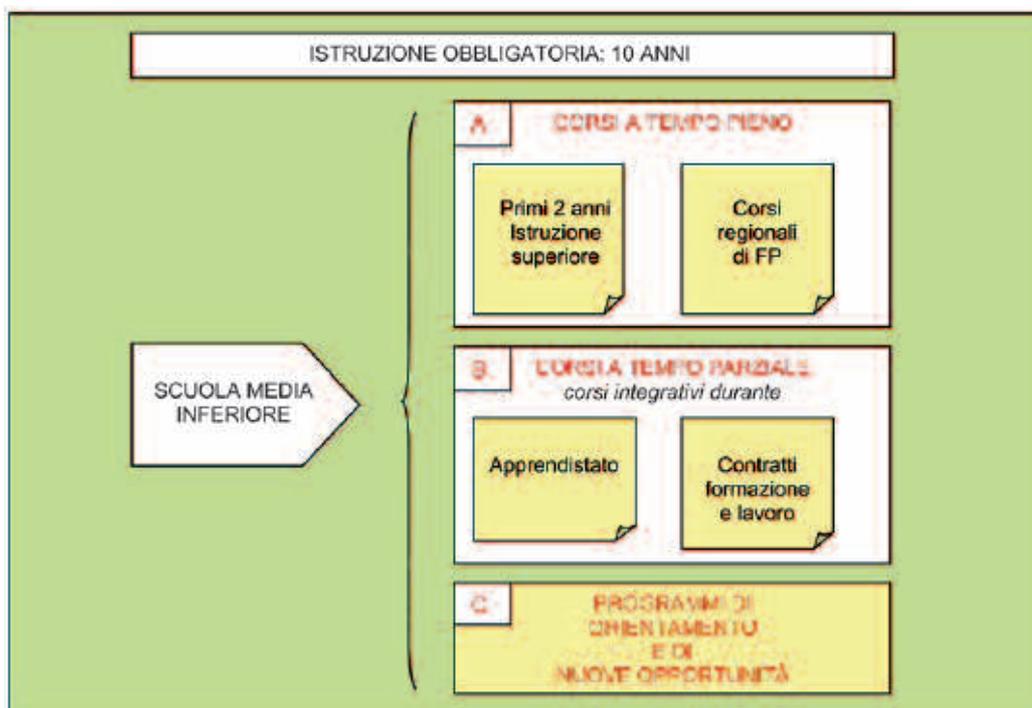
I corsi a tempo pieno non bastano a soddisfare i bisogni di tutti i giovani e in particolare a realizzare il recupero delle fasce più deboli. La FP regionale non manca di selettività in relazione agli obiettivi sempre più esigenti della nuova professionalità e, d'altra parte, il nuovo istituto sul contratto di formazione/lavoro è esposto al pericolo di emarginare il momento formativo.

Pertanto, il DDL prevede corsi a tempo parziale che sono limitati all'assolvimento dell'ultimo anno dell'Istruzione obbligatoria e consistono in corsi integrativi da frequentarsi durante lo svolgimento di attività di apprendistato o durante l'esecuzione di contratti di formazione/lavoro.

Ai giovani che, a causa di ritardi, abbandoni, interruzioni o gravi difficoltà, non riescono a portare a termine regolarmente i relativi corsi, sono offerti ai fini del completamento dell'istruzione obbligatoria programmi di orientamento e nuove opportunità. Lo scopo è di favorire: la rimotivazione all'apprendimento; il completamento dei corsi di scuola media inferiore anche in vista del superamento del relativo esame

di licenza; il reinserimento nei percorsi a tempo pieno o parziale; l'orientamento professionale e l'acquisizione di abilità lavorative. La frequenza di tali corsi è possibile dal 14° anno di età, previo parere motivato del consiglio della classe di appartenenza oppure a richiesta di chi ha abbandonato o interrotto gli studi. Per garantire la pari opportunità è assicurata la facoltà di passaggio tra i diversi percorsi formativi. La mobilità si realizza attraverso prove o corsi integrativi determinati dal consiglio di classe di destinazione o dal competente collegio dei formatori secondo criteri di equivalenza stabiliti dai decreti delegati competenti.

Figura n. 21 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL della DC



In aggiunta al prolungamento a 10 anni, un punto forte del provvedimento si può individuare certamente nel principio della pluralità dei percorsi formativi che risponde all'esigenza di personalizzazione e individualizzazione dell'educazione.

Sul lato meno convincente va notata la rigidità della tipologia delle offerte formative che sembra riprodurre alla lettera le divisioni esistenti nella società, mentre dovrebbe essere lasciata maggiore flessibilità e soprattutto bisognerebbe valorizzare di più l'autonomia delle singole unità scolastiche e formative di organizzare percorsi formativi individualizzati dentro e fuori la Scuola e il CFP.

3.5.3. La proposta di mediazione del DDL Mezzapesa

Nel marzo del 1990 il senatore democristiano Mezzapesa, presenta un DDL come testo di sintesi dei diversi Disegni di Legge. Il gruppo parlamentare comunista

protesta perché non vedeva sufficientemente rappresentate in quel testo le proprie istanze. Ricostruiamo quella vicenda dal punto di vista del PDS:

“Fino al mese di maggio, malgrado la vertiginosa successione di ministri della Pubblica Istruzione (in pochi anni Galloni, Mattarella, Bianco e Misasi!) la discussione avviata nella Commissione Istruzione del Senato – anche sulla base del testo del senatore Mezzapesa, che raccoglieva molte delle proposte anche dall’opposizione, ad esempio sull’obbligo da realizzarsi nella scuola – sembrava avviata verso sbocchi positivi. Ma proprio all’inizio dell’estate c’è stato l’accordo fra la DC e il PSI, il PSDI (che prevede, in particolare, la possibilità di adempiere l’obbligo scolastico nella formazione professionale regionale, a gestione prevalentemente privata) che ha modificato sostanzialmente il quadro politico determinando una profonda differenziazione fra i rulli parlamentari della maggioranza e quello del PDS ma anche molte incertezze nella stessa maggioranza”¹⁴¹.

Per marcare la differenza con la maggioranza che, anche se faticosamente stava convergendo, sulla proposta Mezzapesa, l’on. Alberici¹⁴² Ministro della Pubblica Istruzione nel governo-ombra¹⁴³ del PDS, presenta un nuovo DDL, brevissimo, in cui si riafferma l’innalzamento dell’obbligo a dieci anni; obbligo da assolversi con la “frequenza positiva dei primi due anni della scuola media superiore”.

Intanto Mezzapesa ripresenta un DDL, sostanzialmente identico al precedente, ma a titolo personale. Questa nuova versione rappresenta comunque il documento di riferimento del dibattito parlamentare nel corso della restante parte della decima legislatura. L’Istruzione obbligatoria viene portata a 10 anni:

“per assicurare a tutti i giovani una preparazione culturale più ampia e più idonea promuovere la crescita personale, l’orientamento professionale, l’inserimento nell’attività lavorativa e la partecipazione responsabile alla vita democratica” (art. 7 comma 1).

L’obbligo d’Istruzione decennale viene assolto con la “frequenza dei primi due anni dei corsi di scuola secondaria superiore, ordinari o speciali” e con la “frequenza dei corsi previsti dai progetti di orientamento e di nuove opportunità” (art. 8, comma 1).

¹⁴¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, X Legislatura, Atto n. 3117 DDL d’iniziativa dei senatori Alberici ed altri *Norme sul prolungamento dell’istruzione obbligatoria*, p. 5.

¹⁴² AURELIANA ALBERICI (1941) è una pedagogista, docente e politica italiana, senatrice del Partito Comunista Italiano e del Partito Democratico della Sinistra dal 1987 al 1996. Moglie del fondatore del PDS Achille Occhetto, ha fatto parte dell’esperienza unica del governo ombra del PCI-PDS del 1989-92 come ministro della Pubblica Istruzione.

¹⁴³ Il governo ombra (in inglese *shadow cabinet*) è un’istituzione politica, presente in alcuni sistemi parlamentari, costituita dal capo dell’opposizione, che la dirige e da parlamentari dell’opposizione (i Ministri ombra) incaricati di seguire da vicino, proprio come un ombra (da cui il nome), l’attività dei corrispondenti Ministri del governo in carica. Compito del governo ombra è svolgere un’azione critica verso le decisioni del governo in carica, proponendo alternative. Normalmente se il partito di opposizione successivamente vince le elezioni, il leader dell’opposizione diventa primo ministro e i membri del governo ombra vanno ad occupare i corrispondenti posti nel governo in carica. In Italia la formula del governo ombra fu usata dal PCI di Achille Occhetto nel luglio 1989 e dal PD di Veltroni nel febbraio 2009.

- a) I corsi ordinari, “normalmente di durata quinquennale, si articolano in sei ambiti: *“umanistico, scientifico, economico, tecnologico, artistico, professionale”* (art. 2, comma 1) e ogni ambito comprende più indirizzi, da definire con decreto legislativo.
- b) I corsi ad ordinamento speciale, invece, riguardano *“particolari esigenze formative professionali ed artistiche, anche in rapporto a specifiche attività produttive presenti nel territorio”* (art. 4, comma 1), gli indirizzi dei corsi speciali sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Pubblica Istruzione.
- c) I progetti di orientamento e di nuove opportunità sono interventi *“destinati al completamento dell’obbligo di istruzione per i giovani che, a causa di ritardi, abbandoni, interruzioni o gravi difficoltà, non riescono a portare a termine regolarmente i corsi della scuola media”* (art. 9 comma 1). Sono realizzati nella scuola media, progettati dal Consiglio di classe, ed hanno durata annuale, con lo *“scopo specifico di favorire la rimotivazione all’apprendimento; il completamento dei corsi della scuola a inferiore, anche in vista del superamento del relativo esame di licenza; il reinserimento nei corsi della scuola secondaria superiore; l’orientamento professionale e l’acquisizione di abilità operative”* (art. 9 comma 3).

All’interno dell’ordinamento speciale viene prevista una sperimentazione sessennale:

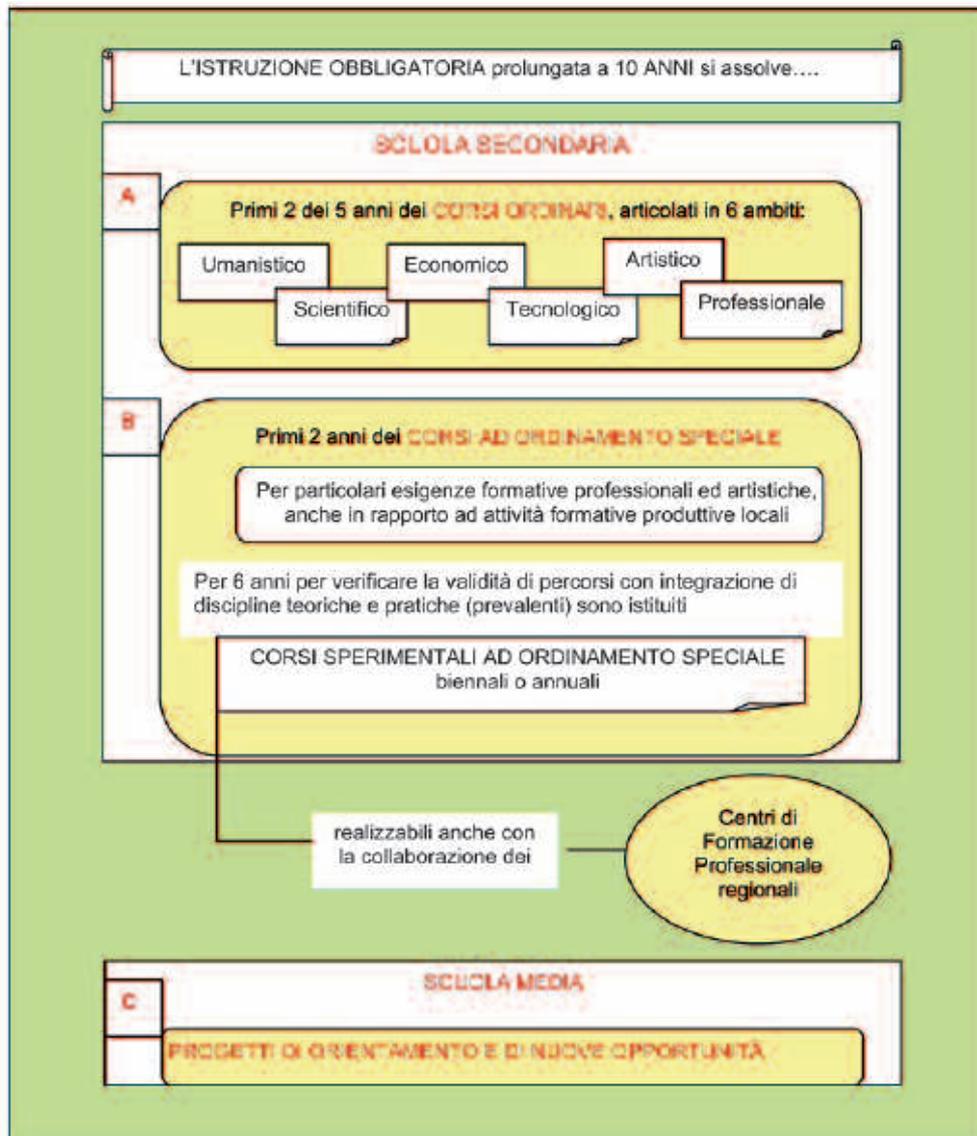
“Al fine di verificare la validità di percorsi formativi caratterizzati da una più stretta integrazione di discipline teoriche e pratiche e da una più incisiva presenza di queste ultime, sono istituiti corsi sperimentali ad ordinamento speciale di durata annuale e biennale, in corrispondenza ai corsi normali dei primi due anni degli indirizzi dell’ambito professionale. Tali corsi, facenti parte a tutti gli effetti della scuola secondaria superiore, sono organizzati secondo i criteri stabiliti all’art. 11” (Art. 4, comma 2).

È a questo livello che si realizza, nelle intenzioni del relatore, la mediazione tra quanti escludevano e quanti includevano la Formazione Professionale regionale come possibile percorso per l’assolvimento dell’obbligo d’Istruzione. Infatti, i corsi sperimentali ad ordinamento speciale possono essere attivati *“anche in collaborazione con i centri regionali di Formazione Professionale”*¹⁴⁴, sulla base di quanto disposto in appositi decreti legislativi, emanati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della Legge (art. 11, comma 2 lettera b).

Da precisare che all’inizio del sesto anno di sperimentazione, sulla base dei risultati, il Ministro della Pubblica Istruzione, sentito il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e le competenti commissioni permanenti di Camera e Senato, propone al Governo la soppressione o la prosecuzione, per un altro sessennio, della sperimentazione o *“la trasformazione dei corsi sperimentali in corsi normali”* (art. 4, comma 3).

¹⁴⁴ La dizione utilizzata può prestarsi ad equivoci. In effetti il relatore non intendeva i Centri direttamente gestiti dalla Regione (i CFPR o CRFP) ma i CFP del sistema regionale, a prescindere dalla loro natura, pubblica o privata.

Figura n. 22 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL dell'on. Mezzapesa



Quindi la conciliazione tra le due istanze tentata da Mezzapesa può essere così sintetizzata: l'obbligo prolungato viene assolto nella Scuola Media superiore (corsi ordinari o corsi ad ordinamento speciale) o inferiore (progetti di orientamento e di nuove opportunità); solo in via provvisoria e a titolo sperimentale può essere assolto con la collaborazione del sistema formativo regionale (corsi sperimentali ad ordinamento speciale); ma anche in quest'ultimo caso la certificazione dell'assolvimento dell'obbligo è di "esclusiva competenza dell'autorità scolastica" (art. 8, comma 3).

Questo testo, come dice lo stesso relatore, “non si identifica nella posizione né del governo, né della maggioranza, né di una singola forza politica. Fissa la sintesi delle acquisizioni e dei problemi emersi. È uno strumento di lavoro per facilitare il dialogo in Commissione”¹⁴⁵.

3.5.4. Il dibattito sul DDL Mezzapesa

Di fatto, finché il dialogo non ha toccato le questioni di reale disaccordo, sul testo Mezzapesa si è notata una generale disponibilità a trattare. Sui punti di possibile negoziato sono stati accolti o rifiutati emendamenti proposti da tutti i partiti.

Ma non appena si è tentato di sciogliere il nodo politico ricordato più sopra, la temperatura degli incontri ha iniziato a salire e le posizioni si sono irrigidite. Contemporaneamente, nelle riunioni di maggioranza, sono andate crescendo in peso e in durezza le dichiarazioni di principio da parte dei due schieramenti, con lo scopo di fissare i paletti attorno alle cose che non si possono contrattare, cioè attorno alle questioni di bandiera, per ciò che interessa noi, la accettabilità o il rifiuto, ai fini dell’assolvimento dell’obbligo, della prima Formazione Professionale regionale.

Le argomentazione degli uni e degli altri sono quelle di sempre. La DC pone l’accento sulla equipollenza ai fini formativi dei diversi percorsi e soprattutto sulla necessità di diversificare l’offerta di istruzione in funzione della piena valorizzazione delle diverse attitudini, capacità e inclinazioni presenti tra i giovani nella fascia dei 14-16 anni. Il fronte laico si oppone a queste motivazioni invocando la necessità di assicurare a tutti, per motivi di equità, gli stessi percorsi.

Si afferma sull’Avanti!, organo del PSI:

“Non si può arrivare a negare garanzie di cultura e di formazione generale ai nostri giovani, non si può creare due fasce di ragazzi, quelli che vanno a scuola e quelli che non solo non avranno la cultura degli altri, ma non avranno spesso gli strumenti necessari per affrontare il mercato di lavoro”¹⁴⁶.

E ai primi che replicano che l’equità si ottiene non con l’uniformità ma con la differenziazione, cioè non assicurando a tutti gli stessi percorsi, ma a ciascuno il percorso più congeniale, non muovendosi nell’ottica dell’aut-aut ma dell’et-et, i secondi rispondono con la necessità di non far operare ai giovani scelte alternative troppo precoci. Alla successiva risposta che un biennio unitario e non professionalizzante produce abbandoni e dispersione, si risponde con l’esigenza di non discriminare... e il circolo dialettico continua troppo spesso ignorando “i dati del problema”.

Cos’è che rompe questo girotondo dialettico? L’idea di sperimentazione. È un’idea che esclude soluzioni definitive e quindi conserva intatte le speranze dell’uno e dell’altro fronte di far prevalere alla lunga le proprie tesi. È quello che succederà nell’undicesima Legislatura.

¹⁴⁵ Cit. in ZUCCON G., vedi sopra.

¹⁴⁶ STURLESE L., in Avanti! Del 26 marzo 1991.

3.6. Tentativi di riforma della Secondaria nell'undicesima Legislatura (1992-94)

In questa undicesima Legislatura si susseguono due governi: quello di Giuliano Amato¹⁴⁷ (28 giugno 1992 - 28 aprile 1993) e quello di Carlo Azeglio Ciampi¹⁴⁸ (28 aprile 1993 - 10 maggio 1994).

L'uno e l'altro governo poggiano su una maggioranza quadripartita: DC, PSI, PSDI, PLI; nel Governo Ciampi, solo per qualche giorno (fino al 4 maggio del 1993), parteciparono anche dei ministri del PDS¹⁴⁹ e della Federazione dei verdi, sostituiti poi da indipendenti di sinistra.

Nell'uno e nell'altro governo Ministro della Pubblica Istruzione fu la democristiana Rosa Russo Jervolino¹⁵⁰.

¹⁴⁷ On. GIULIANO AMATO (1938) è stato Presidente del Consiglio dei ministri dal 1992 al 1993 e dal 2000 al 2001. Aderì inizialmente al Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP), per poi passare al Partito Socialista Italiano (PSI), nelle cui fila fu eletto deputato dal 1983 al 1994, al fianco di Bettino Craxi, del quale fu prima antagonista, poi consigliere economico e politico e infine sottosegretario alla Presidenza del consiglio. In seguito è stato Ministro del Tesoro dal 1987 al 1989 (Governi Gorla e De Mita). All'indomani delle elezioni del 1992 fu incaricato dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro di formare il suo primo Governo. Nella fase definita *Seconda Repubblica*, sopravvive politicamente alla fine del Partito Socialista Italiano ma non aderisce a nessun partito. Per le elezioni politiche del 1994 decide di non candidarsi direttamente, ma guida un gruppo di socialisti e socialdemocratici verso l'aggregazione di centro guidata da Mariotto Segni, il Patto per l'Italia. È presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cd. Antitrust) dal 1994 al 1997. Successivamente aderisce alle posizioni del centrosinistra e si avvicina (senza mai farne parte) ai DS. Nel 1998 viene richiamato al Governo dal premier Massimo D'Alema come Ministro delle Riforme Istituzionali. Nel 1999 diviene Ministro del Tesoro e del Bilancio. Nel 2000 torna a Palazzo Chigi come Presidente del Consiglio. Dal 2001 al 2006 è senatore dell'Ulivo. Al termine delle elezioni politiche del 2006 riceve un nuovo mandato parlamentare alla Camera, con l'elezione a deputato nella circoscrizione Toscana. Si è parlato di lui come un possibile successore di Carlo Azeglio Ciampi nella carica di Presidente della Repubblica Italiana: il suo nome è stato proposto dalla Casa delle Libertà. L'Unione ha però preferito candidare Giorgio Napolitano. Nel 2006 viene nominato Ministro dell'Interno nel Governo Prodi II. Nel giugno 2008 ha pubblicamente annunciato il suo allontanamento definitivo dalla politica italiana. Nel 2009 è nominato presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani.

¹⁴⁸ CARLO AZEGLIO CIAMPI (1920) è stato il decimo Presidente della Repubblica dal 18 maggio 1999 al 15 maggio 2006. È stato governatore della Banca d'Italia dal 1979 al 1993, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del Turismo e dello Spettacolo *ad interim* (1993-1994) e Ministro del tesoro e del bilancio (1996-1999). Con la fine del suo mandato presidenziale è diventato senatore a vita. Primo Presidente del Consiglio e primo capo dello Stato non parlamentare nella storia della Repubblica, Ciampi è stato anche il secondo presidente eletto dopo essere stato governatore della Banca d'Italia preceduto da Luigi Einaudi nel 1948. In Banca d'Italia è stato per 47 anni. Dopo una militanza giovanile nel Partito d'Azione, Ciampi non ha più aderito ad alcun partito.

¹⁴⁹ Il giorno dopo il giuramento del governo PDS e FdV ritirarono i propri ministri, a causa della mancata concessione da parte del parlamento dell'autorizzazione a procedere contro Bettino Craxi e furono sostituiti da personalità indipendenti

¹⁵⁰ ROSA IERVOLINO, coniugata Russo (1936), figlia di parlamentari della Democrazia Cristiana all'Assemblea Costituente, nel 1979 divenne per la prima volta senatrice (rimarrà al Senato sino al 1992) nelle fila della DC. Fu Ministro per gli Affari Sociali durante i Governi Gorla, De Mita e Andreotti e Ministro della Pubblica Istruzione nel primo governo di Giuliano Amato e in quello di Ciampi. Diventa Presidente della Democrazia Cristiana assistette all'opera di rinnovamento portata avanti dal segretario Mino Martinazzoli che portò alla fondazione del Partito Popolare Italiano. Con le dimissioni di Martinazzoli del marzo 1994, assunse l'incarico, come Presidente del Consiglio nazionale, di reggente del partito, dilaniato da scandali e presunta corruzione. Nello stesso anno fu eletta alla Camera dei dep-

Prospetto n. 9 - *Progetti di riforma della Scuola Secondaria superiore nell'undicesima Legislatura*

| MINISTRI PUBBLICA ISTRUZIONE | PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA | | |
|------------------------------------|--|-------------------|-----------------------------------|
| | Proponenti/Primi firmatari Titolo progetti | N. atto Camera | N. atto Senato |
| ROSA RUSSO JERVOLINO | - Chiarante (PCI) Riforma della scuola secondaria superiore e innalzamento dell'obbligo scolastico | | 378 26.6.1992 |
| | - Fini (MSI-DN) Riordinamento della scuola dell'obbligo | 1673 2.10.1992 | |
| | - Fini (MSI-DN) Riordinamento della scuola media superiore | 1674 2.10.1992 | |
| | - Manieri (PSI) Norme sul prolungamento dell'obbligo scolastico | | 684 8.10.1992 |
| | - Manzini (DC) Norme sul prolungamento della scuola secondaria superiore e sul prolungamento dell'istruzione obbligatoria | | 725 29.10.92 |
| | - Pontone (MSI-DN) Ristrutturazione dell'ordinamento della scuola media | | 962 9.2.1993 |
| | - Pontone (MSI-DN) Riordino della scuola dell'obbligo | | 1106 25.3.1993 |
| | - VII COMMISSIONE Legge quadro per il riordino dell'istruzione secondaria superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico Testo unificato | | 378,684, 725, 962 16.9.1993 |

Questa Legislatura, contrassegnata da una grave crisi economica¹⁵¹, vede il progressivo sfaldamento dei partiti tradizionali (sia per lo sviluppo dello scandalo di Tangentopoli¹⁵², sia per il referendum sulla legge elettorale) e un processo di trasformazione dell'assetto partitico italiano, tanto da far parlare di un passaggio ad una Seconda Repubblica. Partiti storici come la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista

utati. Favorevole all'alleanza dell'Ulivo di Romano Prodi, fu rieletta alla Camera dei deputati nel 1996, legislatura in cui divenne durante il Governo D'Alema la prima donna della storia d'Italia ad occupare l'incarico di Ministro degli Interni. Nel 2001 viene eletta sindaco di Napoli con il sostegno dei partiti dell'Ulivo. Viene riconfermata sindaco nel 2006.

¹⁵¹ Fra i provvedimenti principali adottati dal governo Amato, per il pareggio di bilancio si ricordano una manovra finanziaria da 100.000 miliardi di lire, la più importante dal dopoguerra e il prelievo forzoso del 6% dai conti correnti delle banche italiane, nella notte tra giovedì 9 e venerdì 10 luglio 1992, legittimato "ex-post" con decreto d'urgenza l'11 luglio. (Cfr. Decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, articolo 7, in materia di *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, convertito con la Legge 8 agosto 1992, n. 359, in materia di *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*).

¹⁵² L'espressione Tangentopoli o Mani pulite designa una stagione degli Anni Novanta caratterizzata da una serie di indagini giudiziarie condotte a livello nazionale nei confronti di esponenti della politica, dell'economia e delle istituzioni italiane. Le indagini portarono alla luce un sistema di corruzione, concussione e finanziamento illecito ai partiti ai livelli più alti del mondo politico e finanziario italiano. Furono coinvolti ministri, deputati, senatori, imprenditori, perfino ex presidenti del Consiglio. Le inchieste furono inizialmente condotte da un pool della Procura della Repubblica di Milano (formato dai magistrati Antonio Di Pietro, Piercamillo Davigo, Francesco Greco, Gherardo Colombo, Tiziana Parenti, Ilda Boccassini e guidato dal procuratore capo Francesco Saverio Borrelli e dal suo vice Gerardo D'Ambrosio) e allargate a tutto il territorio nazionale, diedero vita ad una grande indignazione dell'opinione pubblica e di fatto rivoluzionarono la scena politica italiana.

lista Italiano, il PSDI, il PLI sparirono o furono fortemente ridimensionati. Il 22 gennaio 1994 nasce Alleanza Nazionale, nuova formazione della destra italiana guidata da Gianfranco Fini¹⁵³, ispirata alla destra liberale europea.

Il 22 gennaio 1994, dalle ceneri della Dc nasce il nuovo Partito Popolare guidato da Mino Martinazzoli. Però, Pierferdinando Casini, Clemente Mastella e Ombretta Fumagalli Carulli, insieme ad altri ex DC in disaccordo con la linea del segretario, danno vita al Centro Cristiano Democratico (Ccd). Il 26 gennaio Silvio Berlusconi annuncia ufficialmente di voler costituire un movimento. In febbraio il congresso della Lega Nord sancisce l'accordo Bossi-Berlusconi: si muovono così i primi passi che porteranno alla nascita del Polo per le Libertà e il Buon Governo. Sul versante opposto il Pds e i partiti di centro-sinistra firmano una dichiarazione programmatica che dà origine all'alleanza dei Progressisti.

Anche in questa legislatura la partita della riforma della scuola secondaria si gioca prevalentemente al Senato, dove il PCI (primo firmatario Chiarante), il PSI (primo firmatario Manieri e la DC (primo firmatario Manzini) depositano un proprio disegno di legge.

Il MSI-DN presenta le proprie proposte nelle due Camere (primi firmatari Fini alla Camera dei Deputati e Pontone¹⁵⁴ al Senato) e, come nella precedente legislatura, i provvedimenti presentati riguardano uno la scuola dell'obbligo e uno la scuola media superiore.

3.6.1. Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PSI, PDS, MSI-DN)

Tutte le proposte sopraelencate non sono altro che una riproposizione dei Disegni di legge della X Legislatura, esaminati nel paragrafo precedente: e tutte ripropongono le stesse posizioni maturate da tempo e che vengono nuovamente dichiarate nelle Relazioni che precedono il testo normativo.

Il PSI, che pure aveva aderito alla tesi conciliatorista del senatore Mezzapesa, dichiara nella relazione dell'on. Minieri di ritornare alle sue posizioni originarie, per le quali l'assolvimento dell'obbligo è solo una questione interna alla scuola:

¹⁵³ GIANFRANCO FINI (1952). È stato Presidente della Camera dei deputati dal 30 aprile 2008 al 15 marzo 2013. Precedentemente aveva ricoperto l'incarico di vicepresidente del Consiglio dei ministri dei Governi Berlusconi II e III; in questi governi è stato anche Ministro degli Affari Esteri. È stato segretario nazionale del Fronte della Gioventù e del Movimento Sociale Italiano - Destra Nazionale, nonché Presidente di Alleanza Nazionale per tredici anni, dalla fondazione nel 1995 fino al 2008, quando ne ha promosso lo scioglimento nel nuovo partito di centrodestra de Il Popolo della Libertà, da lui fondato insieme a Silvio Berlusconi. In polemica con la linea politica di Berlusconi, dopo alcuni mesi di forti critiche al partito, aderisce al gruppo Futuro e Libertà per l'Italia (fondato il 30 luglio 2010 da alcuni parlamentari fuoriusciti dal Popolo della Libertà) dopo il discorso alla Festa Tricolore di Mirabello del 5 settembre 2010. Dal 13 febbraio 2011 è presidente di Futuro e Libertà per l'Italia. Deputato dal 1983 al 2013 senza interruzioni, alle elezioni politiche del 2013 non viene rieletto.

¹⁵⁴ FRANCESCO PONTONE (1927) senatore ininterrottamente dalla X alla XVI Legislatura, con il MSI-DN, prima e Alleanza Nazionale e Popolo della Libertà, dopo. Confluito in Futuro e Libertà nel 2010 è rientrato nel PdL nel 2011.

“[...] la necessità di accorciare al massimo i tempi d’attuazione dell’innalzamento dell’obbligo, ci spingono a presentare il disegno di legge all’oggetto che mantiene la scelta di base del progetto elaborato da lungo tempo dai socialisti: l’espletamento dell’obbligo nell’alveo formativo scolastico, senza confusioni e sovrapposizioni di competenze con l’area di intervento delle regioni che deve intendersi come successiva alla formazione di base dei giovani e non come parallela o alternativa”¹⁵⁵.

E il PDS riforma insieme al PSI il fronte comune contro l’assolvimento dell’obbligo da parte della Formazione Professionale e nella relazione del senatore Alberici, ricorda la propria fedeltà a tale linea anche nelle vicende dell’ultimo scorcio della decima legislatura, quando fu proposta tale soluzione che, da una parte confondeva i ruoli della Scuola e della Formazione Professionale, dall’altra trasformava quest’ultima nella sua natura:

“Ci parve inaccettabile una soluzione che voleva ancora una volta fare pasticci, mescolando ruoli e funzioni, come la proposta allora avanzata in Commissione al Senato dal relatore, ma sostenuta dal PCI e dal PSI, che prevedeva per gli studenti tra quattordici e sedici anni l’ipotesi di poter realizzare obiettivi di qualità formativa e di istruzione obbligatoria anche nei corsi di Formazione Professionale. Corsi che però non sarebbero stati neppure più tali, perché integrati dagli insegnanti della scuola media superiore e dagli insegnamenti culturali, scientifici, previsti per il primo biennio della scuola secondaria superiore”¹⁵⁶.

E, come nella decima legislatura, il MSI-DN ripropone il prolungamento dell’obbligo all’interno della scuola, dopo la media inferiore, quadriennale, o mediante la frequenza alla “scuola del lavoro”, biennale, o alla scuola media superiore, quadriennale. La Formazione Professionale regionale, in questa prospettiva, viene ignorata.

3.6.2. Proposta per l’assolvimento dell’obbligo anche con la Formazione Professionale regionale (Testo Unificato della VII Commissione)

a) *Il DDL della DC*

Sul fronte opposto, quello che propone l’assolvimento dell’obbligo anche nella Formazione Professionale regionale, c’è la DC, solo la DC, che nella Relazione al DDL presentato dal senatore Manzini dichiara che il proprio provvedimento si ispira al “principio della obbligatorietà dell’istruzione”:

“È un concetto che si discosta da quello di obbligo scolastico che costringerebbe l’assolvimento all’interno di un unico sistema”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, XI Legislatura, Atto n. 684, DDL d’iniziativa dei senatori Manieri e altri Norme sul prolungamento dell’obbligo scolastico, p. 2.

¹⁵⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, XI Legislatura, Atto n. 378, DDL d’iniziativa dei senatori Alberici e altri Riforma della scuola secondaria superiore e innalzamento dell’obbligo scolastico, p. 2.

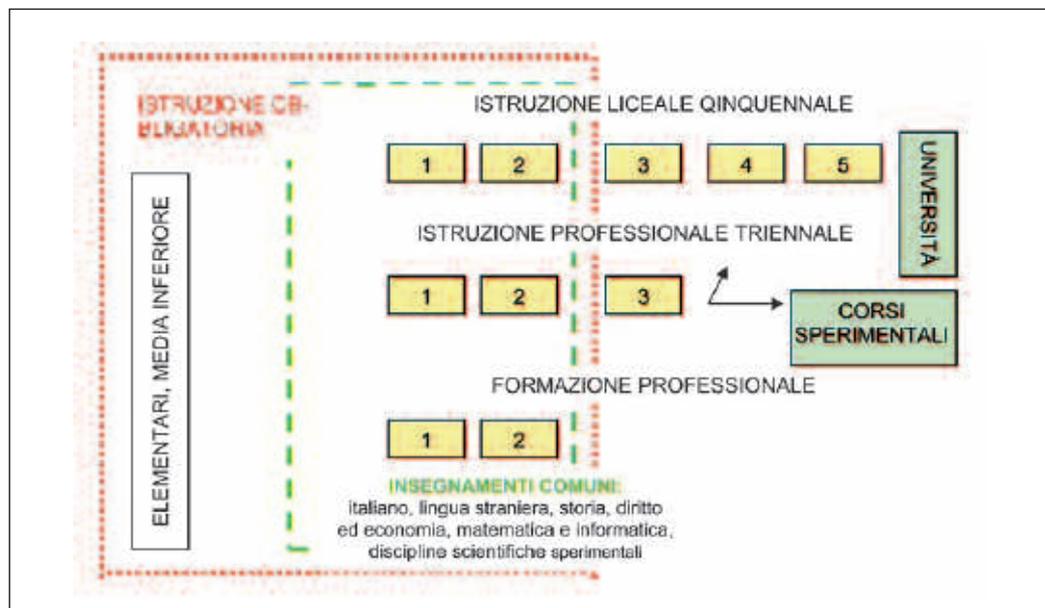
¹⁵⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA, XI Legislatura, Atto n. 725, DDL d’iniziativa dei senatori Manzini e altri Norme sull’ordinamento della Scuola Secondaria superiore e sul prolungamento dell’istruzione obbligatoria, comunicato alla Presidenza il 29 ottobre 1992, p. 5.

Infatti, senza reticenze il testo afferma che si assolve all'obbligo d'Istruzione, portato a 10 anni, attraverso due canali, cioè con la frequenza:

- dei primi due anni dei corsi di Istruzione liceale a cicli quinquennale impartita nei Licei: classico, linguistico, socio-psico-pedagogico, scientifico, scientifico-tecnologico, economico; al termine del quinquennio, a seguito di esame di stato, si consegue il diploma di maturità che consente l'accesso agli studi universitari;
- dei primi due anni dei corsi di Istruzione professionale triennali; al termine del triennio si consegue, a seguito di esame di qualifica, il diploma di Istruzione professionale che consente la partecipazione a "corsi di contenuto sperimentale di durata annuale o biennale, finalizzati al conseguimento di una specifica qualifica professionale" (art. 3, comma 7);
- dei corsi regionali di Formazione Professionale che: a) dovevano avere una durata non inferiore a due anni; b) dovevano impartire gli insegnamenti comuni al biennio della Secondaria superiore (italiano, lingua straniera, storia, diritto ed economia, matematica e informatica, discipline scientifiche sperimentali) "in modo da conseguire obiettivi tali da assicurare una preparazione culturale più ampia..."; c) dovevano essere regolati da convenzioni tra Ministro della Pubblica Istruzione d'intesa con il Ministro del Lavoro e i presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

La certificazione dell'assolvimento dell'obbligo d'istruzione spetta esclusivamente all'autorità scolastica (art. 10, comma 3).

Figura n. 23 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL della DC (Relatore sen. Manzini)



b) *Il Testo Unificato della VII Commissione*

E come nella precedente Legislatura era stata tentata una sintesi di tutte le proposte dei partiti da parte della Commissione parlamentare, così anche nella undicesima Legislatura è la VII Commissione che si impegna in una difficile mediazione con l'elaborazione di un testo unificato. La soluzione che ne deriva, frutto di un comitato ristretto, con l'apporto del Governo e di tecnici, è laboriosa e, sul piano della operatività, macchinosa. Ma forse l'unica possibile tra posizioni iniziali diverse e spesso divaricanti.

La relazione accompagnatoria del Testo Unificato, relatore Manzini, riconosce che il problema delle modalità di assolvimento dell'obbligo è stato dirimente, fuori e dentro il Parlamento:

“È noto che l'utilizzo o meno del canale della Formazione Professionale per l'assolvimento dell'obbligo è stato per molti anni motivo di forte contrapposizione fra gli studiosi e soprattutto tra i Gruppi in Parlamento”.

La relazione, inoltre, fa propria l'istanza di fondo della tesi che sostiene che l'obbligo possa essere svolto anche nella Formazione Professionale regionale: la differenziazione dei percorsi formativi, non come “rimedio” per situazioni critiche e quindi solo per alcuni ma come fenomeno strutturale e quindi potenzialmente per tutti:

“[...] differenziare l'offerta formativa non solo per chi è in ritardo o in difficoltà ma anche per situazioni di normalità e di eccellenza”.

La soluzione prospettata dal testo di conciliazione prevede:

“[...] accanto a impegnative azioni di orientamento anche specifici progetti mirati da realizzarsi nella sede degli accordi di programma e sulla base di appositi protocolli d'intesa tra Stato e Regioni”¹⁵⁸.

Questa soluzione è frutto di un cambio di prospettiva istituzionale: i problemi non vengono visti in un'ottica di contrapposizione tra centro (Istruzione) e periferia (Formazione Professionale), ma di collaborazione tra Stato e Regioni:

“Superando la storica distinzione tra Stato Regioni in merito ai problemi della istruzione e della Formazione Professionale, il provvedimento assume come punto di partenza la collaborazione tra vari soggetti istituzionali, da realizzarsi attraverso accordi di programma volti a promuovere lo sviluppo qualitativo della scuola secondaria superiore. In questa sede si individuano la distribuzione sul territorio degli indirizzi di studio, l'armonizzazione tra l'istruzione scolastica la Formazione Professionale pre e post-secondaria, la prevenzione della dispersione scolastica, il diritto allo studio, i progetti mirati, l'edilizia scolastica. Si tratta di un superamento concreto dell'attuale centralismo ministeriale a favore delle autonomie regionali e locali”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, XI Legislatura n. 378, 684, 725, e 962 A Relazione della VII Commissione Permanente (Istruzione Pubblica, Beni Culturali, Ricerca Scientifica, Spettacolo e Sport), relatore Manzini, Comunicata alla Presidenza il 16 settembre 1993, p. 5.

¹⁵⁹ Ibidem. p. 4.

Il testo della Commissione si configura come una legge-quadro, dove vengono definiti i principi ispiratori e l'intelaiatura generale, spetta "alla decretazione e ai regolamenti il compito di definire qualitativamente competenze e funzioni". Questa architettura generale poggia su due pilastri: la struttura della Scuola Secondaria superiore e la collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali.

La Scuola Secondaria superiore ha durata quinquennale e si articola in Licei e Istituti Professionali e d'arte, che si articolano in una pluralità di indirizzi (art. 6, comma 1) da definirsi con successivo decreto ministeriale (comma 3). Il Ministero provvederà anche a definire i piani di studio (art. 7, comma 1) relativamente a 3 aree tematiche: a) linguistica, letteraria, artistica; b) storica, giuridica, economica; c) matematica, scientifica, tecnologica (comma 3). Gli Istituti Professionali rilasciano al terzo anno un diploma di primo livello, utile per l'eventuale conseguimento di una qualifica professionale regionale. La durata dell'istruzione obbligatoria è prorogata a 10 anni (art. 8, comma 1) e si assolve mediante la frequenza positiva dei primi due anni della secondaria (comma 2); è prosciolto chi ha compiuto il sedicesimo anno di età o chi è stato dieci anni nella istruzione obbligatoria (comma 3).

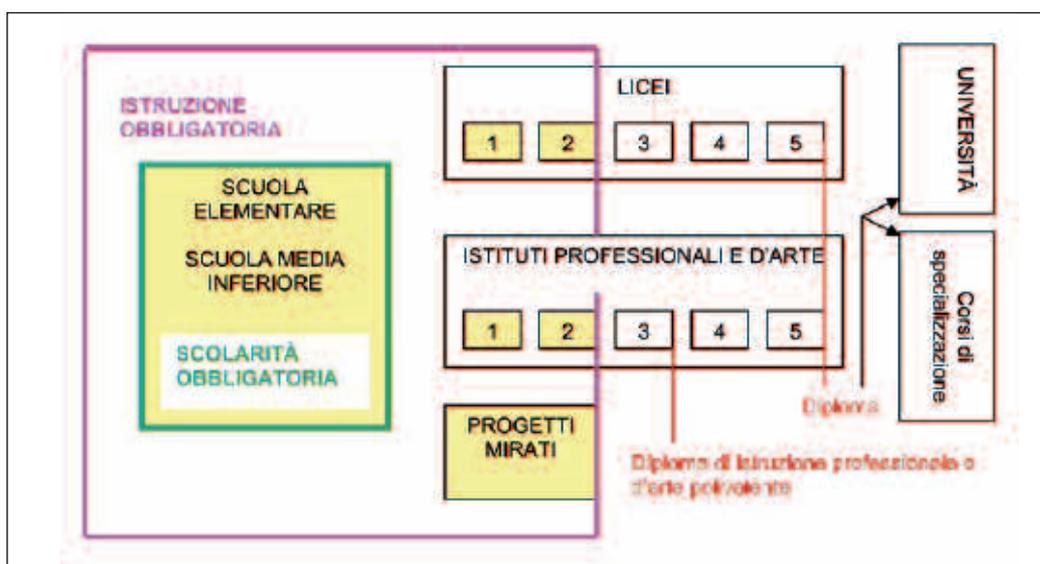
La collaborazione tra Stato-Regioni ed Enti locali si realizza attraverso Accordi di programma, che definiscono per il territorio di propria competenza: a) la distribuzione degli indirizzi di studio; b) le modalità di armonizzazione e di utilizzo integrato delle risorse tra le offerte del sistema della Secondaria superiore e quelle della Formazione Professionale regionale; c) le modalità di attuazione di progetti extra-curricolari e di orientamento scolastico; d) i servizi per l'attuazione del diritto allo studio; e) le modalità di cooperazione e di collaborazione tra i soggetti istituzionali sociali e formativi la programmazione degli interventi di edilizia scolastica; f) "azioni di prevenzione della dispersione e di supporto alla effettiva attuazione dell'obbligo di istruzione" (art. 2, comma 1).

Quest'ultima tipologia di intervento viene realizzata attraverso Progetti mirati. Le finalità di tali progetti riguardano oltre al recupero di ritardi ed abbandoni e al conseguimento della licenza media per i prosciolti dall'obbligo d'Istruzione anche "ad una prima Formazione Professionale di base orientata al lavoro". I progetti possono essere promossi o per iniziativa autonoma delle scuole o per effetto degli accordi di programma e possono essere realizzati o dalle scuole o "mediante convenzioni con le strutture di Formazione Professionale o con altre istituzioni educative e formative".

La nostra è una ricostruzione sintetica, anzi una semplificazione di un testo tortuoso (tipico di compromessi parlamentari) che afferma quasi di sfuggita, con imbarazzo e comunque in sordina (quasi che dirlo chiaramente e a voce alta possa irritare e fa recedere qualcuno dagli accordi raggiunti), che è possibile assolvere l'obbligo prolungato a 10 anni anche nella Formazione Professionale. Un obbligo, quindi che non si può chiamare scolastico ma d'Istruzione. Finalmente, anche se attraverso un percorso bizantino di scatole cinesi, la Formazione Professionale regionale è entrata nel Sistema d'Istruzione nazionale. Comunque rispetto alla mediazione Mezzapesa

abbiamo fatto passi avanti; lì, infatti, la certificazione dell'assolvimento dell'obbligo per i corsi sperimentali ad ordinamento speciale veniva rilasciata dal Ministero della Pubblica Istruzione qui, invece, "le attività connesse con l'attuazione dell'obbligo d'istruzione" rimangono di esclusiva competenza regionale (art. 2, comma 5). Naturalmente non è in ballo la competenza istituzionale, ma la natura della Formazione Professionale, la sua identità di sistema formativo. Il Testo Unificato della VII Commissione viene approvato il 22 settembre 1993 e trasmesso alla Camera, dove diventa l'Atto n. 3158. L'interruzione della legislatura, il 14 aprile 1994, soffoca anche questo ennesimo tentativo di riforma.

Figura n. 24 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel Testo Unificato della VII Commissione



3.7. Tentativi di riforma della Secondaria nella dodicesima Legislatura (1994-96)

Dalle elezioni del 27 e 28 marzo 1994 esce vincitore il Polo per le Libertà e il Buon Governo guidato da Silvio Berlusconi¹⁶⁰ sull'Alleanza dei Progressisti¹⁶¹ di

¹⁶⁰ Il Polo del Buon Governo era una coalizione elettorale di centro-destra che comprendeva essenzialmente Forza Italia e Alleanza Nazionale e si presentava unicamente nei collegi uninominali centro-meridionali; in quelli centro-settentrionali, invece, era presente la coalizione rappresentata dal Polo delle Libertà, che si componeva di Forza Italia e Lega Nord, mentre AN si presentava da sola. Entrambe le coalizioni sostenevano la leadership di Silvio Berlusconi, leader di Forza Italia. In quota Forza Italia furono candidati esponenti del CCD di Casini.

¹⁶¹ L'Alleanza dei Progressisti riuniva questi soggetti politici: Partito Democratico della Sinistra (PDS): partito-guida della coalizione, di natura post-comunista; Alleanza Democratica (AD): soggetto trasversale di centrosinistra di natura laico-riformista; Cristiano Sociali: forza riformista, situata all'ala sinistra del filone culturale cattolico; Federazione dei Verdi: forza di stampo ambientalista; La Rete:

centro sinistra, guidata da Achille Occhetto e del Patto per l'Italia del centro¹⁶², guidato da Mariotto Segni¹⁶³.

L'11 maggio il Governo giura nelle mani del Presidente Scalfaro e pochi giorni dopo ottiene la maggioranza al Senato grazie ai voti di alcuni senatori a vita¹⁶⁴. Ma il I Governo Berlusconi non dura nemmeno un anno; infatti, una proposta del Guarda-

movimento che si caratterizzava per un forte impegno contro la mafia e a favore della legalità; Partito della Rifondazione Comunista (PRC): forza di ideologia euro-comunista; Partito Socialista Italiano (PSI) (fino al 1994): ciò che rimaneva del PSI; Rinascita Socialista: forza politica nata da una scissione della sinistra socialista dal PSI. Il simbolo era dato dalla scritta PROGRESSISTI su sfondo bianco con una striatura tricolore. concorrenza con quelli della coalizione. Dopo l'insuccesso alle elezioni politiche del 27 e 28 marzo 1994, l'alleanza cessò praticamente di esistere.

¹⁶² Il Patto era costituito da: Partito Popolare Italiano, Patto Segni, Partito Repubblicano Italiano, Unione Liberaldemocratica, indipendenti socialisti e socialdemocratici quali Giuliano Amato e Giulio Tremonti. Dopo gli scarsi risultati riportati in occasione delle elezioni politiche del 1994 la coalizione di "centro" si è sciolta: Il Partito Popolare Italiano, sotto la guida del nuovo leader Rocco Buttiglione avviò un processo di confronto tanto con il centro-destra quanto con la sinistra. Il partito risultò così spaccato in due forti correnti, una favorevole all'alleanza con il Polo della Libertà (guidata dallo stesso Buttiglione) ed una favorevole al confronto con i Progressisti (guidata da Gerardo Bianco). La crisi si concluse con la fuoriuscita di Buttiglione dal partito, che portò con sé lo "scudo crociato" e diede vita ai Cristiani Democratici Uniti. Il Patto Segni subì scissioni verso Forza Italia (Giulio Tremonti e Alberto Micheli) e aderì a L'Ulivo con la quale si presentò nel 1996 sotto le insegne di Rinnovamento Italiano. A partire dal 1999 tuttavia il piccolo partito scelse l'alleanza con la Casa delle Libertà nel 2001. Nel 2004 invece il partito, divenuto Patto dei Liberaldemocratici, corse sganciato dai principali schieramenti. Il Partito Repubblicano Italiano di Giorgio La Malfa, dopo essersi presentato con il PPI all'interno de L'Ulivo nel 1996 (eleggendo 2 deputati e 2 senatori), nel 2001 scelse di aderire alla Casa delle Libertà, in stretta alleanza con Forza Italia. L'Unione Liberaldemocratica di Valerio Zanone è confluita nella Federazione dei Liberali Italiani ed è entrata a far parte de L'Ulivo come membro di Unione Democratica. I gruppi di matrice socialista e socialdemocratica sono confluiti chi in Unione Democratica (e poi ne I Democratici), chi nel Centro Cristiano Democratico, chi in Forza Italia, chi nei Socialisti Democratici Italiani, chi nei Democratici di Sinistra.

¹⁶³ MARIOTTO SEGNI detto Mario (1939), come suo padre, il Presidente della Repubblica Antonio, cominciò a svolgere la sua attività politica nella Democrazia Cristiana. Ha ricoperto l'incarico di Sottosegretario all'Agricoltura nel secondo Governo Craxi e nel sesto Governo Fanfani. Nel 1992 Segni fondò, sull'onda del successo del Referendum abrogativo del 1991, il movimento Alleanza Democratica, per promuovere i referendum per la modifica della Legge elettorale da proporzionale in maggioritaria e provocare un rinnovamento radicale nel sistema politico italiano. Il 23 marzo del 1993 abbandonò la DC, colpita dall'inchiesta Mani Pulite. Grazie al sostegno di alcuni leader del centrosinistra italiano, tra cui Achille Occhetto e numerosissimi esponenti della società civile, la consultazione referendaria che si tenne il 18 aprile del '93 superò il quorum e si concluse con la vittoria del "sì". In breve tempo Mario Segni divenne uno dei leader politici più amati ed apprezzati dall'elettorato italiano. Nel 1994 fondò, separandosi da AD, un nuovo movimento politico, il Patto Segni, che non ebbe molta fortuna. Nel 1996, in occasione delle elezioni politiche annunciò il suo ritiro dall'attività parlamentare italiana e tornò all'insegnamento universitario. Ciò che rimaneva del suo partito si federò con la Lista Dini, alleata col centrosinistra. Rientrò sulla scena politica nel 1999 quando fuse quel che rimaneva del suo partito con Alleanza Nazionale sotto il simbolo de L'Elefantino. Il pessimo risultato conseguito in quelle consultazioni (10% delle preferenze) portò alla successiva (e definitiva) divisione tra AN e il "Patto". Mario Segni ha sempre avversato gli eccessi del berlusconismo ma, fedele alla sua estrazione di cattolico e liberale, non ha mai voluto accettare avances neppure dall'Ulivo.

¹⁶⁴ In seguito a due sconfitte elettorali, Occhetto lascia la guida del Pds, che viene assunta da Massimo D'Alema.

sigilli Alfredo Biondi¹⁶⁵ che riforma in senso garantista le norme sulla custodia cautelare e gli avvisi di garanzia desta forti malumori nella Lega Nord, che si dissocia pubblicamente dalla decisione e presenta alla Camera, il 17 dicembre, una mozione di sfiducia. Il 22 dicembre il Premier presenta le dimissioni al Capo dello Stato, che il 13 gennaio 1995 conferisce a Lamberto Dini, già Ministro del Tesoro, l'incarico di formare un nuovo esecutivo.

Prospetto n. 10 - *Progetti di riforma della Scuola Secondaria superiore nella dodicesima Legislatura*

| MINISTRI PUBBLICA ISTRUZIONE | PROGETTI DI LEGGE DI RIFORMA | | |
|------------------------------|---|-------------------|--------------------|
| | Proponenti/Primi firmatari Titolo progetti | N. atto Camera | N. atto Senato |
| D'ONOFRIO LOMBARDI | - Bergonzi (PRC) Norme per il riordino dell'istruzione secondaria superiore | | 676 25.7.1994 |
| | - Salvi (Progressisti ¹⁶⁶) Legge quadro per il riordino dell'istruzione secondaria superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico | | 931 29.9.1994 |
| | - D'Onofrio (Ministro della P.I.) Elevazione dell'obbligo scolastico e riordino degli ordinamenti scolastici | | 1093 4.11.1994 |
| | - Palombi (CCD) Legge quadro per il riordino dell'istruzione secondaria superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico | | 1167 23.11.1994 |
| | - Folloni (DC) Riforma della scuola secondaria superiore e prolungamento dell'obbligo scolastico | | 1420 23.2.1995 |
| | - Lorenzi (Lega Nord) Legge quadro per un riordino graduale dell'istruzione scolastica e universitaria | 1566 30.3.1995 | |

Quello presieduto da Dini viene definito “governo tecnico” per la presenza di personalità scelte al di fuori della politica attiva. Lo appoggiano Partito Popolare, Lega e PDS, con l'astensione del Polo. Ma nemmeno questo esecutivo ha vita lunga: il 26 ottobre si vota alla Camera la mozione di sfiducia presentata dal Polo contro il Governo Dini, che viene respinta grazie all'astensione del gruppo di Rifondazione Comunista, persuaso dall'annuncio di Dini di dimettersi una volta approvata la

¹⁶⁵ On. ALFREDO BIONDI (1928) avvocato e parlamentare di lungo corso (dal 1968 al 1972, e poi ininterrottamente dal 1979 al 2008). È stato più volte Ministro e vicepresidente dell'assemblea di Montecitorio. Nel V Governo Fanfani, dal 1° dicembre 1982 al 4 agosto 1983, fu Ministro senza Portafoglio, con delega per il coordinamento interno delle politiche comunitarie. Nel I Governo Craxi, dal 4 agosto 1983 al 31 luglio 1985, fu Ministro senza Portafoglio con delega per l'Ecologia. Fu segretario del Partito Liberale Italiano nel 1985-1986. Eletto nelle liste di Forza Italia, diventa Ministro alla Giustizia, durante il I Governo Berlusconi (1994): è in queste circostanze che – nel mese di luglio – presenta il cosiddetto *decreto salvaladri*, che apre le porte a numerosi detenuti di Tangentopoli. Il decreto viene ritirato in seguito alle dimissioni del pool dei magistrati di Milano e alla intensa protesta popolare. Dal 2004 è Presidente del Consiglio Nazionale di Forza Italia, massimo organo collegiale del partito. Dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008 viene eletto senatore nelle liste di Forza Italia per la Regione Liguria. Nel 2008 non è reinserito nelle liste del Popolo della Libertà per le elezioni parlamentari. Il 26 ottobre 2010 lascia la Direzione Nazionale del PDL, per la mancanza di dibattito interno al partito e per una visione a sua detta feudale. È presidente dell'Unione liberale di centro, l'associazione liberale promossa da Raffele Costa.

¹⁶⁶ Vedi nota 161.

Legge Finanziaria. La manovra viene approvata il 22 dicembre. Il 30 dello stesso mese il Presidente del Consiglio rimette il mandato nelle mani di Scalfaro, che però rinvia il Governo alle Camere. Due settimane dopo, a seguito di nuove dimissioni, il Capo dello Stato avvia le consultazioni per formare un nuovo esecutivo. Consultazioni che, non avendo successo, conducono allo scioglimento anticipato delle Camere. Anche in questa legislatura è il Senato ad occuparsi prevalentemente dalla riforma della Secondaria e del prolungamento dell'obbligo.

3.7.1. Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PRC)

Il 25 luglio del 1994 Rifondazione Comunista, pur facendo parte del cartello elettorale e del gruppo parlamentare dei Progressisti, presenta un DDL che si muove su traiettorie diverse da quelle del suo principale alleato. Il testo, primo firmatario il senatore Bergonzi¹⁶⁷, ripropone la tesi tradizionale della sinistra sull'assolvimento dell'obbligo, prolungato a 10 anni, esclusivamente nell'ambito del primo biennio della Scuola Secondaria.

Una secondaria che, in base al principio dell'egualitarismo – una Scuola per tutti che diventa una Scuola uguale per tutti – deve avere una struttura unitaria (*“sono progressivamente soppressi, [...], tutti gli attuali istituti di istruzione post-obbligatoria”*, art. 2, comma 2).

Il primo biennio viene chiamato di orientamento; il triennio successivo, invece, di indirizzo. Infatti, i primi due anni in cui, come detto, si assolve l'obbligo, sono destinati a *“completare la cultura di base e fornire gli strumenti conoscitivi per le successive scelte dello studente”* (art. 6), il corso triennale alla scelta di campi disciplinari di indirizzo (scienze umane, scienze naturali fisiche e matematiche, scienze della tecnica e delle tecnologie, delle arti) e di settori di specializzazione, due o più per indirizzo (art. 9). L'organizzazione degli studi, sia per il biennio sia per il triennio, si articola in: a) un'area comune; b) attività di orientamento; c) attività formative e di indirizzo; d) attività elettive e facoltative (art. 7). Naturalmente questo paradigma comune viene declinato in termini di ore in maniera diversa, sia nel biennio sia nel triennio (ad es. il primo anno è interamente destinato alle discipline dell'area comune, che nel triennio occuperanno almeno un terzo del tempo globale della didattica).

E la Formazione Professionale? Mai nominata, né nel testo del DDL né nella relazione che lo accompagna.

Dobbiamo, per completezza, dare conto anche di una proposta di un parlamentare leghista, il sen. Lorenzi. Il DDL n. 1566, del 30 marzo 1995 porta solo la sua firma e quindi la proposta va considerata come un'iniziativa personale, senza coinvolgimenti del partito di provenienza.

¹⁶⁷ On. PIEGIORGIO BERGONZI (1947), insegnante è stato eletto al Senato, nelle fila del Partito di Rifondazione Comunista, nella XI, XII e XIII Legislatura.

Si tratta di una proposta sui generis, abbastanza lontana dai paradigmi a cui ci hanno abituato i Disegni di Legge esaminati. Come rivela il titolo (“*Legge quadro per un riordinamento graduale dell’istruzione scolastica e universitaria*”) il provvedimento propone una riforma globale dell’intero sistema formativo, “*un nuovo ordinamento strutturale della scuola*”, come dice la Relazione accompagnatoria.

Figura n. 25 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del PRC (Relatore sen. Bergonzi)

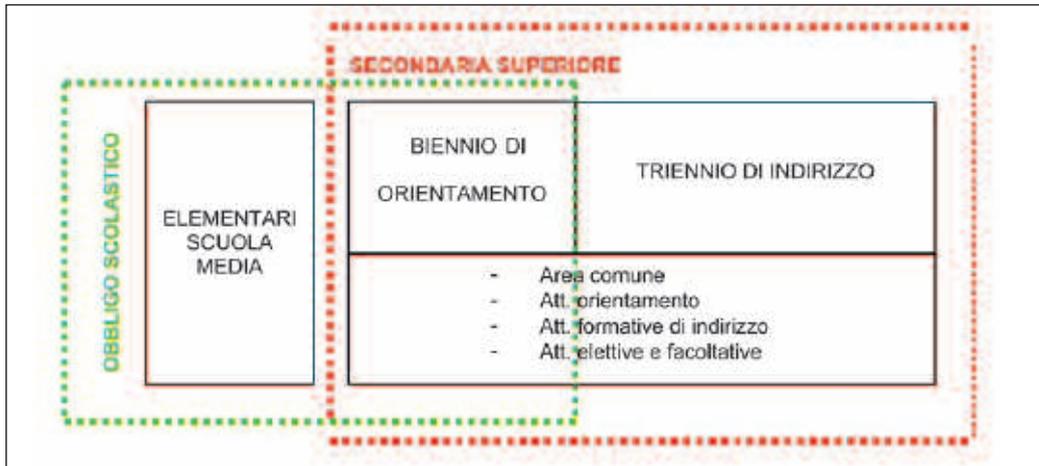
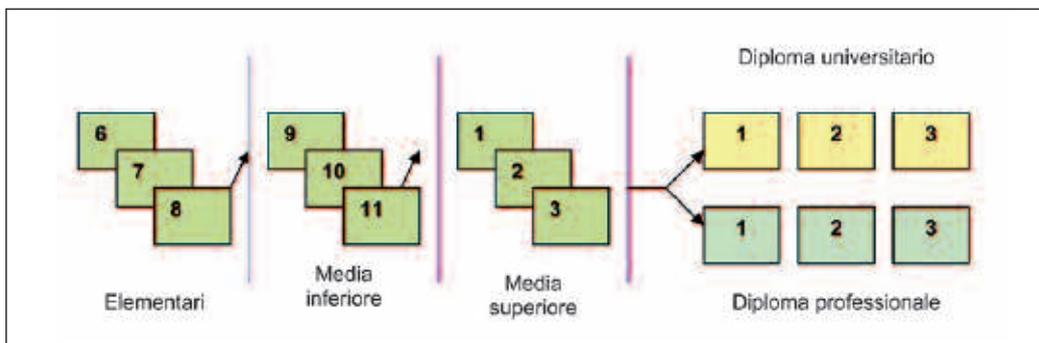


Figura n. 26 - Riforma del Sistema formativo nel DDL della Lega Nord (Relatore sen. Lorenzi)



L’obbligo scolastico è portato a 9 anni, articolati in cicli triennali successivi: oltre la scuola materna (resa obbligatoria pur prevedendo la facoltà di deroga) da tre a cinque anni, la scuola elementare dal sesto anno di età; la scuola media inferiore dal nono anno e la scuola media superiore dal dodicesimo anno. Esaurito il ciclo scolastico obbligatorio lo studente può scegliere tra un percorso triennale che porta ad un diploma universitario, articolato in diversi indirizzi di studio (classico, scientifico, tecnologico, artistico, linguistico) o a un diploma professionale (geometra, ragioniere, perito...). Anche l’Istruzione universitaria risponde alla logica triennale:

viene articolata, infatti, in un triennio per il conseguimento della Laurea e un triennio per il dottorato. Non solo non sono previsti legami con il sistema formativo, ma in tutto il documento l'espressione Formazione Professionale non compare mai.

3.7.2. Proposte per l'assolvimento dell'obbligo anche nella Formazione Professionale

In questa dodicesima Legislatura si allarga il fronte dei soggetti politici che reputa possibile, con tante cautele e condizioni, assolvere l'obbligo prolungato a 10 anni anche in percorsi della Formazione Professionale regionale.

La manifestazione parlamentare di questa posizione avviene con modalità diverse: con la riproposizione integrale (Progressisti e Popolari) o con modifiche (CCD) del Testo Unico della VII Commissione della XI Legislatura o con un testo nuovo (Ministro della Pubblica Istruzione, on. D'Onofrio).

a) I DDL dell'Alleanza dei Progressisti e dei Popolari

Il DDL del gruppo parlamentare dell'Alleanza dei progressisti, denominazione con cui, come ricordato, la sinistra si era presentata alle elezioni politiche, riproduce esattamente il Testo Unificato approvato dal Senato nella XI Legislatura. Nella relazione accompagnatoria del documento, il sen. Salvi¹⁶⁸, primo firmatario, motiva così questa scelta:

“...l'ampia convergenza realizzata al senato sulle linee generali di provvedimento e la confermata urgenza dell'innalzamento dell'obbligo suggeriscono la ripresentazione integrale del testo al fine di accelerare i tempi per l'approvazione di una riforma inderogabile della scuola secondaria superiore”¹⁶⁹.

Anche il Partito Popolare Italiano riproduce integralmente il testo della VII Commissione nel suo DDL (primo firmatario il sen. Folloni), con qualche modifica di carattere esclusivamente formale.

Nella relazione accompagnatoria sono evidenziate le linee essenziali ereditate dal dibattito e dal confronto degli anni precedenti e confluite nel Testo Unificato della XI Legislatura:

“... l'unitarietà, ma non l'unicità della scuola secondaria; l'orientatività come caratteristica in qualche modo intrinseca alla scuola dell'adolescente; la necessità di un rapporto con la dimensione della professionalità o quanto meno della pre-professionalità. Vengono quindi confermate le scelte relative all'innalzamento dell'obbligo dell'istruzione al sedicesimo anno; il riconoscimento del sistema della Formazione Professionale come risorsa soprattutto in vista di un più efficace impegno contro la dispersione scolastica”.

¹⁶⁸ On. CESARE SALVI (1948), dal 1979 al 2011 è stato professore ordinario di diritto civile all'Università di Perugia, per poi passare alla cattedra di diritto privato nella stessa Università. Eletto in Parlamento per il PDS nell'XI e XII Legislatura, per i DS nella XIII e XIV, nella XV Legislatura è stato capogruppo di Sinistra Democratica. Attualmente è Presidente del Consiglio nazionale della Federazione della Sinistra.

¹⁶⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA XII Legislatura, DDL n. 931, d'iniziativa dei senatori Salvi e altri, *Legge quadro per il riordino dell'istruzione secondaria superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico*, comunicato alla Presidenza il 29 settembre 1994, p. 2.

b) *Il DDL del CCD*

Il DDL del CCD, primo firmatario il sen. Palombi, a prima vista sembrerebbe una “riscrittura” del Testo Unificato elaborato dal relatore Manzini per conto della VII Commissione. Invece il CCD, pur riproponendo quel copione vi inserisce poche ma significative modifiche, che penalizzano la Formazione Professionale. Nell’art. 1 si afferma:

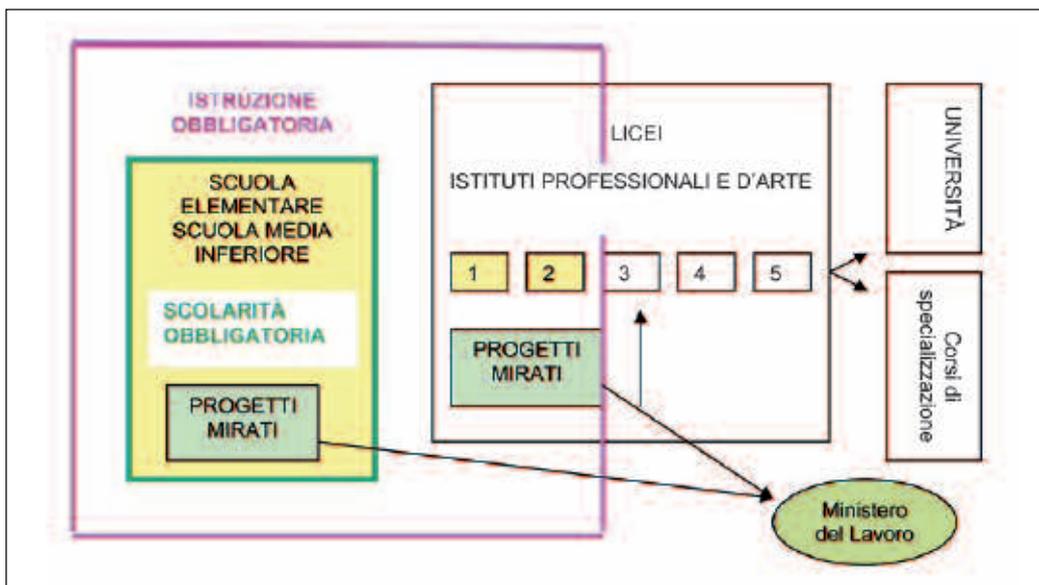
“L’istruzione obbligatoria, prolungata a complessivi 10 anni, si assolve o mediante frequenza positiva dei primi due anni della scuola superiore o mediante progetti mirati da realizzare nella scuola secondaria di primo o secondo grado d’intesa con le strutture della Formazione Professionale”.

Nell’ambito della Scuola Media, per gli studenti che abbiano superato il quindicesimo anno di età, i corsi mirati consistono in “*moduli integrativi ai piani di studio, aperti anche ad attività preprofessionali, attuate in convenzione con strutture apposite della Formazione Professionale*” (art. 3, comma 1, lett. a).

Nell’ambito del primo biennio della Secondaria superiore i corsi mirati sono “*specifici corsi di studio che...consentano la frequenza di quote orarie relative alla Formazione Professionale scuola-lavoro*” (art. 3, comma 1, lett. b).

Nell’uno e nell’altro caso le iniziative sono promosse da “*accordi quadro nazionali e specifiche programmazioni regionali*”. Agli studenti prosciolti dall’obbligo attraverso i corsi mirati “*è rilasciata apposita attestazione dalle scuole pubbliche*” (art. 6, comma 4).

Figura n. 27 - *Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del CCD (Relatore sen. Palumbo)*



Le modifiche introdotte da questo DDL all'impianto del DDL della VII Commissione penalizzano la Formazione Professionale, perché non la considerano nella sua dignità di processo formativo autonomo, ma semplicemente come percorso per l'acquisizione di abilità operative. Come dire: invece di fare uno stage in azienda i ragazzi passano qualche ora in un Centro di Formazione Professionale e regista della operazione è la Scuola; è nell'ambito della Scuola che si realizzano i corsi mirati; ed è la Scuola a rilasciare la certificazione dell'assolvimento dell'Istruzione obbligatoria. E la Formazione Professionale? In posizione sussidiaria, chiamata a dare un contributo, naturalmente di natura "operativa"!

c) *Il DDL del Ministro della Pubblica Istruzione*

Il Ministro D'Onofrio¹⁷⁰ presenta al Senato il 4 novembre 1994 il DDL "*Elevazione dell'obbligo scolastico e riordino degli ordinamenti scolastici*"¹⁷¹. È un testo che fissa "*i principi informatori e le linee portanti, demandandone la concreta attuazione alla normativa regolamentare*"¹⁷².

La Secondaria si articola: a) in una formazione a ciclo unitario, di durata quinquennale, finalizzata alla successiva formazione universitaria e post-secondaria; b) una formazione a cicli articolati triennale e biennale, finalizzati, il primo ad un più rapido accesso al lavoro, anche con ulteriori interventi della Formazione Professionale regionale, il secondo all'accesso alla formazione universitaria o a corsi di perfezionamento o specializzazione¹⁷³, istituiti mediante convenzioni o accordi tra Ammi-

¹⁷⁰ On. FRANCESCO D'ONOFRIO (1939), professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico all'Università degli studi di Roma "La Sapienza", avvocato, inizia la sua carriera politica nelle file della Democrazia Cristiana. Viene eletto per la prima volta al Senato nella IX Legislatura (1983). Nel 1987, 1992 e 1994, viene invece eletto alla Camera dei deputati. Entra a far parte del VII Governo Andreotti in qualità di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri; nel 1991 gli viene conferita la delega alle Riforme Istituzionali ed agli Affari Regionali. In seguito allo scioglimento della DC, D'Onofrio fonda il CCD con Pier Ferdinando Casini e Clemente Mastella e fa parte dello schieramento di centrodestra Polo delle Libertà. Nel primo governo Berlusconi diventa Ministro della Pubblica Istruzione. Nel 1996 D'Onofrio viene eletto al Senato ed è nominato capogruppo del CCD a Palazzo Madama. Fra il 2001 e il 2006 ricopre l'incarico di capo dei senatori del Biancofiore, gruppo parlamentare che vede uniti il CCD di Casini ed il CDU di Buttiglione e che darà vita nel 2002 ad un soggetto politico comune, insieme a Democrazia Europea, l'Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (UDC). Nel 2006 viene eletto senatore ed è capogruppo dell'UDC.

¹⁷¹ Di concerto col Ministro dell'Interno (Maroni) col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica (Paglierini) col Ministro del Tesoro (Dini) col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (Mastella) col Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (Podestà), col Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali (Urbani).

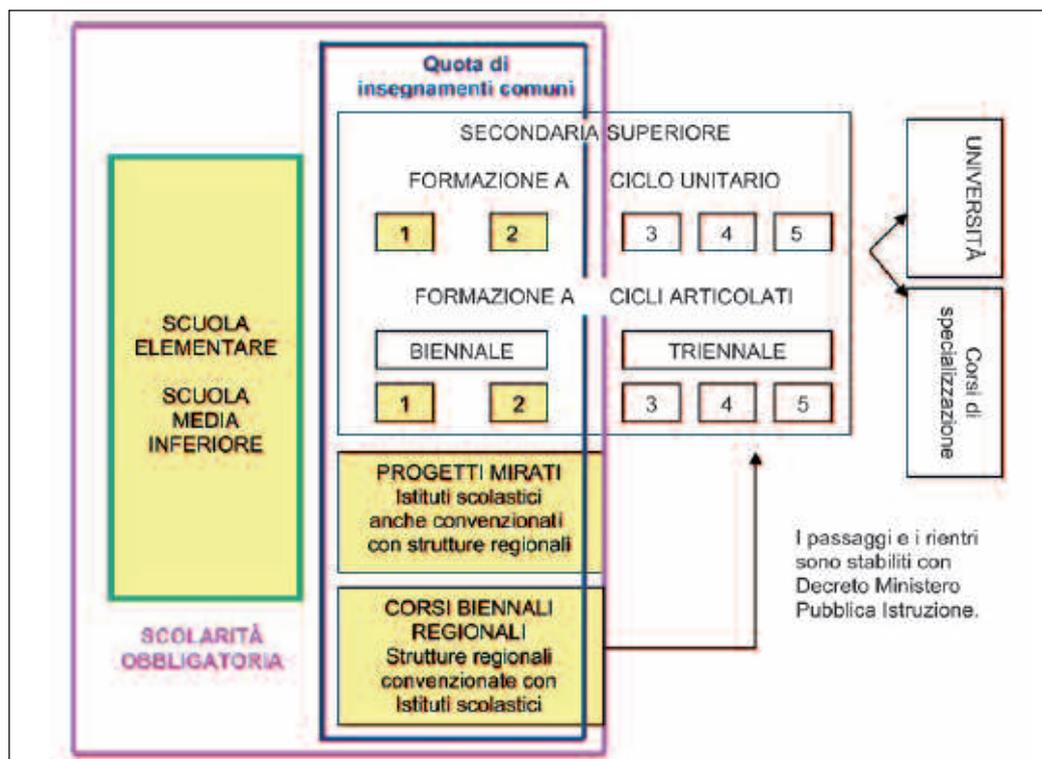
¹⁷² SENATO DELLA REPUBBLICA, XII Legislatura, DDL n. 1093, presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione D'Onofrio, *Elevazione dell'obbligo scolastico e riordino degli ordinamenti scolastici*. Relazione p. 4.

¹⁷³ Cfr. L. n. 236/93 *Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione*, art. 9 comma 15.b.bis[16] "I rapporti di cui al comma quindicesimo interessano soggetti che hanno assolto l'obbligo scolastico e si realizzano: [...] b-bis) per gli utenti forniti di diploma di istruzione secondaria superiore che frequentino corsi postsecondari di perfezionamento o specializzazione, mediante esperienze pratiche previste nei relativi piani di studio, da effettuare presso aziende; i corsi sono istituiti sulla base di convenzioni o accordi tra l'amministrazione scolastica o le singole scuole e le regioni interessate, anche in relazione alle proposte delle associazioni dei datori di lavoro, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori mag-

nistrazione scolastica o singole scuole e le Regioni e le Università (con “esperienze pratiche da realizzare presso aziende”, art. 5). L’obbligo scolastico (art. 1) viene portato a 10 anni e si assolve:

- a) con la frequenza ai primi due anni della media superiore;
- b) nei corsi biennali del sistema regionale: “sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni presso le strutture di Formazione Professionale regionale convenzionate con le istituzioni scolastiche del territorio e comunque nel rispetto di standard di qualità formativi definiti dallo Stato” (art. 1, comma 7);
- c) nei “progetti mirati”: “percorsi personalizzati, modulari e flessibili [...] tali progetti sono attivati dalle istituzioni scolastiche, anche sulla base delle richieste delle famiglie, e possono essere realizzati mediante convenzioni con le strutture di Formazione Professionale individuate in sede di programmazione” (ibidem).

Figura n. 28 - Riforma della Scuola Secondaria superiore nel DDL del Ministro della Pubblica Istruzione



giormente rappresentative a livello nazionale e degli ordini professionali; i rapporti tra le singole Istituzioni scolastiche e le aziende interessate ai corsi sono regolati da specifiche convenzioni; mediante la stipula di appositi accordi o convenzioni con le Università, le attività di formazione svolte nei corsi possono valere come crediti formativi utili ai fini della prosecuzione degli studi nei corsi universitari finalizzati al conseguimento dei diplomi universitari”.

Nei due anni in cui si assolve l'obbligo, a prescindere dal canale formativo in cui si assolve, gli alunni avranno “*una quota di insegnamenti comuni tendenti a fornire, pur nella diversità del rapporto tra contenuti e obiettivi specifici dei corsi di studio, un livello di formazione generale omogeneo*” (art. 2, comma 3). I criteri e le modalità per i passaggi degli studenti da un ordinamento ad un altro o per i rientri nel sistema scolastico da parte degli allievi della Formazione Professionale sono stabiliti con Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione (art. 4).

3.8. *La via amministrativa alle riforme*

Il risultato dell'impasse descritto è ben noto: il nostro Paese è l'unico dell'area OCSE¹⁷⁴ a non aver adottato nel dopoguerra una strategia complessiva di rinnovamento dell'Istruzione secondaria a causa del conflitto a somma zero registratosi tra i decisori politici.

Alla inconcludenza della discussione parlamentare, però, fortunatamente, ha fatto riscontro l'attivismo del governo.

Infatti, le poche novità di rilievo (nel senso di incisive e significative sotto il profilo strategico) sono state introdotte per via amministrativa da parte dei Ministri della Pubblica Istruzione.

Per prima, nel 1986, ha imboccato questa strada l'allora Ministro della Pubblica Istruzione, on. Falcucci¹⁷⁵, presentando un progetto di revisione dei programmi dei primi due anni delle Superiori che prevedeva la razionalizzazione, la ristrutturazione e l'accorpamento dei vari indirizzi e istituti¹⁷⁶. Anche il Ministro successivo ha privi-

¹⁷⁴ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) o *Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD* e *Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE*, è un'organizzazione internazionale di studi economici per i Paesi membri, Paesi sviluppati aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali dei Paesi membri. La nascita dell'organismo (1948), inizialmente come Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), fu dovuta all'esigenza di dar vita a forme di cooperazione e coordinamento in campo economico tra le Nazioni europee nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Con la creazione delle Comunità Europee (CEE e CEEA) nel 1957 l'OECE fa posto all'OCSE (1961) che supera il ruolo di organizzazione europea e allarga la sua azione verso obiettivi di integrazione e cooperazione economica e finanziaria tra i maggiori Paesi del così detto Occidente. L'OCSE ha sede a Parigi e conta attualmente 34 Paesi membri: oltre ai fondatori dell'OECE (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Turchia) sono entrati a farne parte, nell'ordine: Repubblica Federale Tedesca, Spagna, Canada, Stati Uniti, Giappone, Finlandia, Australia, Nuova Zelanda, Messico, Repubblica Ceca, Corea del Sud, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Cile, Estonia, Israele.

¹⁷⁵ On. le FRANCA FALCUCCI (1926) eletta ininterrottamente nelle file della Democrazia Cristiana (iscritta fin dal 1944) dalla V Legislatura (iniziata nel giugno 1968) alla X (terminata nell'aprile del 1992) è stata vice-segretario del partito (1975-1976), per alcuni giorni Segretario Nazionale (1976) e poi Ministro della Pubblica Istruzione (1982-1987) con Fanfani, Craxi e di nuovo con Fanfani.

¹⁷⁶ In particolare veniva introdotto il Liceo Linguistico nell'ambito dello scientifico, l'Istruzione tecnica era riorganizzata in tre grandi settori, quella professionale veniva strutturata in un biennio co-

legiato la via amministrativa, in particolare con due sperimentazioni: il Progetto Brocca e il “Progetto ’92”¹⁷⁷.

3.8.1. Le innovazioni sperimentali: il Progetto Brocca e il Progetto ’92

Il “Progetto Brocca” (dal nome del Sottosegretario alla Pubblica Istruzione, Beniamino Brocca¹⁷⁸ che coordinò la commissione ministeriale autrice del progetto) è uno studio per la revisione del sistema didattico pubblico italiano¹⁷⁹.

Istituita nel 1988, la commissione Brocca ricevette inizialmente dal Ministro Giovanni Galloni¹⁸⁰ il mandato di “revisionare” i programmi dei primi due anni della Secondaria superiore, in vista del prolungamento dell’Istruzione obbligatoria al sedicesimo anno d’età. L’anno seguente, in cui la commissione fu confermata dal successivo Ministro Sergio Mattarella¹⁸¹, si ebbe il primo esito concreto, cioè l’elabora-

mune agli altri tipi di scuola, dopo il quale o si frequenta un terzo anno per ottenere la qualifica, o si accede all’Istruzione tecnica fino al diploma, era abolita la scuola magistrale ed erano quinquennalizzati l’Istituto magistrale, il Liceo Artistico e l’Istituto d’Arte. Oltre a ciò, si introduceva l’articolazione area comune/area di indirizzo, il rapporto orario tra le due veniva fissato in 25 a 10 e l’unità-oraria era stabilita in 50 minuti. Nei programmi veniva potenziata l’area degli insegnamenti scientifici, era aggiunta l’informatica, veniva rafforzata la formazione linguistica e reso autonomo l’insegnamento dell’educazione civica. Il progetto ministeriale costituiva una novità importante per l’apertura alle acquisizioni della cultura moderna, per l’adeguamento alle esigenze della programmazione e della interdisciplinarietà e per l’accoglimento dell’organizzazione in area comune e di indirizzo. D’altra parte, oltre a vari limiti di carattere contenutistico, metodologico e strutturale, esso lasciava irrisolti alcuni nodi di fondo quali: la fattibilità di un percorso interamente amministrativo di riforma dei programmi, la natura del biennio come ciclo conclusivo dell’istruzione obbligatoria e/o di avvio verso successive fasi del grado secondario, il rapporto tra Scuola e Formazione Professionale.

¹⁷⁷ I due progetti sono stati realizzati sulla base dell’art. 3 del DPR 31 maggio 1974, n. 419, *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti* (cfr. Supplemento Ordinario alla G.U. 13 settembre 1974, n. 239).

¹⁷⁸ On. BENIAMINO BROCCA (Padova 1936), del gruppo parlamentare della DC, è stato deputato alla Camera dalla VII Legislatura (1976) alla X (1992). È stato Sottosegretario di Stato alla Pubblica Istruzione ininterrottamente dal 30 luglio 1987 al 28 giugno 1992 sotto i Governi Gorla, De Mita e Andreotti (VI e VII).

¹⁷⁹ Cfr. sulla materia: GENOVESI G., *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2006; PISCOPO U., *La scuola del regime*, Guida, Napoli 2006; DECOLLANZ G., *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla Legge Casati alla riforma Moratti*, Laterza, Roma-Bari 2000; VERTECCHI B., *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*, Franco Angeli, Milano 2001; REDI SANTE DI POL, *Il sistema scolastico italiano*, Marco Valerio, Torino 2002; SEMERARO A., *Il sistema scolastico italiano*, Carocci, Roma 1999; CORBI E., SARRACINO V., *Scuola e politiche educative in Italia dall’Unità a oggi*, Liguori, Napoli 2003; D’AMICO N., *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna 2009.

¹⁸⁰ On. GIOVANNI GALLONI (1927), professore universitario, tra i fondatori della corrente di sinistra della Democrazia Cristiana (1953), fu anche vicepresidente del partito e due volte vicesegretario, nel 1965 e nel 1977. Ricoprì l’incarico di Ministro della Pubblica Istruzione dal 28 luglio 1987 al 22 luglio 1989 (nei Governi Gorla e De Mita). È stato direttore de “*Il Popolo*” (1982-1986). Galloni fu anche membro (1990-1994) del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), di cui fu vicepresidente fino alla revoca dell’incarico, nel 1991, da parte dell’allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga.

¹⁸¹ On. SERGIO MATTARELLA proviene da famiglia di tradizione democratico cristiana: figlio di Bernardo Mattarella e fratello di Piersanti. Deputato dal 1983, diviene Ministro dei Rapporti con il Parlamento nei Governi De Mita e Gorla, al dicastero della Pubblica Istruzione nel Governo Andreotti VI. Direttore de “*Il Popolo*” (1992-1994) Mattarella è stato uno dei principali rappresentanti del rinnova-

zione dell'area comune del biennio. Ricostituita nel 1990 dal Ministro Gerardo Bianco¹⁸² nel 1991 il mandato fu esteso ai piani di studio del triennio. Nel 1992 la commissione concluse i suoi lavori durante il dicastero di Riccardo Misasi¹⁸³.

Il "Progetto '92", avviato anch'esso nel 1988 ad iniziativa della Direzione generale dell'Istruzione professionale sotto forma di sperimentazione nazionale assistita, è stato recepito come nuovo ordinamento con decreti ministeriali del 1992¹⁸⁴ (per il triennio iniziale di qualifica) e 1994¹⁸⁵ (per il biennio terminale post-qualifica)¹⁸⁶.

La filosofia, comune ai due progetti era quella prevalente a livello internazionale ormai da tempo – almeno dalla metà degli Anni '70 – e che sosteneva che la società contemporanea richiedesse a livello di Istruzione secondaria:

- una più ampia e solida cultura generale; competenze metodologiche e trasversali (cross-curriculum competencies) idonee a comprendere e gestire il cambiamento delle professionalità e dell'organizzazione del lavoro;
- la ricomposizione dei saperi disciplinari lungo assi progettuali e culturali di indirizzo ben definiti e ben rappresentati nella stessa struttura dei curricula.

Dal punto di vista della struttura dei curricula i due progetti, chiamati "Progetto Brocca" quello relativo agli Istituti Tecnici e "Progetto '92" quello relativo agli Istituti Professionali, si sono mossi secondo una logica convergente poiché non solo hanno in comune la medesima area di insegnamenti comuni nel biennio, ma soprat-

mento della Democrazia Cristiana che portò alla formazione del Partito Popolare Italiano. Porta il suo nome la riforma della Legge elettorale in senso maggioritario (giornalisticamente nota anche con l'appellativo di *Mattarellum*) approvata nell'agosto del 1993. Nel 1996, con la nuova legislatura a maggioranza ulivista, viene eletto capogruppo dei deputati popolari. Durante il Governo D'Alema I ha assunto la carica di vicepresidente del Consiglio, mentre nei successivi Governo D'Alema II e Governo Amato II è stato Ministro della Difesa. Nel 2001 viene rieletto alla Camera dei deputati nelle liste della Margherita. Alle elezioni politiche del 2006 è riconfermato deputato per la lista dell'Ulivo. Nel 2011 è stato eletto Giudice della Corte costituzionale.

¹⁸² GERARDO BIANCO (1931) è un politico italiano, esponente della Democrazia Cristiana, del Partito Popolare Italiano, della Margherita e della Rosa per l'Italia; è stato deputato in diverse Legislature (V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV) dal 1968 al 2006. È stato inoltre Ministro della Pubblica Istruzione, di cui occupò il Ministero nel Governo Andreotti VI. Nel 1994 venne eletto deputato europeo a Strasburgo del Partito Popolare Italiano. Bianco ha guidato il Partito Popolare per tre anni contribuendo alla nascita dell'Ulivo e all'elezione di Romano Prodi alla carica di Presidente del Consiglio. Per le elezioni politiche 2006 è stato rieletto alla Camera dei deputati nella lista dell'Ulivo. Nel 2008 ha aderito al progetto centrista della Rosa per l'Italia, svincolato dai poli.

¹⁸³ RICCARDO MISASI (1932-2000) è stato deputato DC e Ministro della Pubblica Istruzione (1970-1972) e tra il 1991 ed il 1992 è Ministro degli Interventi Straordinari per il Mezzogiorno durante il Governo Andreotti VI.

¹⁸⁴ Vedi D.M. 24 aprile 1992.

¹⁸⁵ Vedi D.M. 15 aprile 1994.

¹⁸⁶ Accanto a questi due progetti, va poi ricordato il vasto movimento verso l'innovazione che si è espresso negli Anni '80 e '90 principalmente attraverso due canali: a) le sperimentazioni autonome di ordinamento e struttura (maxisperimentazioni); b) le sperimentazioni nazionali assistite promosse dalla Direzione generale dell'Istruzione tecnica, da quella dell'Istruzione classica, scientifica e magistrale e dall'Ispettorato dell'istruzione artistica. Su un piano più limitato si pongono, infine, le cosiddette minisperimentazioni consistenti spesso nel prolungamento dello studio della lingua straniera o in altri microinterventi di modesta entità.

tutto hanno entrambi operato una drastica riduzione della frammentazione dei percorsi (rispettivamente quinquennali e triennali), privilegiando una formazione più equilibrata ed omogenea (meno pratico-applicativa come quella prevista negli Istituti Professionali prima del “Progetto ’92”). Il Prospetto 11 mette a confronto, a titolo esemplificativo, la gamma dei vecchi e dei nuovi indirizzi in un settore importante come quello degli studi di tipo economico-amministrativo sia nell’Istruzione Tecnica che in quella Professionale.

Prospetto n. 11 - *Confronto tra indirizzi del vecchio ordinamento e quelli del Progetto Brocca e del Progetto '92*

| ISTRUZIONE TECNICA | |
|---|---------------------------------------|
| INDIRIZZI TRADIZIONALI | INDIRIZZI DEL PROGETTO BROCCA |
| 1. Amministrativo | 1. Liceo economico ¹⁸⁷ |
| 2. Amministrativo industriale | |
| 3. Periti aziendali e corrispondenti in lingue estere | |
| 4. Programmatori | |
| 5. Istituti tecnici per il turismo | |
| ISTRUZIONE PROFESSIONALE - TRIENNIO INIZIALE | |
| INDIRIZZI TRADIZIONALI | PROGETTO '92 |
| 1. Addetto agli uffici assicurativi | 1. Operatore della gestione aziendale |
| 2. Addetto alla contabilità d'azienda | |
| 3. Addetto alle aziende di spedizione e trasporto | |
| 4. Applicato ai servizi amministrativi | 2. Operatore della impresa turistica |
| 5. Stenodattilografo | |
| 6. Addetto agli uffici turistici | |
| 3. Accompagnatrice turistica | |
| 4. Accompagnatore turistico | |

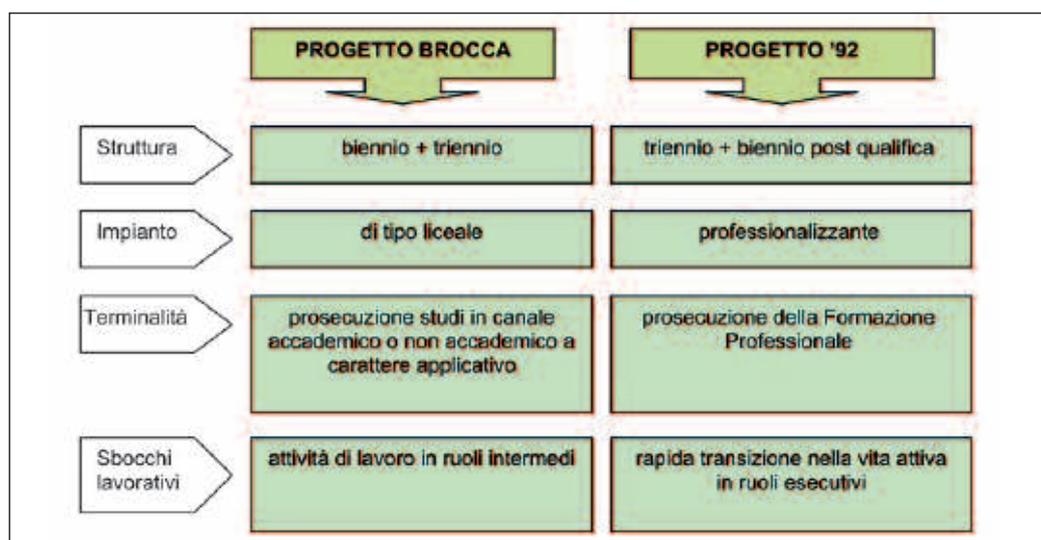
La differenza tra i due progetti sta soprattutto nel diverso grado di terminalità dei titoli e di interfacciamento con il mondo del lavoro che essi presentano:

- a) i percorsi quinquennali (biennio più triennio) del Progetto Brocca hanno una vocazione e un impianto di tipo liceale, nel senso che preparano:
 - alla prosecuzione degli studi in un canale accademico (corsi universitari di Diploma e di Laurea);
 - alla prosecuzione della formazione in un canale non accademico a carattere applicativo (corsi post secondari teorico-pratici del tipo di quelli largamente diffusi in quasi tutti gli altri Paesi dell’area OCSE, ma assenti in Italia);
 - ad attività di lavoro, in posizioni professionali intermedie, fortemente intrecciate con iniziative di Formazione Professionale Continua;

¹⁸⁷ Il Progetto Brocca prevedeva nella sua versione iniziale (1991) un solo indirizzo nell’area economica. Successivamente, in sede di redazione dei programmi del triennio (1992), la maggioranza della Commissione ha ritenuto tale soluzione troppo drastica ed ha optato per due indirizzi: l’economico-aziendale e il linguistico aziendale. Un compromesso continuistico. Nel 1994 è stato reintrodotta anche l’indirizzo turistico.

- b) i percorsi triennali e quinquennali dell'Istruzione professionale (triennio più biennio post qualifica) del Progetto '92 hanno una vocazione e un impianto professionalizzanti e preparano:
- ad una rapida transizione al lavoro, in ruoli professionali di tipo esecutivo, con uscite alla fine del terzo e del quinto anno;
 - alla prosecuzione della Formazione Professionale, pur senza escludere quella accademica, lungo itinerari essenzialmente legati all'attività di lavoro, nella prospettiva della Formazione Continua.

Figura n. 29 - *Struttura dell'Istruzione Tecnica (Progetto Brocca) e dell'Istruzione Professionale (Progetto '92)*



3.8.2. Gli Istituti Professionali e il Progetto '92: dall'antagonismo all'interazione con la FP

a) *Il Triennio*

Il Progetto '92, relativamente al triennio dell'Istruzione Professionale, è diventato nuovo ordinamento, come già ricordato, dopo una sperimentazione di quattro anni, con il D.M. 24 aprile 1992¹⁸⁸ ed è stato esteso a regime a tutte le classi iniziali dei corsi di qualifica a partire dall'anno scolastico 1995-96¹⁸⁹. I risultati della sperimentazione sono stati adottati da tutte le Scuole e da tutte le classi nell'a.s. 1997-98 (cfr. Tab. n. 7).

¹⁸⁸ Cfr. G.U. 21.5.1992 Supplemento Ordinario n. 77.

¹⁸⁹ Il nuovo ordinamento è stato adottato con questa progressione: a) a.s. 1992-93 - Tutti i corsi nei quali già è attuata la sperimentazione "Progetto '92" seguiranno i nuovi programmi; b) a.s. 1993-94 - L'attuazione dei nuovi programmi ed orari interessa almeno il 40% di tutte le prime classi dei corsi di qualifica funzionanti in ciascuna scuola; c) a.s. 1994-95 - L'attuazione dei nuovi programmi ed orari sarà estesa alla totalità delle prime classi dei corsi funzionanti.

Il giorno precedente, il 23 aprile, il Consiglio nazionale della Pubblica Istruzione¹⁹⁰ aveva espresso parere positivo per la sua messa a regime, rilevando che “la trasformazione proposta è innovazione opportuna”.

Il percorso formativo triennale si articola in un biennio unitario ed un terzo anno (definito monoennio) a scelta dell’allievo destinato al conseguimento di un Diploma statale di qualifica professionale di primo livello.

Tabella n. 7 - Adozione del nuovo ordinamento relativo al triennio di qualifica da parte delle Scuole e delle classi dell’Istruzione professionale

| Anno scolastico | % scuole | Classi I | Classi II | Classi III |
|-----------------|----------|----------|-----------|------------|
| 1988-89 | 11,7 | 182 | - | - |
| 1989-90 | 27,2 | 539 | 169 | - |
| 1990-91 | 41,6 | 1.017 | 518 | 158 |
| 1991-92 | 50,4 | 1.280 | 844 | 470 |
| 1992-93 | 62,9 | 1.564 | 1.200 | 815 |
| 1993-94 | 100,0 | 3.176 | 1.430 | 1.122 |
| 1994-95 | 100,0 | 5.230 | 2.903 | 1.337 |
| 1995-96 | 100,0 | tutte | 4.781 | 2.716 |
| 1996-97 | 100,0 | tutte | tutte | 4.472 |
| 1997-98 | 100,0 | tutte | tutte | tutte |

Conseguito il biennio i giovani possono iscriversi:

- direttamente ad un terzo anno dell’Istruzione professionale per il conseguimento del Diploma di qualifica;
- direttamente ai corsi triennali affini di altro ordine di studi;
- con esami integrativi, al terzo anno di qualsiasi Scuola Secondaria di II grado.

Il triennio comprende tre aree di apprendimento (cfr. Fig. n. 31):

- un’area comune con finalità formative di base a carattere umanistico e scientifico: “[...] l’area comune si riferisce a quegli insegnamenti che anche a seguito del dibattito della riforma dell’istruzione secondaria sono stati individuati come indispensabili per garantire l’acquisizione, a prescindere dall’ordine e dal tipo di studi seguiti, di quel bagaglio culturale di base da ritenere imprescindibile per un corso di studi di ordine superiore alla scuola media”¹⁹¹. Le ore settimanali complessive di quest’area sono 22;

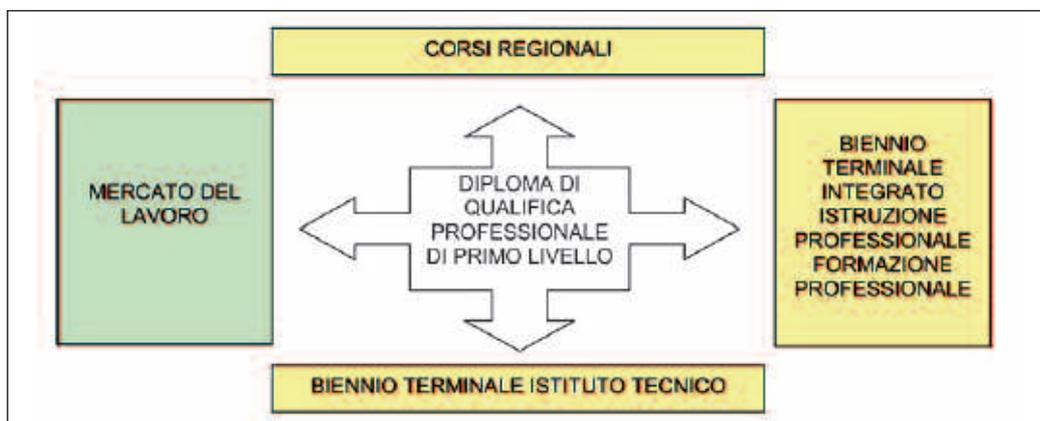
¹⁹⁰ Creato dal DPR n. 416 del 31 maggio 1974, il Consiglio nazionale della Pubblica Istruzione, organo consultivo del Ministero, ha ereditato parte delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio superiore della Pubblica Istruzione (istituito nel 1847 e confermato dalla Legge Casati nel 1859), dal Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti (istituito nel 1907) e dal Consiglio di disciplina (istituito nel 1947). I suoi ruoli furono ripeterimetrati dall’articolo 25 del D.lgs. 297/1994, il “testo unico” delle norme in materia di istruzione.

¹⁹¹ Circolare Ministeriale 23 giugno 1992, n. 206, *Nuovi programmi ed orari d’insegnamento negli istituti professionali di Stato*.

- un'area di indirizzo differenziata nei settori tecnologici fondamentali e operativi per 14 ore complessive settimanali;
- un'area di approfondimento di 4 ore settimanali complessive, obbligatorie per tutti gli allievi, finalizzata prioritariamente al perseguimento del recupero culturale del gruppo classe nel primo anno. In II e III classe, tale area che è la novità di maggior rilievo, può essere utilizzata per approfondimenti professionali specifici, sia mediante lo svolgimento di appositi moduli didattici, sia mediante apporti esterni all'Istruzione scolastica (interventi di rappresentanti altamente qualificati che esercitano la professione nei rispettivi settori produttivi – attività di pubbliche relazioni – stages aziendali in convenzione con le imprese, ecc.).

Al termine del triennio lo studente, se vuole continuare la sua formazione, ha davanti due possibilità (cfr. Fig. n. 30): l'accesso al biennio terminale dell'Istituto tecnico o continuare il percorso nell'Istruzione professionale frequentando un corso post-qualifica che si conclude con un Diploma di qualifica. Tali corsi erano stati previsti dalla L. n. 754, del 27 ottobre 1969 (ex Legge F. Sullo), con lo scopo primario di consentire anche a chi avesse frequentato l'Istruzione professionale di poter accedere all'Università. Ma questi corsi rappresentano una istituzione obsoleta.

Figura n. 30 - Possibilità di accessi per chi ha conseguito il Diploma di Qualifica Professionale di primo livello



Per veder riconosciuto in via ordinamentale detto biennio occorre attendere il D.M. 15/4/94 "Programmi e orari di insegnamento per i corsi post-qualifica degli istituti professionali di Stato".

Il curriculum dei nuovi corsi post-qualifica è peraltro strutturato in maniera identica a quella prevista in via sperimentale: un biennio caratterizzato da due pacchetti formativi, l'uno di organizzazione scolastica, l'altro di competenza regionale coerentemente integrati. Più precisamente sono organizzate in sede scolastica 900 ore annuali: l'area delle discipline comuni di formazione umanistica e scientifica 15 ore settimanali; l'area delle discipline di indirizzo.

Infatti, la revisione dei programmi del triennio impongono al corso di qualifica un ribaltamento dei vecchi equilibri formativi (a tali corsi, infatti, era stato affidato il compito di ampliare la formazione culturale per sopperire alle carenze dei corsi di qualifica e cercare in questo modo di rendere meno difficile l'impatto con l'Università). Inoltre, un percorso formativo a spiccata vocazione professionale pone problemi di riparto di competenze con il sistema regionale.

La C.M. 21/5/91 n. 135, in alternativa ai vecchi corsi post-qualifica, propone un nuovo percorso come oggetto di sperimentazione: "Gli Istituti Professionali presso i quali si concluda nel presente anno la sperimentazione assistita possono chiedere per l'attivazione dal 1991/92 il biennio post qualifica sperimentale"¹⁹².

b) *Il biennio post-qualifica e la terza area*

Per veder riconosciuto in via ordinamentale il biennio post-qualifica occorre attendere il D.M. 15/4/94 "Programmi e orari di insegnamento per i corsi post-qualifica degli istituti professionali di Stato".

Il curriculum dei nuovi corsi post-qualifica è peraltro strutturato in maniera identica a quella prevista in via sperimentale: un biennio caratterizzato da due pacchetti formativi, l'uno di organizzazione scolastica, l'altro di competenza regionale coerentemente integrati. Più precisamente: sono di competenza scolastica 900 ore annuali: 1- l'area delle discipline comuni di formazione umanistica e scientifica (15 ore sett.); 2- l'area delle discipline di indirizzo (15 ore sett.). È invece di competenza regionale l'area di professionalizzazione (da 300 a 450 ore) detta terza area (cfr. Fig. n. 31). L'attività didattica della prima e seconda area si svolge in cinque giorni settimanali. La quota di curriculum relativa all'intervento regionale si svincola dalle logiche organizzative della scansione settimanale del tempo-scuola. Ad essa resta riservato, di norma, un giorno di ciascuna settimana e moduli intensivi da svolgere nei modi e nei tempi definiti in sede progettuale, tenuto anche conto delle scadenze connesse all'effettuazione degli esami di maturità. L'area di professionalizzazione¹⁹³ è svincolata dalle logiche organizzative degli orari settimanali ed è articolata in moduli intensivi incentrati sulla pratica lavorativa e su esperienze maturate in stage (almeno 120 ore) presso aziende e/o attività produttive. I percorsi che caratterizzano la terza area in via principale si attuano attraverso convenzioni con le Re-

¹⁹² In effetti la C.M. in questione prevedeva anche una quarta opzione definita "Corsi surrogatori". La circolare descriveva i corsi surrogatori in questi termini: "si tratta più che di una alternativa, di una offerta surrogatoria da attivare in casi di difficoltà di realizzazione di corsi biennali integrati. Il sistema scolastico ovvierà all'assenza di offerte regionali con interventi di integrazione, anche, ove possibile, d'intesa con organismi produttivi. Per gli interventi formativi della terza area si farà ricorso a consulenti esterni alla scuola, ovvero si farà ricorso a docenti particolarmente competenti: in tal caso le ore di lezione verranno retribuite in eccedenza all'orario di cattedra, per rendere di fatto possibili flessibilità ed articolazioni degli interventi".

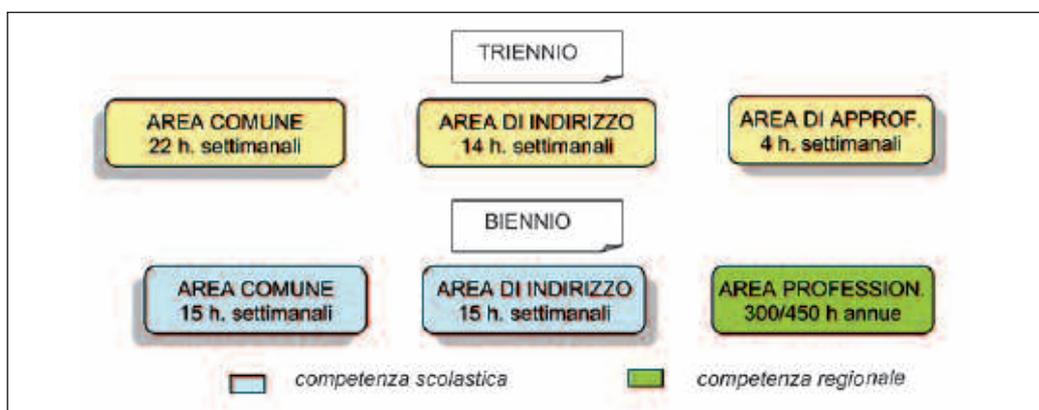
¹⁹³ Le attività di professionalizzazione di cui sopra vanno recepite nell'ambito della programmazione annuale degli Istituti Professionali e fanno parte dei Piani dell'offerta formativa, in quanto curricolari e concorrenti a determinare le valutazioni in itinere e finali degli alunni. Circolare Ministeriale 23 giugno 1992, n. 206.

gioni. Al termine del biennio post-qualifica, si consegue il diploma di Scuola Secondaria superiore e una qualifica professionale regionale. Il biennio post-qualifica rappresenta nella dinamica delle vicende istituzionali che stiamo ricostruendo una tappa fondamentale. L'Istruzione e la Formazione Professionale non si rapportano più solo in termini antagonisti e concorrenziali, ma di collaborazione. Il termine "interazione", che tanta fortuna conoscerà nei decenni a seguire, viene qui declinato per la prima volta.

La Circolare Ministeriale n. 135 del 1991 parla di:

“superamento del parallelismo conflittuale dei rapporti tra istruzione professionale e formazione regionale, sulla base del rispetto delle diverse vocazioni istituzionali e quindi della programmazione di un'offerta formativa integrata”.

Figura n. 31 - La struttura dell'Istruzione Professionale dopo il Progetto '92



4. La riforma dei Fondi strutturali e del FSE (1994)

4.1. I Memorandum sull'Istruzione e la Formazione (1991)

Nel 1991, tra novembre e dicembre, la Commissione presenta al Consiglio tre Memorandum sulla Formazione; più precisamente sull'Istruzione¹⁹⁴, sull'insegnamento aperto e a distanza¹⁹⁵ e sulla Formazione Professionale¹⁹⁶.

Tutti e tre i documenti prendono le mosse da questa constatazione: negli Anni '90 tendono ad accentuarsi i mutamenti (profondi) che hanno segnato il decennio precedente: la mondializzazione delle attività economiche, la ristrutturazione delle

¹⁹⁴ COM (91) 349 def. del 5 novembre 1991, *Memorandum sull'istruzione superiore nella Comunità Europea*.

¹⁹⁵ COM (91) 388 def. del 12 novembre 1991, *Memorandum sull'insegnamento aperto e a distanza nella Comunità Europea*.

¹⁹⁶ COM (91) 397 def. del 18 dicembre 1991, *Memorandum sulla Formazione Professionale nella Comunità Europea per gli anni '90*.

imprese e l'accentuazione della dimensione tecnologica. I progressi della scienza e della tecnologia e la loro applicazione nelle imprese, nelle amministrazioni e nella vita quotidiana costituiscono il maggiore incentivo a rafforzare il differenziale competitivo europeo attraverso gli investimenti sul capitale umano. Pertanto, oltre a costituire un volano per lo sviluppo e la competitività europea sul mercato globale, la valorizzazione delle risorse umane è tanto più importante e urgente se si prendono in considerazione tre fattori chiave che costituiscono il principale oggetto di osservazione dei tre Memorandum: la carenza di manodopera qualificata; il trend di invecchiamento medio della popolazione attiva; la necessità di una politica di coesione economica e sociale in cui l'Istruzione e la Formazione Professionale giocano un ruolo decisivo di sviluppo solidale sia nel sostegno delle categorie svantaggiate sia nella convergenza della politica regionale.

Sebbene ricorra a più riprese l'idea che le politiche di Istruzione e Formazione Professionale possono costituire una leva importante nella lotta contro la disoccupazione e l'emarginazione sociale, il problema della disoccupazione nei Memorandum non riveste ancora carattere di assoluta e urgente priorità. L'accento, infatti, è sull'importanza del "ruolo crescente del capitale intangibile".

Il contesto socioeconomico degli Anni '90 sarà contraddistinto decisamente dal ruolo crescente di quello che può essere definito il "capitale intangibile" – senza il quale il capitale fisico (le macchine e le attrezzature) non può essere efficace – vale a dire non solo le qualifiche professionali e le competenze tecnologiche, ma anche le capacità di organizzazione e la cultura imprenditoriale¹⁹⁷.

4.2. *Il Libro bianco di Delors*

Ma di lì a poco lo scenario sociale ed economico dell'Europa stava drasticamente mutando.

Nell'estate del 1993 erano ormai palesi i segni di una congiuntura economica ristagnante: la recessione, che colpiva le economie dei Paesi europei più deboli già dal 1991, non risparmiava ormai neppure Paesi come la Germania, alle prese con il processo di ricostruzione avviato nei nuovi Länder.

Le ricorrenti crisi monetarie avevano dato vita a svalutazioni e attacchi speculativi alle valute europee¹⁹⁸, tali da minacciare la crisi del Sistema Monetario Europeo

¹⁹⁷ Cfr. par. 15,9. Il testo continua così: "Il 'capitale umano' europeo costituisce pertanto una forza di creatività e di dinamismo dello spazio comunitario e deve essere considerato come una risorsa comune che deve essere sviluppata attraverso la mobilità, lo scambio e la collaborazione. Lo spazio europeo deve essere costruito come uno spazio concorrenziale, un mercato, ma anche come uno spazio di valorizzazione e di mobilitazione delle competenze di tutti i suoi protagonisti".

¹⁹⁸ Il fenomeno speculativo dell'estate 1992 coinvolse la Lira italiana e la Sterlina britannica. Il Governo italiano, retto da Amato, il 13 settembre decise di svalutare il cambio di riferimento della valuta nazionale complessivamente del 7%, in particolare la Lira in sé fu svalutata del 3,5%, mentre le altre valute furono rivalutate del 3,5%. Zd. Il 16 settembre dello stesso anno il Governo britannico decise di far uscire la moneta nazionale dallo SME. Il giorno dopo la medesima decisione fu presa dal Governo italiano.

proprio alla vigilia dell'entrata in vigore della seconda fase dell'Unione economica. Il ristagno finanziario produceva un pesantissimo riflesso sull'occupazione che nel 1993 arriva a contare 16 milioni di disoccupati.

Nonostante il protagonismo politico e le ambizioni "federali" di Delors cominciassero nel 1993 ad essere malviste da più Paesi membri, le fosche previsioni economiche inducevano i Capi di Stato e di Governo a dare mandato alla Commissione di presentare per la fine di quell'anno un "Libro Bianco" su una strategia a medio termine per la crescita, la competitività e l'occupazione.

La Commissione Delors¹⁹⁹ rispondeva all'incarico con un vero e proprio programma politico di costruzione europea, volto a promuovere l'attuazione di un modello di sviluppo europeo alternativo a quello consolidato. Dopo un'approfondita analisi delle diverse forme della disoccupazione congiunturale (connessa al rallentamento della crescita), tecnologica (dovuta alla sfasatura tra velocità del progresso tecnico e la capacità di anticipare e prevedere le nuove esigenze), strutturale (derivante dall'alto costo del lavoro poco qualificato, dalla scarsa flessibilità del mercato del lavoro, da strutture occupazionali superate in relazione alla concorrenza da parte dei nuovi paesi in via di industrializzazione), il Libro bianco indica che:

"[...] l'attuale modello di sviluppo della Comunità sta portando ad una combinazione subottimale di due delle sue grandi risorse, e cioè lavoro e natura. È necessario che la Comunità analizzi come promuovere la crescita economica in condizioni sostenibili, in un modo cioè che comporti una maggiore intensità occupazionale e una minore intensità di energia e un minor consumo di risorse naturali" (COM (93) 700 def. 169).

La doppia sfida disoccupazione/inquinamento, può ricevere risposte non contraddittorie valorizzando le ricchezze immateriali dell'Europa e creando le condizioni per uno sviluppo sostenibile.

I legami tra protezione dell'ambiente e crescita dell'occupazione non si limitano allo sviluppo della cosiddetta industria verde, ritenuta peraltro uno dei futuri bacini di occupazione insieme a quello dei nuovi servizi sociali, ma mirano soprattutto ad avviare congiuntamente una trasformazione strutturale del sistema economico europeo mediante una riduzione del prelievo obbligatorio sul fattore lavoro, finanziata attraverso un aumento delle tasse che gravano sull'utilizzo delle risorse naturali e sui processi produttivi ad alto impatto ambientale. In tal senso le indicazioni

¹⁹⁹ Non era un momento facile per la Commissione guidata da Delors in quel momento. Cfr. DASTOLI P.V., MAJOCCHI A., SANTANIELLO G., *Prospettive Europa*, Bologna 1996, pp. 34-35: "In occasione del negoziato sull'Atto Unico, l'autorevolezza della Commissione come centro di analisi e proposta non fu messa in discussione da alcun governo e infatti la maggior parte degli emendamenti ai Trattati di Roma fu adottata a partire dai documenti della Commissione europea. Cinque anni dopo, l'autorevolezza della Commissione non fu soltanto messa in discussione, ma la grande maggioranza dei governi [...] dichiarò esplicitamente che l'unione politica era affare degli Stati membri e non certo di un centro di analisi e di proposta sovranazionale. Inizì, così, l'opera di demolizione della Commissione europea diretta in primo luogo contro l'eurocrazia di Bruxelles e quindi contro il potere di iniziativa ed esecutivo della Commissione".

del Libro bianco mirano a tracciare un progetto di sviluppo solidale e sostenibile teso a rendere compatibili la crescita di un'economia competitiva nel nuovo contesto mondiale, la lotta alla disoccupazione e la protezione dell'ambiente.

Inoltre, la necessità di trarre i massimi benefici dal completamento del mercato unico e soprattutto l'esigenza di rispondere alla sfida concorrenziale imposta dalla globalizzazione hanno bisogno di essere supportati da una serie di investimenti infrastrutturali nei trasporti e nell'energia, oltre che nelle comunicazioni, per incrementare la razionalizzazione della distribuzione energetica e la dimensione europea degli scambi.

Il Libro bianco, presentandosi come un programma di rinnovamento del modello di sviluppo europeo inteso a orientare persino l'impianto delle politiche fiscali e di investimento degli Stati membri, imponeva, di fatto, un ripensamento complessivo in chiave europea di interessi economici e politici nazionali, mettendo in discussione storici equilibri di sovranità delle politiche nazionali e di organizzazione e produzione dei sistemi economici.

Questo presupposto si scontrava con una ormai generalizzata indisponibilità da parte degli Stati membri a procedere oltre sulla via dell'integrazione. Da allora l'Europa segnava una significativa battuta di arresto, non senza conseguenze per il suo futuro: il Consiglio europeo di Bruxelles, ridimensionando lo spirito di fondo del progetto politico presentato dalla Commissione, preferiva mettere l'accento sulle priorità d'azione degli Stati membri in favore dell'occupazione secondo le "specificità istituzionali, legislative e contrattuali proprie a ciascuno".

4.3. *Il Trattato di Maastricht (1992)*

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato il 17 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 5 novembre 1993 ha costituito in misura significativa un approfondimento del processo di integrazione della Comunità, passando da un coordinamento limitato di particolari settori di politiche nazionali ad una vera e propria politica europea di coesione economica e sociale.

L'importanza che questo evento ha rivestito nella storia della costruzione europea può essere considerata pari a quella dei Trattati istitutivi delle tre Comunità. Un risultato questo che, seppure non privo di inevitabili parzialità e compromessi, premiava il lavoro e il dinamismo delle Commissioni Delors.

Tra le novità più importanti, spiccano la ratifica del principio di sussidiarietà²⁰⁰ e

²⁰⁰ Il principio di sussidiarietà mira a stabilire il livello d'intervento più pertinente nei settori di competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri. L'UE può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità cita tre criteri intesi a confermare o meno l'opportunità di un intervento a livello europeo: l'azione presenta aspetti transnazionali che non possono essere risolti dagli Stati membri? Un'azione nazionale o l'assenza di azioni sarebbero contrarie alle prescrizioni del trattato? L'azione a livello europeo presenta evidenti vantaggi?

l'introduzione del diritto di cittadinanza europea²⁰¹, il rafforzamento dei poteri delle Istituzioni europee²⁰², il completamento dell'unione monetaria²⁰³ e l'estensione delle competenze politiche delegate dagli Stati membri²⁰⁴ alla ribattezzata Unione Europea, a significare che l'obiettivo economico originale della Comunità, cioè la realizzazione di un mercato comune, è superato in quanto si intende affermare la sua vocazione politica.

Nello specifico il quadro giuridico di riferimento in materia di Istruzione e Formazione subisce dei cambiamenti sostanziali in forza della centralità strategica che queste politiche erano venute assumendo nel disegno politico di integrazione e sviluppo economico e sociale della Comunità. L'aver inserito nel Trattato un apposito capo (Titolo VIII, numero 3) rende possibile il rafforzamento dell'azione comunitaria in questi settori e l'integrazione dell'Istruzione e della Formazione all'interno di un disegno comprensivo delle politiche di sviluppo delle risorse umane. Il cambiamento investe eminentemente la funzione che la Formazione e l'Istruzione sono chiamate a svolgere, passando da un impegno accessorio e compensativo a un ruolo organico e attivo nei processi di sviluppo sociale, economico e politico del-

²⁰¹ Chiunque abbia la nazionalità di uno Stato membro dell'Unione Europea (UE) è cittadino europeo. La cittadinanza dell'UE integra quindi quella nazionale senza sostituirla. Parte integrante del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la cittadinanza dell'UE prevede per i cittadini degli Stati membri una serie di diritti, fra cui il diritto di ricorso al Mediatore, il diritto di presentare proposte legislative (iniziativa dei cittadini) e il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni municipali ed europee. I cittadini dell'Unione godono anche della libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio dell'UE nonché della protezione diplomatica e consolare al di fuori dell'UE da parte di qualsiasi Stato membro.

²⁰² Il trattato di Maastricht potenzia il ruolo del Parlamento europeo. Il campo d'applicazione della procedura di cooperazione e della procedura di parere conforme viene esteso a nuovi settori. Inoltre, il trattato crea una nuova procedura di codecisione, che consente al Parlamento europeo di adottare atti insieme al Consiglio. Questa procedura comporta maggiori contatti tra il Parlamento e il Consiglio per giungere a un accordo. Inoltre, il trattato associa il Parlamento alla procedura d'investitura della Commissione. Viene riconosciuto il ruolo svolto nell'integrazione europea dai partiti politici europei, che contribuiscono alla formazione di una coscienza europea e all'espressione della volontà politica degli europei. Per quanto riguarda la Commissione, la durata del suo mandato passa da quattro a cinque anni per uniformarsi a quella del Parlamento europeo.

²⁰³ Il mercato unico viene completato dall'instaurazione dell'UEM. La politica economica comporta tre elementi. Gli Stati membri devono garantire il coordinamento delle loro politiche economiche ed istituire una sorveglianza multilaterale di tale coordinamento, e sono soggetti a norme di disciplina finanziaria e di bilancio. La politica monetaria mira ad istituire una moneta unica e a garantirne la stabilità grazie alla stabilità dei prezzi e al rispetto dell'economia di mercato. Il trattato prevede l'instaurazione di una moneta unica in tre fasi successive: la prima fase, che liberalizza la circolazione dei capitali, inizia il 1° luglio 1990; la seconda fase, che incomincia il 1° gennaio 1994, permette la convergenza delle politiche economiche degli Stati membri; la terza fase deve iniziare entro il 1° gennaio 1999 con la creazione di una moneta unica e la costituzione di una Banca Centrale Europea (BCE). La politica monetaria poggia sul Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), costituito dalla BCE e dalle banche centrali nazionali. Tali istituzioni sono indipendenti dalle autorità politiche nazionali e comunitarie.

²⁰⁴ Il trattato instaura politiche comunitarie in sei nuovi settori: reti trans europee, politica industriale, tutela dei consumatori, Istruzione e Formazione Professionale, gioventù, cultura.

l'Unione, anche se venivano salvaguardate l'autonomia e le responsabilità nazionali nelle scelte dei programmi e dell'organizzazione della formazione²⁰⁵.

Per quanto attiene la Formazione Professionale, il Trattato (art. 127) recuperando e approfondendo la missione che le era già propria nell'Atto Unico Europeo, rafforza la politica di formazione orientandola a integrare le azioni degli Stati membri nel perseguimento di cinque grandi obiettivi:

- l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione industriale;
- il miglioramento della formazione iniziale e continua, allo scopo di facilitare l'inserimento e il reinserimento sul mercato del lavoro;
- la promozione dell'accesso alla FP e alla mobilità dei formatori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani;
- il sostegno alla cooperazione in materia di formazione tra Istituti di insegnamento e di formazione e le aziende;
- lo sviluppo dello scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri.

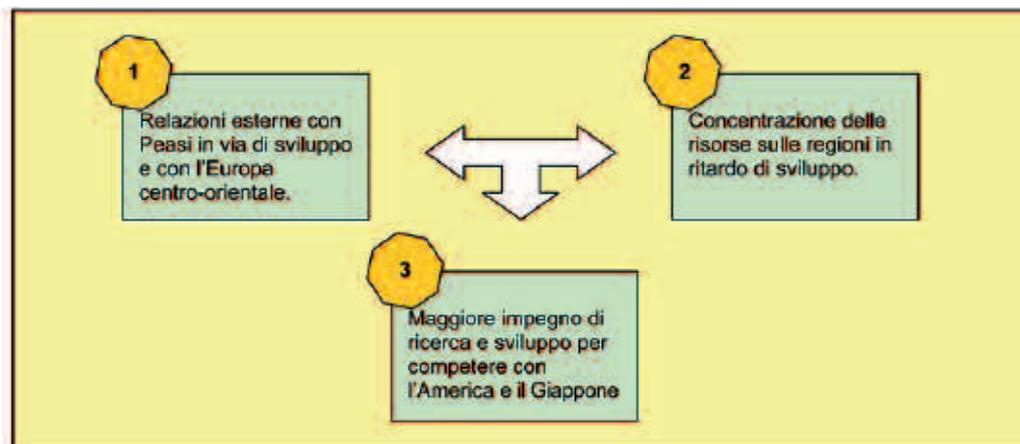
4.4. Il "Secondo Pacchetto Delors" e il Consiglio di Edimburgo (1992)

Dopo la firma del Trattato, la Commissione presentava un documento "Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni" che conteneva un insieme di misure strutturali e finanziarie per il periodo 1993-97. Il documento, ricordato con il nome di "Secondo Pacchetto Delors", si incentrava su tre priorità (cfr. Fig. n. 32):

- le relazioni esterne con i Paesi in via di sviluppo e con l'Europa centro-orientale;
- la concentrazione degli interventi sulle regioni comunitarie in ritardo di sviluppo, per favorire la coesione economica e sociale - la grande finalità della riforma iniziata nel 1988;
- un maggiore impegno di ricerca e sviluppo per competere con l'industria americana e giapponese.

²⁰⁵ Per quanto concerne le politiche educative, in forza del nuovo Trattato (art. 126), la Comunità assume la responsabilità di contribuire al miglioramento della qualità dell'Istruzione in particolare attraverso: 1) lo sviluppo della dimensione europea dell'Istruzione, segnatamente attraverso l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; 2) la mobilità di studenti e insegnanti e il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; 3) la cooperazione tra Istituti di insegnamento; 4) lo scambio di informazioni e di esperienze su problemi comuni dei sistemi di Istruzione degli Stati membri; 5) lo sviluppo di scambi di giovani e di animatori di attività socio-educative; 6) lo sviluppo dell'Istruzione a distanza. L'estensione della competenza comunitaria alle politiche educative segna una tappa storica fondamentale: la procedura di codecisione pone fine all'approccio intergovernativo che aveva dominato, fino ad allora, la politica di Istruzione a livello comunitario, avvicinandola nella posizione giuridica e nella sinergia programmatica al settore della Formazione Professionale.

Figura n. 32 - Le tre priorità del secondo Pacchetto Delors



Le proposte presentate dalla Commissione per la realizzazione di questi obiettivi erano:

- raddoppiare la dotazione finanziaria della Comunità nel 1997 rispetto al 1992, per ottimizzare le relazioni esterne con i Paesi in via di sviluppo;
- aumentare di 2/3 le risorse assegnate attraverso i fondi strutturali alle Regioni comunitarie in ritardo;
- aumentare del 50% le risorse destinate agli altri obiettivi;
- istituire un Fondo di coesione, peraltro già deciso a Maastricht.

In sintesi, la Commissione proponeva un aumento delle risorse proprie della Comunità corrispondente ad un aumento annuo del bilancio del 5%, aumentando il massimale delle risorse proprie dall'1,20% all'1,37% del prodotto interno comunitario per il periodo 1992-97. Le proposte furono discusse durante il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992. Il Consiglio europeo ridimensiona la proposta della Commissione, limitando la progressione dall'1,37% all'1,27% nel periodo 1993-1999, ma accoglie la ripartizione tra le macrocategorie di spesa. Risultato importante se si tiene conto della difficile situazione politica e monetaria di quei mesi.

Sulla base delle Conclusioni del Consiglio di Edimburgo sono state previste, per gli impegni dei Fondi strutturali e dello SFOP, le risorse della Tabella 8, espresse a prezzi 1992. Convertito in prezzi 1999, l'importo totale della dotazione prevista per i Fondi strutturali nel periodo 1994-1999 è pari a 163 miliardi di euro.

Tabella n. 8 - Stanziamenti per il periodo 1994-1999 (MECU)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1994-99 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Fondi Strutturali + SFOP | 20.135 | 21.480 | 22.740 | 24.026 | 25.690 | 27.400 | 141.471 |
| di cui Regioni OB.1 | 3.220 | 14.300 | 15.330 | 16.396 | 17.820 | 19.280 | 94.346 |

4.5. *La revisione dei Fondi strutturali*

Se nel 1988, più che una delle ordinarie riforme previste ogni cinque anni dal Trattato di Roma, vi è stata una radicale ridefinizione della filosofia e delle modalità di funzionamento dei fondi, quella del 1993 si configura come una riforma di “aggiustamento” e di “perfezionamento” volta essenzialmente a portare a regime i meccanismi introdotti cinque anni prima²⁰⁶.

Una revisione che non può però non tenere conto di alcuni elementi il cui peso è stato rilevante nell’ispirare il dibattito e le scelte strategiche della Comunità negli ultimi anni.

Facciamo riferimento, in particolare al fatto che il quinquennio 1988-93 è stato quello della transizione dall’Atto unico europeo al Trattato di Maastricht e che, nel campo della formazione, ha visto una ridefinizione politica comunitaria che ne ha ribadito la centralità; ciò è avvenuto e attraverso il varo di numerosi programmi miranti a sviluppare la dimensione europea della formazione, ad incentivare iniziative particolarmente significative o innovative, a favorire la qualità degli interventi.

Di conseguenza, l’impostazione data dalla Commissione alla riforma dei fondi strutturali è duplice: in primo luogo, conferma la validità e ribadisce i principi cardine su cui era imperniata la riforma del 1988: la partnership, la concentrazione delle risorse per favorire la coesione economica e sociale, l’addizionalità e la valutazione. Tali principi si sono dimostrati validi e funzionali; la loro prima applicazione ha semmai evidenziato l’opportunità di migliorarli, nel senso di semplificare l’iter della programmazione, rendere più forte ed operativo il partenariato a tre (Commissione, Stato, Regioni) coinvolgendo le parti sociali, mantenere e rafforzare la concentrazione delle risorse nelle Regioni maggiormente in ritardo di sviluppo, rendere più efficace la valutazione.

Il secondo elemento che caratterizza l’impostazione data alla riforma dalla Commissione è quello che recepisce gli aspetti di novità, frutto del dialogo sociale, dell’esperienza acquisita con i programmi comunitari FORCE, PETRA, COMETT, EUROTECNET, LINGUA, del Trattato di Maastricht; tali aspetti hanno come conseguenza:

- l’allargamento e la ridefinizione delle tipologie d’intervento del Fondo (che avviene sia attraverso l’introduzione di tipologie d’azione del tutto nuove, sia attraverso l’eliminazione di vincoli quali la distinzione tra età superiore o inferiore a 25 anni o la riserva degli interventi dell’ex Obiettivo 3 ai soli disoccupati da più di 12 mesi);
- una maggiore responsabilizzazione, anche in attuazione del principio di sussidiarietà, degli Stati membri, ma anche una maggiore “collegialità” attraverso l’allargamento della compartecipazione alle parti sociali ed economiche.

²⁰⁶ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1997*, F. Angeli, Milano 1993, pp. 108-110. Sull’impostazione della revisione del 1993 vedi: ISFOL (a cura di DI STEFANO A.), *Guida all’utilizzo del FSE*, 1994 e CLES, *Glossario analitico sul Fondo Sociale Europeo*, Roma 1995.

4.5.1. Il quadro regolamentare

Il negoziato di revisione dei Fondi strutturali, seguito al Consiglio di Edimburgo, si concludeva il 20 luglio 1993 con l'adozione di sei Regolamenti (cfr. Fig. n. 33)²⁰⁷:

- Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti;
- Regolamento (CEE) n. 2080/93 del Consiglio del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca;
- Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti;

Figura n. 33 - *Quadro regolamentare della Riforma dei Fondi strutturali del 1993*



- Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi Strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro;
- Regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 4254/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale;

²⁰⁷ Tutti pubblicati in G.U.C.E. n. L 193 del 31/07/1993.

- Regolamento (CEE) n. 2084/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 4255/88 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo Sociale Europeo;
- Regolamento (CEE) n. 2085/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 4256/88 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento.

4.5.2. Gli Obiettivi prioritari, i criteri di ammissibilità e i Fondi strutturali

Il Regolamento quadro n. 2081 lasciava immutato il principio della concentrazione dell'azione comunitaria su 5 Obiettivi prioritari, in parte rivisti e adattati, nel merito:

- l'*Obiettivo 1* (cui veniva destinato il 70% delle risorse dei Fondi) era finalizzato a promuovere l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- l'*Obiettivo 2* era finalizzato a contribuire alla riconversione delle regioni o delle aree colpite dal declino industriale;
- l'*Obiettivo 3*, riservato a tutti i territori dell'Unione esclusi dall'Obiettivo 1, aveva la finalità prioritaria di contrastare e prevenire la disoccupazione di lunga durata;
- l'*Obiettivo 4*, anch'esso riservato a tutti i territori dell'Unione esclusi dall'Obiettivo 1, era inteso a sostenere la formazione continua dei lavoratori occupati;
- l'*Obiettivo 5b* era finalizzato a favorire lo sviluppo delle zone rurali.

L'Atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia nel 1994 ha, inoltre, fissato un nuovo obiettivo:

- l'*Obiettivo 6* finalizzato a promuovere lo sviluppo delle regioni a bassa densità demografica.

Come si può notare la novità più rilevante è rappresentata dall'introduzione dell'Ob. 4, coerente con l'affermazione del nuovo Trattato che, nel già citato art. 127 attribuisce al Fondo Sociale Europeo l'obiettivo di "facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale"²⁰⁸.

L'allegato 1 al Regolamento generale, il 2081/93, riportava l'elenco delle regioni ammissibili all'Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 sulla base del criterio generale del PIL pro capite che, con l'eccezione di alcune deroghe, doveva essere inferiore al 75% della media comunitaria.

Per quanto riguarda l'Italia continuano a far parte di questo Obiettivo tutte le Regioni del Meridione e l'Abruzzo, però, solo per il biennio 1994-1996. All'elenco iniziale è stato aggiunto il Burgenland austriaco per il periodo 1995-1999.

L'Atto di adesione alla UE di Finlandia e Svezia conteneva l'elenco delle zone ammissibili all'Obiettivo 6 per il periodo 1995-1999.

²⁰⁸ Quello col Trattato di Maastricht è un legame politico, non dichiarato, perché il Trattato entra in vigore il 5 novembre 1993.

Per quanto riguarda l'ammissibilità agli Obiettivi 2 e 5b c'è un cambio di procedure. L'uso eccessivamente rigido di dati statistici aveva rappresentato nella precedente programmazione un impedimento all'individuazione di tutte le zone effettivamente colpite da fenomeni di declino industriale, rurale e del settore della pesca. Alla rigidità di criteri di ammissibilità basati esclusivamente sui dati statistici il Regolamento generale indica una nuova impostazione che consentiva alla Commissione, di concerto con gli Stati membri, un certo margine di valutazione.

In linea generale, comunque, per essere ammesse all'Obiettivo 2 le regioni dovevano rispondere ai tre criteri seguenti:

- Tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria;
- Percentuale di posti di lavoro nell'industria superiore alla media comunitaria;
- Declino di questa categoria di posti di lavoro.

Una serie di criteri secondari consentiva di estendere l'ammissibilità a certe zone contigue, ad aree urbane e a zone minacciate o colpite da un forte aumento della disoccupazione, da problemi di recupero di siti industriali degradati o dall'impatto della ristrutturazione della pesca.

Il criterio generale di ammissibilità all'Obiettivo 5b era un basso livello di sviluppo socioeconomico (valutato sulla base del PIL pro capite). A questo si aggiungevano altri tre criteri principali, due dei quali dovevano necessariamente essere soddisfatti:

- Tasso elevato di occupazione agricola;
- Basso livello del reddito agricolo;
- Bassa densità di popolazione e/o considerevole tendenza allo spopolamento.

L'ammissibilità poteva essere estesa ad altre zone situate al di fuori dell'Obiettivo 1 e caratterizzate da un basso livello di sviluppo, nonché da uno o più dei seguenti criteri secondari: la situazione periferica, la sensibilità all'evoluzione del settore agricolo, l'impatto della ristrutturazione della pesca, la struttura delle aziende agricole, la struttura della popolazione agricola attiva, l'ambiente.

L'Obiettivo 1 potenzialmente coinvolgeva un quarto della popolazione comunitaria, quanto quella residente in zone dell'Ob. 2 e dell'Ob.5 (cfr. Tab. n. 9).

Il Regolamento n. 2081/93 prevede:

- tre Fondi strutturali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), la sezione orientamento del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG-O);
- e uno strumento finanziario: lo Strumento Finanziario di Orientamento della pesca (SFOP).

Quest'ultimo, pur non essendo un Fondo Strutturale a pieno titolo, finanzia azioni strutturali nel settore della pesca nell'ambito dei programmi dei Fondi Strutturali.

Come si può notare dal Prospetto 12 il FSE è l'unico Fondo Strutturale che finanzia o cofinanzia tutti gli Obiettivi.

Figura n. 34 - Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1994-99

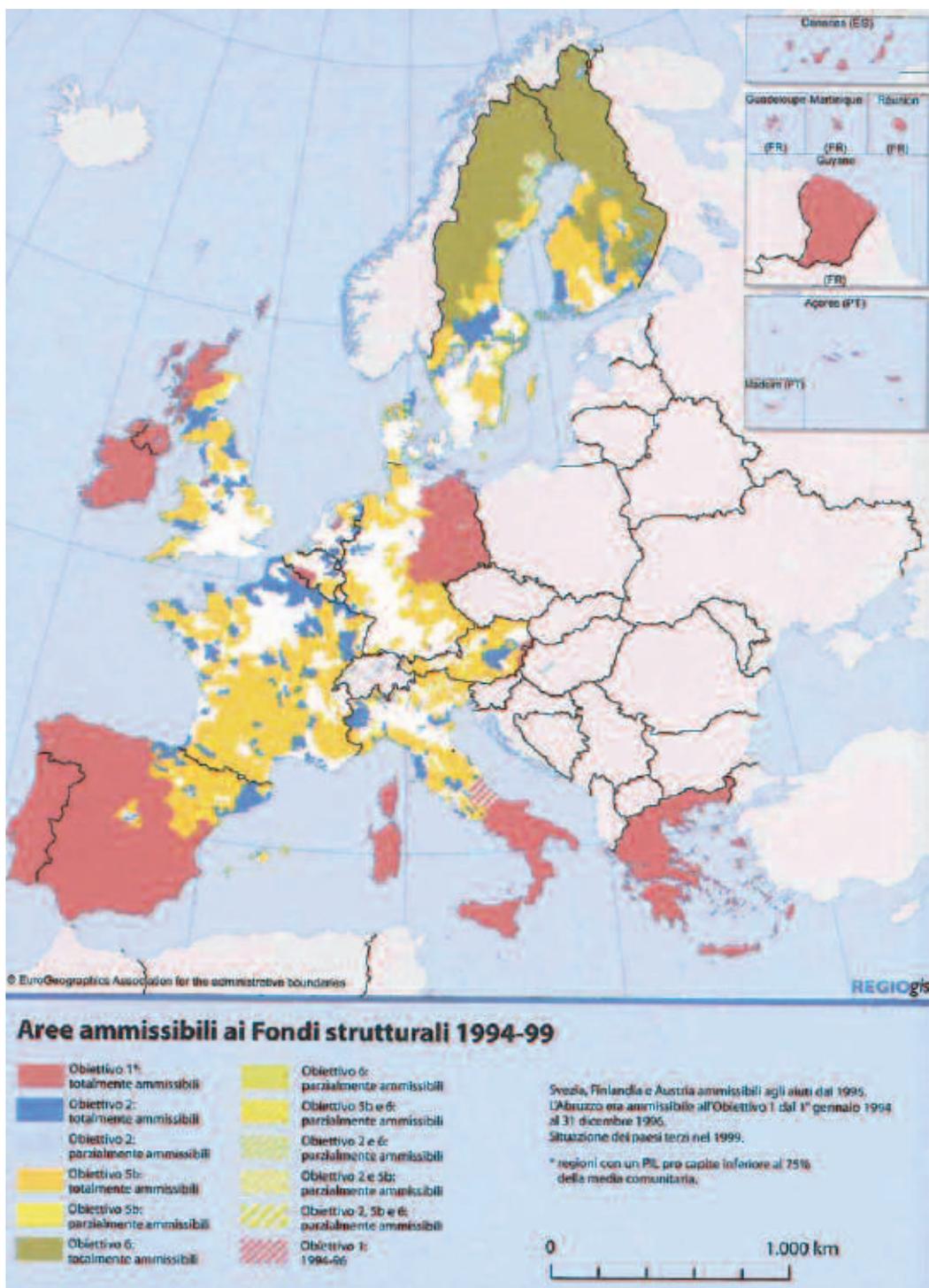


Tabella n. 9 - *Popolazione ammissibile agli Obiettivi*

| | OB. 1 | | OB. 2 | | OB. 5b | | OB. 6 | |
|--------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Milioni abitanti | % pop.naz. |
| Belgio | 1,3 | 12,8 | 14 | 14 | 0,45 | 4,5 | | |
| Danimarca | | | 0,44 | 8,8 | 0,36 | 7,0 | | |
| Germania | 16,4 | 20,7 | 7 | 8,8 | 7,82 | 9,6 | | |
| Grecia | 10,2 | 100,0 | | | | | | |
| Spagna | 23,3 | 58,2 | 7,9 | 20,3 | 1,73 | 4,4 | | |
| Francia | 2,5 | 4,4 | 14,6 | 25,9 | 9,76 | 17,3 | | |
| Irlanda | 3,5 | 100,0 | | | | | | |
| Italia ⁽¹⁾ | 21,1 | 36,6 | 6,3 | 10,8 | 4,83 | 8,4 | | |
| Lussemburgo | | | 0,13 | 34,2 | 0,03 | 7,4 | | |
| Paesi Bassi | 0,2 | 1,4 | 2,6 | 17,3 | 0,80 | 5,4 | | |
| Portogallo | 9,9 | 100,0 | | | | | | |
| Regno Unito | 3,4 | 6,0 | 17,7 | 31 | 2,84 | 4,9 | | |
| Austria ⁽²⁾ | 0,2 | 3,5 | 0,6 | 8,2 | 2,28 | 28,9 | | |
| Finlandia ⁽³⁾ | | | 0,7 | 15,5 | 1,09 | 21,5 | 0,84 | 16,0 |
| Svezia ⁽³⁾ | | | 0,96 | 11 | 0,76 | 8,6 | 0,45 | 5,0 |
| Totale UE | 92,151 | 25,00 | 60,46 | 16,1 | 32,75 | 8,8 | 1,29 | 0,4 |

⁽¹⁾ L'Abruzzo solo per il biennio 1994-96 - ⁽²⁾ L'Austria per il periodo 1995-99 - ⁽³⁾ Solo per il periodo 1995-99

Prospetto n. 12 - *Obiettivi e Fondi Strutturali e SFOP che li finanziano*

| OBIETTIVI | | FONDI STRUTTURALI | | | |
|-----------|---|-------------------|-----|--------------|------|
| | | FESR | FSE | FEAOG ORIENT | SFOP |
| 1 | Promuovere l'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo | | | | |
| 2 | Riconversione delle Regioni o delle aree colpite dal declino industriale | | | | |
| 3 | Contrastare e prevenire la disoccupazione di lunga durata | | | | |
| 4 | Sostenere la Formazione Continua dei lavoratori occupati | | | | |
| 5b | Favorire lo sviluppo delle zone rurali | | | | |
| 6 | Promuovere lo sviluppo delle Regioni a bassa densità demografica | | | | |

4.5.3. Risorse finanziarie

Il Regolamento stabilisce lo stanziamento annuale per l'Obiettivo 1, mentre per gli Obiettivi 2, 3, 4 e 5b la Commissione ha stabilito una ripartizione indicativa dell'assegnazione disponibile per ciascuno Stato membro (cfr. Tab. n. 10) secondo i criteri seguenti:

- la popolazione interessata;
- la prosperità nazionale;
- la prosperità regionale;
- la gravità relativa dei problemi strutturali, in particolare della disoccupazione.

Per l'Obiettivo 5b la ripartizione è stata dettata principalmente da un criterio di continuità rispetto all'utilizzo degli stanziamenti nel periodo precedente, nonché sui bisogni strutturali specifici riscontrati per i settori dell'agricoltura e della pesca.

Tabella n. 10 - Ripartizione indicativa dell'assegnazione per Obiettivo e per Paese secondo i QCS e i DOCUP (in milioni di ECU 1994)

| STATO MEMBRO | Obiettivi | | | | |
|-----------------|-----------|--------|--------|-------|-----|
| | 1 | 2 | 3 e 4 | 5b | 6 |
| Belgio | 730 | 342 | 465 | 77 | |
| Danimarca | | 119 | 301 | 54 | |
| Germania | 13.640 | 1.506 | 1.942 | 1.227 | |
| Grecia | 13.980 | | | | |
| Spagna | 26.300 | 2.416 | 1.843 | 664 | |
| Francia | 2.190 | 3.774 | 3.203 | 2.238 | |
| Irlanda | 5.620 | | | | |
| Italia | 14.860 | 1.463 | 1.715 | 901 | |
| Lussemburgo | | 15 | 23 | 46 | |
| Paesi Bassi | 150 | 650 | 1.079 | 150 | |
| Austria | 162 | 99 | 387 | 403 | |
| Portogallo | 13.960 | | | | |
| Finlandia | | 179 | 336 | 190 | 450 |
| Svezia | | 157 | 509 | 135 | 247 |
| Regno Unito | 2.360 | 4.581 | 3.377 | 817 | |
| Totale UE | 93.072 | 15.380 | 15.180 | 6.862 | 697 |

4.5.4. Processo programmatico

Tra gli elementi di riforma più importanti che hanno caratterizzato la Programmazione 1994-1999, c'è quello della semplificazione della Programmazione.

Infatti, accanto alla procedura classica in tre fasi (Piano di sviluppo presentato dallo Stato membro; Quadro Comunitario di Sostegno stabilito dalla Commissione sulla base del piano e in concertazione con lo Stato membro e le regioni interessate; Intervento sul campo, generalmente sotto forma di programma operativo (PO), ma anche di grande progetto o di sovvenzione globale) è stata introdotta una procedura semplificata in due fasi: Piano di sviluppo presentato dallo Stato membro e Documento unico di programmazione (DOCUP) (cfr. Fig. n. 35).

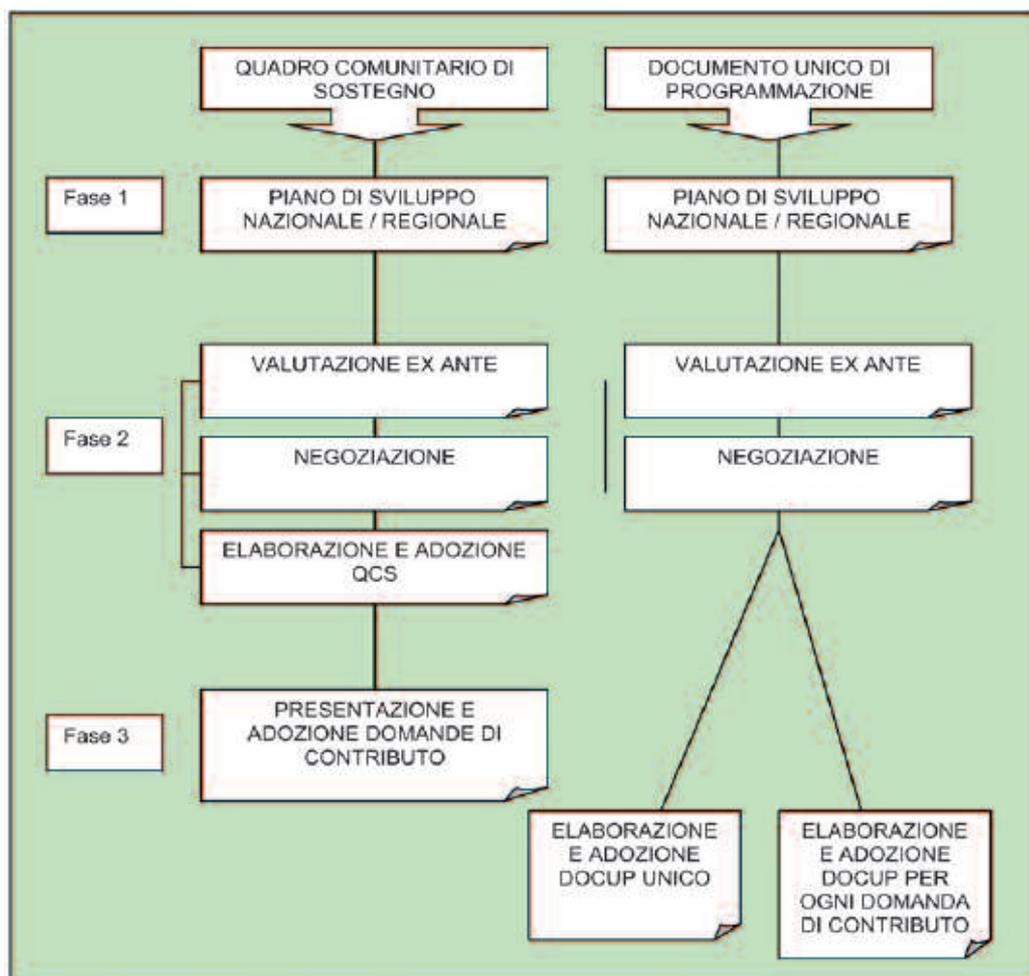
Cambia anche, rispetto alla riforma del 1988, la durata della programmazione comunitaria.

La normativa del 1988 prevedeva un periodo di cinque anni per i diversi Obiettivi, eccetto per l'Obiettivo 2, la cui programmazione era di durata triennale (1989-1991).

Il Regolamento n. 2082/93 prolunga invece il periodo di programmazione a sei anni (1994-1999), facendo così coincidere la fine della programmazione delle azioni strutturali con la scadenza delle previsioni finanziarie decise nel vertice di Edimburgo. Più specificamente:

- per gli Obiettivi 1, 3 e 5b: i Quadri Comunitari di Sostegno saranno decisi per sei anni;
- per l'Obiettivo 2: sono previste due fasi di tre anni;
- per l'Obiettivo 4: è suggerita l'adozione di Quadri Comunitari di Sostegno per due fasi triennali.

Figura n. 35 - Procedura di programmazione per QCS e DOCUP



4.5.5. Campo di intervento

La normativa riveduta, pur confermando nelle linee essenziali i campi di applicazione di ciascun Fondo, già definiti con precisione dai Regolamenti del 1988, apporta per tutti e tre i Fondi strutturali, alcune innovazioni. Ma per il FSE le modifiche sono molto ampie.

Il nuovo Regolamento n. 2084/93 definisce, all'articolo 1, ben nove finalità politiche del FSE:

1. agevolare l'inserimento occupazionale dei disoccupati di lunga durata;
2. agevolare l'inserimento occupazionale dei giovani in cerca di lavoro;
3. promuovere l'inserimento di persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro;
4. promuovere la parità di opportunità per uomini e donne sul mercato del lavoro;
5. agevolare l'adeguamento dei lavoratori, in particolare di quelli a rischio di disoccupazione, al cambiamento industriale e ai cambiamenti nei sistemi di produzione;
6. sostenere la crescita e la stabilità dell'occupazione;
7. rafforzare il potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia;
8. rafforzare e migliorare i sistemi di insegnamento e formazione;
9. contribuire allo sviluppo mediante la formazione dei funzionari.

Le prime quattro finalità del FSE sono relative all'Obiettivo 3 e interessano l'intera Comunità; la quinta riguarda l'Obiettivo 4 e l'intera Comunità; la sesta e la settima finalità sono relative agli Obiettivi 1, 2 e 5b infine, le ultime due finalità afferiscono all'Obiettivo 1. Per quanto concerne le azioni finanziabili dal FSE a titolo dell'Obiettivo 3, le più rilevanti novità riguardano:

- i disoccupati di lunga durata: non viene specificata né la durata né l'età;
- aiuti all'assunzione: non compare il massimale settimanale dei contributi e la determinazione temporale è lasciata agli Stati membri;
- persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro: viene ampliata l'utenza potenziale anche ai portatori di handicap, ai rifugiati, agli immigrati, oltre che a tutte le persone ad alto rischio;
- le azioni rivolte all'integrazione ed al reinserimento delle donne nel mercato del lavoro.

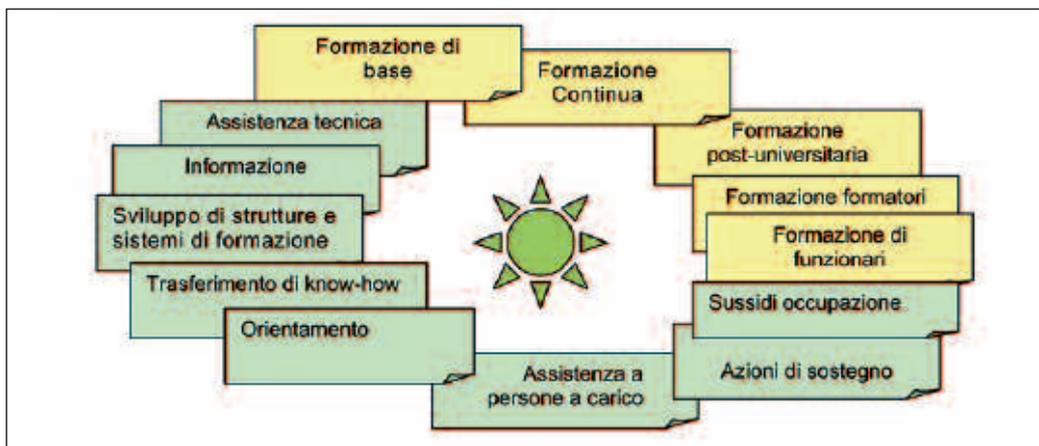
Con riferimento alle azioni finanziate dal FSE a titolo dell'Obiettivo 4, occorre rivolgere l'attenzione in particolare alle azioni di:

- anticipazione delle tendenze del mercato del lavoro e dei futuri bisogni di competenze;
- prevenzione degli effetti del mutamento industriale attraverso l'aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori;
- riorientamento della forza lavoro minacciata dalla disoccupazione;
- assistenza per lo sviluppo di sistemi di formazione.

Infine, anche per quanto concerne le azioni del FSE ammissibili a titolo degli Obiettivi 1, 2 e 5b, il Regolamento CEE n. 2084/93 amplia il precedente quadro di riferimento, prevedendo espressamente azioni di Formazione Continua, contributi allo sviluppo di adeguati sistemi di formazione (ivi compresa quella dei formatori), nonché azioni di accrescimento delle risorse umane in materia di ricerca, scienza e tecnologia. In definitiva l'elenco (per difetto) di azioni realizzabili con l'intervento del FSE comprende: la Formazione Professionale (di base, aggiornamento, preformazione); la formazione postuniversitaria; la formazione dei formatori/docenti; la

formazione di funzionari pubblici; i sussidi all'occupazione; le azioni di sostegno; i servizi di assistenza a persone a carico; l'orientamento; il trasferimento di know-how; lo sviluppo di strutture di formazione, occupazione, sostegno a Sistemi di Istruzione e Formazione; l'informazione; l'assistenza tecnica (cfr. Fig. n. 36).

Figura n. 36 - *Principali azioni del Fondo Sociale Europeo*



4.5.6. Valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post

Modifiche di notevole rilievo sono state introdotte dalla normativa del 1993 per quanto concerne le fasi di valutazione e sorveglianza che, se pur previste nei precedenti Regolamenti CEE del 1988, avevano bisogno di una più precisa e puntuale disciplina.

L'esigenza, sempre più avvertita a livello comunitario, di una maggior valutazione sia sull'efficacia delle azioni (vale a dire sulla loro implementazione e razionalità, nonché sull'adeguatezza delle risorse ad esse destinate), sia sull'efficienza degli interventi (rapporto costi/risultati), ha portato al rafforzamento in primo luogo della valutazione ex ante, la cui attuazione ovviamente facilita in misura notevole quella ex post.

Al riguardo, l'articolo 26 del nuovo Regolamento di coordinamento introduce una fondamentale novità: gli aiuti comunitari, per il periodo 1994-1999, saranno assegnati agli Stati membri soltanto se dalla valutazione ex ante emergeranno vantaggi socio-economici a medio termine in funzione delle risorse messe a disposizione.

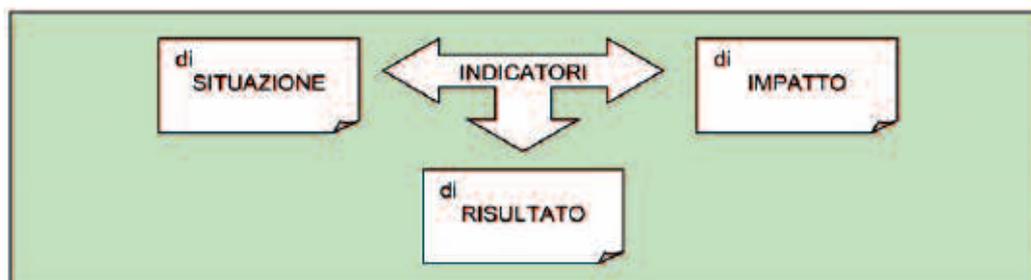
Inoltre, i Piani di sviluppo e le domande di contributo presentate dagli Stati membri per il medesimo periodo dovranno contenere obiettivi specifici quantificati per le azioni proposte.

Per questo nei QCS e nei DOCUP sono richieste informazioni e dati relativi a tre indicatori (cfr. Fig. n. 37):

- indicatori di situazione, relativi alle caratteristiche salienti del contesto in cui si situano gli interventi (mercato del lavoro, istruzione e formazione, sistema produttivo);

- indicatori di risultato, che illustrano le realizzazioni delle azioni di ciascun asse prioritario;
- indicatori di impatto, per segnalare gli effetti delle azioni sui contesti specifici a cui sono rivolte (tasso di partecipazione della popolazione alla formazione ed altri).

Figura n. 37 - Informazioni richieste nei QCS e nei DOCUP



Gli indicatori vengono quantificati nei QCS/DOCUP in termini di:

- valore attuale, riferito all'ultimo dato disponibile (indicatori di situazione) o al precedente periodo di programmazione (indicatori di risultato e di impatto);
- valore atteso, riferito alle previsioni per il periodo 1994-1999 (per tutti gli indicatori).

La lista degli indicatori presentata nei QCS/DOCUP viene ulteriormente ampliata a livello di Programma operativo. L'insieme di questi indicatori semplificherà la valutazione ex post che consisterà sostanzialmente nella verifica a posteriori della realizzazione degli obiettivi inizialmente prefissati e concordati di tutti gli indicatori. Con riferimento, invece, alle problematiche relative alla sorveglianza, la Comunità, muovendo da una logica di sussidiarietà, ha disposto il rafforzamento delle competenze dei Comitati di sorveglianza. Infatti, pur non potendo modificare l'importo totale del contributo comunitario concesso i comitati avranno la possibilità di adeguare, in caso di necessità, le modalità del contributo stesso. Gli eventuali adeguamenti dovranno essere tempestivamente notificati alla Commissione e allo Stato membro interessato, divenendo poi applicabili previa conferma da parte della Commissione e dello Stato, nel termine massimo di venti giorni dalla notifica.

4.5.7. Partnership

Il principio del partenariato, introdotto dalla Riforma del 1988, aveva rappresentato, una profonda innovazione delle politiche strutturali della Comunità. La nuova normativa non soltanto ribadisce come esso implichi la stretta concertazione tra la Commissione e tutte le competenti Autorità nazionali, regionali o locali designate, ma prevede anche, all'articolo 4 del Regolamento quadro, l'estensione della partnership agli organismi competenti, ivi comprese le parti economiche e sociali,

designate dallo Stato membro. Coinvolgimento da effettuarsi, però, aggiunge l'articolo (ricependo l'esplicita richiesta del Regno Unito e della Spagna), secondo le modalità e le prassi proprie di ciascuno Stato membro²⁰⁹.

4.6. *La programmazione del FSE in Italia*

4.6.1. Piani di sviluppo, QCS e DOCUP, Programmi operativi e risorse finanziarie

La programmazione del Fondo Sociale Europeo è stata proposta dall'Italia mediante:

- Piani regionali per gli Obiettivi 1, 2 e 5b, in cui la programmazione è presentata in maniera congiunta per i tre Fondi strutturali (FSE, FESR, FEAOG) e gli altri strumenti finanziari;
- Piani nazionali per gli Obiettivi 3 e 4, di pertinenza esclusiva del Fondo Sociale Europeo, riguardanti in maniera separata le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, le cui risorse finanziarie vengono quantificate in maniera aggregata nel piano per l'Obiettivo 1.

Nel nostro Paese sono state utilizzate tutte e due le procedure di programmazione: quella che prevede il Quadro Comunitario di Sostegno e quella che prevede il DOCUP (cfr. Fig. n. 38). I QCS/DOCUP adottati per la programmazione FSE con decisione della Commissione sono i seguenti:

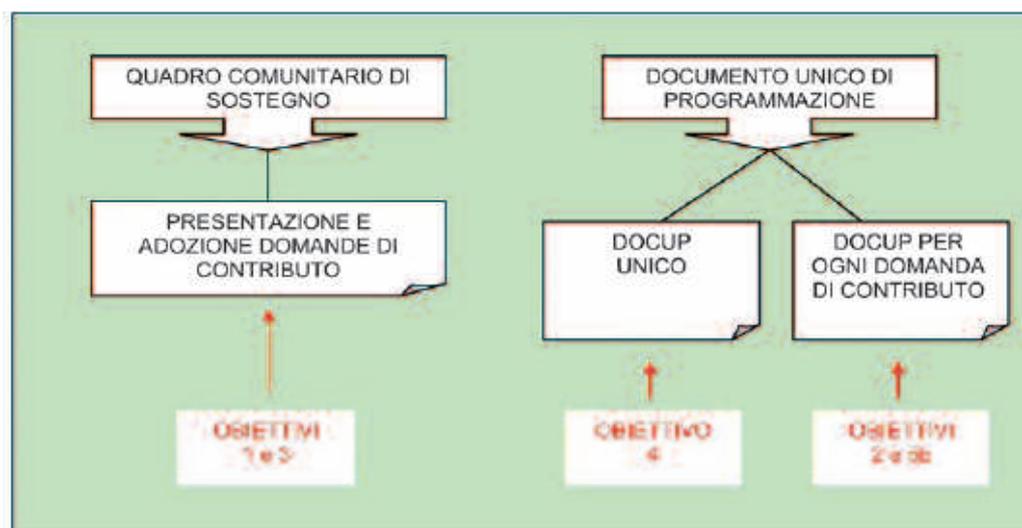
- per l'Obiettivo 1: QCS per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo 1994-1999, che riguarda l'insieme dei Fondi Strutturali e degli altri strumenti finanziari disponibili²¹⁰;
- per l'Obiettivo 2 (plurifondo): DOCUP 1994-1996 per ciascuna area NUTS II (Regione) e NUTS III (Provincia) ammissibile;

²⁰⁹ L'estensione della partnership ha avuto un travagliato iter. Il testo, inizialmente proposto dalla Commissione CEE, prevedeva un vero e proprio coinvolgimento delle parti economiche e sociali nelle diverse fasi di preparazione, finanziamento e valutazione delle politiche strutturali. Successivamente il Consiglio, nella riunione del 2 luglio 1993, ha raggiunto un accordo sostanzialmente difforme dalla proposta della Commissione. Le conclusioni emerse in seno al suddetto Consiglio, infatti, prevedevano la facoltà, per gli Stati membri, di consultare o meno i partners economici e sociali, nell'ambito di una loro piena discrezionalità. In occasione, poi, della riunione di concertazione del 12 luglio fra Parlamento (sul punto in sostanziale identità di vedute con la Commissione), Consiglio e Commissione è stato raggiunto un accordo in tema di partenariato, nel senso della condivisione dell'ampliamento della partnership alle parti sociali nelle fasi di programmazione, finanziamento e valutazione delle politiche strutturali. Come ultima fase dell'articolato e travagliato iter dell'articolo 4, il Parlamento europeo, il 14 luglio 1993, ha votato in seconda lettura i regolamenti modificati e successivamente il Consiglio ha provveduto alla loro adozione definitiva, confermando il principio dell'estensione del partenariato come proposto dalla Commissione e ribadito con vigore dal Parlamento europeo, sia pure nel quadro delle regole istituzionali e delle pratiche proprie di ciascuno Stato membro. Questa formulazione ha consentito di giungere alla definitiva approvazione del delicato articolo 4, con il temperamento dell'affermazione del principio richiesto dalle parti sociali alle prassi nazionali.

²¹⁰ Approvato dalla Commissione il 29 luglio 1994.

- per l’Obiettivo 3: QCS per l’intervento del Fondo Sociale Europeo nelle Regioni italiane non interessate dall’Obiettivo 1²¹¹;
- per l’Obiettivo 4: DOCUP 1994-1999 per gli interventi strutturali comunitari nelle Regioni italiane non interessate dall’Obiettivo 1²¹². All’interno del DOCUP sono previsti 13 sottoprogrammi a carattere regionale (cui si aggiunge l’Abruzzo a partire dal 1997) e 3 programmi a livello multi regionale;
- per l’Obiettivo 5b (plurifondo): DOCUP 1994-1999 per ciascuna Regione o Provincia al cui interno sono presenti aree NUTS III ammissibili.

Figura n. 38 - Procedura di programmazione per QCS e DOCUP in Italia



Infine, la programmazione del FSE è stata realizzata:

- per l’Obiettivo 1, nell’ambito di ciascuno degli 8 Programmi operativi regionali plurifondo e, nell’ambito del sottoquadro multi regionale, da 6 Programmi operativi multi regionali;
- per l’Obiettivo 3, nell’ambito di ciascuno dei 13 Programmi operativi regionali e delle Province Autonome cui si aggiunge l’Abruzzo per il triennio 1997-99 e, nell’ambito del sottoquadro multiregionale, da 3 Programmi operativi multi regionali.

L’ammontare delle risorse comunitarie e dei costi totali relativi all’intervento del Fondo Sociale Europeo in Italia è riportato nella Tabella 11.

²¹¹ Approvato dalla Commissione il 5 agosto 1994.

²¹² Approvato dalla Commissione il 2 dicembre 1994.

Tabella n. 11 - *Risorse e costi totali 1994-1999 (1994-96 per Ob. 2)*

| OBIETTIVI | RISORSE FSE | | COSTI TOTALI | |
|----------------------------|-------------|-------|--------------|-------|
| | MECU | % | MECU | % |
| Obiettivo 1 ⁽¹⁾ | 2.739,0 | 58,1 | 3.908,8 | 46,8 |
| Obiettivo 2 | 141,7 | 3,0 | 334,1 | 4,0 |
| Obiettivo 3 | 1.316,3 | 27,9 | 2.952,0 | 35,0 |
| Obiettivo 4 | 398,8 | 8,5 | 886,1 | 10,6 |
| Obiettivo 5b | 122,5 | 2,6 | 292,0 | 3,5 |
| | 4.718,2 | 100,0 | 8.345,9 | 100,0 |

⁽¹⁾ Comprensivo degli Obiettivi 3 e 4 nel Mezzogiorno

Nella Tabella 12 le risorse comunitarie vengono ripartite, per ciascun Obiettivo, tra interventi di competenza regionale e interventi di natura multiregionale.

Tabella n. 12 - *Risorse FSE per interventi regionali e multi regionali*

| OBIETTIVI | REGIONALE | | MULTIREGIONALE | |
|----------------------------|-----------|-------|----------------|------|
| | MECU | % | MECU | % |
| Obiettivo 1 ⁽¹⁾ | 1.667,3 | 60,9 | 1.071,7 | 39,1 |
| Obiettivo 2 | 141,7 | 100,0 | - | - |
| Obiettivo 3 | 1.022,2 | 77,7 | 294,1 | 22,3 |
| Obiettivo 4 | 348,8 | 87,5 | 49,9 | 12,5 |
| Obiettivo 5b | 122,5 | 100,0 | - | - |
| | 3.302,5 | 70,0 | 1415,7 | 30,0 |

⁽¹⁾ Comprensivo degli Obiettivi 3 e 4 nel Mezzogiorno

4.6.2. La struttura degli Obiettivi e la partecipazione finanziaria del FSE

a) *Obiettivo 1*

L'Obiettivo 1 si articola in 8 Assi, di cui sei riguardano uno specifico settore economico (Comunicazioni, Industria artigianato e servizi, Turismo, Risorse agricole e sviluppo rurale, Pesca e Infrastrutture di supporto). Dal punto di vista finanziario (cfr. Tab. n. 13) il FSE è presente:

- nell'Asse 7 in cui vengono finanziate le azioni prioritarie da 7.1 a 7.4;
- nell'Asse 8, in cui cofinanzia gli interventi di assistenza tecnica, pubblicità e monitoraggio;
- negli Assi 2, 3, 4, 5, 6, di natura settoriale, in cui vengono distribuite le risorse stanziare per l'azione prioritaria 7.5.

Le risorse finanziarie del FSE, che ammontano a 2.739 miliardi, arrivano alle Regioni del Meridione attraverso 8 Programmi Operativi Regionali²¹³ e 6 Multiregionali (questi ultimi a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica) (cfr. Prosp. n. 13); risorse proprie dell'Obiettivo 1 ma anche degli Obiettivi 3 e 4.

²¹³ Approvati tutti nei mesi di novembre e dicembre 1994, ad esclusione di quello della Sicilia approvato il 20 marzo 1995 e della Puglia il 22 maggio 1995.

Tabella n. 13 - Ob.1: Distribuzione negli Assi delle risorse FSE

| ASSI | AZIONI PRIORITARIE | MECU | % |
|--|---|---|--------|
| 1. Comunicazioni | | - | 0 |
| 2. Industria, artigianato e servizi | | 150,3 | 5,5 |
| 3. Turismo | | 87,5 | 3,2 |
| 4. Risorse agricole e sviluppo rurale | | 57,7 | 2,1 |
| 5. Pesca | | 24,4 | 0,9 |
| 6. Infrastrutture di supporto | | 243,4 | 8,9 |
| 7. Valorizzazione risorse umane | 7.1. Rafforzamento dell'Istruzione e Formazione iniziale | 2.147,7 | 78,4 |
| | 7.2. Inserimento e reinserimento persone alla ricerca di occupazione | | |
| | 7.3. Formazione Continua per gli occupati | | |
| | 7.4. Rafforzamento dei Sistemi di Formazione e di impiego | | |
| | 7.5. Sostegno alla crescita e alla stabilità dell'occupazione attraverso interventi legati ad assi di sviluppo prioritari | (591,3) distribuiti negli assi 2, 3, 4, 5, 6, 8 | (21,6) |
| 8. Assistenza tecnica, pubblicità e monitoraggio | | 28,0 | 1,0 |
| Totale | | 2.739,0 | 100,0 |

Prospetto n. 13 - Ob. 1: Distribuzione negli Assi delle risorse FSE

| Contenuto | Titolarità | Obiettivo |
|---|---|-----------|
| 7.1. Rafforzamento dell'Istruzione e Formazione iniziale | | |
| Interventi mirati a migliorare la qualità della Formazione impartita dagli Istituti Professionali e Tecnici di Stato | Multiregionale Ministero Pubblica Istruzione | 1 |
| Ricerca e sviluppo; formazione di terzo livello (dottorati di ricerca, borse di studio per ricercatori) formazione di personale di centri di ricerca, strutture di raccordo ricerca/imprese | Multiregionale Ministero Università Ricerca Scientifica e Tecnologica Centri di Ricerca | 1 |
| Lauree brevi di tipo tecnico/scientifico | Multiregionale Ministero Università Ricerca Scientifica e Tecnologica | 3 |
| 7.2. Inserimento e reinserimento persone alla ricerca di occupazione | | |
| Disoccupati di lunga durata | Regionale / Multiregionale | 3 |
| Giovani disoccupati | Regionale / Multiregionale | 3 |
| Fasce deboli | Regionale | 3 |
| Donne | Regionali | 3 |
| 7.3. Formazione Continua per gli occupati | | |
| Interventi di formazione e accompagnamento nelle PMI | Regionale / Multiregionale | 4 |
| Interventi di formazione e accompagnamento nelle Grandi Imprese | Regionale / Multiregionale | 4 |
| 7.4. Rafforzamento dei sistemi di formazione e di impiego | | |
| Creazione Sistema Formazione Continua | Multiregionale | 4 |
| Formazione dei dipendenti della PA | Multiregionale | 1 |
| Formazione operatori CFP | Multiregionale | 1 |
| Assistenza tecnica | Multiregionale | 3 |
| 7.5. Sostegno alla crescita e alla stabilità dell'occupazione attraverso interventi legati ad assi di sviluppo prioritari | | |
| Industria, artigianato, servizi | Regionale / Multiregionale | 1 |
| Turismo | Regionale | 1 |
| Risorse agricole e sviluppo rurale | Regionale | 1 |
| Ambiente | Regionale | 1 |
| Sanità e socio-assistenza | Regionale | 1 |
| Pesca | Regionale | 1 |

I programmi multiregionali menzionati nel prospetto sono:

- a) *Promozione nuova imprenditorialità* (Asse 2), a titolarità del Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato. Il programma riguarda un insieme di servizi formativi (formazione, tutoraggio, sensibilizzazione al territorio, ecc.) destinati alla creazione di imprenditorialità con effetti di consolidamento e sviluppo nelle aree ad alta natalità d'impresa e di sostegno alla domanda di impresa nelle aree a bassa natalità o ad alta mortalità. Tali interventi costituiscono anche un ampio terreno di sperimentazione di nuovi modelli per la promozione di imprenditorialità;
- b) *Alta Formazione e Ricerca* (Assi 6 e 7.1), a titolarità del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST). Il PO avvia interventi per: rafforzare l'indirizzo tecnico-scientifico; per potenziare la formazione di capitale umano qualificato per i settori strategici allo sviluppo del Mezzogiorno, promuovendo percorsi innovativi di dottorato di ricerca e borse di perfezionamento post laurea e post dottorato; intervenire nella struttura del mercato del lavoro locale tramite interventi di professionalizzazione di profili deboli e di accompagnamento di giovani qualificati verso l'accesso alle libere professioni e/o al lavoro autonomo attraverso borse di studio; per sostenere l'inserimento professionale di giovani laureati anche in contesti internazionali e stimolare la partecipazione di una più ampia platea di destinatari dell'offerta universitaria attraverso un potenziamento dei laboratori linguistici e dei consorzi universitari per la formazione a distanza;
- c) *Ministero Pubblica Istruzione* (asse 7.1), a titolarità dell'omonimo Ministero. Raccoglie interventi funzionali alla implementazione delle innovazioni introdotte nell'ordinamento didattico degli Istituti Professionali di Stato per la formazione di curricula polivalenti attraverso la specializzazione post qualifica. Il PO è inoltre incentrato su una vasta azione di formazione ai docenti;
- d) *Azioni innovative e assistenza tecnica* (assi 7.2, 7.4 e 8), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Il PO si propone di contribuire al cambiamento e consolidamento del Sistema formativo delle Regioni dell'Obiettivo 1: le azioni innovative comprendono interventi di sperimentazione ed innovazione, rivolte a diverse tipologie di utenti, per migliorare la qualità dei Sistemi di Formazione Professionale iniziale e continua; l'assistenza tecnica comprende azioni di sostegno alla realizzazione delle attività previste dal QCS e si propone di contribuire alla creazione di un Sistema di Formazione Continua, e di supportare l'attività operativa del sistema esistente;
- e) *Emergenza occupazionale* (assi 7.2 e 7.3), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Obiettivi del PO sono quelli di utilizzare strumenti formativi coordinati che intervengono: sulle situazioni di emergenza occupazionale collegata a fenomeni di riorganizzazione e di riconversione di grandi strutture produttive, pubbliche e private; sulle situazioni critiche acute che potranno manifestarsi – in relazione alla combinazione non prevedibile di fattori diversi di tipo economico e sociale – anche territorialmente concentrati;

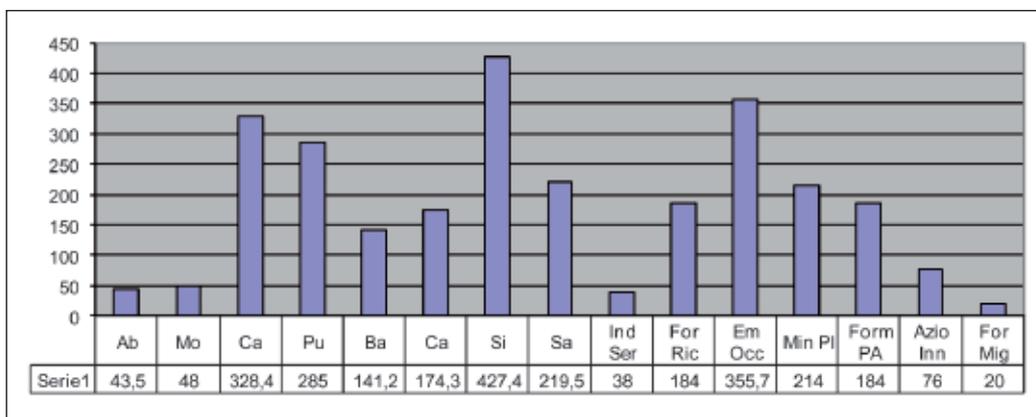
- f) *Formazione migranti* (asse 7.2), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Il PO interviene a favore dei lavoratori migranti italiani e dei loro figli per: facilitare l'ingresso dei giovani – figli di migranti italiani residenti all'estero – nel mondo del lavoro; sostenere l'adeguamento professionale dei lavoratori migranti, a fronte dei cambiamenti della domanda di lavoro nei paesi ospitanti; promuovere l'integrazione delle attività formative rivolte ai lavoratori migranti italiani e alle loro famiglie nei Sistemi scolastici e formativi dei paesi ospiti;
- g) *Formazione formatori e funzionari P.A.* (asse 7.4), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Il PO è mirato al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della Pubblica Amministrazione ed ha come obiettivi: accrescere le competenze individuali; immettere elementi di cambiamento sugli assetti organizzativi; sviluppare un sistema di interazioni, formali ed informali, tra i diversi attori; favorire il cambiamento ed il miglioramento qualitativo dei Sistemi di Formazione regionali.

La ripartizione delle risorse FSE stanziare per l'Obiettivo 1 tra i diversi PO è illustrata nel Grafico 20. Come già detto nei QCS sono esplicitati gli indicatori²¹⁴ che rendono possibile la valutazione ex ante ed ex post, ulteriormente arricchiti nei Programmi operativi²¹⁵.

²¹⁴ A Livello di QCS gli indicatori dell'Ob. 1 sono: Livello di istruzione della popolazione in età lavorativa (25-64 anni); Percentuale occupata in rapporto alla popolazione in età lavorativa; Occupazione e figure professionali; Tasso di disoccupazione (popolazione in età attiva, giovani con meno di 25 anni); Tasso di disoccupazione per livello di istruzione della popolazione attiva (15-64 anni); Spesa pubblica in Istruzione e Formazione; Tassi di partecipazione all'istruzione; Allievi degli IPS e ITS formati con il FSE (in % degli allievi totali in formazione); Laureati in materie scientifiche (in % sul totale dei diplomi di laurea); Adulti disoccupati (25-64 anni) che hanno seguito un programma di formazione (in % sui disoccupati di lunga durata); Giovani disoccupati (15-24 anni) che hanno seguito un programma di formazione (in % sui giovani disoccupati). Gruppi svantaggiati che hanno seguito un programma di formazione; Giovani occupati (15-24 anni) che usufruiscono della formazione (in % sui giovani occupati), Adulti occupati (25-64 anni) che usufruiscono della formazione (in % sugli adulti occupati); Funzionari dipendenti da Enti locali territoriali che fruiscono della Formazione Continua (in % sui funzionari della P.A.); Docenti della formazione regionale o convenzionata che fruiscono della Formazione Continua (in % sui formatori).

²¹⁵ A livello di misura dei Programmi operativi gli indicatori sono: Suddivisione delle attività di formazione per settori economici; Corsi/interventi per tipologia realizzati su programmati; Percentuale di beneficiari su popolazione di riferimento; Numero di iscritti su programmati; Numero di formati su iscritti; Percentuale dei corsi che rilasciano la certificazione; Durata media effettiva rispetto al programmato; Costo medio orario per allievo realizzato rispetto al programmato; Placement realizzato a 6 mesi e ad 1 anno corrispondente alla formazione ricevuta o in mestieri diversi dalla formazione ricevuta; Lavoratori formati che hanno mantenuto il posto di lavoro; CFL o altri incentivi temporanei trasformati in assunzioni a tempo indeterminato a 6 e ad 1 anno dalla fine del periodo di formazione/lavoro.

Grafico n. 20 - Ob. 1: Ripartizione risorse FSE per programmi operativi, regionali e multiregionali (MECU)



b) Obiettivo 2

Nel caso dell'Obiettivo 2 gli assi prioritari di sviluppo vengono individuati da ciascuna amministrazione responsabile dei DOCUP e sono riconducibili, comunque, ai seguenti: ambiente, sviluppo e rafforzamento PMI; riqualificazione del territorio; turismo; innovazione tecnologica; valorizzazione delle risorse umane; rafforzamento dei sistemi. La programmazione FSE è presente sia negli assi di natura settoriale, a supporto ed integrazione degli interventi del FESP, sia negli assi "valorizzazione delle risorse umane" e "rafforzamento dei sistemi", con interventi di natura orizzontale miranti al rafforzamento del Sistema formativo e interventi trasversali a supporto dei settori. La ripartizione delle risorse FSE stanziato per l'Obiettivo 2, sia per domanda di contributo (corrispondenti alle singole Regioni e Province Autonome), che per assi prioritari è riportata nelle Tabelle 14 e 15.

Tabella n. 14 - Ob. 2: Ripartizione risorse FSE per domande di contributo

| REGIONI - PROVINCE AUTONOME | MECU | % |
|-----------------------------|-------|-------|
| Emilia Romagna | 2,4 | 1,7 |
| Friuli Venezia Giulia | 5,6 | 3,9 |
| Lazio | 11,8 | 8,4 |
| Liguria | 28,5 | 20,1 |
| Lombardia | 4,2 | 2,9 |
| Marche | 3,1 | 2,2 |
| Piemonte | 41,0 | 28,9 |
| Toscana | 24,0 | 16,9 |
| Umbria | 7,5 | 5,3 |
| Valle d'Aosta | 0,2 | 0,1 |
| Veneto | 13,4 | 9,5 |
| Totale | 141,7 | 100,0 |

Tabella n. 15 - Ob. 2: Ripartizione risorse FSE per domande di contributo per asse prioritario e per l'assistenza tecnica

| ASSI PRIORITARI | MECU | % |
|---------------------------------|-------|-------|
| Ambiente | 4,2 | 2,9 |
| Sviluppo rafforzamento PMI | 50,6 | 35,7 |
| Riqualificazione del territorio | 0,5 | 5,6 |
| Turismo | 7,9 | 5,6 |
| Innovazione tecnologica | 21,1 | 14,9 |
| Valorizzazione risorse umane | 49,3 | 34,8 |
| Rafforzamento sistemi | 3,3 | 2,4 |
| Assistenza tecnica | 4,8 | 3,4 |
| Totale | 141,7 | 100,0 |

c) Obiettivo 3

Gli assi prioritari individuati sono i seguenti:

- Asse 1: inserimento o reinserimento di disoccupati di lunga durata o esposti alla disoccupazione di lunga durata;
- Asse 2: rafforzamento della formazione iniziale ed inserimento dei giovani nel mercato del lavoro;
- Asse 3: integrazione o reintegrazione delle persone esposte al rischio di esclusione sociale;
- Asse 4: promozione della pari opportunità tra uomini e donne sul mercato del lavoro;
- Asse 5: rafforzamento dei Sistemi di formazione e di impiego.

I cinque assi si articolano in misure. I destinatari e le azioni di ciascuna misura sono riportati nel Prospetto 14.

La ripartizione delle risorse FSE tra gli Assi prioritari, in valori assoluti e relativi, è quella del Grafico 21; mentre gli stanziamenti per domande di contributo, che includono i programmi regionali e quelli multiregionali e che ammontano a 19.745 miliardi di lire circa (1.316,3 MECU) sono quelli del Grafico 22.

Grafico n. 21 - Ob. 3: ripartizione risorse FSE per asse prioritario (V.A e V.%)

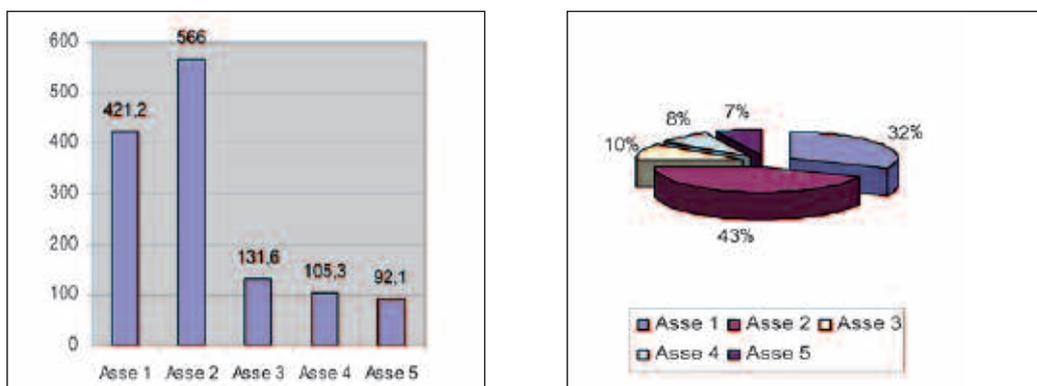
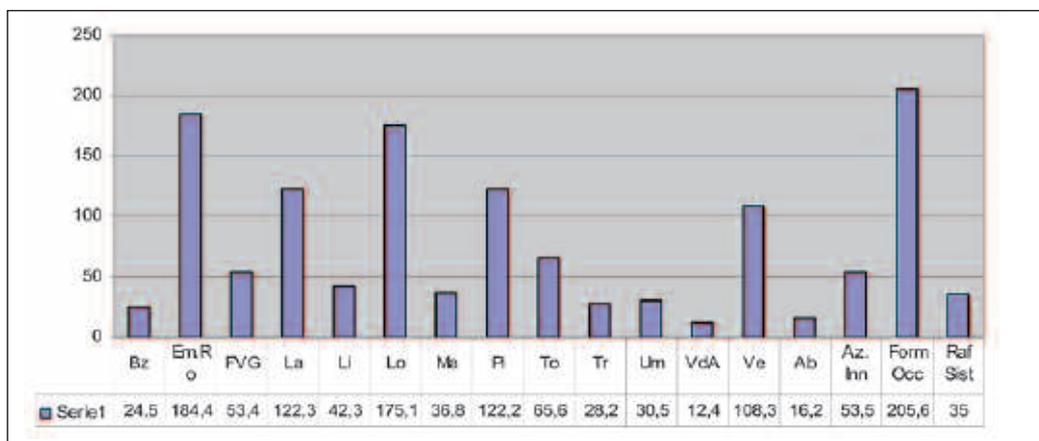


Grafico n. 22 - Ob. 3; ripartizione risorse FSE per domande di contributo (regionali e multiregionali) (MECU)



I programmi multiregionali, con una dotazione finanziaria pari a 441.150 miliardi (294,1 MECU) e tutti a titolarità del Ministero del Lavoro, sono tre:

- Azioni innovative*: riguarda, interventi di carattere esemplare e innovativi per contenuti proposti e metodi applicati nella formazione. Tali interventi costituiscono dei punti di riferimento per una possibile moltiplicazione delle esperienze nei diversi contesti regionali e pertanto deve essere assicurata una adeguata diffusione dei risultati conseguiti;
- Interventi per la formazione e l'occupazione*: raccoglie gli interventi a carattere multiregionale proposti dagli organismi di formazione consorziati che promuovono la costituzione di reti integrate e dagli Enti pubblici o privati attivi su scala nazionale;
- Rafforzamento dei sistemi*: raccoglie gli interventi a carattere orizzontale intesi a consolidare e/o qualificare l'intervento formativo globale nonché i raccordi con l'insieme delle politiche del lavoro. Tale PO rappresenta quella parte dell'Asse 5 che, per sua natura, deve essere gestita a livello centrale. In particolare, riguarderà: assistenza tecnica a livello centrale, attività di certificazione, attività di monitoraggio e valutazione ex-post.

Come da regolamentazione quadro il QCS²¹⁶ e i Programmi operativi²¹⁷ specificano gli indicatori, necessari per le operazioni di monitoraggio e valutazione.

²¹⁶ Indicatori del QCS: Livello di istruzione della popolazione in età lavorativa (25-64 anni); Percentuale occupata in rapporto alla popolazione in età lavorativa (15-64 anni); Tasso di disoccupazione; Disoccupati di lunga durata che hanno seguito un programma di formazione; Tasso di partecipazione all'istruzione; Giovani che hanno seguito un corso di formazione; Gruppi svantaggiati che hanno seguito un programma di formazione; Donne formate; Docenti e operatori della formazione regionale o convenzionata che fruiscono della Formazione Continua.

²¹⁷ Gli indicatori contenuti nei Programmi operativi sono: Suddivisione delle attività di formazione per settori economici; Corsi/interventi per tipologia realizzati su programmati; Percentuale di be-

Prospetto n. 14 - Ob. 3: soggetti destinatari e tipologia di azioni del FSE

| ASSI | SOGGETTI | AZIONI |
|--|---|--|
| ASSE 1: INSERIMENTO DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA | | |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Disoccupati di lunga durata o esposti al rischio di disoccupazione di lunga durata che non posseggono un titolo di studio o una qualifica professionale. 2. Disoccupati di lunga durata in possesso di un titolo di studio dimostratosi inadeguato a garantire un inserimento lavorativo permanente. 3. Disoccupati o esposti al rischio di disoccupazione di lunga durata, già occupati come lavoratori autonomi o come titolari di attività nei diversi settori economici. 4. Lavoratori in Cassa integrazione Guadagni a zero ore o iscritti nelle liste di mobilità. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Azioni di orientamento, pre-formazione, informazione ed assistenza. 2. Recupero di conoscenze e competenze. 3. Formazione Professionale. 4. Sostegno alla mobilità geografica e professionale. 5. Aiuti all'occupazione, compresi i trattamenti sostitutivi della retribuzione. 6. Formazione finalizzata alla creazione di lavoro autonomo, associato e cooperativo. 7. Sostegno alla creazione di impresa all'autoimpiego. |
| ASSE 2: GIOVANI | | |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo (o che non hanno assolto l'obbligo) e drop-out delle prime classi della scuola secondaria superiore (fino ai 25 anni compiuti). 2. Apprendisti, giovani assunti con CFL, beneficiari di provvedimenti legislativi di inserimento lavorativo. 3. Giovani in possesso di qualifica, diplomati. 4. Giovani iscritti a corsi universitari e laureati, di età inferiore a 27 anni per attività di formazione a carattere professionalizzante e/o finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro. 5. Giovani frequentanti i corsi degli Istituti Professionali di Stato ed Istituti Tecnici ad indirizzo tecnico agrario, contabile, artistico, ecc. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Azioni di formazione. 2. Azioni di orientamento. 3. Percorsi misti scuole-lavoro per i drop-out del Sistema scolastico. 4. Attività formative integrative nell'ambito degli Istituti Professionali di Stato, degli Istituti Tecnici. 5. Azioni formative nell'ambito dei diplomi universitari o costituenti interconnessione tra diplomi universitari di laurea breve e sistemi di FP regionali (per il Centro-Nord). 6. Lauree brevi di tipo tecnico-scientifico (Sud-Multiregionale). 7. Azioni formative integrative della formazione "on the job". 8. Tirocini formativi ed esperienze lavorative per i giovani in formazione. 9. Azioni di sostegno per l'avvio di lavoro autonomo, associato, trazione di imprese, iniziative di sviluppo a livello locale. 10. Aiuti all'occupazione. |
| ASSE 3: GIOVANI | | |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Migranti, immigrati, nomadi. 2. Portatori di handicap fisico o mentale. 3. Detenuti, ex-detenuti e tossicodipendenti. 4. Adulti disoccupati di età avanzata, persone indigenti. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientamento. 2. Recupero di conoscenze e abilità. 3. Rimotivazioni al lavoro. 4. Preformazione e formazione. 5. Formazione finalizzata alla creazione di lavoro autonomo, associato e cooperativo. 6. Sostegno alla creazione di impresa e all'autoimpiego. 7. Aiuti all'occupazione. |

(Segue)

neficiari su popolazione di riferimento; Numero di iscritti su programmati; Numero di formati su iscritti; Durata media effettiva rispetto al programmato; Costo medio orario per allievo realizzato rispetto al programmato; Placement realizzato a 6 mesi e ad 1 anno corrispondente alla formazione ricevuta o in mestieri diversi dalla formazione ricevuta; Corsi/interventi che hanno dato luogo a certificazione.

(Segue)

| ASSE 4: DONNE | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Donne disoccupate che non dispongono di qualifiche professionali. 2. Donne che intendono inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di prolungata assenza. 3. Donne in possesso di diplomi difficilmente spendibili sul mercato del lavoro. 4. Donne che intendono inserirsi in settori in cui sono sottorappresentate e acquisire profili culturalmente considerati come tipicamente "maschili". | <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientamento, recupero di conoscenze e abilità, preformazione e rimotivazione al lavoro, azioni di sensibilizzazione. 2. Formazione Professionale. 3. Formazione finalizzata alla creazione di lavoro autonomo, associato e cooperativo. 4. Azioni di sostegno nella fase di avviamento delle imprese. 5. Azioni di ricognizione delle possibilità di sviluppo occupazionale. 6. Azioni tese a diffondere la cultura d'impresa ed a stimolare lo spirito imprenditoriale (soprattutto tra le ragazze che frequentano l'ultimo anno del ciclo secondario ad alta intensità di partecipazione femminile). 7. Azioni tese ad adattare l'organizzazione del lavoro e della formazione in modo da favorire l'occupazione e la partecipazione femminile agli interventi formativi. 8. Azioni tese alla valorizzazione delle conoscenze delle donne in possesso di diplomi deboli per riconvertirle verso qualifiche innovative o aventi un potenziale mercato. 9. Azioni intese a ridurre gli ostacoli all'accesso ed alla partecipazione delle donne ad azioni formative nonché all'inserimento lavorativo. |
| ASSE 5: ASSISTENZA TECNICA | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Docenti, istruttori ed esperti che svolgono attività di docenza ed attività pratiche nei corsi di FP a titolarità regionale. 2. Operatori della FP incaricati della progettazione, valutazione, monitoraggio, controllo formale e di qualità dei prodotti formativi. 3. Dirigenti e personale amministrativo degli Enti e dei CFP. 4. Persone da adibire a funzioni di orientamento in strutture di servizio esterne alla struttura pubblica. 5. Persone destinate a funzioni di "screening" e di reclutamento dei drop-out del Sistema dell'istruzione e del Sistema formativo. 6. Personale docente della formazione di base da riconvertire ad attività di 2° livello, di formazione in alternanza per apprendisti e giovani in CFL. 7. Persone da specializzare nella formazione e nell'inserimento lavorativo dei drop-out e degli esclusi. 8. Persone da adibire alla gestione integrata di pacchetti complessi di informazione e formazione. 9. Persone addette alle funzioni di raccordo tra rilevamento domanda-offerta formativa. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Azioni di assistenza tecnica intese a migliorare le conoscenze quali-quantitative sulla domanda di lavoro, sui fabbisogni formativi, sui gruppi di utenza, ecc. 2. Azioni di assistenza tecnica intese a migliorare le capacità di programmazione delle attività, di monitoraggio, scambi di esperienze, pubblicazioni. 3. Produzione di materiale didattico di comune utilizzo nonché di materiale divulgativo ed informativo sulle possibilità formative e le opportunità occupazionali. 4. Costituzione di banche dati. 5. Formazione Professionale. 6. Aggiornamento e perfezionamento professionale dei docenti di FP e degli orientatori. 7. Riqualificazione e riconversione degli insegnanti di formazione di base. 8. Azioni integrate di informazione-formazione-consulenza per la messa a punto di metodologie; percorsi complessi di inserimento occupazionale, interventi multimediali, progetti innovativi e predisposizione di strumenti didattici. 9. Azioni di valutazione ex-post. |

d) *Obiettivo 4*

La programmazione FSE per l'Obiettivo 4, di cui è titolare il Ministero del Lavoro, avviene in maniera distinta nel caso delle Regioni del Centro-Nord.

Gli assi prioritari individuati sono i seguenti:

- Asse 1: anticipazione (conoscenza all'interno delle imprese delle evoluzioni

- economiche, tecnologiche ed organizzative), supporto alla programmazione e gestione di un Sistema di Formazione Continua;
- Asse 2: interventi di accompagnamento/adeguamento delle risorse umane in relazione ai cambiamenti strutturali del sistema economico e produttivo ed all'impatto del mercato interno;
 - Asse 3: assistenza tecnica (azioni di carattere orizzontale per il coordinamento ed il potenziamento degli interventi effettuati nell'ambito dell'asse 1 e dell'asse 2).

I soggetti destinatari degli interventi previsti per ciascun asse e le tipologie di azioni finanziabili dal FSE sono esplicitati nel Prospetto 15.

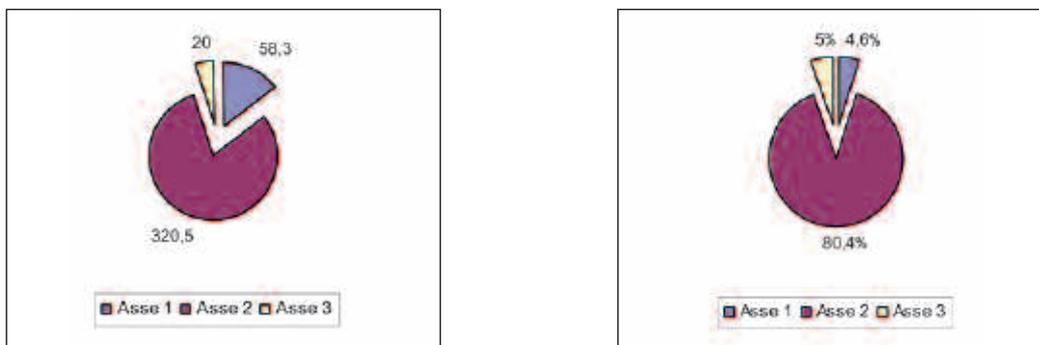
Prospetto n. 15 - Ob. 4: soggetti destinatari e tipologia di azioni del FSE

| ASSI | SOGGETTI | AZIONI |
|---|----------|---|
| ASSE 1. ANTICIPAZIONE, SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DI UN SISTEMA DI FORMAZIONE CONTINUA | | |
| 1. Formatori 2. Responsabili della gestione del personale 3. Funzionari regionali e delle parti sociali | | 1. Attività di ricerca finalizzate, di monitoraggio, di valutazione, indagini sui fabbisogni di formazione, progettazione ed implementazione dei sistemi informativi. 2. Realizzazione/consolidamento degli Osservatori del MdL e delle professioni a livello territoriale e di comparto. 3. Attività di ricerca finalizzata alla formazione a distanza ed alle metodologie didattiche. 4. Azioni di tutoraggio e di informatizzazione dei dati. 5. Attività di orientamento e dell'offerta formativa. 6. Formazione formatori. 7. Informazione e pubblicità. |
| ASSE 2: INTERVENTI DI ACCOMPAGNAMENTO | | |
| 1. Lavoratori coinvolti in rilevanti cambiamenti di assetto del sistema produttivo (in particolare quelli in CIG). 2. Lavoratori occupati (in particolare quelli delle PMI). | | 1. Attività di orientamento e diagnosi delle competenze. 2. Attività di formazione e preformazione. 3. Dispositivi di promozione dell'occupazione. 4. Azioni positive. 5. Azioni di promozione dell'imprenditorialità autonoma ed associata. 6. Schemi di aiuti alla mobilità geografica. 7. Attività di lavoro socialmente utile organizzate per i lavoratori. |
| ASSE 3: ASSISTENZA TECNICA | | |
| 1. Formatori. 2. Responsabili della gestione del personale. 3. Funzionari regionali e delle parti sociali. | | 1. Attività di sostegno ai servizi necessari alla costituzione ed alla gestione di organismi bilaterali di verifica e di programmazione. 2. Attività di formazione, aggiornamento e riqualificazione degli addetti alla formazione. |

La ripartizione delle risorse FSE tra gli assi prioritari è rappresentata nel Grafico 23.

Le Regioni del Centro-Nord e le due Province Autonome si ripartiscono le risorse stanziati dal FSE, pari a 598,2 miliardi di lire (398,8 MECU): in questa somma sono comprese le risorse per realizzare i 12 programmi regionali e delle Province Autonome e quello dell'Abruzzo (solo il triennio 1997-99) nonché i pro-

Grafico n. 23 - Ob. 4: ripartizione risorse FSE per asse prioritario (V.A. e V.%)



grammi multi regionali. La Lombardia si assicura la quota maggiore con 108 miliardi di lire (72,2 MECU), pari al 18,1% del volume complessivo del Fondo, seguita dall'Emilia Romagna con 86,7 miliardi (57,8 MECU) equivalenti, in termini percentuali, al 14,5%. (cfr. Graf. n. 24). I programmi multiregionali sono 3:

1. *Azioni innovative.* Si prevede la realizzazione di interventi finalizzati alla definizione e sperimentazione di nuove metodologie formative, la progettazione di nuove strutture formative o l'adeguamento di quelle esistenti e la predisposizione di modelli di intervento per l'innovazione tecnologica e per l'innovazione nell'organizzazione aziendale; particolare attenzione viene rivolta alla diffusione nell'ambito del Sistema formativo, tramite l'implementazione di progetti pilota e dimostrativi, dei principali risultati ottenuti;
2. *Riconversione/riqualificazione.* Il sottoprogramma è finalizzato ad affinare la conoscenza del mercato del lavoro e quindi di anticipare i mutamenti quali/quantitativi nella domanda e i corrispondenti fabbisogni formativi nell'offerta di lavoro; un'attenzione particolare viene rivolta alle emergenze occupazionali e alle problematiche relative all'imprenditorialità;
3. *Rafforzamento sistemi.* Gli interventi previsti sono prevalentemente finalizzati ad aumentare l'efficacia e l'efficienza sia della Pubblica Amministrazione locale e dei Sistemi della Formazione Professionale regionale, sia dell'implementazione degli stessi interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. In particolare, sono previsti interventi quali la predisposizione di modelli organizzativi per la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione del Sistema di Formazione Continua, la creazione di una rete per lo scambio di informazioni fra gli Osservatori locali del mercato del lavoro, collegando la domanda delle imprese con l'offerta esistente a livello multiregionale e in generale le azioni che possano facilitare una maggiore integrazione fra la Formazione Professionale, gli organismi amministrativi e il mondo delle imprese.

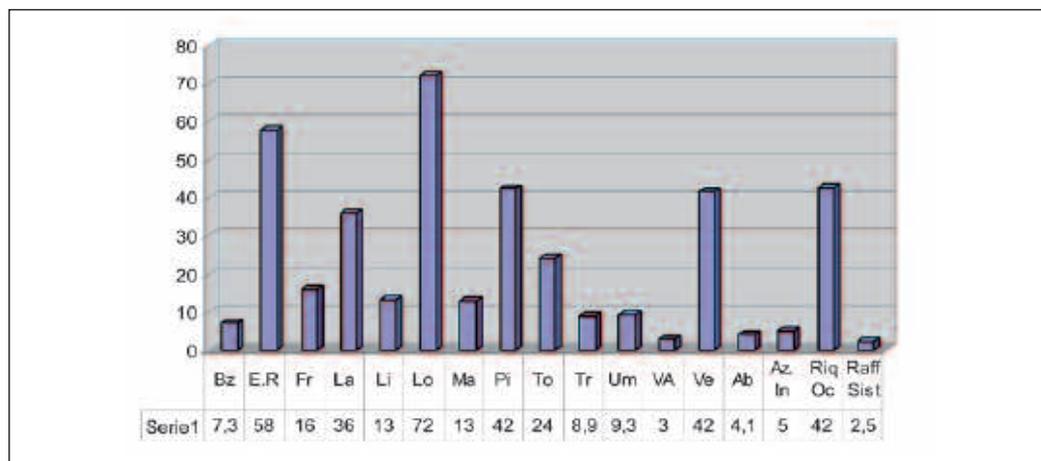
La ripartizione delle risorse del FSE sui singoli assi prioritari e tra le Regioni avviene in funzione della presenza a livello regionale dei potenziali beneficiari e della capacità di spesa delle singole Regioni.

Il peso finanziario degli assi è rapportato alle esigenze della situazione italiana; poiché in Italia non esiste un vero e proprio Sistema di Formazione Continua, il QCS ha accolto la proposta di articolazione finanziaria, la quale si distribuisce su due periodi:

- nel triennio 1994/96 di devono mettere a fuoco le tematiche e le strutture operative necessarie alla Formazione Continua;
- nel successivo triennio 1997/1999 si devono realizzare gli interventi di formazione.

Il DOCUP specifica gli indicatori di situazione²¹⁸, di realizzazione²¹⁹, gli obiettivi attesi²²⁰ e gli indicatori di impatto²²¹.

Grafico n. 24 - DOCUP Ob. 4: ripartizione risorse FSE Regioni, Province Autonome e programmi multiregionali



²¹⁸ Numero delle imprese con meno di 500 addetti, distinti in PMI e altre; Numero degli addetti nell'industria e nei servizi, distinti in PN II e altri; Numero totale imprese in fase di trasformazione e relativi addetti (investimento per unità di lavoro, valore aggiunto per unità di lavoro, numero dei lavoratori in CIG ordinaria industria, numero di assunti e licenziati, numero di imprese che hanno avviato processi di internalizzazione; Indicatori di offerta (centri di formazione professionali, osservatori, strutture di orientamento).

²¹⁹ Numero di indagini e ricerche sui fabbisogni formativi; Numero di osservatori del mercato del lavoro e delle professioni; Numero di lavoratori che beneficiano di azioni di formazione; Numero di imprese che attuano programmi di formazione; Numero di azioni formative; Percentuale di azioni con innovazioni nelle metodologie didattiche; Strutture fisiche attuate (organismi bilaterali, strutture di analisi del mercato del lavoro e delle professioni, strutture di orientamento, altre strutture); Numero addetti alla formazione formati o riqualificati.

²²⁰ Numero di lavoratori che beneficeranno di azioni formative in % dei lavoratori delle PMI; Strutture fisiche da realizzare (organismi bilaterali, strutture di analisi del mercato del lavoro e delle professioni, strutture di orientamento, altre strutture); Numero di ricerche e indagini dei fabbisogni professionali da realizzare.

²²¹ Effetti delle ricerche sulla progettazione delle azioni formative e sui piani di formazione aziendale; Numero di lavoratori che hanno mantenuto il posto di lavoro; Numero dei contatti delle imprese con i Centri di Formazione e con gli organismi creati.

e) *Obiettivo 5b*

Nel caso dell'Obiettivo 5b gli assi prioritari di sviluppo vengono individuati da ciascuna delle 13 Regioni e Province Autonome responsabili dei DOCUP e sono comunque riconducibili ai seguenti: agricoltura; ambiente; sviluppo e rafforzamento PMI; riqualificazione del territorio; turismo e beni culturali; valorizzazione delle risorse umane.

Le risorse del FSE sono distribuite fra le Regioni che abbiano zone rientranti in questo Obiettivo nella misura illustrata nella Tabella 16 e distribuite per assi prioritari e per l'assistenza tecnica come da Tabella 17.

Tabella n. 16 - *Ob. 5b: ripartizione risorse FSE per domande di contributo*

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | MECU | % |
|-------------------------------|-------|------|
| Provincia Autonoma di Bolzano | 5,2 | 4,2 |
| Emilia Romagna | 7,1 | 5,8 |
| Friuli Venezia Giulia | 5,5 | 4,5 |
| Lazio | 24,1 | 19,7 |
| Liguria | 4,3 | 3,5 |
| Lombardia | 4,0 | 3,3 |
| Marche | 8,1 | 6,6 |
| Piemonte | 9,9 | 8,1 |
| Toscana | 18,5 | 15,1 |
| Umbria | 9,7 | 8 |
| Trento | 2,9 | 2,3 |
| Veneto | 23,3 | 19 |
| Totale | 122,5 | 100 |

Tabella n. 17 - *Ob. 5b: ripartizione risorse FSE per asse prioritario e per l'assistenza tecnica*

| ASSI PRIORITARI | MECU | % |
|-----------------------------------|-------|------|
| Agricoltura e territorio | 15,9 | 13,0 |
| Ambiente turismo e beni culturali | 20,2 | 16,5 |
| Sviluppo e rafforzamento PMI | 43,5 | 35,5 |
| Valorizzazione risorse umane | 33,9 | 27,7 |
| Rafforzamento dei sistemi | 7,3 | 6,0 |
| Assistenza tecnica | 1,7 | 1,4 |
| Totale | 122,5 | 100 |

4.6.3. Parametri di costo

Affinché le spese per le azioni di formazione di uno stesso tipo non evolvano in maniera divergente, la Commissione determina per ciascuno Stato membro, congiuntamente ad esso, gli importi medi indicativi delle spese di ogni tipologia formativa. Quest'ultimo aspetto, insieme alla natura e all'articolazione delle spese ammissibili e delle entrate è stato oggetto di approfondimento nel quadro del partenariato nella fase di programmazione. Sono stati quindi fissati, per ciascun Obiettivo, i costi unitari massimi delle attività formative per l'intero periodo di programmazione, secondo la Tabella 18.

Tabella n. 18 - *Costi unitari massimi delle attività formative per il periodo 1994-1999 - Costo ora/allievo (in ECU)⁽¹⁾⁽²⁾*

| Obiettivi | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mezzogiorno | | | | | | |
| 1 | 14,70 | 15,29 | 15,90 | 16,54 | 17,20 | 17,80 |
| 3 | 10,00 | 11,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 |
| 4 | 14,70 | 15,29 | 15,90 | 16,54 | 17,20 | 17,80 |
| Centro-Nord | | | | | | |
| 2 | 16,83 | 18,34 | 19,04 | 19,77 | 20,53 | 21,32 |
| 3 | 10,00 | 11,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 | 12,00 |
| 4 | 14,87 | 15,46 | 16,08 | 16,72 | 17,39 | 18,00 |
| 5b | 14,12 | 14,69 | 15,28 | 15,89 | 16,52 | 17,10 |

⁽¹⁾ L'importo per ciascun Obiettivo si intende come il risultato della media degli assi che lo compongono.

⁽²⁾ Nel caso degli Obiettivi 1, 2, 4 e 5b il costo unitario è al netto del reddito degli allievi occupati.

5. I Programmi e le Iniziative comunitarie

5.1. Programmi comunitari del periodo 1995-99

Al paragrafo 2.2. abbiamo passato in rassegna i Programmi comunitari del periodo 1990-94. È indubbio il valore e l'interesse dei risultati raggiunti da ognuno dei programmi; il loro alto livello di specializzazione comportava, però, il rischio della frammentazione, nel senso che le innovazioni rimanevano nel segmento formativo dove erano state sperimentate senza che ci fossero benefici diretti nel sistema e comunque mancava un ruolo di regia complessiva che facesse sintesi dei benefici di ciascuno.

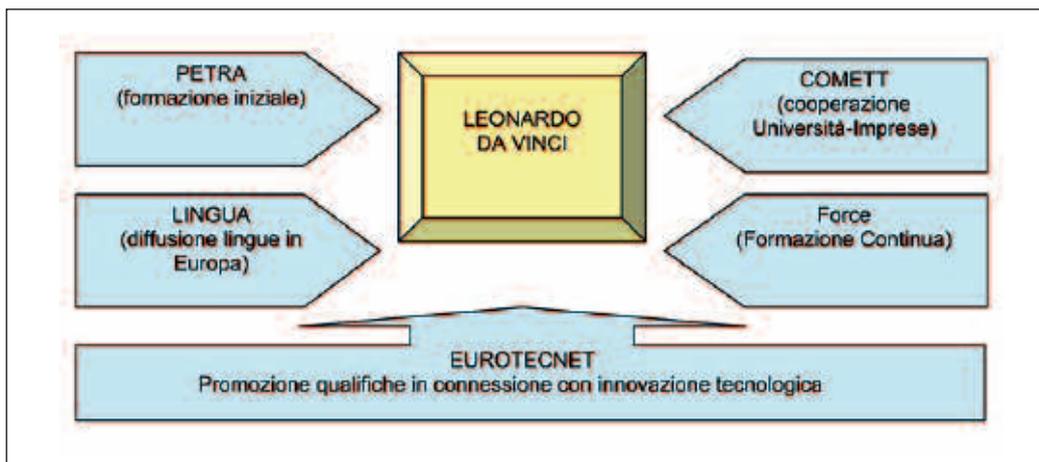
Per ottimizzare gli aspetti positivi di questi interventi comunitari e per eliminare o comunque ridimensionare i rischi che la loro settorializzazione comportava, nel dicembre 1994, la Commissione vara un Programma, denominato LEONARDO DA VINCI.

LEONARDO nasce con l'intento dichiarato²²² di costituire un'amalgama dei diversi programmi che l'hanno preceduto negli Anni '80 e '90, o meglio di compendiare e superare: COMETT I (1986-1989) e II (1990-1994), per la promozione della cooperazione tra Università e Industria, EUROTECNET (1990-1994) per la promozione dell'innovazione nella formazione, FORCE (1991-1994) per lo sviluppo della Formazione Continua, PETRA I (1987-1991) e II (1990-1994) per la Formazione Professionale dei giovani. In LEONARDO viene anche compendiato e superato un

²²² Nella Decisione che istituisce il Programma, al decimo "considerando" si afferma "considerando che, nel proprio documento di lavoro sugli orientamenti dell'azione comunitaria in materia di istruzione e di formazione, la Commissione ha preannunciato il proprio obiettivo di razionalizzazione e di semplificazione dei programmi d'azione in materia di Formazione Professionale in un programma unico, potenziando gli aspetti più promettenti in termini di valore aggiunto e d'impulso europeo".

programma comunitario LINGUA per la promozione delle competenze linguistiche, che aveva operato agli inizi del decennio: 1990-94. Prima di entrare nel merito di LEONARDO facciamo un rapido accenno a LINGUA, in quanto ha interessato anche il Sistema formativo regionale.

Figura n. 39 - Il Programma LEONARDO razionalizza e semplifica i Programmi comunitari preesistenti



5.1.1. LINGUA - Promozione della conoscenza delle lingue straniere

Il Programma comunitario LINGUA è stato istituito con una decisione del Consiglio delle Comunità europee del 28 luglio 1989 e riguarda la promozione della conoscenza delle lingue per sviluppare le capacità di comunicazione all'interno della Comunità²²³.

Gli ambiti interessati dal Programma comprendono sia i Sistemi di Formazione Professionale che la Scuola ed il mondo del lavoro, promuovendo la Formazione e l'aggiornamento degli insegnanti e dei formatori e l'innovazione nei metodi e nei supporti all'insegnamento.

Beneficiano del programma tre tipi di aree di utenza:

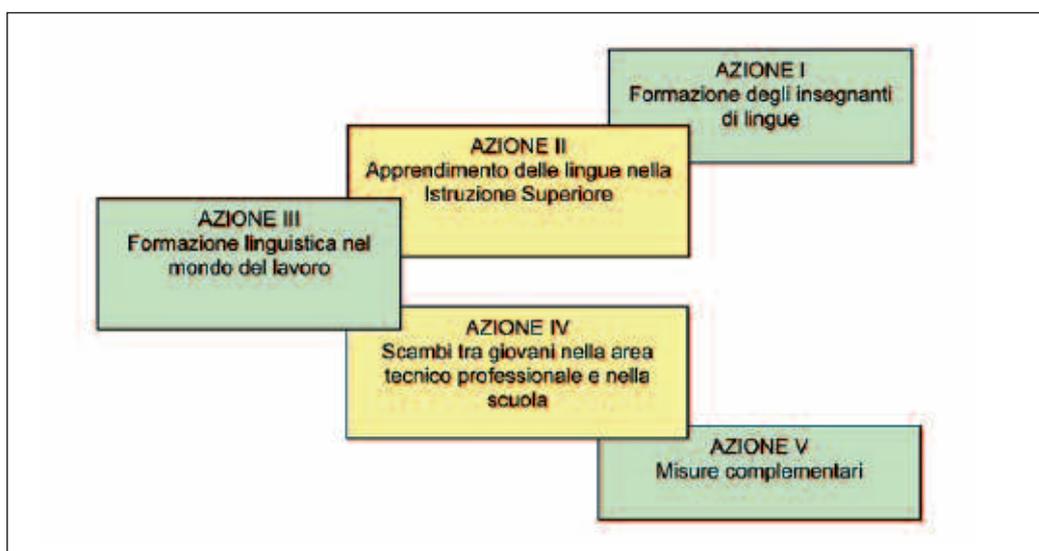
- l'area dell'Istruzione tecnica e professionale e quella degli insegnanti di lingue che lavorano in Istituti di Istruzione e di Formazione sostenuti dai singoli Stati;
- gli Istituti di Istruzione post-secondaria;
- le imprese e le organizzazioni professionali.

Il programma si articola in 5 Azioni (cfr. Fig. n. 40):

²²³ ISFOL, *Seconda lingua, società e strategie formative* (Contributi di COLELLA M.R., GILLI D., GRIMALDI A., LANDI F., NARDI E., ROZERA M., MALARICO E.), 1992.

- *Azione I.* Riguarda essenzialmente la formazione degli insegnanti di lingue straniere, mediante borse destinate alla mobilità ed aiuti ai programmi di cooperazione a livello europeo (detti Pec) tra istituzioni per la formazione degli insegnanti²²⁴;
- *Azione II.* Riguarda le borse di mobilità degli studenti e del personale docente e amministrativo di tutti i tipi di Istruzione superiore finanziati o riconosciuti dalle autorità nazionali e locali²²⁵;

Figura n. 40 - Programma LINGUA: Quadro delle Azioni



- *Azione III.* Promuove lo sviluppo dell'apprendimento delle lingue in particolar modo nelle piccole e medie imprese²²⁶;
- *Azione IV.* Vengono concessi aiuti finanziari per sostenere lo sviluppo della mobilità studentesca (almeno due settimane all'estero) nelle scuole di istruzione

²²⁴ Il referente italiano era la Biblioteca di documentazione pedagogica di Firenze.

²²⁵ L'Azione si rivolge innanzitutto agli studenti che si formano per diventare insegnanti di lingue straniere e a quelli che frequentano corsi sulle lingue comunitarie (specialmente le meno insegnate), ma interessa anche chi studia una lingua straniera in collegamento con altre discipline. Il referente nazionale era il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, Dipartimento Relazioni Internazionali.

²²⁶ La Commissione sponsorizza visite di studio per rappresentanti di imprese e organizzazioni professionali oltre che per formatori di lingue in diversi settori professionali ed economici; promuove progetti innovativi e pilota relativi a: lo sviluppo e la diffusione di tecniche di diagnostica e di analisi dei fabbisogni linguistici (audit linguistici) nelle organizzazioni professionali o di lavoratori e nelle imprese; progetti pilota per lo sviluppo di materiale didattico per l'insegnamento delle lingue, con attenzione particolare alle lingue meno diffuse; un sistema di scambi e di mobilità dei rappresentanti delle organizzazioni professionali interessate alla formazione di lingue straniere, per le esigenze relative ai diversi spaccati della vita economica.

generale, tecnica e professionale e nei Centri di Formazione Professionale. Sono inoltre previste sovvenzioni per visite di studio dei responsabili delle scuole e dei centri, allo scopo di avviare un progetto educativo comune che dia luogo agli scambi di giovani;

- *Azione V.* Comprende aiuti alle strutture che coordinano il Programma; aiuti alle associazioni e ai consorzi a livello europeo che supportano gli obiettivi di LINGUA; aiuti per la creazione e lo scambio di materiali didattici per lo studio delle lingue straniere²²⁷.

Relativamente alle Azioni III e IV è stato designato l'Isfol come Agenzia di riferimento per l'Italia, con funzioni di coordinamento scientifico e tecnico a livello nazionale.

La partecipazione degli studenti e allievi italiani è stata progressivamente crescente. Focalizziamo l'attenzione sulla partecipazione al programma LINGUA da parte della Formazione Professionale regionale. Potevano beneficiare degli aiuti previsti dell'Azione IV tutti i Centri, regionali o convenzionati, che realizzavano interventi corsali almeno biennali. L'azione IV era destinata a giovani tra i 16 e i 25 anni. Da un punto di vista operativo l'attivazione di borse era preceduta da visite preparatorie dei docenti presso le istituzioni partner.

L'analisi della partecipazione italiana all'azione mette in rilievo questi fenomeni: una crescita numerica delle iniziative di oltre il 300% in tre anni, la durata media degli scambi di allievi è di due settimane e mezzo per visita; il gruppo medio è costituito da 12 allievi, la maggioranza degli allievi partecipanti è rappresentata da ragazze (65% di femmine e 35% di maschi) e l'età media degli allievi partecipanti è di 17 anni e mezzo; la distribuzione su base nazionale, che in un primo momento era fortemente sbilanciata a favore del Centro Nord si è progressivamente equilibrata, tanto che nel 1994 circa la metà dei progetti era stato presentato dalle Regioni meridionali.

Il numero dei ragazzi italiani in visita all'estero è stato in tutti i tre anni superiore a quello dei loro coetanei di paesi esteri che venivano in Italia (cfr. Graf. n. 25).

“La Formazione Professionale ha registrato, in seguito allo sviluppo del programma Lingua in Italia un significativo processo di riorientamento sia metodologico che di contenuto; processo che può essere sintetizzato nella nuova attenzione con cui ormai si guarda alla competenza in lingue straniere sia nel campo della formazione iniziale che in quello della formazione aziendale”.

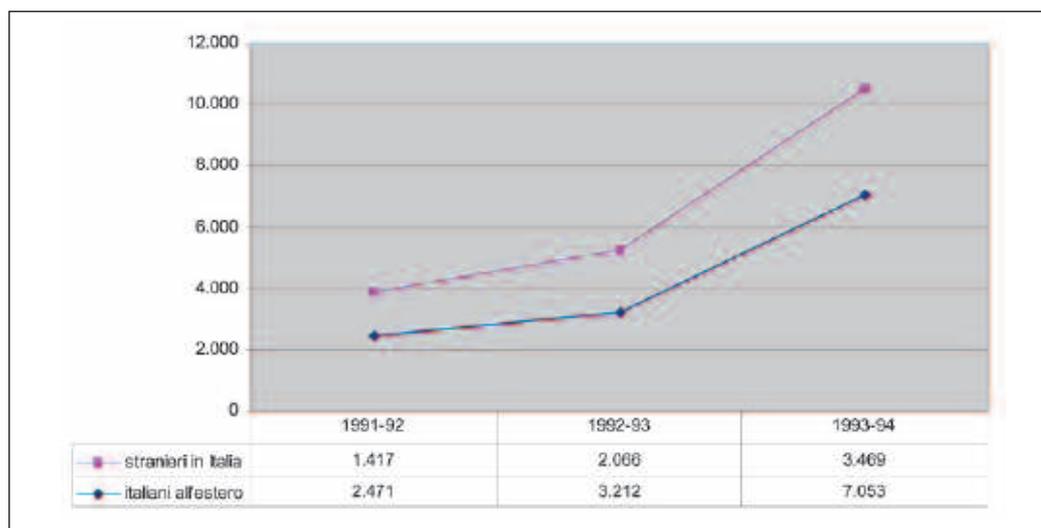
Questo giudizio è il giudizio su LINGUA dell'Isfol, basato su una ricerca sulle lingue straniere nel Sistema della FP (come studio di base per l'avvio in Italia di un “Piano nazionale per le lingue straniere”) e che esplora e quantifica gli effetti “moltiplicatori” del programma. Effetti che hanno riguardato sia la diffusione ormai ge-

²²⁷ Il referente nazionale era il Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per Scambi Culturali, Divisione II.

neralizzata dell'insegnamento di almeno una lingua straniera nella maggioranza dei corsi di Formazione Professionale regionale, sia la nuova attenzione con cui si guarda a tale competenza nel mondo delle imprese, sia l'aumento dei corsi per l'acquisizione di competenze linguistiche nei piani regionali di Formazione.

Per il periodo 1996-1999 LINGUA diventerà un'azione trasversale del Programma SOCRATES²²⁸.

Grafico n. 25 - Programma LINGUA: Flusso di allievi italiani all'estero e di allievi stranieri in Italia



5.1.2. LEONARDO DA VINCI - Programma d'azione per lo sviluppo di una politica di Formazione Professionale della Comunità europea (1995-99)

LEONARDO DA VINCI²²⁹, adottato dal Consiglio dei Ministri il 6 dicembre del 1994²³⁰ è stato il primo programma integrato di azione comunitaria per la Formazione Professionale, in attuazione dell'articolo 127 del "Trattato di Maastricht", che stabiliva che la Comunità attuasse una politica di Formazione Professionale pur escludendo l'armonizzazione delle norme e dei regolamenti degli Stati membri.

²²⁸ Vedi 5.4.

²²⁹ Per quanto riguarda la scelta del nome cfr. Reference: IP/95/203 del 02/03/1995 "Ispirandosi all'esempio di quel genio del Rinascimento che è stato Leonardo da Vinci, il quale combinava spirito inventivo, immaginazione, sensibilità artistica e visione scientifica, il programma LEONARDO ha l'ambizione di apportare un nuovo impulso alla formazione professionale in Europa, senza peraltro voler sostituirsi alle responsabilità degli Stati membri in questo settore. Evocare Leonardo vuol dire anche ricordare un'epoca in cui l'apprendimento non era compartimentato da frontiere".

²³⁰ Cfr. 94/819/CE: Decisione del Consiglio, del 6 dicembre 1994, che istituisce un programma d'azione per l'attuazione di una politica di Formazione Professionale della Comunità europea, in Gazzetta Ufficiale n. L 340 del 29/12/1994 pag. 0008-0024.

Il programma LEONARDO DA VINCI nasce in un clima culturale comunitario particolarmente favorevole alla Formazione Professionale (come peraltro abbiamo notato nella ricostruzione delle vicende che hanno portato alla riforma del 1988 e alla revisione del 1993 dei Fondi strutturali) e il cui apporto viene ritenuto indispensabile per superare la congiuntura sociale ed economica di quegli anni.

Il comunicato stampa che accompagna l'evento di avvio del Programma, a Tours (Francia) il 2 e 3 marzo 1995, dà il senso delle aspettative che si nutriva nei confronti del "sistema" della Formazione Professionale:

*"Fra i vari difetti all'origine della disastrosa situazione occupazionale in Europa, l'ineadeguatezza dei sistemi di formazione professionale rispetto all'evoluzione dei bisogni delle nostre società occupa purtroppo un posto di rilievo. Insieme con la ricerca e l'istruzione, la Formazione Professionale, che si tratti di formazione iniziale o di formazione su tutto l'arco della vita attiva, è comunque parte integrante di quell'indispensabile "investimento immateriale" di cui il Libro Bianco della Commissione europea su crescita, competitività e occupazione ha dimostrato tutta l'importanza. Orbene, il tempo stringe: la rivoluzione tecnologica, ed in particolare l'avvento annunciato della società dell'informazione, rischiano di ingigantire irrimediabilmente il ritardo europeo rispetto ai concorrenti qualora i sistemi di formazione non vengano rapidamente aggiornati"*²³¹.

Il Programma contava su una dotazione finanziaria, prevista nella decisione per il periodo dal primo gennaio 1995 al 31 dicembre 1999, che ammontava a 620 milioni di ECU (930 miliardi di lire, circa).

LEONARDO non era aperto solo agli Stati membri dell'Unione Europea, ma anche ai Paesi dello Spazio economico europeo (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) a quelli dell'Europa centrale e orientale che avevano concluso accordi di associazione con l'Unione Europea (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia), a Malta e Cipro.

A livello comunitario il programma è stato gestito dalla Commissione mediante la Direzione generale XXII: Istruzione, Formazione e gioventù, che si avvaleva di un Ufficio di Assistenza Tecnica (BAT, Bureau Assistance Technique)²³². La Decisione prevedeva la costituzione di un Comitato Leonardo da Vinci presieduto dalla Commissione e composto di due rappresentanti per ciascuno Stato membro, di norma funzionari delle amministrazioni federali o regionali. Rappresentanti delle parti sociali partecipavano in qualità di osservatori. La funzione del Comitato era di assistere la Commissione nell'attuazione del programma, all'occorrenza con l'aiuto di sottocomitati. Il Comitato era un organismo consultivo emanante pareri sulle mi-

²³¹ Reference: IP/95/del 2/03/1995.

²³² In seguito a un pubblico appalto la Commissione ha selezionato Agenor, una società privata di diritto belga. Il principale azionista di Agenor era l'organizzazione francese CESI. Nell'assetto societario figurava anche Sistemi Formativi Confindustria dell'Italia. La Commissione e il BAT hanno sottoscritto un contratto quinquennale di servizi (dall'1/06/1995 al 31/05/2001) rinnovabile annualmente. Il costo del contratto era di 9,1 milioni di Euro per il 1995/1996, con una riduzione graduale annua. La Commissione ha deciso di non rinnovare il contratto all'inizio del 1999 a causa della gestione, dell'organizzazione e del controllo insoddisfacenti.

sure da adottarsi ad opera della Commissione e, allo stesso tempo e conformemente alla Decisione, era un Comitato di gestione con poteri di voto.

L'attuazione del programma in Italia competeva al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Ufficio centrale per l'orientamento e la Formazione Professionale) e al Ministero della Pubblica Istruzione (Direzione generale per l'Istruzione Professionale), mentre l'assistenza tecnica è stata affidata all'Isfol, che ha costituito una INC, Istanza Nazionale di Coordinamento, operante nel quadro di un piano di attività concordato con la Commissione²³³.

Il programma perseguiva una gamma di 19 obiettivi²³⁴. Tra di essi vi era la pro-

²³³ L'istanza nazionale di coordinamento lavora su alcune direttrici principali: a) la coerenza con gli altri programmi, attraverso l'individuazione e la realizzazione di azioni comuni in materia di informazione, valutazione, monitoraggio e confronto dei risultati raggiunti; b) l'informazione sul programma, sia verso i potenziali promotori di progetto e fruitori, sia verso le istituzioni che lo promuovono o ne sono responsabili; c) la valutazione, ex ante, in itinere ed ex post, collaborando con esperti indipendenti nazionali e comunitari; d) la razionalizzazione e la diffusione dei risultati. Cfr. a tale proposito i prodotti Isfol, *Leonardo da Vinci. Progettazione e presentazione richieste di contributo: un percorso in più tappe*.

²³⁴ Cfr. art 4 della Decisione che istituisce il Programma: a) migliorare la qualità e la capacità innovativa dei sistemi e dei dispositivi di Formazione Professionale degli Stati membri; b) sviluppare la dimensione europea nella formazione e l'orientamento professionali; c) promuovere la formazione nell'arco della vita allo scopo di favorire un adattamento permanente delle competenze inteso a rispondere alle esigenze dei lavoratori e delle imprese, di contribuire alla riduzione della disoccupazione, nonché di facilitare il pieno sviluppo della persona; d) dare la possibilità a tutti i giovani della Comunità che lo desiderino di effettuare un anno o, se possibile, due anni o più di Formazione Professionale iniziale che si aggiungano alla frequenza scolastica obbligatoria a tempo pieno e sfocino in una qualifica professionale riconosciuta dalle autorità competenti dello Stato membro in cui è rilasciata; e) incoraggiare misure specifiche di Formazione Professionale destinate ad adulti privi di qualifiche professionali adeguate, e soprattutto ad adulti privi di istruzione adeguata; f) migliorare lo status e l'attrattiva dell'insegnamento e della formazione professionali e favorire una parità di valori tra titoli accademici e qualifiche professionali; g) promuovere la Formazione Professionale dei giovani e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale in vista delle esigenze della società e del mutamento tecnologico; h) incoraggiare azioni particolari di Formazione Professionale a favore dei giovani svantaggiati privi di formazione adeguata e in particolare dei giovani che escono dal Sistema scolastico senza una formazione adeguata; i) promuovere la parità di accesso alla Formazione Professionale iniziale e permanente a favore delle persone svantaggiate per esempio a motivo di fattori socioeconomici, geografici o etnici ovvero a causa di menomazioni fisiche o mentali; una speciale attenzione dev'essere riservata alle persone soggette a rischi diversi suscettibili di determinare la loro esclusione sociale ed economica; j) sostenere le politiche di Formazione Professionale nel senso che ogni lavoratore della Comunità possa avere accesso alla Formazione Professionale permanente senza alcuna forma di discriminazione durante tutta la sua vita attiva; k) promuovere la pari opportunità di donne e uomini per l'accesso e la partecipazione effettiva alla Formazione Professionale, in particolare per aprire loro nuovi settori professionali e per favorire la ripresa di un'attività professionale dopo un'interruzione; l) promuovere la pari opportunità dei lavoratori migranti, dei loro figli e dei minorati per l'accesso nonché per la partecipazione effettiva alla Formazione Professionale; m) promuovere la cooperazione per quanto riguarda le esigenze in materia di competenze e le necessità di formazione e incoraggiare l'acquisizione e la trasparenza delle qualifiche e la comprensione delle competenze chiave adeguate allo sviluppo tecnologico, al funzionamento del mercato interno, ivi comprese la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali alla competitività delle imprese e alle esigenze del mercato del lavoro; n) promuovere la Formazione Professionale tenuto conto dei risultati dei programmi di ricerca e di sviluppo tecnologici, in particolare attraverso la cooperazione tra le Università e le Imprese nel settore della formazione alle

mozione della qualità e dell'innovazione nei Sistemi nazionali di formazione, la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la formazione per persone svantaggiate, l'accesso alla formazione, l'apprendimento delle lingue, le pari opportunità nella formazione, la trasparenza delle qualifiche, l'apprendimento aperto e a distanza, l'orientamento professionale e la cooperazione tra Università e Industria.

La struttura del Programma si articola in tre momenti: settori (strand), azioni, e misure (cfr. Prosp. n. 16). Più in particolare, gli ambiti d'intervento del programma sono ripartiti in *settori*, che si propongono rispettivamente di: I) migliorare la qualità dei sistemi e dei dispositivi di Formazione Professionale negli stati membri; II) migliorare le azioni di Formazione Professionale riguardanti le imprese e i lavoratori, inclusa la cooperazione tra Università; III) favorire lo sviluppo delle competenze linguistiche, delle conoscenze e della diffusione delle innovazioni nella Formazione Professionale. Il quarto settore riguarda la funzionalità del Programma (reti tra stati membri, interventi di informazione monitoraggio e valutazione).

All'interno di ciascun settore il programma individua le tipologie di *azioni* (cfr. Pros. n. 16) che possono essere intraprese: *progetti pilota transnazionali*, *programmi di collocamenti e scambi* (per tutti e tre i settori, dei primi sono beneficiari giovani in formazione iniziale o in transizione alla vita attiva, anche di livello universitario; giovani in cerca di prima occupazione o in inserimento nel mondo, gli scambi, invece, riguarda personale impegnato in processi formativi o nel governo del Sistema formativo) e *progetti di indagine ed analisi* (solo per il III settore).

Nell'ambito di ciascuna azione il Programma si articola in specifiche aree di intervento o *misure*: 9 nel primo settore, 7 nel secondo, 6 nel terzo.

L'accesso al Programma da parte di soggetti, pubblici e privati, era regolamentato da *Avvisi a presentare proposte* pubblicati annualmente. Avvisi nei quali erano comunicati: le modalità di presentazione delle proposte, i criteri di ammissibilità e di qualità e le priorità.

Le proposte dovevano essere presentate e valutate secondo due diversi tipi di procedura (cfr. Fig. n. 42). La prima procedura riguardava i progetti con un legame ed un impatto diretto con sistemi e dispositivi di formazione iniziale e continua degli Stati membri. I diversi passaggi delle due procedure sono schematicamente riprodotti nel Prospetto 17.

tecnologie, alla loro applicazione e al loro trasferimento; o) promuovere lo sviluppo progressivo di uno spazio europeo aperto della formazione e delle qualifiche professionali, in particolare mediante lo scambio di informazioni e di esperienze sugli ostacoli all'applicazione della libera prestazione dei servizi degli organi di formazione; p) sostenere le attività volte a sviluppare le competenze linguistiche nelle azioni di Formazione Professionale; q) promuovere lo sviluppo dei dispositivi di orientamento professionale per dare ad ognuno la possibilità, nell'arco della vita, di un orientamento professionale di qualità; r) favorire lo sviluppo dei metodi di autoformazione sul luogo di lavoro e dei metodi di apprendimento e di formazione aperti e a distanza, in particolare per facilitare l'accesso alla Formazione Professionale permanente; s) incoraggiare lo sviluppo e l'integrazione delle competenze chiave nelle azioni di Formazione Professionale per promuovere l'acquisizione di qualifiche flessibili e di competenze personali, necessarie alla mobilità dei lavoratori e alle esigenze delle imprese.

Prospetto n. 16 - *Programma LEONARDO: Settori, Azioni e Misure*

Settore I. Supporto al miglioramento dei sistemi e dispositivi di Formazione Professionale negli Stati membri

I.1.1. Progetti Pilota Transnazionali

Misure

- I.1.1.a - Il miglioramento della qualità nella Formazione Professionale iniziale e la transizione dei giovani alla vita attiva.
- I.1.1.b - Il miglioramento della qualità dei dispositivi di Formazione Professionale continua negli Stati membri.
- I.1.1.c - L'informazione e l'orientamento professionale.
- I.1.1.d - La promozione della parità delle opportunità tra uomini e donne nella Formazione Professionale.
- I.1.1.e - Il miglioramento della qualità dei dispositivi di Formazione Professionale a favore delle persone sfavorite sul mercato del lavoro.

I.1.2. Programmi Transnazionali di collocamenti e scambi

Misure

- I.1.2.a - Programmi transnazionali di collocamento dei giovani in Formazione Professionale iniziale.
- I.1.2.b - Programmi transnazionali di collocamento dei giovani lavoratori.
- I.1.2.c - Programmi transnazionali di scambio per formatori.

Settore II. Supporto al miglioramento delle misure di Formazione Professionale, compresa la cooperazione universitaria/imprese, riguardanti imprese e lavoratori

II.1.1. Progetti Pilota Transnazionali

Misure

- II.1.1.a - L'innovazione nella Formazione Professionale
- II.1.1.b - L'investimento nella Formazione Professionale Continua per i lavoratori.
- II.1.1.c - Il trasferimento delle innovazioni tecnologiche nel contesto di una cooperazione imprese/università in materia di Formazione Professionale Continua.
- II.1.1.d - La promozione della parità delle opportunità nella Formazione Professionale.

II.1.2. Programmi transnazionali di collocamenti e scambi

Misure

- II.1.2.a - Programmi transnazionali di collocamenti in impresa per persone in formazione presso un'università e i laureati.
- II.1.2.b - Programmi transnazionali di scambi tra imprese e Università e/o Enti di Formazione.
- II.1.2.c - Programmi transnazionali di scambi di responsabili della formazione.

Settore III. Supporto allo sviluppo delle competenze linguistiche, delle conoscenze e della diffusione delle informazioni nel settore della Formazione Professionale

III.1. Cooperazione finalizzata a migliorare le competenze linguistiche

Misure

- III.1.a - Progetti pilota transnazionali.
- III.1.b - Programmi transnazionali di scambi.

III.2. Sviluppo delle conoscenze nel settore della Formazione Professionale

Misure

- III.2.a - Indagini e analisi nel campo della formazione.
- III.2.b - Scambi di dati comparabili nel settore della Formazione Professionale

III.3. Sviluppo della diffusione delle innovazioni nel settore della Formazione Professionale

Misure

- III.3.a - Progetti di demoltiplicazione.
- III.3.b - Programmi transnazionali di scambi (visite di studio)

Strand IV. Misure di sostegno

Misure

- IV.1. Rete di cooperazione tra gli Stati membri.
- IV.2. Misure di informazione, monitoraggio e valutazione.

Figura n. 41 - Programma LEONARDO: Tipologie di azioni

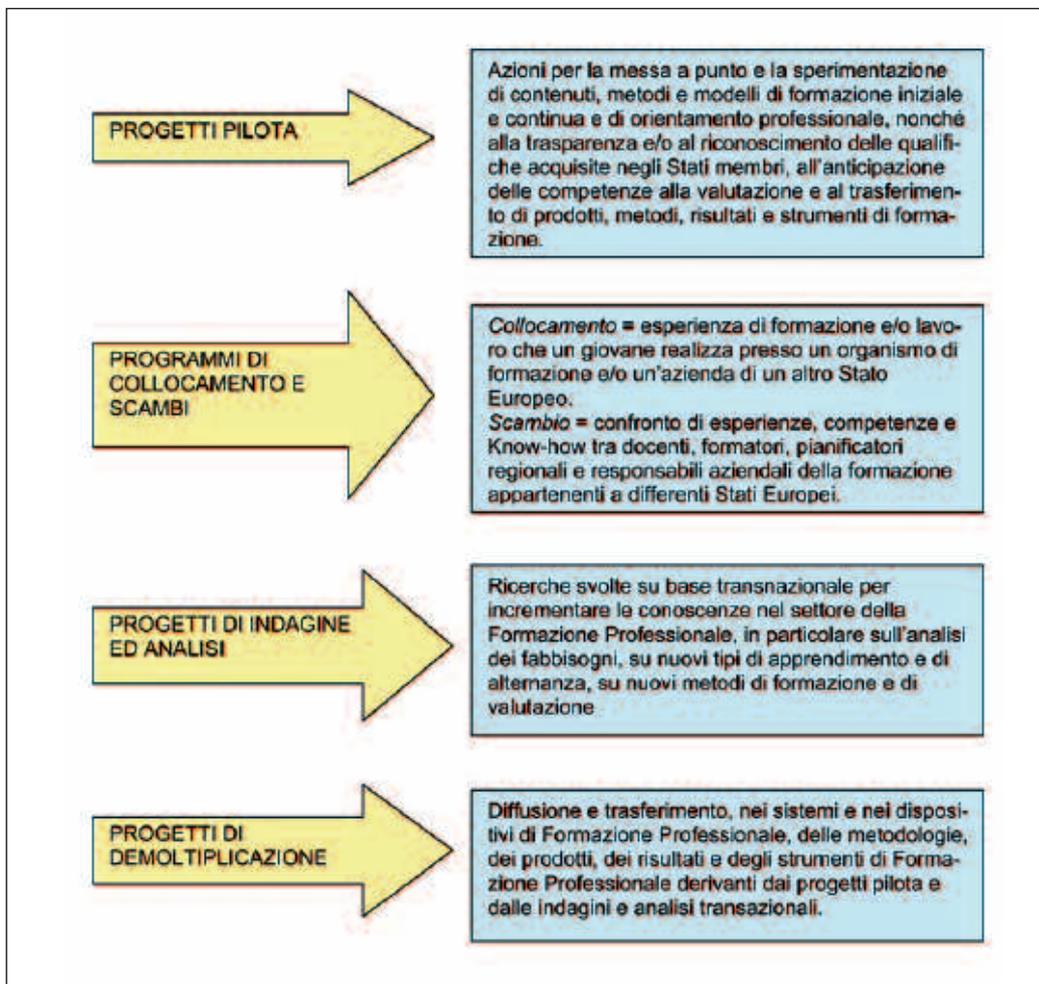
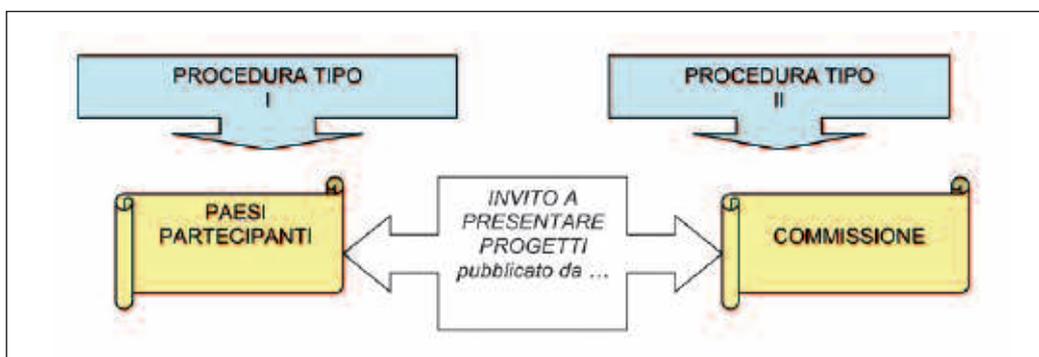


Figura n. 42 - Programma LEONARDO: Tipi di procedura per la presentazione e valutazione dei progetti



Prospetto n. 17 - Programma LEONARDO: Fasi delle procedure di presentazione e selezione dei progetti

| PROCEDURA TIPO I | | PROCEDURA TIPO II | |
|------------------|--|-------------------|--|
| Fase 1 | Sulla base di regole stabilite di concerto a livello comunitario ogni Stato membro organizza un "invito a presentare proposte" a livello nazionale sotto la sua responsabilità. | Fase 1 | Sulla base di regole stabilite la Commissione, previo parere del Comitato, in modo coerente con le regole relative alla procedura di tipo I organizza un "invito a presentare proposte" a livello comunitario sotto la sua responsabilità. |
| Fase 2 | Sulla base delle priorità annuali stabilite dalla Commissione sono organizzati seminari di contatto sotto la responsabilità delle INC a promotori potenziali per facilitare la costituzione di partnership transnazionali. | | |
| Fase 3 | Ciascun coordinatore di progetti presenta la proposta ²³⁵ . | Fase 2 | Ciascun coordinatore di progetto presenta la proposta direttamente alla Commissione e ne inviano una copia all'istanza nazionale competente. |

| PROCEDURA TIPO I | | PROCEDURA TIPO II | |
|------------------|---|-------------------|---|
| Fase 4 | Ogni Paese partecipante con l'aiuto di un gruppo di esperti: a) effettua una preselezione dei progetti ammissibili redigendo una graduatoria, per ogni tipo di misura, in base ai criteri stabiliti di concerto a livello comunitario; b) compila un elenco dei progetti non ammissibili. | Fase 3 | La Commissione, con l'aiuto di un gruppo di esperti indipendenti designati dai paesi partecipanti e nominati dalla Commissione, effettua una preselezione dei progetti che ha ricevuto ²³⁶ . |
| | | Fase 4 | Esame bilaterale dell'elenco di selezione preliminare della Commissione con ogni paese partecipante, a partire dalle relazioni dei paesi partecipanti, per valutare come il progetto sostiene e completa le azioni rivolte alle imprese e ai lavoratori dello Stato membro. |
| Fase 5 | Ogni Paese partecipante trasmette alla Commissione: a) la graduatoria allegando una relazione che ne indichi le ragioni; b) l'elenco dei progetti non ammissibili per permettere una veduta d'insieme e per eventuali ricorsi. | | |
| Fase 6. | La Commissione presenta una proposta di elenco di selezione al Comitato del programma. Il Comitato esprime un parere. La commissione stabilisce l'elenco definitivo di selezione. | Fase 5 | La Commissione presenta il suo elenco di preselezione al Comitato del programma. Il Comitato esprime un parere. La commissione stabilisce l'elenco definitivo di selezione. |

²³⁵ Va notato che i progetti sono presentati soltanto in una sola gara d'appalto nazionale e che gli altri operatori associati alla proposta pertinente da uno o più paesi partecipanti, non devono presentare parallelamente la proposta. Tuttavia ai fini di una migliore trasparenza della procedura, gli altri partner associati alla proposta dovranno inviarne per conoscenza una copia all'INC del loro paese, che dovrà convalidare la loro partecipazione.

²³⁶ Il Progetto veniva giudicato in merito a: a) innovazione (miglioramento di contenuti, metodologie, prassi e strumenti esistenti nella formazione); b) transnazionalità; c) partenariato di più tipologie di operatori; d) il rispetto del principio di pari opportunità; e) la partecipazione attiva delle parti sociali nel processo di gestione dell'iniziativa, compreso quello dell'utilizzo dei suoi risultati e prodotti; f) la coerenza e la compatibilità del Progetto con le linee di programmazione dello sviluppo locale e settoriale; g) sinergie evidenti e giustificate tra progetti Pilota e progetti di Scambi e Collocamenti; h) modo in cui i progetti sostengono e completano le azioni dei Paesi partecipanti rivolte alle imprese e ai lavoratori.

Come si può notare LEONARDO DA VINCI è un programma ampio per tipologia di misure e di azioni, organico per aree di intervento e con iter procedurali, per la presentazione e la valutazione, complessi. Nei Prospetti 18, 19, 20 ne proponiamo una sintesi in schede.

Prospetto n. 18 - Programma LEONARDO: Scheda di sintesi delle misure ed azioni del settore 1

| SETTORE I: SUPPORTO AL MIGLIORAMENTO DEI SISTEMI E DEGLI ACCORDI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE NEGLI STATI MEMBRI | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|---|--|
| PROGETTI PILOTA | | | | PROGRAMMI DI COLLOCAMENTI E SCAMBI | | | |
| Azioni | Finanziamento | Procedura | Area Intervento | Azioni | Durata | Procedura | Area Intervento |
| I.1.1.a: Formazione Professionale e passaggio dei giovani alla vita attiva | 75% 100000 ECU finanziamento massimo per anno, per progetto | Presentare la domanda alla propria INC | Formazione Professionale iniziale | I.1.2.a: programmi di collocamento transnazionale per giovani in FP iniziale | brevi: 3-12 settimane lungi: 3-9 mesi | Respons. Istanza Nazionale di coordinamento | Formazione Professionale iniziale |
| I.1.1.b: Formazione Professionale Continua | | | Formazione Professionale Continua | I.1.2.b: programmi di collocamenti transnazionali per giovani lavoratori | 3-12 mesi | | Formazione Professionale iniziale |
| I.1.1.c: informazione e orientamento professionale | | | Formazione Professionale iniziale | I.1.2.c: programmi di scambi transnazionali per formatori | 2-8 settimane | Presentare la domanda alla propria INC | Formazione per tutto l'arco della vita |
| I.1.1.d: promozione pari opportunità nella Formazione Professionale | | | Formazione per tutto l'arco della vita | | | | |
| I.1.1.e: Formazione Professionale per gli svantaggiati | | | Formazione per tutto l'arco della vita | | | | |

ratori, esaminando in particolare gli aspetti seguenti: il cofinanziamento da parte delle autorità pubbliche o delle fonti private; gli effetti attesi in termini di impatto sulle azioni di formazione per i lavoratori e le imprese; la capacità di demoltiplicazione ulteriore dei risultati del progetto; la capacità di sperimentazione mediante scambi, per esempio nel contesto di ulteriori inviti a presentare proposte.

Prospetto n. 19 - Programma LEONARDO: Scheda di sintesi delle misure ed azioni del settore II

| SETTORE II: SUPPORTO AL MIGLIORAMENTO DI AZIONI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE INCLUSA LA COOPERAZIONE TRA UNIVERSITÀ/INDUSTRIA, RIGUARDANTI IMPRESE E LAVORATORI | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|----------------|---|-------------------------------------|
| PROGETTI PILOTA | | | | PROGRAMMI DI COLLOCAMENTI E SCAMBI | | | |
| Azioni | Finanziamento | Procedura | Area Intervento | Azioni | Durata | Procedura | Aree Intervento |
| Il.1.1.a: innovazione nella Formazione Professionale | 75% 100000 ECU massimo per anno, per progetto | Presentare la domanda presso la Commissione Europea tramite il BAT del Programma Leonardo da Vinci | Formazione per tutto l'arco della vita | Il.1.2.a: programmi collocamento transnazionali per giovani in formazione universitaria e laureati | 3-12 mesi | Presentare la domanda alla Commissione Europea attraverso l'Ufficio di Assistenza Tecnica Leonardo | Formazione Professionale iniziale |
| Il.1.1.b: investimenti nella Formazione Professionale Continua per i lavoratori | 75% 100000 ECU massimo per anno, per progetto | Presentare la domanda presso la Commissione Europea tramite il BAT del Programma Leonardo da Vinci | Formazione Professionale Continua | Il.1.2.b: programmi di scambi transnazionali tra imprese e università e/o organismi di formazione | 2-12 settimane | Presentare la domanda alla Commissione Europea attraverso l'Ufficio di Assistenza Tecnica Leonardo da Vinci | Formazione Professionale e Continua |
| Il.1.1.c: cooperazione tra imprese e università nel campo della Formazione Professionale Continua | | | Formazione Professionale Continua | Il.1.2.c: programmi di scambi transnazionali per operatori della FP | 2-8 settimane | | Formazione Professionale Continua |
| Il.1.1.d: promozione pari opportunità uomini e donne nella FP | | | Formazione per tutto l'arco della vita | | | | |

Prospetto n. 20 - Programma LEONARDO: scheda di sintesi delle misure ed azioni del settore III

| SETTORE III: SUPPORTO ALLO SVILUPPO DELLE COMPETENZE LINGUISTICHE E ALLA DISSEMINAZIONE DELLA INNOVAZIONE NEL CAMPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---------------|-------------------------------------|--|
| PROGETTI PILOTA | | | | PROGRAMMI DI COLLOCAMENTI E SCAMBI | | | |
| Azioni | Finanziamento | Procedura | Area intervento | Azioni | Durata | Procedura | Area intervento |
| III.1.a: supporto allo sviluppo di competenze linguistiche | 75% 100000 ECU finanziamento massimo per anno, per progetto | Presentare la domanda alla propria INC | Formazione Professionale iniziale, Formazione Professionale Continua e Formazione per tutto l'arco della vita | III.1.b: Scambi transnazionali per formatori e tutor delle imprese e specialisti di formazione linguistica di organismi di Formazione | 2-8 settimane | Presentare domanda alla propria INC | Formazione Professionale iniziale e continua, Formazione lungo l'arco della vita |
| III.3.a: progetti di demoltiplicazione | | | | III.3.b: scambi transnazionali per decisori pubblici e per le parti sociali | | | |
| SETTORE III: SVILUPPO DELLE CONOSCENZE NEL CAMPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE | | | | | | | |
| INDAGINI E ANALISI | | | | | | | |
| AZIONI | FINANZIAMENTI | PROCEDURA | AREE DI INTERVENTO | | | | |
| III.2.a: Indagini e Analisi nel campo della Formazione Professionale | 50%-100% dei costi totali | Presentare la proposta o alla propria INC o alla Commissione europea tramite il BAT del Programma LEONARDO DA VINCI Il Bando di gara specificherà a chi bisogna presentare le proposte | Formazione Professionale iniziale, continua e formazione per tutto l'arco della vita | | | | |

Abbiamo già accennato al fatto che negli Avvisi venivano anche precisate delle priorità.

Nell'Avviso della Commissione del 1995, ad esempio, le priorità erano basate sui cinque principali ambiti di azione identificati nel Libro bianco della Commissione "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"²³⁷ (cfr. Prosp. n. 21). Successivamente alla pubblicazione del bando comunitario gli Stati membri, se ne ravvisavano l'opportunità, potevano pubblicare un bando in cui erano individuate delle priorità nazionali specifiche. Quelle del 1995 definite dall'Italia sono quelle riportate nel Prospetto 22.

²³⁷ 1. Favorire l'acquisizione di nuove conoscenze; 2. Avvicinare lo scuola e l'impresa; 3. Lottare contro l'emarginazione - offrire una seconda opportunità tramite la scuola; 4. Possedere tre lingue comunitarie; 5. Trattare sullo stesso piano l'investimento a livello fisico e l'investimento a livello di formazione.

Dopo la selezione dei progetti i contratti venivano stipulati da parte della Commissione. In molti casi, soprattutto nei primi anni del programma, ciò ha comportato la necessità di adattare la configurazione originaria dei progetti, a causa della richiesta degli Stati membri di aumentare il numero di progetti finanziati. L'accettazione di tale richiesta comportava la riduzione dei budget dei singoli progetti che si sono tradotte in contributi comunitari inferiori rispetto a quanto previsto dai candidati. Una volta completato tale processo, la Commissione stipulava un contratto di diritto privato "belga" direttamente con ciascun promotore. I pagamenti per questi progetti venivano effettuati dalla Commissione previa approvazione delle relazioni valutative, intermedia e finale, presentate dai promotori del progetto. Per le misure di mobilità decentrate, la parte contrattuale, il pagamento e il follow-up dei progetti sono stati assicurati dalle Unità nazionali di coordinamento conformemente ai criteri stabiliti a livello comunitario.

Prospetto n. 21 - Programma LEONARDO: priorità comunitarie relative al bando del 1995

| SETTORE I | SETTORE II |
|---|---|
| a) Adattamento dei metodi e dei contenuti della Formazione Professionale iniziale. | a) Acquisizione di qualifiche e competenze per l'adattamento ai mutamenti industriali. |
| b) Il miglioramento dei metodi e contenuti specifici per gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro. | b) La promozione di azioni e di piani di formazione legati all'applicazione dei nuovi sistemi di produzione e o.d.l. |
| c) La produzione della Formazione Professionale e l'acquisizione delle competenze nei settori legati ai nuovi bacini d'impiego. | c) L'applicazione di partenariati di formazione che associano gli agenti regionali e locali per sostenere le azioni di anticipo dei bisogni e di promozione di offerta formazione di qualità. |
| d) Il rafforzamento della cooperazione tra gli organismi di formazione e le scuole con gli attori socio-economici. | d) L'assistenza all'applicazione di accordi significativi sulla formazione e la qualificazione tra i partner sociali e la diffusione di pratiche contrattuali innovative. |
| e) Lo sviluppo della qualità nell'offerta di formazione. | e) Lo sviluppo delle risorse umane altamente qualificate e la promozione dell'uguaglianza di accesso alle conoscenze e alla cultura tecnologica. |

Prospetto n. 22 - Programma LEONARDO: priorità nazionali relative al bando del 1995

| | |
|--------------------------|--|
| Tematiche trasversali | Controllo di qualità, valutazione della formazione, orientamento; trasparenza delle qualifiche. |
| Formazione iniziale | Simulazione aziendali, recupero dello svantaggio, innovazioni tecnologiche. |
| Formazione continua | Interventi formativi per adulti privi di una qualifica di base; interventi formativi per adulti; interventi per l'approfondimento della cultura d'impresa. |
| Formazione in alternanza | Modelli e metodologie per l'apprendistato, i contratti di formazione lavoro i contratti d'inserimento. |

Per rimanere all'interno dell'arco cronologico di questo volume ci limitiamo ad analisi e considerazioni relativi agli avvisi del 1995 e del 1996.

Nel primo anno i progetti presentati in Europa sono stati 4.542, di cui 749 ammessi a finanziamento (non sono compresi quelli relativi a scambi e collocamenti). La distribuzione dei progetti finanziati per tipologia viene illustrata nel Grafico 26.

Grafico n. 26 - Programma LEONARDO: progetti approvati per tipologia (Avviso 1995 - Europa)

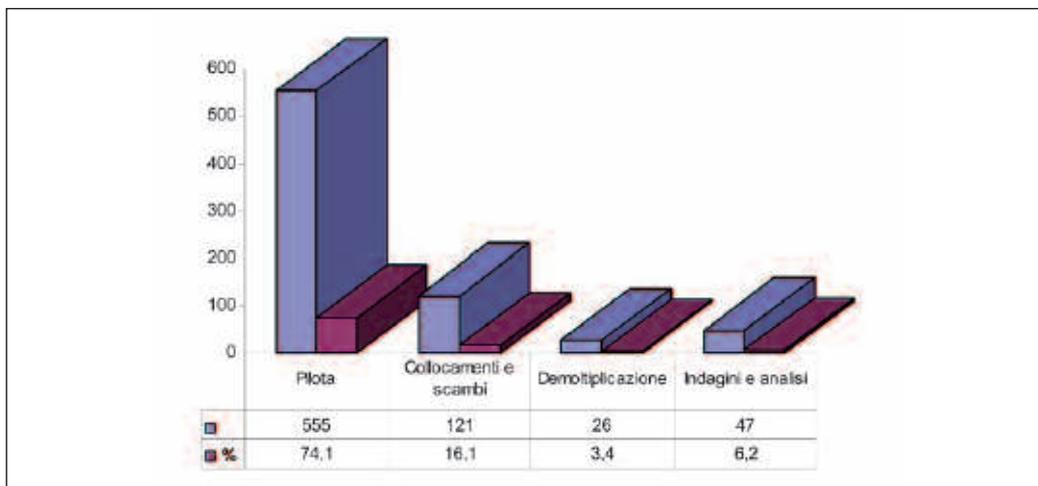


Tabella n. 19 - Progetti Pilota, di Analisi e di Demoltiplicazione (Anni 1995 e 1996 - Italia)

| Settori Azioni Misure | Anno 1995 | | | | Anno 1996 | | | |
|-----------------------|------------|------|-----------|------|------------|------|-----------|------|
| | Presentati | | Approvati | | Presentati | | Approvati | |
| | n. | % | n. | % | n. | % | n. | % |
| I.1.1.a | 157 | 42,3 | 9 | 5,7 | 93 | 19,8 | 12 | 12,9 |
| I.1.1.b | 50 | 13,5 | 5 | 10,0 | 48 | 10,3 | 7 | 14,5 |
| I.1.1.c | 32 | 8,6 | 4 | 12,5 | 25 | 5,3 | 4 | 16,0 |
| I.1.1.d | 6 | 1,6 | 4 | 66,7 | 12 | 2,6 | 4 | 33,4 |
| I.1.1.e | 31 | 8,4 | 6 | 19,3 | 55 | 11,7 | 6 | 10,9 |
| II.1.1.a | | | 12 | | 59 | 12,6 | 13 | |
| II.1.1.b | | | 10 | | 61 | 13,0 | 6 | |
| II.1.1.c | | | 12 | | 20 | 4,3 | 7 | |
| II.1.1.d | | | 2 | | 11 | 2,3 | 3 | |
| III.1.a | 28 | 7,5 | 7 | 5,4 | 19 | 4,1 | 3 | |
| III.2.a | 39 | 10,5 | 6 | 15,4 | 50 | 10,8 | 10 | |
| III.3.a | 28 | 7,5 | 5 | 17,8 | 15 | 3,2 | 2 | |
| | 371 | 100 | | 100 | 468 | 100 | 48 | |

In Italia, invece nel 1995 sono stati presentati 371 progetti.

- *I.1.1.a - Miglioramento della qualità della Formazione Professione iniziale e la transizione dei giovani alla vita attiva.* È la misura che, in assoluto, ha registrato la massima concentrazione di candidature. Hanno risposto prevalentemente soggetti provenienti dal mondo dell'Istruzione tecnica e professionale e gli organismi di formazione, sviluppando proposte che si sono concentrate pre-

- valentemente su Ambiente²³⁸, Beni Culturali e Turismo²³⁹, alternanza Scuola-Lavoro²⁴⁰, trasparenza della certificazione²⁴¹;
- *1.1.1.b - Miglioramento della qualità dei dispositivi di Formazione Professionale Continua.* Il numero di candidature relativamente basso (rispettivamente 13,5% e 14,5% del totale dei progetti presentati nei due anni considerati) è sintomo dell'opacità di tale sistema a livello nazionale e indice della scarsa tradizione nella progettazione di interventi su tale settore. Difficile trovare denominatori comuni ai pochi progetti approvati (5 e 7), che possono comunque essere distinti tra quelli che fanno riferimento a settori specifici²⁴² e quelli, invece, che hanno per oggetto metodologie e dispositivi per la Formazione Continua²⁴³;
 - *1.1.1.c - Informazione e orientamento professionale.* Pochi sono i progetti pervenuti e approvati (8 nel biennio 1995-96), concentrati principalmente sulla necessità di dotare il sistema di operatori²⁴⁴ e strutture²⁴⁵, ricorrendo massicciamente alle nuove tecnologie²⁴⁶;
 - *1.1.1.d - Promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nella Formazione Professionale.* La situazione nazionale rispecchia fedelmente la perfor-

²³⁸ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di ITIS "P. Scalcerle" (Padova) *Inquinamento e città*, IPSIA Dalmaio Birago (Torino) *Pollunvirontech, definizione di un diploma di tecnico europeo dell'ambiente* e quello del 1996 della Regione Campania *Agri-eco-form*.

²³⁹ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: IAL (Torino) *Traveltrain*, ITG "G. Galilei" (Benevento), *Aresleo, recupero del patrimonio culturale*, e quelli del 1996 di IPSAR/S. Pellegrino Terme (BG), *Les jeunes e l'entreprise*; ENDO-FAP Fano (PS) *Turismatica multimediale*.

²⁴⁰ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di IPSIA di Settimo Torinese *Patterns of alternance*, IPSIA Dalmaio Birago (Torino) *Pollunvirontech*, Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano, *L'apprentissage*, IPSSCT Datini (Prato) *Tifs, tutoraggio globale di aziende della rete di imprese formative simulate*; e quelli del 1996 di SCIENTER (Bologna) *Dosy* relativo a un modello per la formazione alternata dei giovani con CFL; di INFORCOOP (Roma) *Alterneuropa* che propone una metodologia dell'alternanza nella formazione dei formatori e di SEC Sistemi Formativi Confindustria (Roma) *Valorizzare l'apprendistato*.

²⁴¹ Cfr. ad es. il progetto del 1995 del Consorzio di Istituti Professionali pubblici e privati dell'Emilia Romagna, *Transparency of certification* e quelli del 1996 dell'Organismo bilaterale nazionale (Roma) *Transparency* e della Regione Molise *F.P.B.* relativo alla certificazione della formazione di base.

²⁴² Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: ITSOS M. Curie (Cernusco sul Naviglio, MI) *Sofia*, elaborazione di materiale in autoistruzione per il settore elettrotecnico elettronico, Unione nazionale industria conciaria (Milano) *Logiciel por le correct emploi*, utilizzo di prodotti chimici nell'industria conciaria, CERTAM (Roma) *Air traffic controllers*, e i progetti del 1996 di ENEA (Roma) che riguarda le nuove competenze professionali nella lotta biologica integrata; AECA Associazione emiliana centri autonomi (Bologna) metodologie per la formazione iniziale e continua del turismo e della ristorazione.

²⁴³ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: Unioncamere *C.C.C.T. Certification of Competence and Credit Transfer*, UILTUCS (Roma) *Safety skills*, formazione dei rappresentanti sindacali in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro; e quello del 1996 di ISF Istituto Superiore per la Formazione (Roma) che ha per oggetto il ruolo delle parti sociali nella Formazione Continua.

²⁴⁴ Cfr. ad es. i progetti del 1996 di IPSSAR *Carre advising, cioè il docente consigliere di carriera*.

²⁴⁵ Cfr. i progetti del 1996 di Consorzio Scuola Lavoro (Roma) *Athena '96*, e della Regione Emilia-Romagna per la gestione integrata dei servizi per l'impiego.

²⁴⁶ Cfr. ad es. i progetti di: Regione Emilia-Romagna, *Multimedia*, Università Cattolica del Sacro Cuore (Brescia) *TISOP*.

mance europea rispetto a questa misura: uno scarsissimo numero di progetti presentati. I progetti approvati (4 per ciascun avviso) sono rappresentativi di situazioni, momenti e contesti differenti: pari opportunità *nella formazione iniziale*²⁴⁷, che significa migliorare l'accessibilità da un lato e la sensibilità sul tema in questione dall'altro, *nella vita lavorativa*, affrontando i temi della innovazione²⁴⁸ e delle nuove professionalità²⁴⁹, *nella cultura del cittadino europeo*, come attenzione al rispetto reciproco e alla valorizzazione delle differenze²⁵⁰;

- *I.1.1.e - Miglioramento della qualità nella Formazione Professionale a favore degli svantaggiati*. Anche in questo caso, l'Italia si allinea su una tendenza europea: scarso interesse mostrato dai promotori ad intervenire sul tema della marginalità e basso numero di progetti considerati eccellenti. I progetti approvati (6) si distribuiscono tra quelli relativi a soggetti con disabilità psichiche e motorie²⁵¹ e quelli relativi a soggetti con criticità socioeconomiche²⁵².

È possibile che nel fenomeno della scarsa partecipazione alle ultime due misure considerate abbia giocato un ruolo dissuasivo il lancio e scadenza del bando di due "volet" dell'iniziativa Occupazione Horizon nel 1995; entrambi centrati sulle tipologie di destinatari finali considerati anche dalle misure di LEONARDO, ma con un budget finanziario più consistente.

- *II.1.1.a - Innovazione nella formazione*. I 25 progetti del biennio considerato, che coniugano innovazione tecnologica e Formazione Professionale, possono essere sistematizzati all'interno di due categorie: a) la costruzione di materiali didattici multimediali per la Formazione Professionale: in settori specifici –

²⁴⁷ Cfr. il progetto di Cooperativa Cultura e Professionalità (Roma) *Youth gender education gender mentoring workshop* per la creazione di unità permanenti per le pari opportunità all'interno delle scuole.

²⁴⁸ Cfr. il progetto del 1995 del Comune di Carpi (Modena) *Aquila* per supportare i cambiamenti nel settore tessile e quello del 1996 di FOPRI *Telework for Woman* e di Fondazione Marisa Bellisario sul telelavoro, di TIconuno (Milano) *Waccis* che studia i diversi comportamenti di genere nei confronti dell'uso delle tecnologie.

²⁴⁹ Cfr. il progetto CID CGIL (Roma) *Water* analisi e comprensione delle opportunità occupazionali di nuovo tipo presenti nei contesti urbani.

²⁵⁰ Cfr. il progetto di ECAP (Ravenna) *Luce nera* per la imprenditorialità di donne appartenenti a minoranze etniche.

²⁵¹ Cfr. ad esempio il progetto del 1995 di: ENFAP-UIL *Mida*, studio di esperienze europee per l'inserimento di disabili in situazioni di apprendimento comuni e quello del 1996 di ENEA (Roma) *TED* relativo ad un sistema, per disabili, di insegnamento scolastico e di Formazione Professionale a distanza con l'impiego di tecnologie informatiche; e quelli del 1996 di ASPHI Associazione per lo Sviluppo di Progetti Informatici per Handicappati (Bologna) *TEAMNET* per l'elaborazione di un modello organizzativo comune per l'erogazione di prestazioni professionali in telelavoro e del Comune di Roma Dipartimento Ufficio Speciale Formazione Professionale *SMILE g.h. relativo alla sperimentazione di metodologie per l'inserimento lavorativo ed educativo di giovani handicappati*.

²⁵² Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: CSEA Europa (Torino) *Soglia*, per soggetti adulti con basso livello di scolarità, IPS Giordani (Parma) *Rimotivazione mobilità e adattamento dei giovani alle realtà del mondo del lavoro*, IRES-CGIL (Roma) *Child labour as a cause of social exclusion* sulle problematiche del lavoro minorile; e quelli del 1996 di: IPSCTP T. Confalonieri (Roma) *Transform* per un miglioramento ed innovazione delle metodologie didattiche.

- agroalimentare²⁵³, costruzioni²⁵⁴, ambiente²⁵⁵, industria chimica²⁵⁶, industria dell'acqua²⁵⁷ e della moda²⁵⁸ – o per funzioni specifiche – formatori²⁵⁹, attori del dialogo sociale²⁶⁰, operatori della pianificazione locale²⁶¹ – o per temi di interesse generalizzato – sicurezza²⁶², sistemi qualità²⁶³; b) la predisposizioni di reti²⁶⁴;
- *II.1.1.b - Investimento in Formazione Continua*. I progetti non presentano delle concentrazioni particolari su alcuni temi. Talora si muovono su spazi interstiziali, che possono riguardare la elaborazione di materiali didattici per fund raising nel settore no profit²⁶⁵ o per imprenditori e dipendenti di dealer (microimprese che vendono motocicli e motoscooter)²⁶⁶. Altre volte hanno come beneficiari finali ampie platee: ad esempio i neo-assunti di imprese di produzione²⁶⁷, ruoli professionali medio-alti nel settore della distribuzione e cooperazione di consumo²⁶⁸, impiegati nel front line delle imprese turistiche²⁶⁹, imprenditori e titolari di PMI²⁷⁰, operatori medici e paramedici²⁷¹. Altre volte i progetti si occu-

²⁵³ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di AISCRIS (Roma) *ECOCOMPTE* per la elaborazione di moduli didattici disponibili su rete internet per il settore agroalimentare; di CISITA PARMA *ALIMEN-FORM* per l'elaborazione di moduli di formazione a distanza per figure dell'agroalimentare.

²⁵⁴ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di AISCRIS (Roma) *ECOCOMPTE* per la elaborazione di moduli didattici disponibili su rete internet per il settore delle costruzioni.

²⁵⁵ Cfr. ad es. i progetti del 1996 di: ASSOENERGIA *RTN-AMIANTO* per lavoratori addetto alla decontaminazione e bonifica dei rifiuti tossici e nocivi e dell'amianto.

²⁵⁶ Cfr. ad es. il progetto del 1996 di FEDERCHIMICA *FORCHIM* elaborazione di un manuale sulla Formazione Continua per le imprese chimiche.

²⁵⁷ Cfr. ad es. il progetto del 1996 di HYDROCONTROL *FORMAQUAPILOT*.

²⁵⁸ Cfr. ad es. il progetto del 1996 dell'ACCADEMIA ITALIANA (Firenze) *ECO-FORM* per progettista designer specialista in materiali ecologici.

²⁵⁹ Cfr. ad es. i progetti del 1996 di: FILCAMS-CGIL (Roma) *Formazione formatori*, CONSORZIO MIP (Milano) *Onthejob*.

²⁶⁰ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: IESS-AE (Roma) *Au-dela du dialogue sociale* elaborazione di moduli formativi per negoziatori delle parti sociali in materia di FPC e Dialogo sociale; *FIM-FIOM-UILM* (Roma) *JOINTNESS* per lo sviluppo di un modello che supporti la crescita delle competenze dei membri dei comitati sindacali congiunti; e i progetti del 1996 di *FIM-FIOM-UILM* (Roma) *FORM-GROUP*.

²⁶¹ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di ECOSFERA *PROLODE* per lo sviluppo di un pacchetto formativo per problemi legati allo sviluppo urbano e locale.

²⁶² Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: CONFCOMMERCIO (Roma) *SAFEMEDIA* per la realizzazione di un manuale e CBT multimediale in materia di sicurezza sul lavoro.

²⁶³ Cfr. ad es. i progetti del 1996 di Consorzio aziende metalmeccaniche piemontesi (Torino) *Qualcert e CESFO* (Padova) *CERT-QUALITE'*

²⁶⁴ Cfr. ad es. i progetti del 1995 di: SMILE (Roma) *TULIP* per la costruzione di una rete fra organizzazioni sindacali e FILCAMS-CGIL *Formazione formatori* che prevede la creazione di una rete sindacale europea sulla Formazione.

²⁶⁵ Cfr. il progetto del 1996 del CERFE (Roma) *RASING NPOs*.

²⁶⁶ Cfr. il progetto del 1996 dell'ISVOR-FIAT *Cash*.

²⁶⁷ Cfr. il progetto del 1996 della Federpiemonte *BRAIN TEST*.

²⁶⁸ Cfr. il progetto del 1996 dell'INIPA *CRISI*.

²⁶⁹ Cfr. il progetto del 1996 dell'Ente Bilaterale del Turismo *Magellano*.

²⁷⁰ Cfr. il progetto del 1995 dell'Ente Bilaterale toscano per la formazione professionale e l'ambiente.

²⁷¹ Cfr. il progetto del 1995 dell'Azienda ospedaliera Ospedale San Carlo (Potenza).

pano dello sviluppo e degli operatori²⁷² e delle metodologie²⁷³ della Formazione Continua. Un numero cospicuo di progetti verte su tematiche di interesse trasversale a settori e tipologie di aziende, quali la qualità e la sicurezza sul lavoro²⁷⁴;

- *II.1.1.c - Cooperazione tra Imprese e Università per la Formazione Continua.* Anche i 16 progetti di questa misura possono essere distinti a seconda che provvedano alla elaborazione di dispositivi tecnici: per la Formazione Continua in generale a prescindere dai contesti lavorativi (modello di open learning²⁷⁵, software di autovalutazione²⁷⁶ qualità²⁷⁷ sicurezza²⁷⁸ o, invece, per la Formazione Continua in specifici settori – automazione industriale²⁷⁹, ecologia²⁸⁰ – o per specifiche funzioni aziendali (gestione manageriale e innovazione tecnologica)²⁸¹;
- *II.1.1.d - Pari opportunità.* I pochissimi progetti di questa misura vanno a coprire i bisogni più diversi: quelli legati all’acquisizione di competenze professionali per ruoli (donne sindacaliste impegnate in processi di negoziazione)²⁸², figure specifiche (educatrice d’infanzia)²⁸³ e specifiche funzioni (marketing e promozione d’impresa)²⁸⁴, o quelli finalizzati a fornire una dotazione di competenze trasversali a cui far ricorso in un mercato del lavoro flessibile²⁸⁵ o una cultura d’impresa²⁸⁶ o per la costituzione di reti con cui veicolare informazioni e prodotti formativi²⁸⁷;

²⁷² Cfr. il progetto del 1996 dell’Associazione Impresa & Management *Tunes*.

²⁷³ Cfr. i progetti del 1996 del CLP Centro Ligure per la Produttività *CREAFIRM* e dell’Istituto di Formazione “F. Santi” (Genova) e quello del 1995 dello IAL Nazionale per la elaborazione di un software di valutazione e autovalutazione delle competenze.

²⁷⁴ Cfr. il progetto del 1996 ACPA *RISK MANAGEMENT*.

²⁷⁵ Cfr. il progetto del 1995 di: SIAV (Mestre) *AN OPEN LEARNING*.

²⁷⁶ Cfr. il progetto del 1995 di Università di Salerno.

²⁷⁷ Cfr. il progetto del 1995 di Consorzio Milano Ricerche *Multimedia system for training in quality certification*.

²⁷⁸ Cfr. il progetto del 1996 Consorzio Milano Ricerche *Multimedia training paths in the field of safety and health*.

²⁷⁹ Cfr. il progetto del 1995 FILSE (Genova).

²⁸⁰ Cfr. il progetto del 1995 della Scuola di amministrazione aziendale dell’Università di Torino *Laboratoire experimental pour l’eco-formation multimediatique* e quello del 1996 del Consorzio per la ricerca e l’educazione permanente c/o Politecnico di Torino *TRUE*.

²⁸¹ Cfr. il progetto del 1995 di SINTESI (Palermo) *Training Local Community Staff to Innovative Service Organizations*.

²⁸² Cfr. il progetto del 1995 di CERTAM (Roma).

²⁸³ Cfr. il progetto del 1996 dell’Associazione centro nascita Montessori (Roma) *Educatrici d’infanzia*.

²⁸⁴ Cfr. il progetto del 1995 ASTER *Marketing co-manager*.

²⁸⁵ Cfr. il progetto del 1996 della Fondazione regionale Pietro Severo (Milano) *E-Quality*.

²⁸⁶ Cfr. il progetto del 1996 ANGA Associazione Nazionale Giovani Agricoltori (Catania) *Bio-Women*.

²⁸⁷ Cfr. il progetto del 1995 di SCIENTER (Bologna) *Development of a european clearing house to facilitate cross-country exchange of open and distance learning* e quelli del 1996 di GISIG LEONETWORK GISIG e SINTESI *BACONE*.

- *III.1.a - Sviluppo di competenze linguistiche.* Destinati a particolari categorie di lavoratori (formatori e responsabili della gestione di Risorse umane nelle PMI), i progetti afferenti tale misura ricorrono massicciamente alle nuove tecnologie e alla Formazione a Distanza (FaD)²⁸⁸; notevole è anche l'utilizzo delle reti telematiche per veicolare moduli di formazione e feed-back valutativi²⁸⁹. Le lingue oggetto dei corsi programmati restano prioritariamente l'inglese, il francese, il tedesco e lo spagnolo;
- *III.2.a - Sviluppo delle conoscenze nel settore della Formazione Professionale.* Si tratta di una misura che ha attratto un numero considerevole di candidature la cui qualità media è stata piuttosto elevata. I temi sviluppati vanno dall'analisi di bisogni formativi all'interno di settori produttivi specifici²⁹⁰ al problema della trasparenza delle qualifiche²⁹¹, ai metodi di miglioramento dell'accessibilità e fruibilità delle occasioni formative per particolari categorie di utenti²⁹², alle modalità di costituzione e gestione di reti locali per l'analisi e l'anticipazione dei bisogni formativi di un territorio²⁹³, alla valutazione dei processi formativi²⁹⁴;
- *III.3.a - Sviluppo della diffusione delle innovazioni nel settore della Formazione Professionale.* Le azioni di disseminazione dei risultati di iniziative precedenti rappresentano l'obiettivo di questa misura²⁹⁵. Molti dei progetti presentati hanno allargato il partenariato originario, includendo Paesi recentemente entrati a far parte dell'UE; altri hanno adattato e migliorato il prodotto realizzato aumentandone il potenziale di trasferibilità e diffusione (ad esempio, sviluppando i glossari e traducendo in più lingue il materiale, che è stato trattato anche per essere inserito e utilizzato attraverso le reti telematiche).

5.1.3. SOCRATES (1995-99)

Per completezza informativa menzioniamo il programma d'azione comunitaria SOCRATES anche se tocca marginalmente la Formazione Professionale regionale²⁹⁶.

²⁸⁸ Cfr. ad es. i progetti di: AGILIT (Frascati, RM), ENAIP CEP (Torino) *Ali*.

²⁸⁹ Cfr. ad es. i progetti di IPSIA L. Montini (Campobasso) *Planning and fulfilment of multi-processing module in English...* CISL (Roma) *Multimedia English*, SINFORM *Telematic network for remote learning*.

²⁹⁰ Cfr. ad es. il progetto di Federgasacqua (Roma), *Forma-aqua*.

²⁹¹ Cfr. ad es. il progetto di IPSIA Cimino (Cremona).

²⁹² Cfr. ad es. il progetto di IMED *Way of Access* per la formazione di immigrati.

²⁹³ Cfr. ad es. il progetto di CENSIS (Roma) *Cooperation at the local level among economic institutional*.

²⁹⁴ Cfr. ad es. il progetto di CESOS (Roma) *Valutazione*.

²⁹⁵ Il progetto di GISIG (Genova) ha diffuso i risultati di un progetto di formazione per "Sviluppatori comunitari", quello di OSR (Osservatorio Sindacale Regionale) (Sassari) i risultati di una precedente iniziativa il Force Regional Standard, l'ITIS Trafelli di Nettuno ha promosso metodologie, prodotti e risultati di un intervento per Coordinatore Tecnico Europeo (PETRA II), l'Assopiastrelle (Sassuolo) ha diffuso prodotti e sistemi di certificazione della formazione dei posatori di piastrelle di ceramica e infine l'IPSIA Fiocchi (Lecco) ha messo in una rete di formatori materiali innovativi nel campo delle tecnologie della formazione industriale.

²⁹⁶ Decisione n. 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995, che istituisce il Programma d'azione comunitaria SOCRATES in G.U.C.E. L 87 del 20.4.1995, pp. 10-24.

SOCRATES è “*destinato a contribuire allo sviluppo di una istruzione e una formazione di qualità e di uno spazio europeo aperto di cooperazione nel settore dell’istruzione*”²⁹⁷. Gli obiettivi di SOCRATES sono:

- sviluppare la dimensione europea dell’Istruzione a tutti i livelli, valorizzando il patrimonio culturale di ogni Stato membro;
- promuovere un miglioramento quantitativo e qualitativo della conoscenza della conoscenza delle lingue dell’Unione Europea, nonché promuovere la dimensione interculturale dell’istruzione;
- promuovere una cooperazione intensiva di ampio respiro tra le istituzioni degli Stati Membri a tutti i livelli di istruzione, migliorandone il potenziale intellettuale e docente;
- incoraggiare la mobilità degli insegnanti al fine di migliorare qualitativamente le loro competenze; incoraggiare la mobilità degli studenti;
- incoraggiare i contatti fra allievi nell’Unione Europea;
- incoraggiare il riconoscimento accademico di diplomi, periodi di studio ed altre qualifiche;
- incoraggiare l’istruzione aperta e a distanza nel contesto del programma;
- promuovere scambi di informazioni ed esperienze.

Comprende tre settori d’intervento (cfr. Fig. n. 43):

- per l’insegnamento superiore (con il programma ERASMUS);
- per l’insegnamento scolastico (con il programma COMENIUS);
- azioni trasversali per: a) le competenze linguistiche (LINGUA); b) l’istruzione aperta e a distanza (IAD); c) gli scambi di informazioni e di esperienze (EURYDICE e ARION).

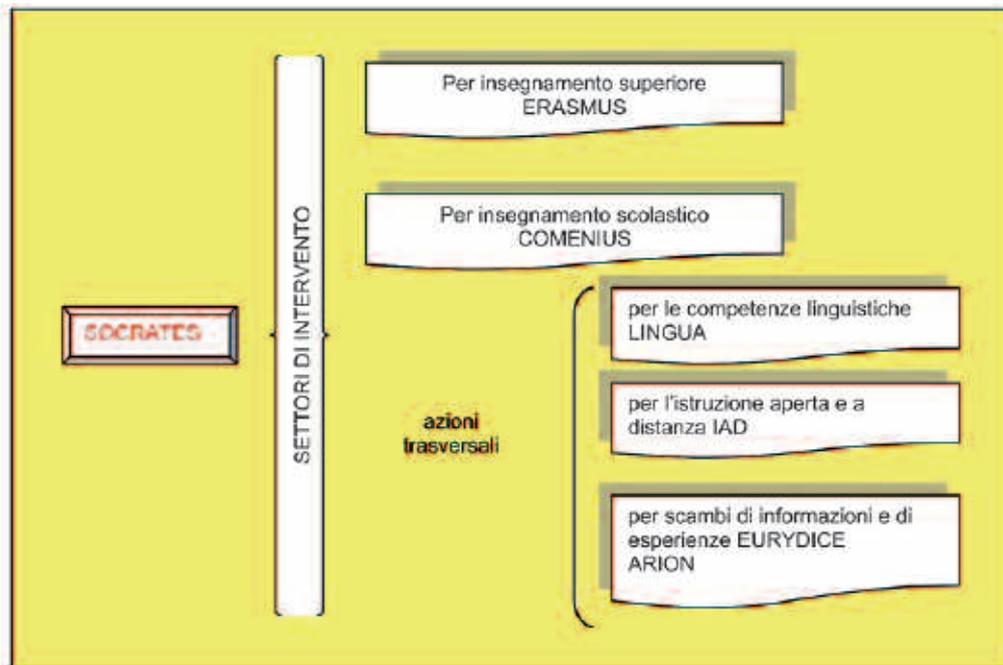
L’azione a) del terzo settore, dedicata alla promozione dell’apprendimento linguistico, è la trasposizione in SOCRATES delle azioni 1, 3 e 4 del precedente programma LINGUA (azione 1 formazione degli insegnanti, azione 3 formazione linguistica nel mondo del lavoro e azione 4 scambi tra giovani nell’area tecnico professionale e nella scuola). L’azione si articola in una serie di sottoazioni²⁹⁸, tra cui quella relativa a “*progetti europei congiunti per l’apprendimento linguistico*”²⁹⁹. È in questo particolare segmento operativo che hanno operato alcuni CFP.

²⁹⁷ Ibidem, art. 1.

²⁹⁸ “Progetti di cooperazione per la formazione di insegnanti di lingue straniere”, “Formazione ed aggiornamento delle competenze di lingue di docenti di lingue”, “Formazione iniziale per futuri insegnanti di lingue”, “Sviluppo di strumenti didattici innovativi per la didattica e la valutazione”, “Progetti europei congiunti per l’apprendimento linguistico”.

²⁹⁹ Autorità responsabili del programma per il nostro Paese erano il Ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica ed il Ministero della Pubblica Istruzione rispettivamente per la sezione prima e per le sezioni seconda e terza. Il Ministero della Pubblica Istruzione si è avvalso come Agenzia nazionale della Biblioteca di Documentazione Pedagogica di Firenze per le attività relative alle azioni di COMENIUS e delle misure orizzontali. L’Isfol, in considerazione delle competenze istituzionali in materia di Formazione Professionale e dell’esperienza maturata nel coordinamento del pro-

Figura n. 43 - *Articolazione di SOCRATES*



5.2. Le Iniziative comunitarie connesse alla riforma dei Fondi strutturali del 1993

La Commissione in data 16 giugno 1993 ha approvato un Libro verde³⁰⁰ sul “*futuro delle iniziative comunitarie nell’ambito dei Fondi strutturali*”³⁰¹. Il documento, proposto come oggetto di dibattito (Stati membri, Parlamento, Comitato economico e sociale, Regioni ed Enti locali)³⁰² non presenta proposte formali ma, come abitualmente fa un documento di questa natura, suggerisce un quadro per il futuro, basato sull’esperienza positiva maturata; esperienza positiva sotto più versanti: innanzitutto, le iniziative comunitarie possono includere azioni la cui portata va al di là dei confini nazionali, offrendo una piattaforma per incoraggiare la cooperazione transnazionale e lo sfruttamento congiunto delle conoscenze disponibili in settori che hanno problemi comuni; in secondo luogo esse costituiscono un elemento fondamentale delle politiche strutturali aventi una vera e propria dimensione comunitaria rispetto agli strumenti finanziari della Comunità che si limitano a sovvenzionare le

gramma Lingua per la Formazione Professionale, ha svolto attività di informazione ed assistenza tecnica per le azioni relative allo svolgimento dei progetti educativi congiunti.

³⁰⁰ Obiettivo dei Libri verdi comunitari è quello di lanciare un processo di consultazione a livello europeo su specifici argomenti. Alla pubblicazione del Libro verde segue spesso quella di un Libro bianco in cui le consultazioni effettuate si traducono in concrete proposte d’azione.

³⁰¹ COMMISSIONE CEE, *Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali*, COM (93) 282 def, Bruxelles 1993.

³⁰² La Commissione pertanto provvede ad un’ampia diffusione del Libro verde e stabilì il 30 settembre 1993 come data ultima per l’inoltro di osservazioni e proposte.

politiche nazionali; in terzo luogo, esse sono particolarmente importanti per intervenire con più vigore nei settori e a favore dei lavoratori maggiormente penalizzati dai mutamenti dei sistemi produttivi, che spesso sfuggono ad ogni previsione nella fase programmatica; infine, le iniziative comunitarie possono contribuire all'innovazione in quanto consentono di sperimentare nuove soluzioni. In caso di successo, queste ultime potranno far parte degli orientamenti di base per il finanziamento dei Quadri Comunitari di Sostegno.

Con quest'ultima osservazione il Libro verde configura le iniziative comunitarie come una sorta di laboratorio di innovazioni da trasferire, una volta validate, nell'ambito delle attività che fanno riferimento ai QCS. Sulla base delle reazioni suscitate e dei pareri pervenuti nel giugno 1994 la Commissione ha adottato gli orientamenti definitivi per ciascuna iniziativa, definendo i settori d'intervento, le zone geografiche ammissibili, la ripartizione degli stanziamenti per programmi e Stati membri³⁰³. In particolare sono state individuate 7 tematiche di interventi (cooperazione e reti transfrontaliere, transnazionali e interregionali; sviluppo rurale; regioni ultraperiferiche; occupazione e sviluppo delle risorse umane; gestione delle trasformazioni industriali; politica urbana; pesca) da realizzare attraverso 13 iniziative, alcune completamente nuove, altre, invece, un prolungamento, uno sviluppo o un completamento di azioni già avviate (cfr. Prosp. n. 23).

Prospetto n. 23 - *Iniziative comunitarie rientranti nella Programmazione dei Fondi Strutturali 1994-1999*

| AREA TEMATICA | PROGRAMMA/VOLET | DOTAZIONE FINANZIARIA |
|---|-----------------------------|-----------------------|
| Cooperazione e reti transfrontaliere, transnazionali e interregionali | 1. INTERREG/REGEN | 2.900 |
| Sviluppo rurale | 2. LEADER | 1.400 |
| Regioni ultraperiferiche | 3. REGIS | 600 |
| Occupazione e sviluppo delle risorse umane | 4. NOW, HORIZON, YOUTHSTART | 1.400 |
| Gestione delle trasformazioni industriali | 5. ADAPT | 1.400 |
| | 6. RECHAR | 400 |
| | 7. RESIDER | 500 |
| | 8. KONVER | 500 |
| | 9. RETEX | 500 |
| | 10. TESSILE-ABBIGLIAMENTO | 400 |
| | 11. PMI | 1.000 |
| Politica urbana | 12. URBAN | 600 |
| Politica della pesca | 13. PESCA | 250 |
| | Riserva ³⁰⁴ | 1.600 |
| | totale | 13.450 |

³⁰³ COMMISSIONE CEE, *Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali*, COM (94) 46 def, Bruxelles 1994.

³⁰⁴ Da assegnare nel corso del periodo finanziario 1994-1999.

5.3. OCCUPAZIONE e sviluppo delle risorse umane

In tale contesto è stata varata un'iniziativa per l'occupazione e lo sviluppo delle risorse umane, articolata in tre gruppi di interventi ("volet"). Il primo gruppo è la continuazione dell'iniziativa NOW, che promuove l'occupazione femminile. Il secondo riprende l'iniziativa HORIZON, rivolta ai problemi dei disabili e delle categorie sociali più deboli (per cui si distingue in due settori: HORIZON-handicap e HORIZON-svantaggio) mentre il terzo gruppo di interventi, inteso a prevenire la disoccupazione dei giovani al di sotto dei 20 anni, è costituito dal programma YOUTHSTART, proposto dalla Commissione nel Libro bianco³⁰⁵ sulla crescita, la competitività e l'occupazione. Il 6 gennaio del 1995 viene approvato il Programma Operativo a favore dell'Italia, con una dotazione finanziaria totale pari a circa 348,7 MECU³⁰⁶, a favore di un numero di destinatari pari a circa 123.000, distribuiti per "volet" come da Tabella 20.

Tabella n. 20 - Iniziativa OCCUPAZIONE: risorse finanziarie (MECU) e persone coinvolte

| VOLET/ Assistenza Tecnica | DOTAZIONE FINANZIARIA FSE | PARTECIPANTI (persone) |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| HORIZON | 174,017 | 67.306 |
| NOW | 88,709 | 19.783 |
| YOUTHSTART | 71,972 | 35.679 |
| Assist. tecnica | 13,948 | ---- |
| Totale | 348,646 | 122.768 |

Con i finanziamenti privati e nazionali l'importo totale di OCCUPAZIONE ammonta a 589,1 MECU. Questa dotazione iniziale verrà successivamente aumentata.

Nel 1996 è stata fatta una riorganizzazione di HORIZON: i due settori diventano due programmi: HORIZON-handicap prende il nome semplicemente di HORIZON e HORIZON-svantaggio prende il nome di INTEGRA.

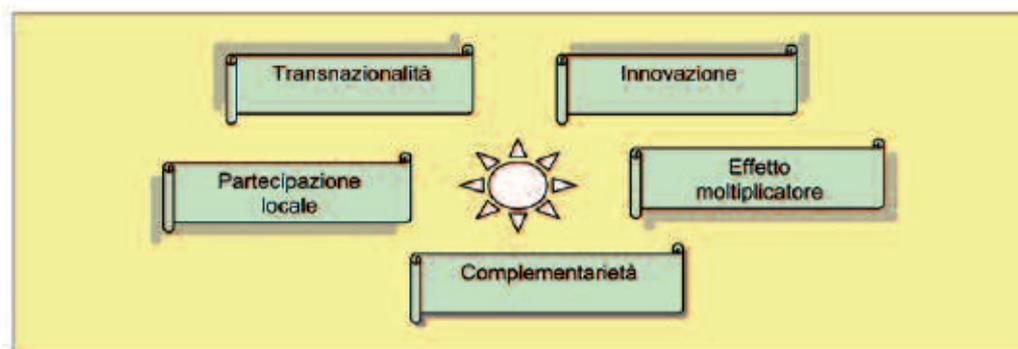
Distinti i "volet", ma identici i principi operativi e le misure, cinque sono i principi su cui si basa OCCUPAZIONE (cfr. Fig. n. 44):

³⁰⁵ A differenza dei Libri verdi (cfr. nota 2) i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte per azioni comunitarie in campi specifici. Quando un Libro bianco è accolto favorevolmente dal Consiglio potrebbe sfociare in un programma d'azione dell'Unione nel settore di cui trattasi.

³⁰⁶ Per la distribuzione tra i Paesi comunitari sono stati adottate tre criteri per NOW, HORIZON e YOUTHSTART: la popolazione femminile totale in età da lavoro, la popolazione totale e il livello d'occupazione giovanile, per ADAPT, invece, il numero totale di dipendenti, dal quale va sottratto il numero di dipendenti dell'amministrazione pubblica, nonché il livello di disoccupazione misurato rispetto alla media comunitaria. Gli stanziamenti per OCCUPAZIONE e ADAPT sono stati adattati verso l'alto nei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione (Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda), in modo da tener conto della loro densità di popolazione sensibilmente meno elevata.

1. *transnazionalità*: i progetti devono essere associati con progetti dell'iniziativa OCCUPAZIONE in altri Stati membri incentrati su priorità simili o complementari;
2. *innovazione*: nel contesto delle prassi e delle priorità nazionali e regionali, si prevede la sperimentazione di nuove idee o nuovi metodi, o di nuove combinazioni di idee, di metodi e di collaborazioni già in atto;
3. *partecipazione locale*: i progetti dovranno coinvolgere un vasto numero di individui ed organizzazioni locali, pubbliche e private, in modo che questa combinazione di conoscenze e di esperienze possa dar luogo allo sviluppo di servizi appropriati di orientamento, formazione o offerte di lavoro;
4. *effetto moltiplicatore*: le esperienze maturate durante il programma dovranno essere verificate, valutate e ampiamente disseminate all'interno di reti di esperti e di professionisti e nei riguardi di un più vasto pubblico;
5. *complementarietà* con programmi ed iniziative correlate dell'UE. In altri termini gli obiettivi specifici di OCCUPAZIONE costituiscono un'estensione e sono complementari alla gamma di azioni previste dai Quadri Comunitari di Sostegno.

Figura n. 44 - Iniziativa OCCUPAZIONE: i cinque principi



Esistono, inoltre, quattro misure nell'ambito di OCCUPAZIONE, ognuna delle quali persegue gli obiettivi dell'Iniziativa in modo diverso, relative ai sistemi, alla formazione, all'occupazione, alla informazione.

Il Programma operativo comprende tre sottoprogrammi:

- interventi nelle zone dell'Obiettivo 1;
- interventi nelle zone fuori dell'Obiettivo 1;
- assistenza tecnica.

I compiti dell'assistenza tecnica si distribuiscono secondo due grandi funzioni: assistenza ai promotori dei progetti e alla dimensione transnazionale del programma e assistenza alla dimensione nazionale. Queste funzioni realizzate nei singoli Stati

membri da Strutture Nazionali di Sostegno (SNS); nel nostro Paese questo ruolo è stato svolto dall'Isfol³⁰⁷. La Commissione Europea ha inoltre creato un ufficio di assistenza tecnica a livello europeo, chiamato EUROPS.

Figura n. 45 - Iniziativa OCCUPAZIONE: misure



OCCUPAZIONE prevede due fasi: 1995-97 e 1997-99, con due serie di avvisi pubblici. Gli Stati membri selezionano ed approvano le candidature ricevute a seguito di un bando per la presentazione dei progetti. Gli Stati membri operano nell'ambito di una struttura comune di criteri di selezione; possono tuttavia avere anche specifici criteri di selezione nazionali che rispettino le loro priorità. Per essere ammissibile al finanziamento, un progetto deve poter dimostrare di essere innovativo, di avere un programma di lavoro transnazionale e deve avere uno, o preferibilmente due, partner transnazionali. Nella prima fase l'Italia ha presentato complessivamente 1.131 progetti, nella seconda 2.738³⁰⁸ (cfr. Tab. n. 21). Per rimanere all'interno dell'arco temporale del volume ci occupiamo solo della prima fase. I progetti avviati nel nostro Paese durante la prima fase sono stati 231 con un budget complessivo impegnato di circa 340 miliardi di lire (comprensivo di risorse comunitarie e italiane). La durata dei progetti è di 2-3 anni e sono stati coinvolti oltre quindicimila soggetti appartenenti come si diceva nel lessico del tempo alle "fasce deboli" del mercato del lavoro.

³⁰⁷ L'attività di assistenza tecnica si caratterizza per l'esperienza dell'animazione. L'attività di animazione dei progetti, così come definita nell'ambito della programmazione della struttura nazionale di supporto, si dispiega su vari livelli: a) *l'animazione al progetto*, intesa come supporto informativo e tecnico ai promotori e di collegamento tra questi e il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale; b) *l'animazione territoriale*, tesa a mettere in relazione progetti che insistono su un medesimo territorio, agevolare sinergie tra promotori, Enti pubblici ed imprese in relazione con i piani di sviluppo locale, identificare eventuali risultati e prodotti da condividere; c) *l'animazione tematica*, volta all'aggregazione degli interventi sulla base di aree di lavoro comuni individuate e sulla base del contenuto degli interventi, dell'impatto sulle politiche del settore a livello locale e nazionale, delle connessioni tra le attività realizzate e le relative politiche comunitarie.

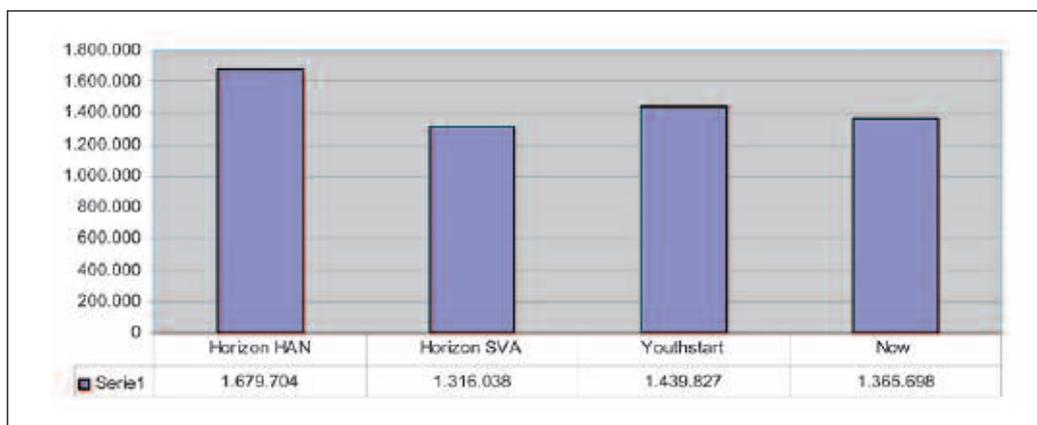
³⁰⁸ I dati riportati nel Rapporto Isfol degli anni 1995-1997 sono divergenti.

Tabella n. 21 - Iniziativa OCCUPAZIONE: progetti presentati e approvati (I e II fase)

| | | HORIZON handicap | HORIZON svantaggio | YOUTHSTART | NOW | Tot |
|------------|-----------|---------------------|-----------------------|------------|-------|-------|
| Presentati | Ia. Fase | 201 | 170 | 207 | 553 | 1.131 |
| | Ila. Fase | 543 | 719 | 532 | 944 | 2.738 |
| | Tot. | 744 | 889 | 739 | 1.497 | 3.869 |
| Approvati | Ia. Fase | 71 | 42 | 54 | 66 | 233 |
| | Ila. Fase | 192 | 205 | 181 | 218 | 796 |
| | Tot. | 263 | 247 | 235 | 284 | 1.029 |

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Consedin

Grafico n. 27 - Iniziativa OCCUPAZIONE: Costo medio impegnato per progetto distinto per "volet" (I fase)



Prospetto n. 24 - Iniziativa OCCUPAZIONE: Organismi di attuazione

| Organismi di attuazione: | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Generali: | Specifici | | | |
| | NOW | HORIZON | YOUTHSTART | INTEGRA |
| <ul style="list-style-type: none"> - Autorità regionali e locali - Sindacati e organizzazioni di lavoratori - Aziende e associazioni di datori di lavoro - Istituti tecnici - Enti di sviluppo locale - Università o Centri di ricerca - Centri di formazione, orientamento ed occupazione | <ul style="list-style-type: none"> - Gruppi di donne - Organizzazioni per promozione pari opportunità | <ul style="list-style-type: none"> - ONG per o di handicappati - Centri di riabilitazione funzionale | <ul style="list-style-type: none"> - Organizzazioni e gruppi di giovani - Servizi di informazione e consulenza per i giovani | <ul style="list-style-type: none"> - ONG per/di gruppi soggetti svantaggiati - Organizzazioni - Centri solidarietà per immigrati, profughi e minoranze etniche - Centri di riabilitazione sociale e funzionale per gruppi svantaggiati. |

Il costo medio dei progetti (si tratta di impegni di spesa e non di erogazioni) varia da settore a settore: i progetti HORIZON-svantaggio hanno un costo medio inferiore a quelli degli altri settori (circa un miliardo e trecentomilioni), mentre i progetti più costosi sono quelli appartenenti al settore HORIZON-handicap, che impegnano una media di oltre un miliardo e seicentasettanta milioni di lire (cfr. Graf. n. 27). Costi assolutamente non paragonabili a quelli delle attività formative regionali “ordinarie”. Gli organismi di attuazione sono di diversa estrazione e provenienza e possono essere distinti tra quelli che possono partecipare a tutti i bandi di tutti i “volet” e quelli che possono partecipare a bandi di un solo programma.

5.3.1. HORIZON

a) HORIZON-handicap

Nel giugno 1996 è stata ultimata la procedura di selezione dei progetti presentati per l’Iniziativa Occupazione HORIZON - prima fase. I progetti HORIZON-handicap che a tale data risultavano ammessi a finanziamento erano 71, di cui 60 regionali e 11 multiregionali (cfr. Tab. n. 22). I progetti regionali risultano equamente distribuiti sul territorio nazionale; si rileva infatti un 52% di progetti approvati nel Centro-Nord ed un 48% di progetti per le Regioni dell’Obiettivo 1.

Tabella n. 22 - Volet HORIZON-handicap (Ia fase): ripartizione progetti regionali e multiregionale per aree

| TIPOLOGIA DI PROGETTI | AREE DI INTERVENTO | PROGETTI |
|-----------------------|---------------------|----------|
| REGIONALI | Obiettivo 1 | 29 |
| | Centro-Nord | 31 |
| | Totale | 60 |
| MULTIREGIONALI | Obiettivo 1 | 3 |
| | Centro-Nord | 3 |
| | Ob. 1 e Centro-Nord | 5 |
| | Totale | 11 |
| Totale generale | | 71 |

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro

I destinatari finali sono 8.745, mentre i beneficiari intermedi ammontano a 5.289 unità. I Grafici 28 e 29 illustrano la distribuzione per Regione dei 31 progetti regionali del Centro Nord e dei 29 del Meridione.

Il 32% circa dei progetti considerati inserisce, fra i propri soggetti, portatori di handicap motori. Si attestano su una percentuale di poco inferiore (circa il 26%) i progetti rivolti ad handicappati psichici e mentali. Molto meno rappresentati risultano, invece, gli altri gruppi bersaglio. Il 93% dei progetti inserisce fra i destinatari del progetto i beneficiari intermedi (formatori, operatori, attori del sistema, responsabili dello sviluppo delle risorse umane, consiglieri d’orientamento, operatori di Centri di Formazione...); solo il 6% dei progetti finanziati è comunque rivolto esclusivamente a questa categoria.

Grafico n. 28 - Volet HORIZON-handicap (Ia fase) distribuzione progetti per Regioni Centro/Nord

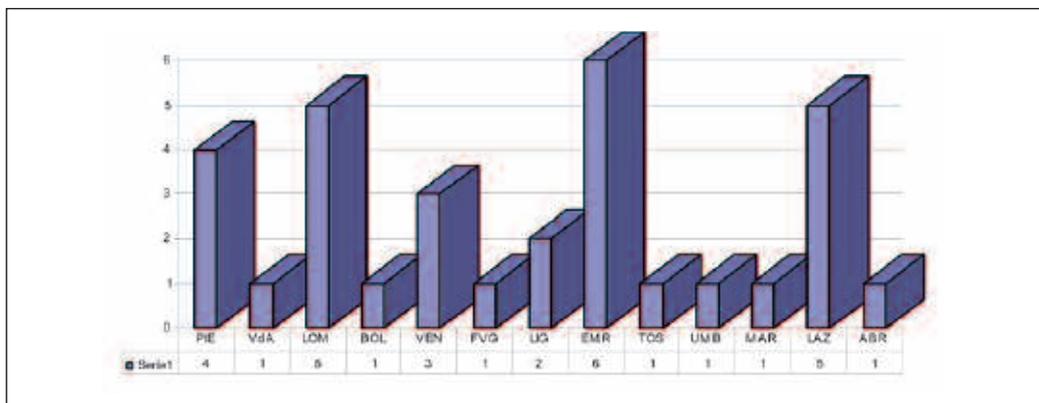
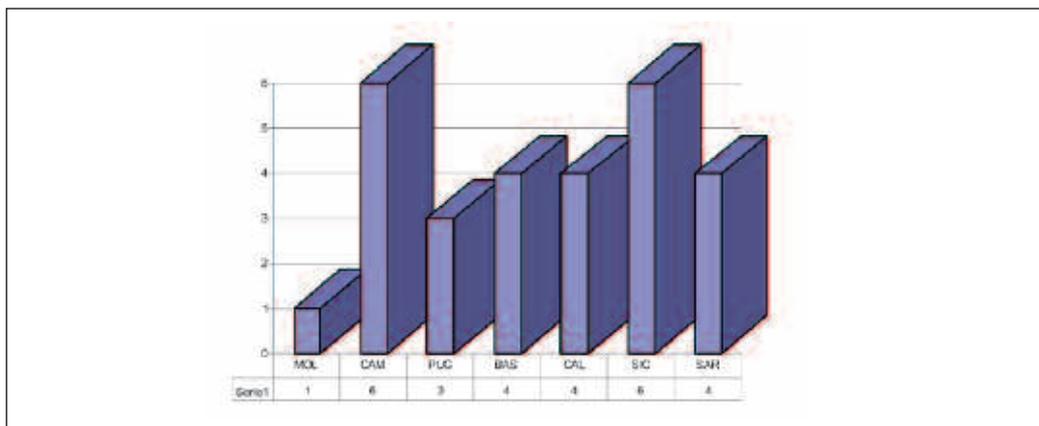


Grafico n. 29 - Volet HORIZON-handicap (Ia fase) distribuzione progetti per Regioni Ob.1



Per quanto riguarda il contenuto delle azioni la maggior parte dei progetti del Centro-Nord si concentra sulla formazione e sull’inserimento nel mercato del lavoro.

In particolare, nel 74% dei progetti compaiono azioni di formazione e/o di sperimentazione formativa di carattere innovativo³⁰⁹; nel 48%, azioni di inserimento lavorativo, job matching e creazione di impresa³¹⁰; e nel 25%, invece, anche azioni di in-

³⁰⁹ Cfr. ad esempio i progetti di: Fondazione Don Carlo Gnocchi *TIME* multiregionale (formazione a distanza), ASPHI Associazione per lo Sviluppo di Progetti Informatici per gli Handicappati, Emilia Romagna, (job coaching, teleformazione).

³¹⁰ Cfr. ad esempio i progetti di: Comune di Genova, *Employment Link Europe* (Liguria) (disabili mentali e motori), Comune di S. Michele di Ganzaria (Sicilia) *AIRONE* (disabili psichici) Consorzio per l’Impresa Sociale di Trieste (Friuli Venezia Giulia) *Progetto Marienthal* (disabili psichici), Service COOP *Processo di integrazione dei lavoratori nel mercato del lavoro*, multiregionale (disabili psichici e motorio).

formazione e networking specificamente delineate³¹¹. Una menzione merita la rilevante presenza di azioni finalizzate all'attivazione di servizi locali di informazione ed orientamento al lavoro per categorie disabili, che nel Centro-Nord interessa il 45% dei casi. Nel Mezzogiorno, la tendenza da parte dei promotori a concentrare l'attenzione sull'intervento formativo e l'inserimento lavorativo viene confermata dal fatto che il 72% degli interventi è mirato alla formazione ed il 62% dei progetti finanziati è rivolto all'inserimento lavorativo. Sono presenti in misura contenuta le ipotesi di creazione di servizi stabili di orientamento lavorativo sul territorio³¹²; solamente il 27% circa delle proposte contiene infatti una tale ipotesi. Circa il 34% dei progetti finanziati nelle Regioni dell'Obiettivo 1 prevede la creazione di impresa³¹³; tale percentuale sale di poco (38%) nel caso di progetti finanziati nel Centro-Nord. La presenza di un grande numero di progetti, circa 1/3 del totale fra Centro-Nord e Mezzogiorno, che intendono perseguire l'integrazione economica degli handicappati per mezzo della creazione di impresa, indica nella costituzione di cooperative³¹⁴ una strategia privilegiata per raggiungere l'obiettivo dell'inserimento lavorativo. Questo orientamento può esser compreso, nel contesto della lunga tradizione della cooperazione italiana che negli ultimi decenni si era consolidata anche in campo sociale³¹⁵.

b) *HORIZON-svantaggio*

I progetti selezionati, 36 regionali e 6 multiregionali (cfr. Tab. n. 23) nella prima fase dell'iniziativa (bando 1995) hanno iniziato la loro attività solo nel 1996³¹⁶ e l'hanno conclusa nel 1998. I progetti Horizon Svantaggio operano su due livelli di utenza: i gruppi-bersaglio (3.577 unità)³¹⁷ e le figure di operatori ad essi collegati (1.108)³¹⁸.

³¹¹ Cfr. ad esempio i progetti di: IRECOOP Veneto, *Arcobaleno* (costituzione di un centro servizi per le cooperative sociali).

³¹² Cfr. ad esempio i progetti di Comunità di Capodarco Nazionale, multiregionale (due strutture territoriali informativi orientativi e di programmazione di percorsi d'inserimento lavorativo dei disabili).

³¹³ Cfr. ad esempio i progetti di Comunità di Capodarco Nazionale, multiregionale (avvio e supporto di un'impresa sociale).

³¹⁴ Cfr. ad esempio i progetti di: Service COOP *Processo di integrazione dei lavoratori nel mercato del lavoro*, multi regionale.

³¹⁵ I progetti menzionati nelle note 110-115 sono descritti in ISFOL (a cura di TURRINI O., PEPE D., RUGGERI V., CHECCUCCI P.), *La valorizzazione dei progetti di qualità I FASE - Rapporto di monitoraggio dell'Iniziativa Occupazione Roma*, 1999.

³¹⁶ Questo avvio ritardato è dovuto al processo di riformulazione dei progetti approvati; riformulazione che ha comportato un notevole ridimensionamento dei progetti multiregionali, una forte riduzione delle ore di formazione, una leggera riduzione del numero dei beneficiari finali e una forte variazione dei partenariati internazionali.

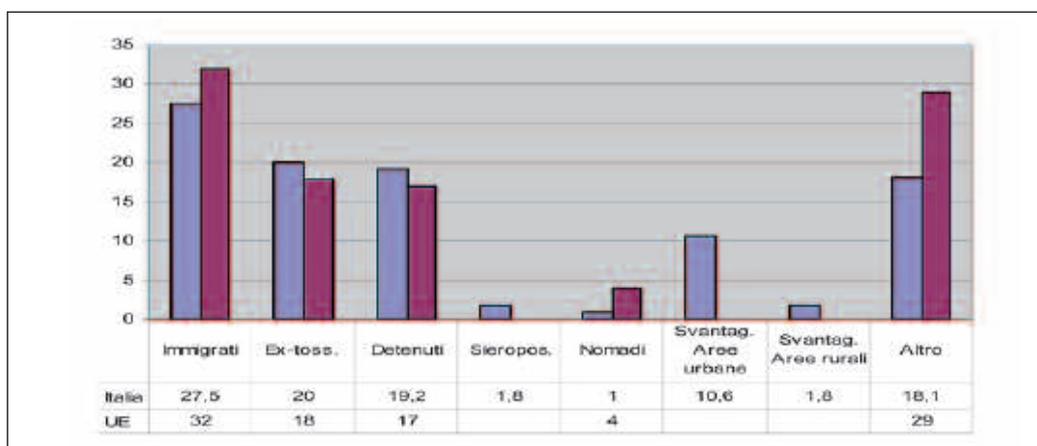
³¹⁷ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1997*, Angeli, Milano 1997, p. 499. Il dato sulle unità è diverso da quello riportato in ISFOL, *La valorizzazione dei progetti di qualità*, op. cit. che è di 3.988. La differenza probabilmente è dovuta ai tempi diversi di elaborazione: i dati del Rapporto sono del 1977, mentre quelli del saggio menzionato sono aggiornati a "febbraio 1999". Ciò che risulta di difficile comprensione invece sono le differenze nella composizione del target, per cui nel Rapporto gli immigrati (439) rappresentano il 27,5% mentre nel saggio (2507) costituiscono il 62,9% dell'utenza complessiva di HORIZON-svantaggio.

³¹⁸ Analoghe considerazioni a quelle della nota precedente vanno fatte anche per il numero degli

Tabella n. 23 - Volet HORIZON-svantaggio (Ia fase) ripartizione progetti regionali e multiregionali per aree

| TIPOLOGIA DI PROGETTI | AREE DI INTERVENTO | PROGETTI |
|-----------------------|---------------------|----------|
| REGIONALI | Obiettivo 1 | 20 |
| | Centro-Nord | 16 |
| | Totale | 36 |
| MULTIREGIONALI | Obiettivo 1 | - |
| | Centro-Nord | 2 |
| | Ob. 1 e Centro-Nord | 4 |
| | Totale | 6 |
| Totale generale | | 42 |

Grafico n. 30 - Volet HORIZON-svantaggio (Ia fase) gruppi-bersaglio destinatari di progetti in Italia e nella UE (valori %)



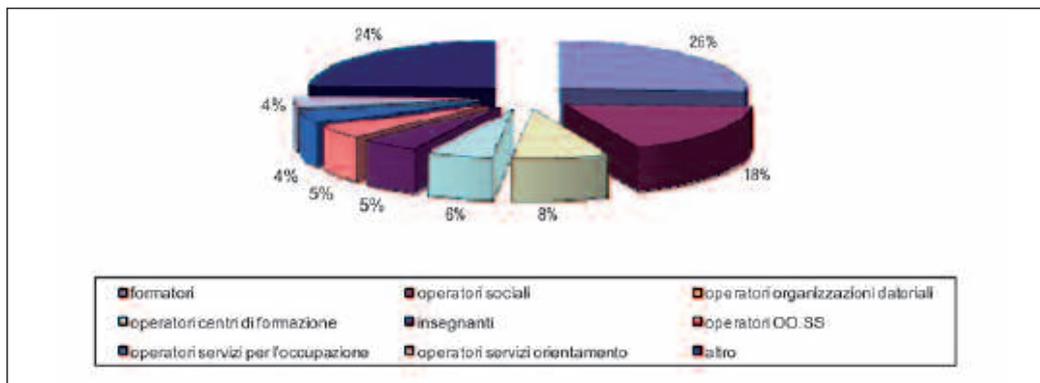
Fonte: Elaborazione Isfol su dati R.T.I. Consedin-Finsiel-Unisys ed Europas

Per quanto riguarda il primo livello, la maggior parte dei progetti (cfr. Graf. n. 30) è indirizzata agli immigrati (439), cui seguono gli ex-tossicodipendenti (321) i detenuti ed ex-detenuti (308). Gli andamenti italiani non sono dissimili da quelli europei. Nelle graduatorie dei gruppi-bersaglio relative a tutti i Paesi dell'UE troviamo ai primi tre posti le categorie che occupano le stesse posizioni nelle classifiche italiane, anche se con valori diversi (ma con una forbice contenuta). Il 32% dei progetti (in Italia il 27,5%) si rivolge a immigrati considerati in tutta Europa il target più vulnerabile e quello maggiormente a rischio di esclusione, in conseguenza soprattutto di barriere di tipi culturale e linguistico, che generano razzismo, discriminazione e xenofobia. Importanti anche la seconda e terza posizione, rispettivamente dei tossicodipendenti ed ex-tossicodipendenti e dei detenuti ed ex detenuti, per i quali l'Ini-

operatori. Le differenze tra le due fonti sono notevoli: il Rapporto conta 1.108 operatori (di cui 286 formatori pari al 26%), il saggio 4.608 (di cui 2.805 formatori pari 60,9%).

ziativa rappresenta un'opportunità per l'inclusione lavorativa non solo per motivi economici ma anche per un riscatto sociale. Il secondo livello di utenza comprende quelle figure che operano a favore delle categorie più a rischio di esclusione sociale e dal mercato del lavoro. Tra questi i progetti selezionati in Italia privilegiano soprattutto i formatori (286) e gli operatori sociali (196), mentre attenzione minore è rivolta alle agenzie formative primarie, come quelle scolastiche (57 insegnanti, cfr. Graf. n. 31).

Grafico n. 31 - *Volet HORIZON - svantaggio (la fase) operatori destinatari dei progetti in Italia*



I progetti hanno per la maggior parte come attività prevalente la formazione e nel Sud dell'Italia spesso il progetto si realizza con i paradigmi "scolastici" della Formazione Professionale regionale³¹⁹. L'esigenza di approcci integrati³²⁰, di interventi a rete coinvolgenti le realtà di sviluppo locale appare comunque condivisa dalla maggior parte dei promotori³²¹.

Le modalità di realizzazione della dimensione transnazionale sono state quelle più tradizionali: scambio di visita tra beneficiari intermedi (operatori) e tra utenti finali.

³¹⁹ Vedi ISFOL, *Rapporto Isfol 1997*, Angeli, Milano, 1997 p. 501.

³²⁰ Cfr. ad esempio i progetti di AGEFORM (Emilia Romagna) *Euro T.R.A.M.P.* per persone sieropositive, che prevede azioni di ricerca, formazione, progettazione e implementazione banca dati e rete telematica regionale, produzione di CD-rom e ipertesto, di sensibilizzazione e diffusione dei risultati; Arcisolidarietà (Lazio) *Andrea* per il reinserimento di persone detenute ed ex detenute che prevede attività di orientamento, di formazione, di accompagnamento, in azienda, di addestramento per la costituzione e gestione di una impresa sociale.

³²¹ Cfr. ad esempio i progetti di: CRESM (Sicilia) *Dentro e fuori dal carcere* per il reinserimento di detenuti che vede il coinvolgimento in organismi periferici dell'Amministrazione penitenziaria, il Tribunale di sorveglianza, l'amministrazione comunale e provinciale; IS.FOR.COOP (Liguria) per migliorare la competitività delle cooperative sociali di svantaggiati e disabili che ha attivato la Federazione regionale solidarietà e lavoro, Consorzio progetto Liguria e lavoro, Consorzio delle cooperative liguri.

5.3.2. NOW

Nel 1995 risultano complessivamente presentati 553 progetti tra regionali e multiregionali, dei quali sono stati approvati 67: 55 progetti regionali e 12 progetti multi regionali (cfr. Tab. n. 24). La maggior parte dei progetti approvati risultano presentati nelle Regioni meridionali ed in particolare Sicilia, Puglia, Campania e Calabria; fra le Regioni Centro-Nord risulta un maggiore coinvolgimento dell'Emilia Romagna e del Piemonte.

Rispetto agli assi di attività (sistemi, formazione, occupazione, informazioni)³²² i progetti NOW, sia quelli presentati che quelli approvati, nella maggior parte dei casi hanno previsto un'azione integrata che coinvolga tutti e quattro gli assi (34%); nel 50% dei casi, infatti, le attività progettuali prevedono interventi di Formazione Professionale e di supporto all'avvio d'impresa. In minoranza sono i progetti che riguardano un solo asse.

Tabella n. 24 - *Volet NOW (la fase) progetti regionali ripartiti per aree e multiregionali*

| TIPOLOGIA DI PROGETTI | AREE DI INTERVENTO | PROGETTI |
|------------------------|--------------------|-----------|
| REGIONALI | Obiettivo 1 | 31 |
| | Centro-Nord | 24 |
| | Totale | 55 |
| MULTIREGIONALI | | 12 |
| Totale generale | | 67 |

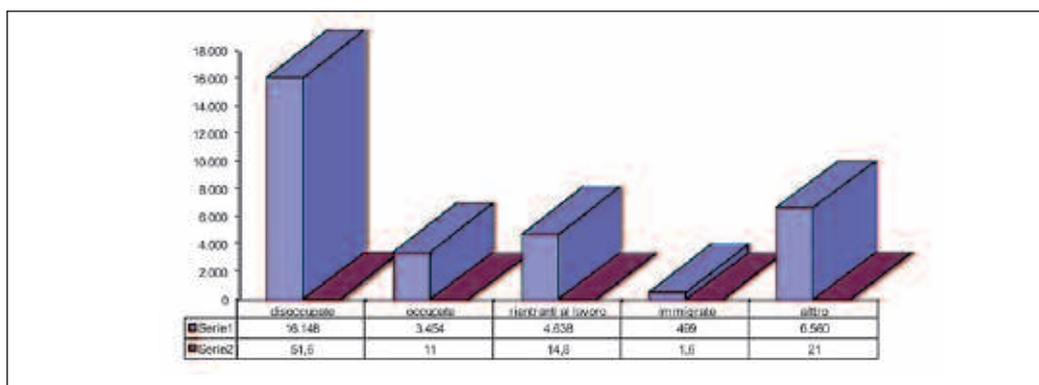
Fonte: *Elaborazione Isfol su dati del Ministero del Lavoro*

Il settore economico prevalente risulta essere il terziario, soprattutto per le Regioni meridionali. Le aree maggiormente interessate sono: turistica alberghiera, ristorazione, promozionale e pubblicitaria, distribuzione commerciale, informatica e telematica, istruzione e formazione. Le beneficiarie finali, 31.299 donne, hanno un'età media compresa prevalentemente tra i 18 ed i 40 anni. Sono prevalentemente in possesso di Diploma di scuola media superiore oppure di Laurea e sono soprattutto disoccupate (51,6%), occupate (11%), rientranti al lavoro dopo periodi di lunga assenza (14,8%) (cfr. Graf. n. 32). Se si incrocia il dato relativo alle "destinatario finali" con quello relativo alla "distribuzione territoriale" per macrocircoscrizioni si scopre che la categoria "donne disoccupate" (media nazionale 51,6%) è più rappre-

³²² Il PO così declina per il "volet" NOW: Asse A, Sistemi: riguarda lo sviluppo della cooperazione e delle reti fra Enti pubblici della formazione e dell'occupazione; Asse B, Formazione: riguarda la messa a punto, in un approccio integrato, di misure personalizzate e flessibili di formazione e di altre misure concomitanti in materia d'informazione, orientamento, consulenza, formazione nelle imprese e sostegno sul luogo di lavoro; Asse C, Occupazione: riguarda la creazione di posti di lavoro e di sostegno, in particolare tramite la cooperazione transnazionale, all'avvio di piccole imprese e cooperative femminili; Asse D, Informazione: riguarda le azioni di diffusione delle informazioni e di sensibilizzazione in particolare tramite la cooperazione transnazionale.

sentata al Meridione (62,2%), le tipologie di “donne occupate” e “immigrate” (media nazionale rispettivamente di 11% e 1,6%) sono più presenti nel Nord-Est (con il 16,7% per le prime e 3,7% per le seconde) mentre la classe “rientranti nel mercato del lavoro” (media nazionale 14,8%) ha una maggiore rilevanza nel Centro (22,2%)³²³. I profili professionali in uscita riguardano prevalentemente: le neo-imprenditrici, le operatrici di servizi nel terziario e i tecnici di gestione. Nel 30% dei casi viene rilasciata anche la qualifica professionale.

Grafico. n. 32 - Volet NOW (Ia fase) destinatari finali (valori assoluti e %)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati R.T.I. Consedin-Finsiel-Unisys

Per quanto riguarda i destinatari intermedi si registra questa gradatio (per i valori assoluti e relativi vedi Graf. n. 33): al primo posto i formatori, seguiti con una forbice di 24 punti percentuali da operatori sindacali. In terza posizione gli operatori di organizzazioni datoriali, seguiti con valori identici o molto vicini da responsabili di risorse umane, operatori di orientamento e operatori sociali. Chiudono questa classifica gli operatori di servizi per l'occupazione appaiati agli operatori dei Centri di formazione e, ultimi (con un distacco dai formatori di 24,3 punti percentuali), gli insegnanti.

La maggior parte delle partnership relative ai progetti NOW sono state attivate con la Spagna, la Francia, la Germania e la Grecia.

In linea con gli altri volet del programma OCCUPAZIONE le innovazioni NOW riguardano la progettazione formativa supportata da ricerche e analisi sui fabbisogni³²⁴, l'uso delle metodologie non-tradizionali nei processi formativi³²⁵, ma so-

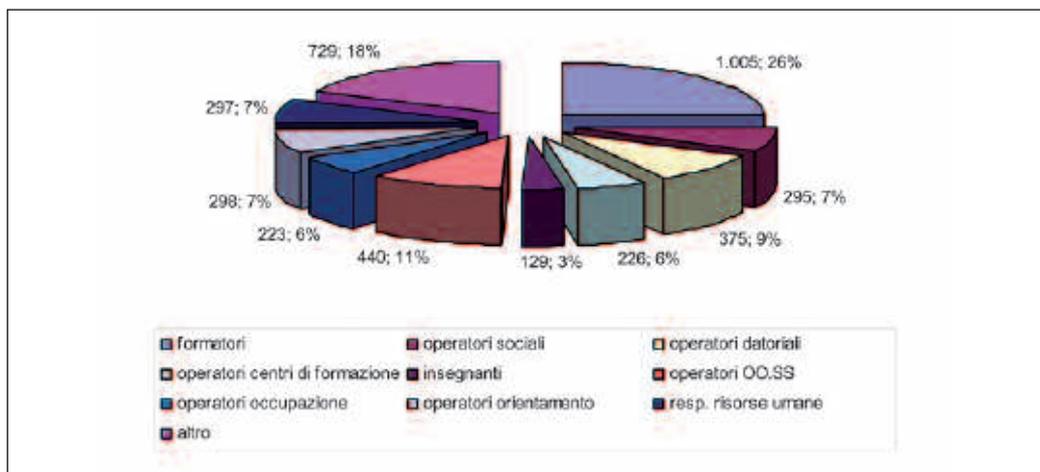
³²³ ISFOL (a cura di TURRINI O., PEPE D., RUGGERI V., CHECCUCCI P.) *La valorizzazione dei progetti di qualità* op. cit., p. 90.

³²⁴ Cfr. ad esempio i progetti di: IFOLD (Sardegna) *Anfitrite*, COSPE (multiregionale) *Impresa-Hirundo*, CEIS (Sicilia) *Le donne fanno impresa in Europa*.

³²⁵ Cfr. ad esempio i progetti di: ISTUD (Lombardia) *Wemp* che ha sperimentato tecnologie telematiche per lo sviluppo di distance learning e distance consulting nei processi di creazione d'impresa, Unione Industriale del Fermano (Marche) che ha predisposto software di autoistruzione e ha utilizzato formazione a distanza.

prattutto l'integrazione tra percorsi formativi e percorsi per l'entrata nella vita attiva³²⁶, le interazioni tra soggetti, istituzionali e funzionali, operanti nel territorio³²⁷ e la creazione di strutture stabili di informazione assistenza e consulenza³²⁸.

Grafico n. 33 - Volet NOW (Ia fase) destinatari intermedi (valori assoluti e %)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati R.T.I. Consedin-Finsiel-Unisys

5.3.3. YOUTHSTART

Se il problema della disoccupazione negli Anni '90 continuava ad essere uno dei maggiori problemi negli Stati membri dell'Unione Europea, che faceva registrare un tasso medio dell'11,1%³²⁹, quello della disoccupazione giovanile, con un tasso del 20% circa, rappresentava un problema nel problema³³⁰. Tra i giovani più

³²⁶ Cfr. ad esempio i progetti di: COSPE (multiregionale) *Impresa-Hirund*, ISTUD (Lombardia) *Wemp*, IFOLD (Sardegna) *Anfitrite* che articolano le loro attività in: ricerca, formazione in presenza e in alternanza, assistenza allo start-up d'impresa.

³²⁷ Cfr. ad esempio i progetti di: ISTUD (Lombardia) *Wemp* che ha coinvolto l'Assolombarda, la Regione, le istituzioni femminili, le consigliere di parità, le Camere di Commercio, Istituti bancari, Comune di Bologna *Incubator and business growth network* sorretto da CNA, Lega delle Cooperative, Cassa di Risparmio di Bologna.

³²⁸ Cfr. ad esempio i progetti di: Arcidonna (Sicilia) *Eurodonna in progress*, CEIS (Sicilia) *Le donne fanno impresa in Europa*, che prevede uno sportello per la consulenza a donne che intendono diventare imprenditrici, ISTUD (Lombardia) *Wemp* che prevede la creazione di un Centro servizi nelle imprese per le donne, per realizzare ricerca, formazione, consulenza e servizi per la valorizzazione del potenziale femminile e per la gestione della diversità nelle organizzazioni; Comune di Bologna *Incubator and business growth network* finalizzato alla costruzione di un incubatore d'impresa femminile.

³²⁹ Molto più alto di quello dei maggiori partner commerciali: infatti era il doppio rispetto a quello dell'America e il quadruplo rispetto a quello del Giappone.

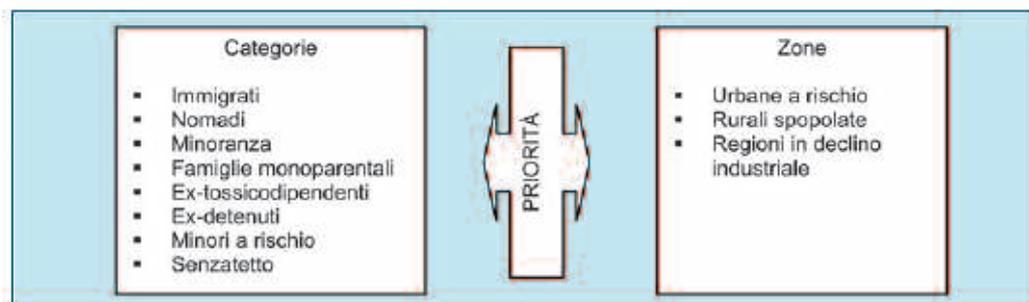
³³⁰ Nel 1996 il Forum Europeo della Gioventù (European Youth Forum il cui obiettivo è quello di migliorare le condizioni di vita dei giovani in Europa e di dar loro la possibilità di partecipare attivamente nella costruzione dell'Europa e della società) ha lanciato una campagna europea della durata di

esposti a rischio di disoccupazione erano quelli che abbandonavano gli studi senza qualifiche formalmente riconosciute o senza essere riusciti a completare il percorso per il riconoscimento. Il loro tasso di disoccupazione era infatti quattro volte superiore ai coetanei con qualifica. In questo contesto e sull'onda delle proposte e sollecitazioni dei diversi Consigli europei³³¹ nasce e si sviluppa una nuova iniziativa comunitaria, YOUTHSTART dedicata ai giovani che si trovano nella fase che va dalla prima alla tarda adolescenza, ossia quella dai 14 ai 19 anni. Il target di YOUTHSTART nei confronti di questo universo, ampio e composito, è rappresentato dalle categorie che più di altre avevano un accesso problematico al mercato del lavoro, quelle gravate da una situazione di svantaggio sociale e cioè giovani immigrati, nomadi, minoranze etniche, religiose e linguistiche nonché giovani appartenenti a famiglie monoparentali, ex-tossicodipendenti, ex-detenuti, minori a rischio, senza-tetto (cfr. Fig. n. 46).

un anno contro la disoccupazione giovanile, denominata "Chiediamo un futuro", per sottolineare il fatto che 12 milioni di giovani devono avere la possibilità di ottenere un impiego duraturo e soddisfacente. La campagna è culminata nella Giornata internazionale di azione contro la disoccupazione svoltasi durante la presidenza irlandese. Il Forum ha chiesto alla classe politica di "adottare, durante la conferenza intergovernativa, provvedimenti concreti per combattere la crisi della disoccupazione giovanile".

³³¹ I Consigli europei che si sono succeduti negli ultimi anni avevano progressivamente perfezionato e finalizzato la lotta contro la disoccupazione nell'Unione e, in particolare, contro le difficoltà dei gruppi maggiormente a rischio: i disoccupati di lungo periodo, le donne e i giovani. L'idea centrale di YOUTHSTART, che cioè gli Stati membri e l'Unione devono concentrare i loro sforzi per meglio soddisfare le esigenze dei giovani alle prese con la disoccupazione, era stata definita per la prima volta nel Libro bianco della Commissione "Crescita, Competitività, Occupazione" (1993). Essa era poi stata inglobata in un Piano d'Azione per l'Occupazione, che chiedeva lo sviluppo dei Sistemi di Istruzione e Formazione degli Stati membri, unitamente ad un miglioramento significativo del mercato del lavoro. Il Piano proponeva misure specifiche per i giovani che abbandonano gli studi senza una formazione adeguata. Il Consiglio Europeo di Essen nel 1994 ha sottolineato l'importanza di dedicare maggiore attenzione ai bisogni specifici dei giovani, migliorando l'accesso alla Formazione Professionale e producendo sforzi particolari per chi abbandona la scuola con scarse qualifiche. Il Consiglio ha individuato cinque settori chiave nei quali agire: a) qualificare gli investimenti nel settore della Formazione Professionale; b) aumentare il coefficiente occupazionale del lavoro, soprattutto mediante azioni a livello locale; c) ridurre i costi non salariali del lavoro; d) migliorare l'efficacia delle politiche passando da provvedimenti passivi a provvedimenti attivi riguardanti il mercato del lavoro; e) rafforzare le misure in favore dei gruppi maggiormente colpiti dalla disoccupazione. Alla fine del 1995 il Consiglio di Madrid ha deciso di adottare una serie di proposte specifiche a favore di chi è più colpito dalla disoccupazione e, riguardo ai giovani, ha proposto che "gli Stati membri, le classi dirigenti e il mondo del lavoro garantiscano adeguate vie di accesso per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. A tutti i giovani dovrebbe essere offerto un livello di istruzione, di formazione e di esperienza lavorativa che li renda idonei al mercato del lavoro". Nel giugno del 1996 il Consiglio di Firenze ha richiesto: a) un'iniziativa congiunta da parte dei partner sociali per l'integrazione dei giovani, compresa una migliore combinazione fra l'avvio della vita lavorativa e forme innovative di organizzazione del tempo di lavoro (quali le temporanee sospensioni dell'attività professionale, il pensionamento graduale, l'orientamento professionale); b) uno sviluppo più efficace degli strumenti basati sui programmi, in particolare YOUTHSTART e LEONARDO.

Figura n. 46 - Volet YOUTHSTART: Priorità



L’iniziativa, inoltre, considerava meritevole di attenzione particolare la situazione di svantaggio che derivava ai giovani dalla loro appartenenza ad alcuni territori. Tali erano considerati le zone urbane a rischio, le zone rurali spopolate e le regioni in declino industriale. Nel corso della prima fase, è stato privilegiato un approccio indiretto; cioè sono state attivate azioni destinate prevalentemente ai formatori, agli operatori dell’orientamento, agli assistenti sociali e a tutte le categorie di operatori a contatto con il mondo giovanile. All’avviso pubblico del 1995 erano stati presentati 207 progetti di cui 169 regionali e 38 multiregionali. Ne furono approvati solo il 25%, pari a 54 progetti, di cui 8 multiregionali (cfr. Tab. n. 25). I 25 progetti delle Regioni meridionali hanno avuto a disposizione 41 miliardi e 624 milioni (di cui solo la Sicilia 11 miliardi e mezzo) rispetto ai 23 miliardi e 91 milioni dei progetti del Centro-Nord. Ai multiregionali sono stati riservati 16 miliardi e 227 milioni. I giovani destinatari finali sono stati 13.979. Di questi, per quanto riguarda la prima priorità (categorie), il gruppo più numeroso è rappresentato dai giovani a bassa scolarità (16,9%), tutti gli altri gruppi presentano valori molto bassi che in termini relativi non superano l’1%.

Tabella n. 25 - YOUTHSTART (la fase) progetti regionali ripartiti per aree e multiregionali

| TIPOLOGIA DI PROGETTI | AREE DI INTERVENTO | PROGETTI |
|-----------------------|--------------------|----------|
| REGIONALI | Obiettivo 1 | 26 |
| | Centro-Nord | 20 |
| | Totale | |
| MULTIREGIONALI | | 8 |
| Totale generale | | 54 |

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro

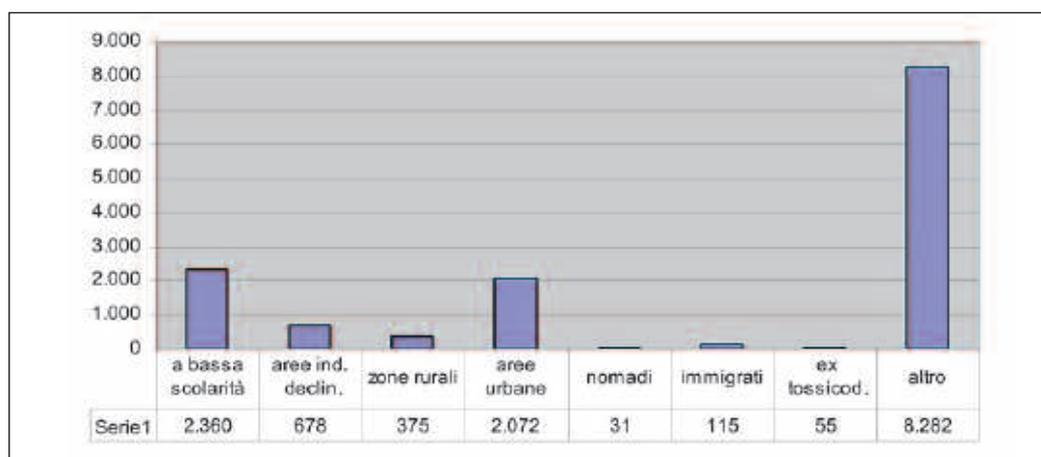
Per quanto riguarda, invece, la priorità “zone” i più rappresentati sono i 2.072 giovani che abitano in aree urbane svantaggiate (14,8%), che precedono i coetanei delle aree industriali in declino (4,9%) e delle zone rurali spopolate (2,7%).

Il problema del reclutamento dei giovani svantaggiati, non intercettabili con i canali tradizionali, è stato superato facendo ricorso a modalità inusuali, quali i contatti con leader informali, la realizzazione di assemblee cittadine, incontri con sin-

daci. Una modalità, laboriosa ma efficace, è stata quella del contatto diretto dei giovani drop-out identificati attraverso elenchi di nominativi forniti dalle scuole.

I destinatari intermedi sono stati 2.234, il 63% appartenenti al mondo dell'Istruzione e della Formazione (35% formatori, 17% operatori dei Centri di formazione e 11% insegnanti), il 7% al mondo del lavoro (operatori datoriali e sindacali 3% ciascuno e responsabili risorse umane 1%) e il 21% all'area dei servizi (sociali 10%, orientativi 8%, per l'impiego 3%).

Grafico n. 34 - Volet YOUTHSTART (Ia fase) destinatari finali



Fonte: Elaborazione Isfol su dati R.T.I. Consedin-Finsiel-Unisys

Interessante l'esame delle tipologie dei soggetti impegnati nella realizzazione dei progetti (titolari, attuatori e partner locali).

La maggior parte dei progetti sono gestiti (titolari) o realizzati (attuatori) da Enti privati (circa l'88% contro il 12% di Enti pubblici), nella maggioranza dei casi associazioni senza fini di lucro.

La presenza degli Enti pubblici appare invece molto più consistente (121 a fronte di 128 appartenenti al settore privato), se si considera la tipologia ed il numero dei partner locali dei progetti, mediante i quali si attua l'approccio bottom-up.

Forte è tra i partner locali l'incidenza dei soggetti appartenenti agli Enti locali (53), alle associazioni di categoria e alle parti sociali (65). Significativa, ma probabilmente inferiore alle aspettative, è la partecipazione del mondo scolastico e universitario, rappresentato da 35 partner locali (di cui 10 Università).

È poi da segnalare la partecipazione del mondo imprenditoriale (27 imprese), pari a quella del cosiddetto privato sociale (26 soggetti).

Tuttavia l'elevato numero di partner locali sostenitori dei progetti non si traduce sempre in una partecipazione significativa alle attività progettuali³³².

³³² Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1997* op. cit., p. 510.

Per quanto riguarda la transnazionalità i progetti hanno avviato 140 partenariati, prevalentemente (82) con Paesi del bacino mediterraneo: 35 Spagna, 29 Francia, 18 Grecia.

Se dovessimo puntare sull'aspetto innovativo più importante di YOUTH-START possiamo senz'altro individuarlo nella sperimentazione e nella validazione di un percorso formativo che si muove, salvo variazioni anche significative, su questo paradigma: orientamento, formazione di base, formazione alla professione ed inserimento lavorativo³³³.

Va segnalato, però, che questo modello era già stato adottato in alcuni Enti di Formazione Professionale. Il valore aggiunto di YOUTHSTART sta nella validazione del modello e nel processo successivo di mainstreaming.

5.3.4. Analisi e valutazione di OCCUPAZIONE

Una lettura "tipologica" dei progetti OCCUPAZIONE ci suggerisce una distinzione in due grandi gruppi, trasversali ai "volet" e ai target:

- progetti mirati a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro dipendente;
- progetti finalizzati alla creazione di nuovo lavoro.

Da un lato ci sono quindi i progetti che, particolarmente nelle aree dove il tessuto economico e sociale è in grado di offrire delle prospettive occupazionali, mirano ad elaborare, sperimentare, affinare strumenti di avvicinamento tra il mercato ed i soggetti in cerca di occupazione. In particolare si punta sul supporto individuale nella transizione verso il mercato del lavoro dipendente mediante l'accompagnamento all'inserimento lavorativo. Esso punta a minimizzare quelle diversità responsabili di dinamiche di esclusione ed autoesclusione in ambienti lavorativi già strutturati. Strategia vincente solo a condizione che si attivino interventi per il mutamento dell'ambiente sociale (modificando stereotipi negativi su target specifici come, ad esempio, quello dei detenuti) e lavorativo in senso logistico (predisposizione delle postazioni e del contesto organizzativo all'accoglienza dello svantaggiato come, ad esempio, nel caso di un invalido)³³⁴.

Dall'altro lato si muovono gli interventi mirati all'inserimento professionale dei target group dell'Iniziativa attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità. Il modello trova il suo spazio in contesti socio-economici nei quali la creazione di lavoro risulta una strada più facilmente percorribile rispetto alla competizione con gli altri gruppi

³³³ Cfr. ad esempio i progetti di: Cooperativa animazione Valdocco (Piemonte) *Proteo* che si articola in formazione degli operatori, orientamento, livellamento, formazione in alternanza, creazione di cooperativa, Tecnova (Molise) *Youthstart multimedia* che prevede le fasi di pre-orientamento, formazione teorico-pratica, primo inserimento in attività lavorativa, orientamento ex-post, strat-up d'impresa; MCG (Sicilia) *Une Europe des jeunes en mouvement vers l'emploi* strutturato nei momenti di formazione alla professionalità (4 figure) anche in alternanza, cosituazione di una impresa, orientamento per la definizione di percorsi individuali di accesso al mercato del lavoro per quanti non interessati alla imprenditorialità.

³³⁴ La strategia specifica del modello si muove prevalentemente sulle azioni di accompagnamento in azienda da parte di un tutor, job-coatcher in qualità di facilitatori del processo di transizione.

di lavoratori nell'ambito dell'incontro domanda/offerta³³⁵. In questo gruppo rientrano anche i progetti finalizzati alla promozione e al rafforzamento dell'impresa sociale, che si muovono nella logica di rafforzare, in termini di servizi, le imprese sociali esistenti e promuovere la germinazione di nuove imprese. L'interesse per l'impresa sociale non è casuale nell'ambito dell'Iniziativa: essa infatti costituisce, per particolari target, il principale canale di accesso al lavoro³³⁶. L'uno e l'altro percorso spesso prevedono servizi di orientamento in grado di offrire ai gruppi svantaggiati la possibilità di accesso alle informazioni relative ai servizi territoriali, alle normative che possono agevolare l'inserimento per specifici target, alle dinamiche del mercato locale anche in termini di disponibilità di iniziative formative e di attività di stage, ma anche per avere un supporto alle scelte personali³³⁷.

I progetti OCCUPAZIONE vanno però soprattutto letti nell'ottica della innovazione. Questa era la funzione loro attribuita nell'economia dei sistemi di formazione, del lavoro e dell'inclusione.

Che l'obiettivo prioritario dell'Iniziativa fosse proprio la ricerca e la sperimentazione di innovazioni capaci di suscitare cambiamenti nelle politiche formative ed occupazionali è dimostrato anche dalla particolare rilevanza delle dotazioni finanziarie dei progetti. I due miliardi stanziati, ad esempio, per un progetto NOW, non servono, come è ovvio, soltanto ad occupare le 30 beneficiarie del progetto. Un costo così alto non sarebbe infatti giustificato da un risultato numericamente così poco rilevante. Il budget stanziato per il progetto dovrà invece permettere l'elaborazione e la sperimentazione di un modello che, per dimostrarsi efficace, dovrà, è vero, occupare le 30 beneficiarie del progetto, ma anche dimostrare di essere sostenibile (apportatore, cioè, di effetti positivi permanenti nel tempo) e riproducibile (applicabile, cioè, in altre situazioni e contesti).

Una volta elaborato e sperimentato il prototipo innovativo ed una volta appurata la sua efficacia, sostenibilità e riproducibilità, risulterà necessario realizzare una

³³⁵ Dapprima il modello offre al target un bagaglio informativo sul mercato, sulle normative e sui servizi territoriali e inoltre curare la dimensione motivazionale. Segue il momento formativo per acquisire conoscenze ed abilità spendibili sul mercato nei settori tradizionali e nei nuovi bacini di impiego e competenze necessarie per la creazione e gestione della neo-impresa (in forma singola o associata) nonché capacità organizzativa e di autopromozione. Il successivo passaggio verso la creazione di impresa prevede l'assistenza nel momento della transizione verso la libera attività imprenditoriale, che può esplicarsi con interventi di consulenza erogati da parte di operatori appositamente preparati; incubatori di impresa; tutorschip da parte di altre imprese.

³³⁶ I servizi in oggetto si riferiscono ad analisi di fattibilità, analisi di mercato, analisi dei fabbisogni di impresa nonché consulenze per la elaborazione di piani di impresa.

³³⁷ I servizi di orientamento sperimentati dai progetti si presentano fortemente individualizzati. Questa personalizzazione caratterizza sia i progetti che hanno previsto il servizio di orientamento professionale, per indirizzare il destinatario verso la professione maggiormente vicina al suo curriculum, sia quelli che hanno previsto "servizi di orientamento integrati", a servizi orientativi più mirati alla "mediazione sociale", ovvero l'interpretazione del problema e la individuazione delle soluzioni e, in alcuni casi, una azione di bilancio delle competenze. Sovente l'utente riceve un sostegno psicologico nonché un rafforzamento della personalità attraverso un counselling di tipo motivazionale.

serie di azioni finalizzate al trasferimento del modello all'interno del sistema di riferimento (sistema formativo, dell'inserimento al lavoro ecc.) per una sua applicazione su vasta scala.

Ma in cosa consistono gli aspetti maggiormente innovativi dei progetti OCCUPAZIONE della prima fase? Prima di individuarli occorre affermare con molta chiarezza che le innovazioni di cui parleremo non sono state prodotte nell'ambito di progetti OCCUPAZIONE. Certamente, però, in questa Iniziativa trovano una sintesi, una maturazione, un tasso di utilizzazione e una tematizzazione mai precedentemente riscontrati. Le innovazioni a cui facciamo riferimento, e che presentano un grande livello di trasferibilità nel sistema formativo, riguardano l'integrazione secondo una duplice accezione: l'integrazione delle azioni e degli attori. I progetti si presentano come interventi integrati secondo una duplice accezione del termine, in quanto l'integrazione riguarda le azioni e gli attori.

OCCUPAZIONE sviluppa percorsi integrati di azioni complementari finalizzate all'inserimento professionale. Queste azioni sono di diversa natura, riconducibili a 7 macroaree: ricerca, orientamento, formazione, creazione di impresa, inserimento lavorativo, supporto all'inserimento lavorativo e alla creazione di impresa, informazione e diffusione. L'utilizzo di azioni afferenti alla maggioranza delle 7 macroaree appare un elemento costante nei progetti appartenenti a tutti e quattro i settori dell'Iniziativa OCCUPAZIONE. Infatti il 68% dei progetti svolge azioni relative a 6 o 7 delle aree descritte, il 22% dei progetti ne considera da 4 a 5 mentre soltanto il 10% delle proposte progettuali si concentra su meno di 4 aree di attività. Ciò testimonia la crescente consapevolezza da parte degli operatori che l'inserimento socio-lavorativo del soggetto svantaggiato è un processo per il quale è necessario attivare un insieme di misure in grado di rispondere ai diversi aspetti nei quali si manifesta il disagio. In concreto, la soluzione consiste nell'inserire i beneficiari in un percorso che li accompagni dall'accoglienza fino all'inserimento lavorativo proseguendo le azioni di supporto oltre l'inserimento stesso. L'Iniziativa OCCUPAZIONE si configura come il luogo deputato per eccellenza a realizzare questo tipo di percorsi sperimentali, sia per la varietà e tipologie di azioni finanziabili (cfr. Fig. n. 47), sia per il carattere esplicitamente richiesto agli interventi sia, infine, per la rilevante dotazione finanziaria dei progetti.

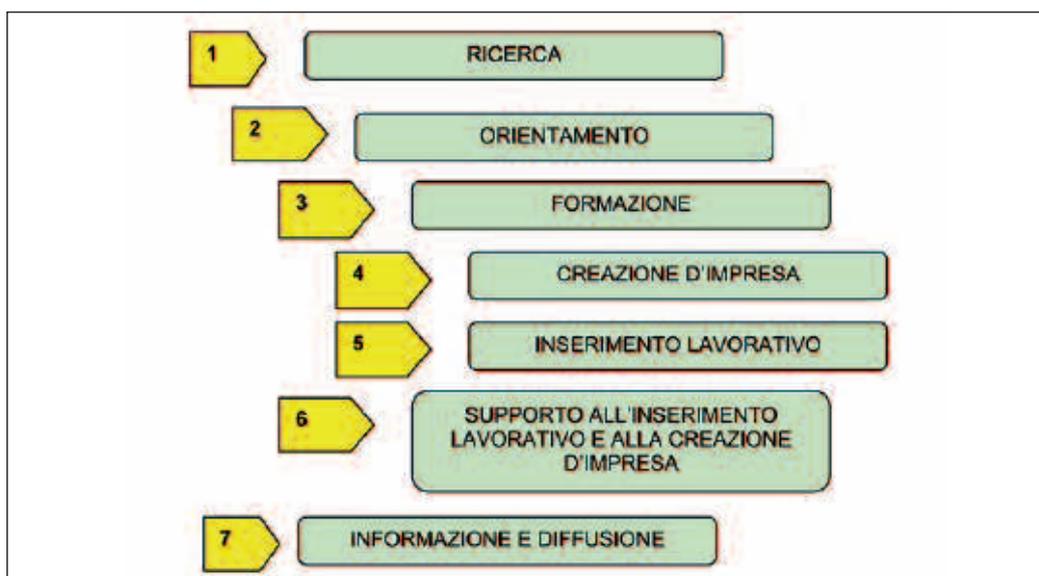
In pratica, nei percorsi integrati, l'elemento formativo, considerato il principale strumento di sviluppo di risorse umane, ma spesso utilizzato come unico mezzo di qualificazione, viene a caratterizzarsi come uno degli elementi del percorso, sia pure di valenza fondamentale. La formazione, cioè, non è più l'unica strategia. Pur rimanendo una risorsa fondamentale viene affiancata, nel percorso verso l'inclusione socio-lavorativa, da altre azioni.

Il percorso tipico si articola in queste tappe:

- presa in carico del soggetto (pubblicizzazione degli interventi e reclutamento dei beneficiari);
- azioni e servizi per favorire la permanenza del soggetto nel percorso e a garantirne

- un esito positivo (tutoraggio, supporto psicologico, counselling motivazionale, sensibilizzazione dell'ambiente sociale che ruota attorno ai destinatari);
- esame delle competenze del soggetto, del suo potenziale e delle prospettive che il mercato ed il territorio gli offrono (orientamento al mercato, bilancio delle competenze);
- qualificazione e preparazione del beneficiario (sviluppo delle competenze tecniche e trasversali);
- sperimentazione delle competenze acquisite dal soggetto (formazione in alternanza, stage, inserimento lavorativo in imprese di transizione, incubatori d'impresa);
- inserimento lavorativo (come lavoratore dipendente o come lavoratore autonomo o imprenditore);
- azioni e servizi per supportare il beneficiario nella fase iniziale dell'inserimento, quella maggiormente a rischio (servizi di consulenza ai singoli soggetti ed alle neo imprese, prosecuzione del tutoraggio individuale o di impresa).

Figura n. 47 - Azione OCCUPAZIONE: tipologie di attività presenti nei progetti



L'integrazione delle azioni non rappresenta solo una operazione di tecnica ingegneristica ma anche una operazione culturale. Infatti, se prima il focus, l'attenzione del sistema formativo era sull'intervento, ora si sposta sul soggetto, sulla persona del beneficiario.

La prospettiva dell'uniformità lascia il posto a quella della personalizzazione.

Non si parte dall'offerta, peraltro standardizzata e preconfezionata, buona per tutte le situazioni ma dai bisogni del singolo inserito in un determinato contesto. Un percorso formativo per ex detenuti può aver avuto esiti didattici positivi: tutti hanno

acquisto le competenze professionali obiettivo dell'intervento. Ma se non ci sono servizi che promuovono presso il mondo aziendale una cultura dell'accoglienza degli ex detenuti e se questi non sono "accompagnati" nella prima fase del loro ingresso nel mercato del lavoro, l'intervento formativo probabilmente risulterà fallimentare. E ancora: un progetto può rispondere ad un'analisi del fabbisogno territoriale puntuale e pertinente e usufruire di un programma didattico di tecnologie e di docenti ottimi, ma se non viene destinato alle persone "giuste", perché è mancato un processo di informazione e di orientamento, è destinato all'insuccesso. Come rischia la "mortalità infantile" una neo azienda o un'impresa in gestazione se non viene sottoposta all'assistenza, alla consulenza e al sostegno di un "incubatore d'impresa" così un allievo con un bagaglio di competenze ancora non ben strutturato ha maggiori chances di successo se lo si fa transitare per un breve periodo in un "laboratorio d'impresa", ambiente composto da piccole aziende produttive strettamente legate all'Ente di Formazione.

All'integrazione delle azioni viene a sommarsi nei progetti OCCUPAZIONE l'interazione degli attori. La costituzione di reti territoriali, caratteristica distintiva dell'Iniziativa ("approccio bottom-up") ha portato al coinvolgimento di attori chiave nei territori di realizzazione dei progetti. Enti locali, parti sociali, Enti di Formazione, Enti del privato sociale, Imprese, Asl, provveditorati, agenzie per l'impiego, si sono ritrovati a colloquiare anche in aree dove il loro tradizionale scollamento costituiva uno dei principali ostacoli alla inclusione delle fasce deboli. Quanto sperimentato per alcuni target vale per i percorsi d'inserimento lavorativo destinati a tutti. Il grande merito dell'approccio bottom-up di OCCUPAZIONE è stato quello di far prendere consapevolezza che un progetto per l'inserimento lavorativo debba necessariamente coinvolgere più attori. In altri termini, il richiamare attorno ad un progetto soggetti diversi non dà solo un valore aggiuntivo all'iniziativa, non rappresenta solo un approccio più "adeguato", non è una ottimizzazione di qualcosa che già in sé è completo, ma è un percorso "obbligato" perché la sua complessità esige soluzioni che rinviano a competenze e skills dei diversi soggetti che costituiscono il tessuto sociale e istituzionale del territorio. Dall'analisi delle buone pratiche sperimentate all'interno dei progetti si evince la tendenza alla trasformazione delle agenzie educative e formative in vere e proprie agenzie di servizi per l'informazione, l'orientamento e l'inserimento lavorativo. È l'affermazione del modello agenziale delle strutture formative, tema caro alla pubblicistica del settore e alla legislazione della Formazione Professionale di seconda generazione. Le strutture formative, cioè, non si connotano più solo come luogo e soggetto di percorsi formativi, ma come servizi che precedono e seguono la formazione strictu senso. E d'altra parte la formazione stessa, sempre più, esce dai confini ristretti dell'aula e dalla modalità face to face. Oltre alla prassi (ormai generalizzata) della formazione in alternanza si diffonde, grazie allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione la formazione a distanza. La diversificazione dei prodotti delle agenzie formative esige acquisizione di competenze nuove da parte del personale che in esse opera. Per questo molti progetti hanno puntato alla definizione e alla formazione

delle diverse figure di operatori impegnati nell'erogazione dei nuovi servizi: operatori dell'orientamento, tutors, mediatori culturali.

5.4. ADAPT - Adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e al miglioramento del mercato del lavoro

L'iniziativa comunitaria ADAPT nasce con l'intento di sperimentare azioni innovative che introducano in Europa un Sistema di Formazione Professionale Continua³³⁸. Finora non erano mancati interventi formativi di aggiornamento, riqualificazione o riorientamento nel mercato dal lavoro. Si trattava però, almeno nel nostro Paese, di azioni estemporanee, occasionali e contingenti. Era mancato un sistema organico, cioè un insieme strutturato e coordinato. Tale iniziativa era fortemente suggerita dalla necessità di rispondere a fabbisogni formativi per far fronte ad una pluralità di fenomeni che negli ultimi anni si erano progressivamente manifestati in maniera più evidente e generalizzata: l'accelerazione delle trasformazioni industriali, l'emergere di una società dell'informazione, l'innovazione dei sistemi di produzione, i cambiamenti tecnologici nei diversi settori³³⁹. Un'attenzione particolare viene riservata da ADAPT alle piccole e medie imprese, sia per la loro rilevanza nelle economie nazionali della Comunità sia per la scarsa cultura e per le difficoltà di queste a progettare e gestire processi formativi³⁴⁰. Attenzione più che giustificata anche dalla situazione del nostro Paese. Si consideri infatti, che il censimento generale del 1991 dell'ISTAT³⁴¹ dimostrava che la struttura produttiva italiana si fondeva sulle PMI. Rispetto a quelle di grandi dimensioni che rappresentavano lo 0,1% del totale, le imprese di piccole dimensioni costituivano il 94,1% del totale e quelle medie il 5,8%³⁴². Sono beneficiari dell'iniziativa³⁴³:

³³⁸ Comunicazione agli Stati membri del 1 luglio 1994 (in G.U.C.E. C 180 dell'1.7.1994).

³³⁹ Cfr. Reference IP/95/501 del 24 maggio 1995. Nel lanciare i nuovi programmi operativi di ADAPT il Commissario Flynn ha affermato che le industrie europee si trovano di fronte a nuovi metodi di produzione e di lavoro: "Ad esempio, circa l'80% delle tecnologie produttive attuali saranno obsolete alla fine del secolo, mentre l'80% dei lavoratori che saranno chiamati a gestire le nuove tecnologie sono già entrati nel mondo del lavoro; dobbiamo raccogliere la sfida dei mutamenti tecnologici e i programmi ADAPT forniranno assistenza in questo processo".

³⁴⁰ Le PMI, infatti, costituiscono a livello comunitario una priorità, per due diverse ragioni: da un lato si era constatato che da circa venti anni esse rappresentavano il vero motore dell'innovazione e dell'occupazione e parallelamente si accentuavano le difficoltà delle grandi imprese ad adattarsi alle procedure lunghe e difficili del cambiamento (proprio in un momento in cui l'ambito di intervento delle imprese si globalizzava a livello mondiale); dall'altro lato tale vitalità delle PMI, come pure la loro flessibilità nell'organizzazione interna, appariva controbilanciata dalla difficoltà di accesso alle fonti di finanziamento per la formazione ed ai vari strumenti finanziari, compresi quelli comunitari e dalla scarsa capacità nella previsione di propri bisogni di competenze nuove e nella gestione dei relativi processi formativi.

³⁴¹ ISTAT, 7° Censimento generale dell'industria e dei servizi, ISTAT, Roma 1991.

³⁴² La maggior parte di queste erano unilocalizzate e solo il 5,8% svolgeva l'attività in due o più unità. La natura giuridica prevalente riguardava le imprese individuali (71,7%), mentre le società erano il 27,5% e le altre forme giuridiche lo 0,8%.

³⁴³ Il processo di definizione del concetto di Formazione Professionale Continua nel tempo si è polarizzato in due filoni che raggruppano i diversi tentativi di chiarificazione. Un primo gruppo tende a

- i lavoratori occupati nelle imprese. La categoria più importante delle persone coinvolte da ADAPT è quella dei lavoratori e delle lavoratrici minacciati di disoccupazione nel quadro delle imprese sottoposte alle trasformazioni industriali;
- i lavoratori che hanno appena perduto il loro lavoro a causa di una ristrutturazione dell'impresa o di un settore, per favorire la creazione di posti di lavoro indipendenti;
- i lavoratori temporaneamente disoccupati per una situazione di sospensione temporanea del loro contratto in seguito a problemi legati ai mutamenti industriali;
- i lavoratori che prestano la loro opera a tempo parziale, in seguito ad una riorganizzazione comprendente una modifica dell'orario di lavoro; i lavoratori potenzialmente occupabili nei nuovi posti di lavoro creati dopo un riorientamento ed una riqualifica professionale.

Alle criticità di un target così composito ADAPT risponde con misure articolate in quattro assi (cfr. Fig. n. 48)³⁴⁴. In considerazione dell'importanza che ciascun

definire in maniera ampia e a maglie larghe la Formazione Professionale Continua, utilizzando un criterio ad *excludendum*: Formazione Professionale Continua è tutto ciò che non rientra nella Formazione Professionale Iniziale; un secondo filone tende ad individuare una definizione molto più restrittiva: i beneficiari della Formazione Professionale Continua sono i lavoratori occupati. L'uno e l'altro filone effettuano un'operazione di selezione e riduzione della complessità che questa tematica presenta e che si manifesta nel percorso normativo che il nostro Paese ha realizzato in materia dall'art. 35 della Costituzione (cfr. CEDEFOP, *Glossarium della formazione professionale*, 1994; ISFOL, *La formazione continua in Italia*, F. Angeli, Milano 1995; GALLINA V., LICHTNER M. (a cura di), *L'educazione in età adulta. Primo rapporto nazionale*, F. Angeli, Milano 1994; LION C., *Formazione continua in Italia. Nodi critici e prospettive di sviluppo* in *Professionalità*, n. 48, 1998, pp. 13-20).

³⁴⁴ Asse 1 - Azioni di formazione, consulenza e orientamento. Tale asse prevede azioni di ricerca e studio; azioni per lo sviluppo di nuove qualifiche e competenze professionali; azioni di orientamento; azioni di assistenza tecnica e di formazione; nel dettaglio potranno essere finanziate le seguenti misure: a) il sostegno sotto forma di consulenza per gruppi di imprese per assisterle nella identificazione delle conseguenze dei mutamenti industriali, nella definizione ed elaborazione di piani commerciali e delle corrispondenti azioni formative; b) il sostegno allo sviluppo ed alla realizzazione di programmi formativi per nuove qualifiche e competenze migliorando la collaborazione tra organismi formativi, Centri di ricerca, Enti di sviluppo e le imprese; c) lo sviluppo e la diffusione di sistemi di orientamento e consulenza per lavoratori colpiti dalle trasformazioni economiche ed in particolare quelli minacciati di disoccupazione o quelli delle PMI; d) l'assistenza alle PMI per l'elaborazione e l'attuazione di programmi formativi; e) formazione per migliorare le capacità degli imprenditori e dei dirigenti ad adattarsi alle trasformazioni e ad elaborare i relativi piani commerciali. Asse 2 - Anticipazione, promozione dei collegamenti in rete e nuove opportunità di lavoro. All'interno di tale asse, le misure riguardano: a) l'anticipazione delle tendenze del mercato del lavoro e delle esigenze connesse con le trasformazioni dell'ambiente nell'industria e nei servizi, attraverso la creazione e lo sviluppo a livello europeo di reti settoriali e regionali incaricate di analizzare le tendenze dei mercati, dei sistemi di produzione, dell'organizzazione delle imprese, delle relazioni industriali, dell'occupazione e delle necessarie qualifiche; lo sviluppo a livello locale di strutture di sostegno e di servizio offerti alle imprese; b) l'incoraggiamento alla collaborazione ed alla formazione di attività economiche per creare nuove opportunità di lavoro; c) il sostegno alle iniziative locali di sviluppo dell'occupazione. Asse 3 - Adattamento delle strutture e dei sistemi di sostegno: a) la promozione della collaborazione e degli scambi fra imprese e centri di ricerca nel settore del trasferimento delle tecnologie per i mercati locali del lavoro e per i settori economici più colpiti dalle trasformazioni e formazione desti-

gruppo di azioni riveste nell'economia generale dell'iniziativa, a ciascun asse è stata assegnata dal programma operativo italiano una quota percentuale delle risorse finanziarie disponibili: 40% al primo, 35% al secondo, 15% al terzo e 10% al quarto. L'Isfol è stato incaricato dal Ministero del Lavoro quale Struttura Nazionale di Supporto (SNS). L'iniziativa prevede due periodi di programmazione: un primo bando di gara nel secondo semestre 1995³⁴⁵ ed un secondo bando all'inizio del 1997.

Figura n. 48 - Iniziativa ADAPT: assi



nata alle imprese ed Enti di formazione professionale; b) sostegno ai programmi di formazione dei formatori in materia di adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e alle trasformazioni dei sistemi produttivi; c) il sostegno alle azioni che promuovono la collaborazione tra imprese a livello regionale, interregionale e transnazionale, in particolare la formazione alla creazione di strutture per la fornitura di servizi (ricerca, progettazione, marketing, ecc.). Asse 4 - Azioni di informazione, di diffusione e di sensibilizzazione: a) sviluppo di banche dati sull'occupazione; b) diffusione delle migliori prassi produttive e scambio di esperienze sulla base di una strategia interregionale e transnazionale; c) studi relativi ai mutamenti industriali, considerando in particolare la gestione, l'organizzazione, le innovazioni tecnologiche, le nuove prassi ed i nuovi sistemi produttivi, i sistemi di comunicazione e di informazione, i fattori ambientali ed il loro impatto sull'occupazione e le competenze/qualifiche della forza lavoro, connessi con impatto sull'occupazione e le competenze/qualifiche della forza lavoro, connessi con i metodi ed i risultati della formazione, della formazione dei formatori e delle attività di orientamento professionale; b) le azioni per accrescere la consapevolezza dei vari settori economici, dei servizi di formazione e dell'occupazione, degli istituti di ricerca, delle camere di commercio e dell'industria, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e dei pubblici poteri, in particolare attraverso uno specifico scambio di seminari e la pubblicazione di manuali sulle prassi migliori; sostegno ai servizi di informazione e alle strutture di supporto come le reti per la diffusione delle informazioni. Cfr. ISFOL Cd Rom *Uno sguardo su ADAPT*.

³⁴⁵ Circolare del Ministero del Lavoro e P.S. n. 77/95 del 28 giugno 1995 in GU, serie generale n. 158 dell'8 luglio 1995.

I soggetti che hanno titolo a presentare iniziative sono: le imprese, le amministrazioni pubbliche, i rappresentanti delle parti sociali ed economiche, con preferenza per gli organismi bilaterali, gli organismi pubblici e privati di Formazione Professionale, gli istituti di insegnamento superiore pubblici e privati, i servizi per l'impiego, gli istituti di ricerca.

Quanto alla parte finanziaria (cfr. Tab. n. 26), circa 530 miliardi di lire il Fondo Sociale Europeo interverrà con un cofinanziamento del 35% per le azioni svolte nelle Regioni dell'Obiettivo 1 e del 45% per le azioni svolte nelle Regioni del Centro-Nord.

È prevista, inoltre, una partecipazione finanziaria dei privati alle azioni di almeno il 15% nelle Regioni dell'Obiettivo 1 e del 25% nelle Regioni del Centro-Nord.

Ai progetti di interesse multiregionale (per rispondere a fabbisogni formativi del personale di strutture formative o aziende dislocate su più sedi) è riservata una quota pari al 20% dell'ammontare complessivo previsto.

Tabella n. 26 - *Iniziativa ADAPT: sintesi finanziaria 1995-1999 (importi in ECU)*

| DISPONIBILITÀ | ITALIA | REGIONI | |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | CENTRO-NORD | MERIDIONE |
| Fondo Sociale Europeo | 190.000.000 | 110.100.000 | 79.900.000 |
| Cofinanziamento privato | 76.420.923 | 58.720.000 | 17.709.923 |
| Cofinanziamento pubblico | 94.065.231 | 70.464.000 | 23.601.231 |
| <i>Totale</i> | <i>352.886.154</i> | <i>234.880.000</i> | <i>118.006.154</i> |

Fonte: ISFOL

Il processo di selezione dei progetti segue questa procedura: ciascuna Regione valuta e sceglie i progetti "regionali" di propria competenza, il Ministero seleziona i "multiregionali"³⁴⁶ sui quali, precedentemente, le Regioni interessate hanno espresso un parere sulla esigibilità e fornito indicazioni di priorità. Il passaggio regionale risponde alla necessità di evitare eventuali sovrapposizioni tra azioni finanziate da ADAPT e quelle a carico del FSE (Obiettivo 4).

Come già detto la transnazionalità era la condizione sine qua non per l'approvazione dei progetti, al fine di organizzare tra gli Stati membri il trasferimento di know-how e la diffusione delle prassi migliori, in particolare verso le Regioni dell'Obiettivo 1. I partenariati devono essere formati da almeno 3 partners attivi³⁴⁷ di Stati membri diversi.

³⁴⁶ Il Comitato di valutazione dei multiregionali si è avvalso di una scheda per l'identificazione e la valutazione dei progetti articolata in otto parti, di cui l'ottava appositamente rivolta alla qualità dell'Iniziativa e nella quale sono rinvenibili elementi qualitativi fondati su: livello di definizione del progetto, presenza di strumenti di valutazione in itinere ed ex-post; presenza di elementi di certificazione, presenza di azioni di pubblicizzazione e di diffusione.

³⁴⁷ Per attivi si intendono i partner il cui progetto abbia ricevuto l'approvazione ufficiale presso il rispettivo Stato membro.

L'avviso di gara del 1995 (prima fase) ha fatto registrare la presentazione di 482 proposte progettuali di cui 375 progetti regionali e 107 multiregionali³⁴⁸; nel mese di maggio del 1996 ne sono stati approvati rispettivamente 141 e 41 (cfr. Tab. n. 27).

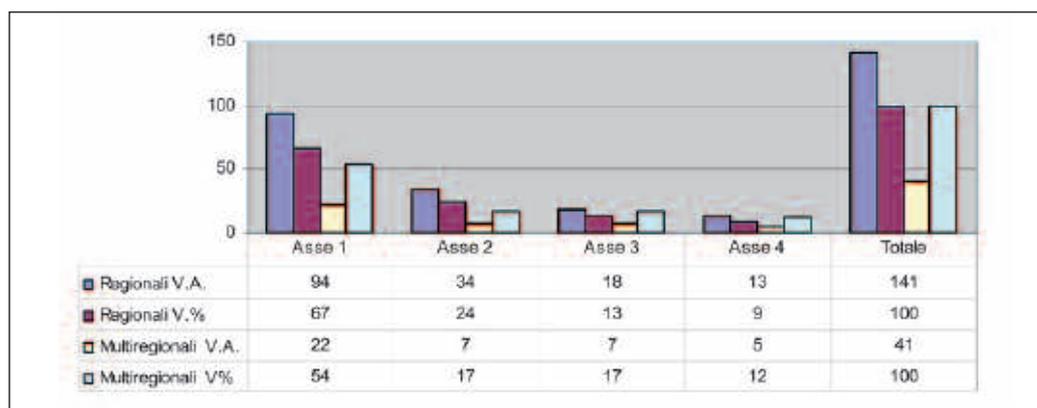
Tabella n. 27 - Iniziativa ADAPT. Quadro progetti presentati e approvati (Ia fase 1995-1997)

| TIPOLOGIA | PROGETTI PRESENTATI | | PROGETTI APPROVATI | |
|----------------|---------------------|-------|--------------------|-------|
| | N. | % | N. | % |
| Regionali | 375 | 77,8 | 141 | 77,5 |
| Multiregionali | 107 | 22,2 | 41 | 22,5 |
| Totale | 482 | 100,0 | 182 | 100,0 |

Fonte: CONSEDIN

I 182 progetti (regionali e multiregionali) approvati si distribuiscono per asse e per Regione come illustrato nei grafici sottostanti

Grafico n. 35 - Iniziativa ADAPT. Distribuzione progetti approvati per assi - valori assoluti e percentuali (Ia fase 1995-1997)



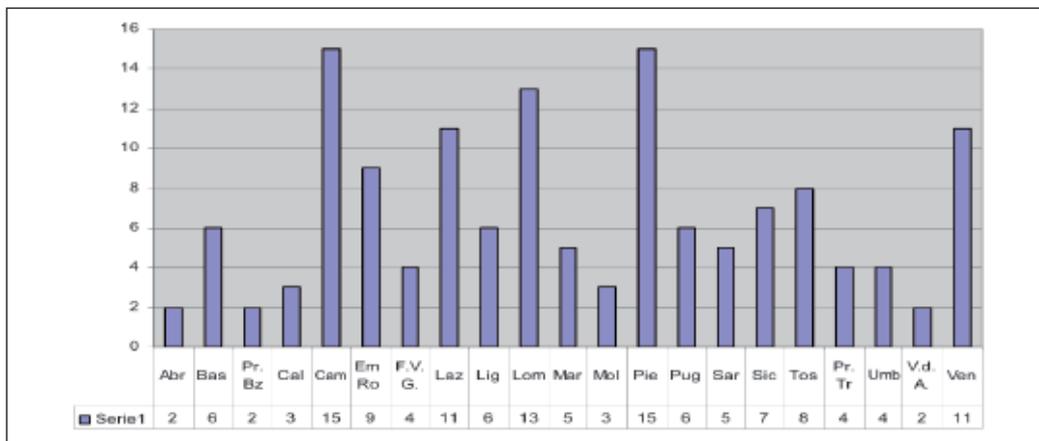
Come si può notare nel Grafico 35 la percentuale di distribuzione dei progetti del primo asse (67%) ha superato la quota prevista (40%) dal Programma Operativo. Per rientrare nei limiti prefissati, nella seconda fase, gli altri assi verranno dotati di maggiori risorse.

Alcuni dati quantitativi³⁴⁹: i progetti regionali approvati si distribuiscono tra Nord, Centro e Meridione rispettivamente con i valori percentuali di 42%, 28% e 30% (cfr. Graf. n. 36). Cinque Regioni hanno più di 10 progetti: una del Sud (Campania), una del Centro (Lazio) e tre del Nord (Piemonte, Lombardia e Veneto).

³⁴⁸ ISFOL (a cura di DI STEFANO A., FRACCAROLI F., NICOLETTI P.), *ADAPT e la realtà italiana*, Grafica 891 S.r.L., Roma 1996.

³⁴⁹ ISFOL, *Rapporto Isfol 1996*, F. Angeli, Milano 1996, p. 579.

Grafico n. 36 - Iniziativa ADAPT. Distribuzione progetti approvati per Regione – valori assoluti e percentuali - (1a fase 1995-1997)



Sul piano gestionale si registra una buona presenza di organismi che operano a livello nazionale (Enti sindacali, associazioni industriali, Enti di Formazione) ed una buona presenza di imprese e consorzi di impresa ed Enti pubblici.

Quanto ai beneficiari, si osserva una presenza di lavoratori occupati pari a quasi il 60% per i progetti regionali, 62% per i progetti multiregionali, 25% di minacciati di disoccupazione per i progetti regionali e 36% multi regionali. I progetti finanziati a livello multiregionale e regionale hanno globalmente coinvolto 524 partner transnazionali che hanno riguardato tutti i Paesi dell’Unione Europea, in modo particolare la Francia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia e la Germania. L’Isfol ha sistemizzato i progetti approvati all’interno di sette aree tematiche che spesso si sovrappongono e spesso presentano significative interconnessioni tra loro (cfr. Fig. n. 49):

- *Interventi a favore delle PMI.* Fanno riferimento a questa prima categoria i progetti per l’introduzione di *sistemi di qualità* e di certificazione nelle PMI per adeguarle alle nuove normative in materia e per diffondere fra i dirigenti e gli operatori la “cultura della qualità”³⁵⁰. Insistono su questo ambito anche gli interventi mirati a rinnovare e qualificare i *sistemi di gestione* delle PMI, che proprio perché di piccole dimensioni, hanno notevoli difficoltà nel favorire l’innovazione gestionale, amministrativa e organizzativa e la formazione del personale³⁵¹;

³⁵⁰ Sono 29 i progetti su questo tema, pari a circa il 16% del totale. Ricordiamo, a titolo esemplificativo i progetti della Provincia di Como (Lombardia), ASSEFOR (Campania), SYS-DAT Consulenze (Provincia di Trento), LASER (Valle d’Aosta), DAEMETRA (Veneto e Lombardia), CONFINDUSTRIA Siracusa e Ragusa (Sicilia), FITA-CONFINDUSTRIA (multiregionale Toscana, Lazio, Friuli Venezia Giulia e Basilicata), MACROSISTEMI (multiregionale: Emilia Romagna, Marche e Toscana).

³⁵¹ Su tali aspetti 48 progetti pari al 26% del totale. Cfr. tra gli altri i progetti di: IRES (Friuli Venezia Giulia) osservatorio sulle trasformazioni professionali e sulle imprese, COSVIFOR (Piemonte) sviluppo strumenti innovativi in campo gestionale, Consorzio Formazione Industriale Treviso (Veneto)

Sempre in quest'area si collocano i progetti che intendono far fronte al problema della *globalizzazione dei mercati e ai processi di internazionalizzazione* e che mirano ad incrementare la competitività di imprese che per le loro caratteristiche strutturali sono ancora prevalentemente orientate al prodotto e non al mercato³⁵². Altro tema riguarda l'adeguamento dei sistemi tecnologici, produttivi ed organizzativi alle nuove *norme sulla sicurezza*³⁵³. Infine vanno menzionati i progetti che perseguono *interventi strutturali di carattere settoriale*, riferiti quindi a gruppi omogenei di aziende che sono presenti su di un determinato territorio³⁵⁴;

- *Interventi su nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni*. Rientrano in questa categoria gli interventi che si propongono di fronteggiare i cambiamenti indotti dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si tratta di un'area strettamente connessa con la precedente (molto spesso infatti tali interventi sono mirati all'innovazione nelle PMI). Considerata, però, la specificità e la rilevanza del problema, l'Isfol ne fa una trattazione autonoma³⁵⁵. Alcuni interventi riguardano l'adeguamento strutturale e professionale di interi *settori produttivi*³⁵⁶, altri, intervengono in contesti altamente innovativi

realizzazione di una rete transnazionale per il supporto alla direzione strategica delle PMI, Istituto Tagliacarne (Lazio, Veneto, Basilicata) per il miglioramento dell'accesso e della gestione delle informazioni strategiche da parte delle PMI, FEDERINDUSTRIA (Marche) creazione di network di supporto alle imprese, Centro Sviluppo (Valle d'Aosta) interventi integrati di assistenza consulenza e formazione, CEFOPA (Sicilia) formazione e consulenza, Centro Regionale per la PMI (Friuli Venezia Giulia) rete transnazionale per il supporto alla direzione strategia delle PMI, CRUED (Umbria) Centro servizi per PMI, ISIDE (Lazio) aggiornamento nel settore agricolo su gestione d'impresa, IPI (Veneto) controllo di gestione nelle PMI, ISFOR (Puglia) sviluppo di una rete per informazione e consulenza su aspetti economici commerciali finanziari e fiscali, Associazione Professionisti Sardi (Sardegna) aggiornamento in materia di organizzazione e gestione aziendale ENEA (multi regionale: Friuli, Lazio, Piemonte e Molise) rete multifunzionale per l'informazione, la formazione, la consulenza ed il "follow-up" alla PMI.

³⁵² Sono 19 progetti pari al 10% del totale. Cfr. ad esempio i progetti di: SYNECTICS (Campania), CAVITAL (Marche), Commercialisti e Legali Associati (Umbria), Centro per lo Sviluppo e la Diffusione della Cultura d'Impresa (Molise), CUOA (Veneto), Consorzio Piemontese di Formazione per il Commercio Estero (Piemonte), IRES (multi regionale: Basilicata e Emilia Romagna), COREP (multi regionale: Piemonte e Puglia), CONFINDUSTRIA (multi regionale: Veneto, Piemonte, Bolzano, Emilia Romagna e Marche).

³⁵³ L'Italia si è adeguata alle normative comunitarie inerenti la sicurezza e la prevenzione sul lavoro con il D.L. 19/9/1994 n. 626. Cfr. i progetti di: CONSORZIO SCUOLA LAVORO (Lazio).

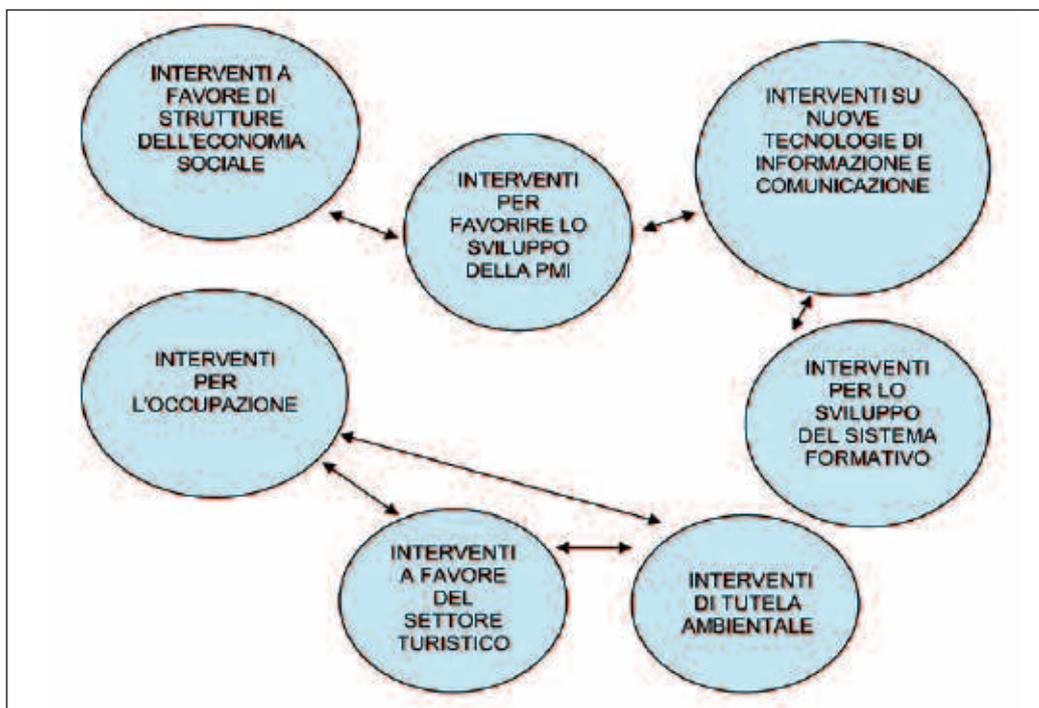
³⁵⁴ Cfr. ad esempio i progetti di: HIDROCONTROL (Sardegna) per aziende impegnate nella gestione di risorse idriche, TEXILIA (multi regionale: Piemonte, Lombardia, Toscana, Puglia) e ASCONTEX (Lombardia) settore tessile, CCAA (Lombardia) commercio al dettaglio, ISVILAT (Basilicata) settore lattiero caseario, Provincia di Livorno, trasporto marittimo, Consorzio Lecole (Campania) biotecnologia e agricoltura biologica, FEDERGASACQUA (Lazio) industria dell'acqua, TESI (Lombardia) sistema bancario, Comune di Pescia (Toscana) settore florovivaistico, CERTAM (multi regionale Emilia Romagna, Lazio e Campania), gestione servizi aeroportuali.

³⁵⁵ Circa 15 azioni sono state progettate su tale versante (pari all'8% del totale).

³⁵⁶ Cfr. ad esempio il progetto di Assindustria Pistoia settore della moda, SIGMA TRAVEL SYSTEM (multi regionale: Calabria, Sicilia, Campania, Lazio, Lombardia, Toscana, Piemonte, Puglia e Sardegna) settore delle agenzie di viaggi, FILIS-CGIL, FIS-CISL, UILSIC-UIL (multi regionale: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Sicilia) nel settore della moda.

e di rilevanza sociale come quello *medico-sanitario*³⁵⁷, altri ancora affrontano lo sviluppo delle risorse umane e i mutamenti nelle qualifiche indotte dall’inserimento di nuove tecnologie come, ad esempio, le reti telematiche, l’automazione d’ufficio, gli strumenti multimediali per l’istruzione e il telelavoro³⁵⁸;

Figura n. 49 - *Iniziativa ADAPT: connessioni tra le aree tematiche*



- *Interventi a favore del settore turistico.* Una terza “famiglia” di interventi riguarda lo sviluppo del settore turistico specie in aree del Mezzogiorno d’Italia³⁵⁹. Tali proposte si pongono l’obiettivo prevalente di far crescere la cultura dell’accoglienza turistica in strutture ricettive di dimensioni medio-piccole. Alcuni progetti sono strettamente legati alla tematica dell’innovazione tecnologica³⁶⁰, ma la maggior parte è mirata a far crescere la qualità dei servizi di ricezione, in-

³⁵⁷ Cfr. ad esempio i progetti di: Associazione ASTRAFE (Sicilia) e Regione Toscana.

³⁵⁸ Cfr. ad esempio i progetti di: Istituto per la Matematica Applicata-CNR (Liguria) indagine sulle qualità cognitive in relazione all’uso di tecnologie informatiche e elaborazione modello formativo, Associazione Amitiè (Emilia Romagna) analisi di fabbisogni derivati dalle tecnologie dell’informazione, IFOA (Lombardia) formazione per tecnici e utilizzatori di sistemi multimediali, DATOR (Provincia di Bolzano) sensibilizzazione PMI all’uso di tecniche multimediali, ERFAPI-Ente Bilaterale Regionale toscano per la Formazione Professionale e l’ambiente (multi regionale: Toscana e Umbria) formazione su sistemi informatici di gestione.

³⁵⁹ Si tratta, nel complesso, di circa 17 interventi (9% del totale).

³⁶⁰ Cfr. ad esempio il progetto di ICI - Istituto Culturale Italiano (Marche).

crementando la professionalità del personale³⁶¹. Altri progetti prevedono, invece, la creazione di imprese nel settore turistico legate allo sviluppo del cosiddetto turismo ambientale³⁶²;

- *Interventi di tutela ambientale.* Si tratta di iniziative³⁶³ che, in alcuni casi, sono strettamente legate allo sviluppo del settore turistico (creazione e sviluppo di parchi naturali intesi come opportunità di crescita del territorio; sfruttamento turistico di zone altamente qualificate dal punto di vista culturale ed ambientale)³⁶⁴ e nelle quali è presente un ulteriore filone di intervento che agisce sulle PMI per sensibilizzarle alle tematiche emergenti dello “sviluppo compatibile” (trattamento di rifiuti e scorie; sistemi produttivi eco-compatibili; procedure di eco-audit; riduzione dell’inquinamento, ecc.)³⁶⁵;
- *Interventi a favore dell’occupazione.* Numerosi sono i progetti con tali finalità generali, anche se i casi in cui vi è un’effettiva ed esplicita priorità in questo ambito si limitano a circa una dozzina. Si tratta di interventi rivolti ad imprese collocate in aree territoriali in fase di declino industriale, di azioni rivolte a lavoratori espulsi o in fase di espulsione da processi produttivi, da iniziative che intendono promuovere nuove opportunità di occupazione e lo sviluppo di “nuove professioni”³⁶⁶;

³⁶¹ Cfr. ad esempio i progetti di: ESSENTHIA (Piemonte) per operatori del turismo termale, IRES (Liguria) sviluppo in rete delle capacità di accoglienza turistica, Centro Interdipartimentale di Ricerca - Università di Napoli, creazione della figura del responsabile locale della promozione turistica, SIB (Lazio) per agenti di sviluppo turistico locale, DAEMETRA (Veneto) formazione per operatori dell’accoglienza, Consorzio Lecole (Basilicata) formazione per imprenditori, quadri e personale, Regione Toscana riqualificazione operatori commerciali dei centri storici, INNOVA formazione per operatori e “classe politica”, ARCIDONNA (Sicilia) formazione formatori e operatori, IAL Nazionale (multiregionale Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto e Abruzzo) borsa di formazione-lavoro per lavoratori stagionali del turismo.

³⁶² Cfr. i progetti di: Società Cooperativa Apice (Basilicata) turismo rurale, CESCOT NAZIONALE (multiregionale Toscana, Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio e Sardegna) agriturismo.

³⁶³ Sulla tematica ambientale intervengono in modo diretto, esplicito e prioritario circa 13 progetti (7% del totale).

³⁶⁴ Cfr. ad esempio il progetto di API (Sardegna) formazione per operatori di parchi regionali, UIL (Puglia) formazione su vecchie professioni per salvaguardare territorio montuoso, WWF (multi regionale: Campania, Calabria, Sardegna, Basilicata) trasferimento di modelli gestionali di aree protette e processi formativi a formatori.

³⁶⁵ Cfr. ad esempio i progetti di: Provincia di Biella, per la formazione di ecomanagers, Parco Scientifico e Tecnologico di Salerno e Aree Interne della Campania per la formazione di restauratori nel settore edilizio, Regione Toscana per la riqualificazione di operatori commerciali dei centri storici, Consorzio Lavoro e Ambiente (Molise) creazione di uno sportello per la consulenza in tema di sviluppo ecocompatibile, CSEA (multi regionale: Emilia Romagna, Piemonte e Umbria), creazione di un osservatorio sulle professioni ambientali, Associazione Atelier (Sicilia) costruzione di reti di telelavoro specializzate nella gestione delle risorse umane delle PMI operanti nel recupero del patrimonio edilizio.

³⁶⁶ Cfr. ad esempio i progetti di: SIMKI (Lombardia) per la creazione di sportelli per la mobilità, CILO (Piemonte) formazione in settori tecnici e di gestione aziendale e per formatori di istituzioni formative, Fondazione LABOS (Lazio) promozione di opportunità lavorative nei servizi zonal di assistenza, Consorzio Impresa Sociale (Friuli Venezia Giulia) nuove figure professionali nel campo dei servizi alla persona.

- *Interventi a favore dell'economia sociale.* È l'area che interessa le imprese di produzione e servizi che agiscono senza scopo di lucro e con spiccate finalità di carattere sociale³⁶⁷. Un primo raggruppamento è rivolto *all'offerta di servizi nell'ambito del terzo settore*, del volontariato sociale e dei servizi a carattere socio-assistenziale alla persona³⁶⁸ (si tratta di un comparto economico interessato da profonde trasformazioni connesse prevalentemente con la crisi dei sistemi di *welfare* e con il parziale e progressivo “ritiro” del settore pubblico da alcune aree di intervento), un secondo raggruppamento di interventi riguarda invece il settore della *cooperazione*³⁶⁹;
- *Interventi per lo sviluppo del sistema formativo.* Infine, l'ultima area di intervento³⁷⁰ riguarda le azioni centrate sul tema della Formazione Professionale Continua intesa sia come sistema pubblico-privato di iniziative³⁷¹, sia come insieme di tecniche e di strumenti operativi per favorire l'apprendimento di competenze professionali³⁷².

³⁶⁷ Si tratta di un numero limitato di progetti (circa 10 pari al 5% del totale).

³⁶⁸ I progetti sono finalizzati ad incrementare la capacità di gestione delle imprese private e a formare il personale di tali strutture che spesso è costituito da lavoratori con bassa qualificazione. Cfr. ad esempio i progetti di Consorzio Solco Camunia (Lombardia), CNCA Coordinamento nazionale Comunità di Accoglienza (multi regionale: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto) formazione di managers dell'impresa sociale.

³⁶⁹ Cfr. ad esempio i progetti di: Consorzio fra cooperative sociali ELPENDÙ (Puglia), Federazione Trentina delle COOPERATIVE (Provincia di Trento), EFESO (Emilia Romagna), IRECOOP (Veneto), AGCI (Emilia Romagna), Compagnia FINANZIARIA INDUSTRIALE (Multi regionale), CeIS (multi regionale: Lazio, Lombardia, Umbria).

³⁷⁰ È costituita da 14 progetti pari all'8% del totale.

³⁷¹ Cfr. ad esempio i progetti di: Akademia (Marche) formazione di tutors e quadri, FORMAPER (Lombardia) ricerca sui modelli gestionali e i bisogni di formazione nella piccola impresa, APDAI (Piemonte) riqualificazione dirigenti industriali, ENFIND (Basilicata) indagine sui fabbisogni formativi e percorsi formativi PMI, De Lorenzo Formazione (Calabria, Campania) strutturazione di un nucleo locale per supportare formazione continua, Associazione di Rappresentanza Imprenditoriale (Piemonte) reti informative, materiale per autoformazione, piani di formazione, FEDERAPI (Piemonte) osservatorio sui profili professionali emergenti, Regione Emilia Romagna rete europea per la gestione dell'innovazione economica e sociale, Regione Calabria servizi integrati di assistenza consulenza e formazione continua a neo imprese, Confartigianato Emilia Romagna avvio di un sistema di formazione permanente, Excellent (Lombardia) progettare e sperimentare un sistema di formazione a distanza individuale e assistita, EUROBIC ABRUZZO E MOLISE (Abruzzo) osservatorio sulle costruzioni e sui fabbisogni formativi e moduli di formazione, ECIPAR CNA (Emilia Romagna) analisi di fabbisogni formativi, CENSIS (Lazio) sperimentazione di una metodologia per lo sviluppo di “training plans”, Provincia di Rieti (Lazio) costruire una struttura di servizi per la FP, BOFFIN (Liguria) formazione formatori e responsabili delle risorse umane, Associazione Campo (multi regionale: Basilicata, Campania, Bolzano, Lazio e Liguria) formazione formatori aziendali, Daemetra (multi regionale: Sardegna, Lombardia e Lazio) formazione a distanza per riqualificazione personale PMI, Connet Formazione, (multi regionale: Abruzzo, Campania, Molise, Puglia e Lazio) osservatorio permanente dell'innovazione professionale, Sinform (multi regionale: Emilia Romagna, Toscana, Piemonte e Lombardia) servizi telematici per la formazione continua e la sua certificazione.

³⁷² Cfr. ad esempio i progetti di: Federindustria (Marche) sperimentazione di tecnologie telematiche per distance learning e distance consulting. Federlombarda sviluppo di una offerta di prodotti formativi e strumenti gestionali, FOSVI (Campania) analisi dei fabbisogni, elaborazione di software for-

Tra i meriti di ADAPT va senz'altro annoverato quello di aver portato a maturazione il concetto che la formazione di lavoratori occupati di fronte ai cambiamenti continui e in ogni campo (tecnologico, organizzativo, di mercato, ecc.) rappresenti un bene comune per il lavoratore e per l'azienda. Infatti, in quanto strumento di manutenzione della professionalità, rappresenta per il lavoratore un antidoto contro la sua obsolescenza e per il sistema aziendale uno strumento per aumentarne il tasso di competitività.

Anche ADAPT contribuisce al superamento della visione "scolasticistica" che identifica la Formazione Professionale, in questo caso continua, con il percorso formativo.

Adottando una logica che non parte dal prodotto (e che quindi mette l'accento su un tipo di intervento standardizzato) ma dal mercato (portatore di una pluralità di bisogni) ADAPT mette in campo una grande varietà di strategie e strumenti: ricerca, analisi di fabbisogni, formazione (in presenza, a distanza, ecc.), orientamento, tutoring, assistenza e consulenza, monitoraggio e valutazione, sistemi informativi, elaborazione di prodotti e software multimediali, costruzione di data base, reti e osservatori, centri specialistici, servizi per l'infanzia (micronidi, ludoteche, ecc.) centri d'incontro per l'età evolutiva, sportelli informativi, convegni e workshop.

Quindi non più solo formazione, non più solo il "corso" ma una pluralità di opportunità per la soluzione di un problema che spesso non è solo formativo.

A volte, ad esempio, prima della formazione si tratta di individuare e analizzare nuove figure professionali ed elaborare nuovi percorsi e strumenti formativi, altre volte è necessario attivare un processo di autodiagnosi organizzativa assumendo come riferimento pratiche organizzative e gestionali eccellenti precedentemente individuate e sistematizzate in un data base; oppure si ritiene opportuno creare uno sportello di consulenza per gruppi di imprese per la formulazione di piani di aggiornamento professionale.

Tra i meriti di ADAPT, pertanto, va annoverato il suo contributo alla definizione dello statuto epistemologico della Formazione Professionale.

Di contro, va segnalato un uso eccessivo o sproporzionato di alcune di queste strategie o strumenti. Si pensi, ad esempio, quanti progetti ADAPT hanno previsto la costruzione di osservatori ("sull'occupazione nel settore cooperativo", "per il monitoraggio delle relazioni sindacali", "sugli aspetti tecnologici, normativi e di mercato delle PMI", "sulle professioni ambientali", "sulle PMI", "nel settore editoriale").

Un osservatorio, per sua natura, si configura come uno strumento "pesante", destinato a durare nel tempo e prodotto da operazioni complesse per la definizione

mativo e tele-didattica, Comerint (Campania) creazione di un centro per l'erogazione di servizi formativi, IAT (Lazio) creazione di un centro per l'occupazione e la formazione nell'audiovisivo, Pragma (Provincia di Trento) percorsi di formazione a carattere pilota, HKE (Lombardia) standardizzazione di un sistema di programmazione dei fabbisogni formativi nelle PMI.

di un sistema informativo e per la costruzione del software informatico, da attività impegnative e onerose per la raccolta e la sistematizzazione dei dati e da azioni continue per l'alimentazione del sistema e la diffusione dei dati e delle informazioni.

Caratteristiche queste che mal si conciliano con il carattere "episodico" e "contingente", anche se "esemplare", di un progetto e, spesso, con la struttura e le finalità dei soggetti attuatori e che invece si adattano alle finalità e alla struttura di un Ente pubblico territoriale.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quelle strutture, definite di volta in volta "sportelli" o "centri servizi" (di informazione, di consulenza, di assistenza), prospettati come permanenti.

6. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale

6.1. Il quadro normativo nel periodo 1990-97

Il corpus normativo delle Regioni e Province Autonome in materia di Formazione Professionale è composta da 223 leggi. Ricordiamo che ad alcune Regioni Autonome³⁷³ le competenze statali in materia di Formazione Professionale sono state trasferite in tempi diversi: alla Valle d'Aosta nel 1978³⁷⁴, alla Sardegna nel 1975³⁷⁵, alle Province Autonome di Trento e Bolzano nel 1972³⁷⁶.

Il tasso di maggiore produzione legislativa appartiene all'Abruzzo con 33 provvedimenti, mentre quello minore alla Provincia Autonoma di Trento (cfr. Graf. n. 37).

Nel periodo considerato da questo volume (1990-1997) sono state emanate 10 leggi organiche o ordinamentali (nel senso che regolamentano tutti gli aspetti del sistema formativo-professionale) e 49 leggi che si configurano: a) come leggi di modifica o di interpretazione autentica di precedenti provvedimenti (21 leggi); b) come leggi che prorogano o derogano da impegni assunti con precedenti normative

³⁷³ La principale differenza tra lo statuto di una Regione a statuto speciale rispetto ad una a statuto ordinario, detto (*statuto di diritto comune*), è che mentre lo statuto ordinario è adottato e modificato con legge regionale, lo statuto speciale è adottato e modificato con Legge Costituzionale. Le Regioni a statuto speciale sono state costituite con queste Leggi Costituzionali: Regione Siciliana, Regio Decreto n. 455 del 15 maggio 1946, convertito nella Legge Costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948; Regione Autonoma della Sardegna, Legge Cost. n. 3 del 26 febbraio 1948; Regione Autonoma Valle d'Aosta, Legge Cost. n. 4 del 26 febbraio 1948; Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Legge Cost. n. 5 del 26 febbraio 1948; Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Legge Cost. n. 1 del 31 gennaio 1963.

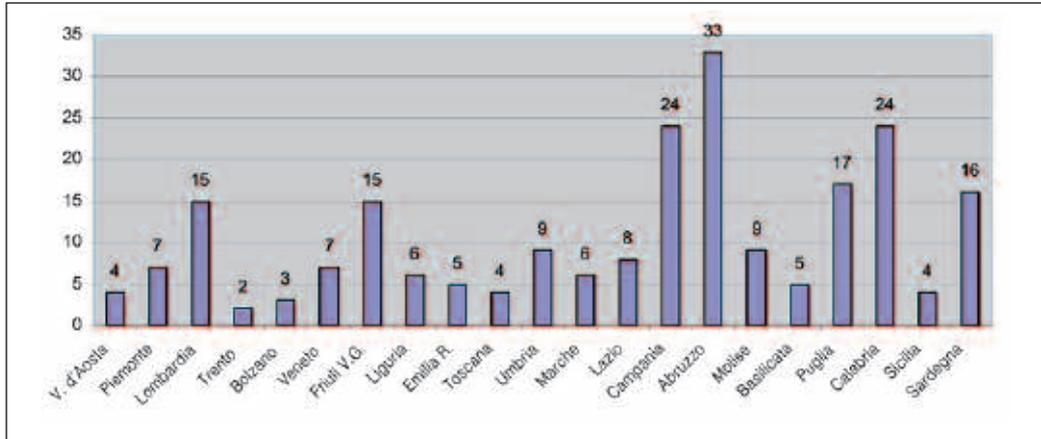
³⁷⁴ L. 16 maggio 1978, n. 196 *Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta e DPR 22 febbraio 1982, n. 182 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1 bis del D.L. 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella L. 21 ottobre 1978, n. 641.*

³⁷⁵ DPR 22 maggio 1975, n. 480.

³⁷⁶ DPR 01.11.1973, n. 689 *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente addestramento e Formazione Professionale.*

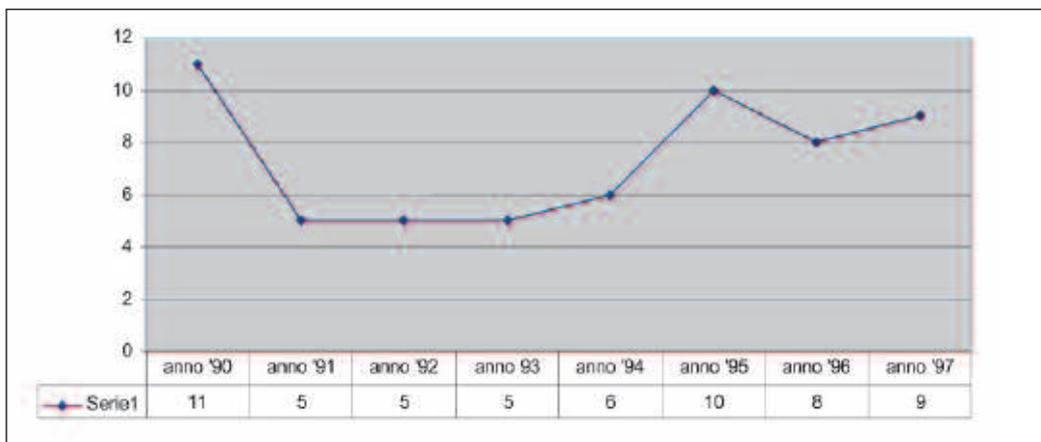
(5); c) come leggi con uno spettro normativo limitato: agli aspetti finanziari (11), alle strutture formative (2), al personale (2), all’istituto della delega (5) ad un’offerta formativa particolare (1) al personale (2).

Grafico n. 37 - Numero di leggi in materia di Formazione Professionale emanate dalle Regioni e Province Autonome dal trasferimento delle competenze statali



La Regione che ha approvate più leggi, con 10 provvedimenti varati, è l’Abruzzo, mentre la Toscana e la Provincia Autonoma di Trento non modificano il quadro legislativo precedente (cfr. Prosp. n. 25). Nel 1990 è stato approvato il maggior numero di leggi, 11 (cfr. Graf. n. 38).

Grafico n. 38 - Numero di leggi regionali relative alla Formazione Professionale approvate per anno nel periodo 1990-97



Prospetto n. 25 - *Leggi relative alla Formazione Professionale dal dopoguerra al 1997 (in netto le leggi organiche)*

| Regione/ Provincia Autonoma | Prima della L. N. 845/78 | Leggi 1979-89 | Leggi 1990-97 |
|-------------------------------------|--|--|---|
| VALLE D'AOSTA | | 01.06.1982, n. 12 ^I 05.05.1983, n. 28^{II} | 24.08.1992, n. 53 ^{III} 22.05.1997, n. 18 ^{IV} |
| PIEMONTE | | 25.02.1980, n. 8^I 03.09.1984, n. 50 ^I | 19.04.1995, n. 63^{III} 19.12.1995, n. 88 ^{IV} 30.04.1996, n. 21 ^V 17.06.1997, n. 34 ^{VI} 04.08.1997, n. 44 ^{VII} |
| LIGURIA | | 07.08.1979, n. 27^I | 05.11.1993, n. 52^{II} 06.09.1993, n. 43 ^{III} 14.08.1995, n. 41 ^{IV} 23.01.1996, n. 4 ^V 04.09.1997, n. 17 ^{VI} |
| LOMBARDIA | 17.07.1972, n. 21 ^I 04.09.1973, n. 44 ^I 09.09.1974, n. 60 ^{II} 16.06.1975, n. 93^{IV} | 07.06.1980, n.95^V 04.06.1981, n. 2 ^{VI} 10.06.1981, n. 31 ^{VII} 27.08.1983, n. 68 ^{VIII} | 08.05.1990, n. 35 ^X 19.09.1992, n. 31 ^X 12.08.1993, n. 25 ^{XI} 27.10.1993, n. Se. 31 ^{XII} 09.04.1994, n. 9 ^{XIII} 12.12.1994, n. 42 ^{XIV} 05.01.1995, n. 1^{XV} |
| PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO | 04.07.1959, n.9^I | 04.09.1987, n. 21^{II} | |
| PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO | 27.08.1962, n. 9^I 05.09.1964, n. 14 ^I | | 12.11.1992, n. 40^{II} |
| VENETO | 25.01.1974, n. 8 ^I 13.06.1975, n. 81 ^{II} 28.01.1977, n. 3 ^{III} 13.09.1978, n. 59^{IV} | 21.03.1983, n. 13 ^V | 30.01.1990, n.10^{VI} 30.04.1990, n. 34 ^{VII} 07.05.1991, n. 10^{VIII} |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 31.12.1965, n. 35^I 29.07.1969, n. 23 ^I 10.01.1977, n. 1 ^{II} 18.05.1978, n. 42^{IV} 01.05.1979, n. 21 ^V 05.11.1979, n. 62 ^{VI} | 09.07. 1980, n. 22 ^{VII} 03.11.1980, n. 59 ^{VIII} 08.04.1982, n. 21 ^X 08.04.1982, n. 26 ^X 16.11.1982, n. 76^{XI} 19.06.1985, n. 5 ^{XII} 01.06.1987, n. 16 ^{XIII} | 26.08.1991, n. 35 ^{XIV} 30.10.1995, n. 41 ^{XV} |
| EMILIA ROMAGNA | 24.07.1979, n. 19^I | 10.04.1984, n. 17 ^I 06.05.1985, n. 19 ^{II} 31.01.1987, n. 5 ^{IV} | 7.11.1995, n. 54 ^V |
| TOSCANA | 17.01.1976, n. 6 ^I | 15.11.1980, n. 86^{II} 21.02.1985, n. 16^{III} | 31.08.1994, n. 70^{IV} |
| MARCHE | 23.08.1976, n. 24^I 03.09.1978, n. 17 ^I | | 26.03.1990, n. 16^{III} 28.03. 1990, n. 18 ^{IV} 28.01.1991, n. 4 ^V 18.01.1996, n. 2 ^{VI} |
| UMBRIA | 25.08.1978, n. 47^I | 04.03.1980, n. 16^I 11.11.1980, n. 69^{III} 23.12.1980, n. 76^V 21.10.1981, n. 69^V 11.08.1983, n. 30 ^{VI} 12.03.1984, n. 16 ^{VII} 26.04.1985, n. 33 ^{VIII} | 28.05.1991, n. 14^X |

(Segue)

(Segue)

| | | | |
|------------|---|--|--|
| LAZIO | 30.01.1973, n. 4 ^I 06.04.1978, n. 14^{II} 18.12.1979, n. 99 ^{III} 17.11.1979, n. 86 ^{IV} | 23.07.1983, n. 50 ^V 05.09.1983, n. 57 ^{VI} 03.07.1984, n. 36 ^{VII} | 25.2.1992, n. 23^{VIII} |
| MOLISE | 16.02.1972, n. 4 ^I 05.08.1972, n. 9 ^{II} 13.06.1973, n. 12 ^{III} 02.09.1974, n. 15 ^{IV} | 17.11.1983, n. 3^V 19.04.1985, n. 8 ^{VI} 28.10.1987, n. 14 ^{VII} | 29.05.1990, n. 27 ^{VIII} 30.05.1995, n. 10^{IX} |
| ABRUZZO | 16.10.1972, n. 22^I 13.03.1973, n. 11 ^{II} 06.06.1975, n. 56 ^{III} 25.11.1976, n. 63 ^{IV} | 05.12.1979, n. 63^V 02.06.1980, n. 44 ^{VI} 15.09.1981, n. 48 ^{VII} 20.05.1982, n. 29 ^{VIII} 27.08.1982, n. 63 ^{IX} 14.01.1983, n. 4 ^X 08.12.1983, n. 76 ^{XI} 26.04.1984, n. 33 ^{XII} 07.05.1985, n. 29 ^{XIII} 16.09.1987, n. 61 ^{XIV} 01.12.1987, n. 81 ^{XV} 12.01.1988, n. 3 ^{XVI} 12.01.1988, n. 6 ^{XVII} 30.03.1988, n. 37 ^{XVIII} 28.12.1988, n. 101 ^{XIX} 13.07.1989, n. 56 ^{XX} 07.09.1989, n. 80 ^{XXI} | 06.12.1990, n. 94 ^{XXII} 18.12.1990, n. 96 ^{XXIII} 28.12.1992, n. 101 ^{XXIV} 02.06.1993, n. 20 ^{XXV} 12.04.1994, n. 26 ^{XXVI} 17.01.1995, n. 2 ^{XXVII} 07.11.1995, n. 54 ^{XXVIII} 17.05.1995, n. 111^{XXIX} 29.10.1996, n. 107 ^{XXX} 09.04.1997, n. 34 ^{XXXI} 23.05.1997, n. 47 ^{XXXII} 17.12.1997, n. 139 ^{XXXIII} |
| PUGLIA | 07.05.1975, n. 38 ^I 21.03.1977, n. 9 ^{II} 17.10.1978, n. 54^{III} | 12.08.1981, n. 44 ^{IV} 15.04.1982, n. 18 ^V 05.11.1982, n. 31 ^{VI} 19.11.1982, n. 33 ^{VII} 17.06.1983, n. 9 ^{VIII} 10.12.1983, n. 21 ^{IX} 25.01.1984, n. 8 ^X 25.02.1986, n. 5 ^{XI} 18.01.1987, n. 8 ^{XII} 08.09.1988, n. 26 ^{XIII} | 19.07.1994, n. 28 ^{XIV} 28.03.1997, n. 11 ^{XV} 28.03.1997, n. 12 ^{XVI} 12.12.1997, n. 20 ^{XVII} |
| BASILICATA | | 01.03.1980, n. 13^I 24.01.1989, n. 3 ^{II} | 02.03.1990, n. 7^{III} 13.04.1996 n. 22 ^{IV} 11.11.1996 n. 55 ^V |
| CAMPANIA | 09.11.1974 n. 63 ^I 28.04.1975, n. 21 ^{II} 01.09.1976, n. 17 ^{III} 30.07.1977, n. 40^{IV} 19.11.1977 n. 62 ^V 09.08.1978, n. 22 ^{VI} 04.05.1979, n. 29 ^{VII} | 17.03.1981, n. 19 ^{VIII} 28.08.1981, n. 62 ^{IX} 25.01.1982, n. 5 ^X 22.04.1982, n. 20 ^{XI} 22.04.1982, n. 24 ^{XII} 26.04.1985, n. 33 ^{XIII} 02.08.1982, n. 35 ^{XIV} 06.10.1982, n. 62^{XV} 09.07.1984, n. 32 ^{XVI} 21.01.1985, n. 9 ^{XVII} 08.03.1985, n. 18 ^{XVIII} 28.03.1985, n. 25 ^{XIX} 26.04.1985, n. 33 ^{XX} 16.03.1986, n. 10 ^{XXI} 28.03.1985, n. 21 ^{XXII} 28.03.1987, n. 19 ^{XXIII} | 18.07.1991, n. 14 ^{XXIV} |

(Segue)

(Segue)

| | | | |
|----------|--|---|--|
| CALABRIA | | 16.05.1980, n.8 ^I 22.11.1984, n.35 ^{II} 13.04.1985, n. 18^{III} 26.08.1986, n.40 ^{IV} 12.04.1988, n.12 ^V | 16.03.1990, n. 15 ^{VI} 05.05.1990, n.35 ^{VII} 21.03.1994, n.10 ^{VIII} 13.04.1996 n. 22 ^{IX} |
| SICILIA | 06.03.1976, n. 24^I 18.06.1977, n. 45 ^{II} 13.08.1979, n. 201 ^{III} | 12.03.1986, n. 12 ^{IV} | |
| SARDEGNA | 26.01.1976, n. 3 ^I 13.05.1976, n. 26 ^{II} 29.11.1976, n. 65 ^{III} 16.06.1977, n. 20 ^{IV} 24.05.1979, n. 41 ^V 01.06.1979, n. 46 ^{VI} | 01.06.1979, n. 47^{VII} 23.12.1981, n. 40 ^{VIII} 02.03.1982, n. 7 ^{IX} 27.08.1982, n. 20 ^X 31.01.1983, n. 6 ^{XI} 11.08.1983, n. 17 ^{XII} 11.08.1983, n.18 ^{XIII} 06.04.1984, n. 10 ^{XIV} 23.03.1985, n. 4 ^{XV} 13.06.1989, n. 42 ^{XVI} | |

NOTE:

Valle d'Aosta

- ^I L. reg. 01.06.1982, n. 12, Promozione di una fondazione per la FP agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima.
- ^{II} L. reg. 05.05.1983, n. 28, Disciplina della Formazione Professionale in Valle d'Aosta.
- ^{III} L. reg. 24.08.1992, n. 53, Modificazione della legge regionale 1° giugno 1982, n. 12, concernente Promozione di una fondazione per la formazione professionale agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima.
- ^{IV} L. reg. 22.05.1997, n. 18, Modificazioni alla legge regionale 1° giugno 1982, n. 12, Promozione di una fondazione per la formazione professionale agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima, già modificata dalla legge regionale 24 agosto 1992, n. 53.

Piemonte

- ^I L. reg. 25.02.1980, n. 8, Disciplina delle attività di formazione professionale.
- ^{II} L. reg. 03.09.1984, n. 50, Modificazioni dell'art. 14, 1° comma della L. r. 25 febbraio 1980, n. 8 Disciplina delle attività di formazione professionale.
- ^{III} L. reg. 19.04.1995, n. 63, Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale.
- ^{IV} L. reg. del 19 dicembre 1995, n. 88, Proroga dell'entrata in vigore di alcune norme della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 "Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale".
- ^V L. reg. 30.04.1996, n. 21, Modificazione dell'articolo 22 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale.
- ^{VI} L. reg. 17.06.1997, n. 34, Modifiche alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale).
- ^{VII} L. reg. n. 44 del 04.08.1997 Sostituzione dell'articolo 25 bis della legge regionale 25 febbraio 1980, n. 8 (Disciplina delle attività di formazione professionale), richiamato in vigore dall'articolo 2 della legge regionale 3 luglio 1996, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 "Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale").

Liguria

- ⁱ L. reg. 07.08.1979, n. 27, Disciplina delle attività di formazione professionale.
- ⁱⁱ L. reg. 05.11.1993, n. 52, Disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 06.09.93, n. 43, Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione professionale.
- ^{iv} L. reg. 14.08.1995, n. 41, Disposizioni in materia di promozione occupazionale.
- ^v L. reg. 23.01.1996, n. 4, Modifica dell'articolo 2 della legge regionale 6 settembre 1993 n. 43 "Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione professionale".
- ^{vi} L. reg. 04.09.1997 n. 37, Modificazioni alla legge regionale 5 novembre 1993 n. 52 (disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro).

Lombardia

- ⁱ L. reg. 17.07.1972, n. 21, Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10.
- ⁱⁱ L. reg. 04.09.1973, n. 44, Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10".
- ⁱⁱⁱ L. reg. 09.09.1974, n. 60, Proroga della legge regionale 17 luglio 1972, n. 21 contenente "Norme provvisorie sullo svolgimento di funzioni in materia di formazione professionale di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10".
- ^{iv} L. reg. 16.06.1975, n. 93, Ordinamento della formazione professionale in Lombardia.
- ^v L. reg. 07.06.1980, n. 95, Disciplina della formazione professionale in Lombardia.
- ^{vi} L. reg. 04.06.1981, n. 27, Modifiche e aggiunte alla L. reg. 07.06.1980, n. 95.
- ^{vii} L. reg. 10.06.1981, n. 31, Norme di riordino di disposizioni di spesa previste da leggi regionali, in conformità con le disposizioni della L. reg. 31.3.1978, n. 34, artt. 11-16.
- ^{viii} L. reg. 27.08.1983, n. 68, Modifiche ed aggiunte alla L. reg. 7.6.1980, n. 95.
- ^{ix} L. reg. 08.05.1990, n. 35, Sostituzione del nono comma dell'art. 19 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 concernente la disciplina della formazione professionale in Lombardia, già modificato dall'articolo unico della L.R. 4 giugno 1981, n. 27 e poi sostituito dall'art. 5 della L.R. 27 agosto 1983, n. 68.
- ^x L. reg. 19.09.1992, n. 31, Deroga agli artt. 10, 11 e 12 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia" e successive modificazioni.
- ^{xi} L. reg. 12.08.1993, n. 25, Modifica alla Legge Regionale 7 giugno 1980, n. 95 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia" e successive modificazioni.
- ^{xii} L. reg. 27.10.1993, n. 31, Attribuzione dell'indennità di funzione ai docenti della formazione professionale ai sensi dell'accordo nazionale di lavoro per il triennio 1988-1990.
- ^{xiii} L. reg. 09.04.1994, n. 9, Modifica dell'art. 48 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia" e successive modificazioni.
- ^{xiv} L. reg. 12.12.1994, n. 42, Interventi per lo sviluppo della formazione professionale superiore, anche in raccordo con le università.
- ^{xv} L. reg. 05.01.1995, n. 1, Norme transitorie in materia di formazione professionale finalizzate allo sviluppo del processo di delega alle province.

Provincia Autonoma di Trento

- ⁱ L. prov. 04.07.1959, n. 9, Provvedimenti a favore dell'istruzione professionale.
- ⁱⁱ L. prov. 03.03.1987, n. 21, Ordinamento della formazione professionale.

Provincia Autonoma di Bolzano

- ⁱ L. prov. 27.08.1962, n. 9, Addestramento professionale dei lavoratori.
- ⁱⁱ L. prov. 05.09.1964, n. 14, Modifica alla legge provinciale 27 agosto 1962, n. 9.
- ⁱⁱⁱ L. prov. 12.11.1992, n. 40, Ordinamento della formazione professionale.

Veneto

- ^I L. reg. 25.01.1974, n. 8, Contributi della Regione a favore di istituzioni di formazione professionale di interesse regionale.
- ^{II} L. reg. 13.06.1975, n. 81, Provvedimenti urgenti in materia di formazione professionale.
- ^{III} L. reg. 28.01.1977, n. 3, Rifinanziamento legge regionale 25 gennaio 1974, n. 8, concernente contributi della Regione a favore di istituzioni di formazione professionale di interesse regionale.
- ^{IV} L. reg. 13.09.1978, n. 59, Ordinamento della formazione professionale.
- ^V L. reg. 21.03.1983, n. 13, Integrazioni e modifiche alla legge regionale 13 settembre 1978, n. 59, concernente l'ordinamento della formazione professionale.
- ^{VI} L. reg. 30.01.1990, n. 10, Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro.
- ^{VII} L. reg. 30.04.1990, n. 34, Instaurazione rapporti a collaborazione professionale con personale esperto di formazione professionale.
- ^{VIII} L. reg. 07.05.1991, n. 10, Modifiche alla legge regionale 30 gennaio 1990, n. 10 "Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro".

Friuli Venezia Giulia

- ^I L. reg. 31.12.1965, n. 35, La formazione professionale dei lavoratori nella Regione Friuli Venezia Giulia.
- ^{II} L. reg. 29.07.1969, n. 23, Disposizioni transitorie relative alla legge regionale 31 dicembre 1965, n. 35 concernente la formazione professionale dei lavoratori nella Regione Friuli Venezia Giulia.
- ^{III} L. reg. 10.01.1977, n. 1, Interventi in materia di formazione professionale.
- ^{IV} L. reg. 18.05.1978, n. 42, Ordinamento della formazione professionale.
- ^V L. reg. 21.05.1979, n. 21, Attribuzione all'Istituto regionale per la formazione professionale della gestione dei corsi merletti.
- ^{VI} L. reg. 05.11.1979, n. 62, Rifinanziamento della legge regionale 18 maggio 1978, n. 42, concernente l'ordinamento della formazione professionale.
- ^{VII} L. reg. 09.07.1980, n. 22, Rifinanziamento dell' articolo 9 della legge regionale 18 maggio 1978, n. 42, concernente l'ordinamento della formazione professionale.
- ^{VIII} L. reg. 3.11.1980, n. 59, Assunzioni di personale a tempo determinato per lo svolgimento dei corsi nei centri di formazione professionale dell'IRFoP.
- ^{IX} L. reg. 08.04.1982 Interventi urgenti per la riqualificazione professionale di lavoratori dipendenti da aziende in crisi.
- ^X L. reg. 08.04.1982, n. 26, Interventi per il potenziamento dei centri di formazione professionale IRFoP.
- ^{XI} L. reg. 16.11.1982, n. 76, Ordinamento della formazione professionale.
- ^{XII} L. reg. 20.05.1982, n. 29, Interpretazione autentica dell'art. 4 recante: Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo.
- ^{XIII} L. reg. 01.06.1987, n. 16, Norme integrative e modificative della legge regionale 16 novembre 1982, n. 76.
- ^{XIV} L. reg. 26.08.1991, n. 35, Modifiche ed integrazioni all'ordinamento della formazione professionale.
- ^{XV} L. reg. 30.10.1995, n. 41, Norme finanziarie in materia di formazione professionale.

Emilia Romagna

- ^I L. reg. 24.07.1979, n. 19, Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni.
- ^{II} L. reg. 10.04.1984, n. 17, Acquisizione di strutture pubbliche e private di formazione professionale da parte della regione Emilia Romagna.
- ^{III} L. reg. 06.05.1985, n. 19, Prime norme sulla ristrutturazione dei Centri di formazione professionale della Regione Emilia Romagna.

- ^{iv} L. reg. 31.01.1987, n. 5, Modifiche alla legge regionale 24.07.1979 concernente “Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni”.
- ^v L. reg. 07.11.1995, n. 54, Riordino della funzione di gestione delegata ai comuni in materia di formazione professionale.

Toscana

- ⁱ L. reg. 17.01.1976, n. 6, Interventi per la FP e delega delle relative funzioni agli enti locali.
- ⁱⁱ L. reg. 15.11.1980, n. 86, Esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 21.02.1985, n. 16, Disciplina degli interventi in materia di formazione professionale.
- ^{iv} L. reg. 31.08.1994, n. 70, Nuova disciplina in materia di formazione professionale.

Marche

- ⁱ L. reg. 23.08.1976, n. 24, Ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni.
- ⁱⁱ L. reg. 03.09.1978, n. 17, Modificazioni e integrazioni della L. reg. 23.08.1976, n. 24 recante norme sull’ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni
- ⁱⁱⁱ L. reg. 26.03.1990, n. 16, Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale.
- ^{iv} L. reg. 28.03.1990, n. 18, Istituzione del ruolo regionale speciale ad esaurimento del personale addetto alle attività di formazione professionale.
- ^v L. reg. 28.01.1991, n. 4, “L. R. 28 marzo 1990, n. 18 “Istituzione del ruolo regionale speciale ad esaurimento del personale addetto alle attività di formazione professionale”.
- ^{vi} L. reg. 18.01.1996, n. 2, Delega alle Province delle funzioni amministrative relative alle attività formative cofinanziate dall’Unione Europea.

Umbria

- ⁱ L. reg. 25.08.1978, n. 47, Norme in materia di formazione professionale.
- ⁱⁱ L. reg. 01.03.1980, n. 16, Disciplina dei corsi liberi a carattere professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 11.11.1980, n. 69, Piano di attività di formazione professionale.
- ^{iv} L. reg. 23.12.1980, n. 76 Disciplina temporanea delle assunzioni a termini nei centri regionali di formazione professionale.
- ^v L. reg. 21.10.1981, n. 69, Norme sul sistema formativo regionale.
- ^{vi} L. reg. 11.08.1983, n. 30, Modificazioni e integrazioni alla legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69.
- ^{vii} L. reg. 12.03.1984, n. 16, Modificazione della L. reg. 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale, così come modificata e integrata dalla legge regionale 11 agosto 1983.
- ^{viii} L. reg. 26.04.1985, n. 33, Ulteriori modificazioni della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69, recante norme sul sistema formativo regionale.
- ^{ix} L. reg. 28.05.1991, n. 14, Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 21/10/81, n. 69 - norme sul sistema formativo regionale - atto quarto.

Lazio

- ⁱ L. reg. 30.01.1973, n. 4, Norme per l’esercizio provvisorio delle funzioni amministrative relative all’istruzione artigiana e professionale, trasferite alla Regione dal DPR 15-1-1972, n. 10.
- ⁱⁱ L. reg. 06.04.1978, n. 14, Disciplina delle attività di formazione professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 18.12.1979, n. 99, Riconoscimento dei corsi di formazione professionale gestiti dai privati.
- ^{iv} L. reg. 17.11.1979, n. 86, Istituzione del ruolo del personale della formazione professionale della regione Lazio.
- ^v L. reg. 23.07.1983, n. 50, Norme per l’istituzione dell’albo regionale degli operatori della formazione professionale.
- ^{vi} L. reg. 05.09.1983, n. 57, Definizione dei rendiconti di spesa dei corsi di formazione professionale gestiti da enti terzi e finanziati dalla Regione Lazio.

- vii L. reg. 03.07.1984, n. 36, Modificazioni alla legge regionale 23 luglio 1983, n. 50, concernente: Norme per l'istituzione dell'albo regionale degli operatori della FP.
- viii L. reg. 25.02.1991, n. 23, Ordinamento della formazione professionale.

Molise

- ⁱ L. reg. 16.02.1972, n. 4, Integrazione dell'assegno giornaliero, di cui all'articolo 4 della Legge 2 aprile 1968, n. 424, in favore dei lavoratori disoccupati che frequentano i corsi di addestramento professionale in preparazione dell'insediamento FIAT nel Molise.
- ⁱⁱ L. reg. 05.08.1972, n. 9, Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 13.09.1974, n. 15, Proroga delle norme di cui alla legge regionale 16 febbraio 1972, n. 4, a favore dei lavoratori disoccupati che frequentano i corsi di addestramento professionale in preparazione dell'insediamento FIAT nel Molise nell'anno 1974.
- ^{iv} L. reg. 02.06.1973, n. 12, Proroga delle norme di cui alla legge regionale 16 febbraio 1972, n. 4, a favore dei lavoratori disoccupati che frequentano i corsi di addestramento professionale in preparazione dell'insediamento FIAT nel Molise nell'anno 1973.
- ^v L. reg. 17.11.1983, n. 3, Disciplina della formazione professionale nel Molise.
- ^{vi} L. reg. 19.04.1985, n. 8, Disposizioni integrative alla legge regionale 17 gennaio 1983, n. 3 recante norme sulla disciplina della formazione professionale in Molise.
- ^{vii} L. reg. 28.10.1987, n. 14 Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 3 del 17 gennaio 1983 ed abrogazione della legge regionale n. 8 del 19 aprile 1985.
- ^{viii} L. reg. 29.05.1990, n. 27, Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali nn. 3/83 e 14/87 in materia di Formazione Professionale.
- ^{ix} L. reg. 30.05.1995, n. 10, Nuovo ordinamento della formazione professionale.

Abruzzo

- ⁱ L. reg. 16.10.1972, n. 22, Norme per l'esercizio delle funzioni o delegate alla Regione con D.P.R. 15.1.1972, n. 10, in materia di Istruzione Artigiana e Professionale.
- ⁱⁱ L. reg. 13.03.1973, n. 11, Modifiche e integrazioni alla L. Reg. 16.10.1972, n. 22 concernente norme per l'esercizio delle funzioni trasferite delegate alla Regione con D.P.R. 15.1.1972, n. 10, in materia di Istruzione Artigiana e Professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 06.06.1975, n. 56, Delega alle Prov.delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica, istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica, viabilità, caccia e pesca nelle acque interne.
- ^{iv} L. reg. 25.11.1976, n. 63, Interventi straordinari per la riqualificazione professionale dei lavoratori.
- ^v L. reg. 05.12.1979, n. 63, Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo.
- ^{vi} L. reg. 02.06.1980, n. 44, Ruolo del personale addetto alle attività di Formazione Professionale gestite dalla Regione Abruzzo.
- ^{vii} L. reg. 15.09.1981, n. 48, Erogazione agli Enti gestori dei corsi di FP dei maggiori oneri ad essi derivanti dalla applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro degli operatori del settore, per le attività ricadenti nel periodo 1° ottobre 1980/30 settembre 1982.
- ^{viii} L. reg. 20.05.1982, n. 29, Interpretazione autentica dell'art. 4 recante "Disciplina delle attività di formazione professionale nella regione Abruzzo".
- ^{ix} L. reg. 27.08.1982, n. 63, Modifiche ed integrazioni alla legge n. 63 del 5 dicembre 1979 recante: "Disciplina delle attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo".
- ^x L. reg. 14.01.1983, n. 4, Acquisizione e/o costruzione di strutture immobiliari per l'attività di formazione professionale nella Regione Abruzzo.
- ^{xi} L. reg. 06.12.1983, n. 76, Conferimento di incarichi e supplenze presso i Centri Regionali di Formazione Professionale.
- ^{xii} L. reg. 26.04.1984, n. 33, Modifica della legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di Formazione Professionale nella Regione Abruzzo.
- ^{xiii} L. reg. 07.05.1985, n. 29, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, recante Disciplina delle attività di FP nella regione Abruzzo.

- xiv L. reg. 16.09.1987, n. 61, Erogazione agli Enti gestori dei corsi di FP dei maggiori oneri ad essi derivanti dall'applicazione del CCNL 1983/86 degli operatori del settore convenzionato, per le attività ricadenti nel periodo 1° ottobre 1983 - 31 agosto 1984.
- xv L. reg. 01.12.1987, n. 81, Norme integrative per l'inquadramento del personale proveniente dagli ex CFP.
- xvi L. reg. 12.01.1988, n. 3, Ulteriori norme integrative per l'inquadramento nel ruolo organico regionale del personale insegnante presso i Centri di Formazione Professionale.
- xvii L. reg. 12.01.1988, n. 6, Norme in materia di erogazione dei fondi agli enti di Formazione Professionale.
- xviii L. reg. 30.03.1988, n. 37, Estensione dei benefici di cui alle LL.RR. 1.12. 87 n. 81 e 12.1. 88 n. 3 riguardanti: "Norme integrative per l'inquadramento del personale proveniente dagli ex CFP.
- xix L. reg. 28.12.1988, n. 101, Norme integrative alle disposizioni di cui alle leggi regionali 5 dicembre 1979, n. 63, e 27 agosto 1982, n. 63, in materia di Formazione Professionale.
- xx L. reg. 13.07.1989, n. 56, Provvedimenti urgenti in materia di Formazione Professionale.
- xxi L. reg. 07.09.1989, n. 80, Proroga alle disposizioni di cui agli articoli 9,10,11,12 e 13 della L. R. 28.12.88, n. 101, "Norme integrative alle disposizioni in materia di FP".
- xxii L. reg. 06.12.1990, n. 94, Istituzione della scuola per le professioni della montagna, presso il Centro Regionale di Formazione Professionale di Sulmona.
- xxiii L. reg. 18.12.1990, n. 96, Proroga delle disposizioni di cui alle Leggi regionali 28 Dicembre 1988, n. 101 e 7 Settembre 1988, n. 80, in materia di formazione professionale.
- xxiv L. reg. 28.12.1992, n. 101, Rifiinanziamento dell'art. 14 della LR 28.12.1988, n. 101, in materia di Formazione Professionale.
- xxv L. reg. 02.06.1993, n. 20, Proroga e modificazione degli artt. 9, 10, 11 e 12 della legge regionale 28 dicembre 1988, n. 101 e successive, concernenti la formazione professionale.
- xxvi L. reg. 12.04.1994, n. 96. L. reg. 12.01.1988, n. 6, "Norme in materia di erogazione dei fondi agli Enti di Formazione Professionale". Modifica dell'art. 2 lettera.
- xxvii L. reg. 17.01.1995, n. 2, Proroga delle LL.RR. 28.12.1988, n. 101 e 2.6.1993, n. 20 concernenti la FP.
- xxviii L. reg. 07.11.1995, n. 54 Riordino della funzione di gestione delegata ai comuni in materia di Formazione Professionale.
- xxix L. reg. 17.05.1995, n. 111, Formazione Professionale.
- xxx L. reg. 29.10.1996, n. 107, Interventi urgenti in materia di formazione professionale.
- xxxi L. reg. 09.04.1997, n. 34, Misure incentivanti la riqualificazione, la riconversione e la ricollocazione professionale degli operatori del sistema formativo e disciplina dell'Albo.
- xxxii L. reg. 23.05.1997, n. 47, Proroga della l. reg. 28.12.88, n.101 e successive modificazioni e proroghe concernenti la FP.
- xxxiii L. reg. 17.12.1997, n. 139, Modifiche ed integrazioni alle LL.RR. 9.4.97, n. 34 e 22.4.97 n. 38 "Misure incentivanti la riqualificazione, la riconversione e la ricollocazione professionale degli operatori del sistema formativo e disciplina dell'Albo".

Puglia

- ⁱ L. reg. 07.05.1975, n. 38, Norme sullo svolgimento delle funzioni trasferite alla Regione, ai sensi del DPR n. 10 del 15.1.1972, in materia di Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica.
- ⁱⁱ L. reg. 21.03.1977, n. 9, Commissione consultiva regionale per la formazione professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 17.10.1978, n. 54, Formazione professionale.
- ^{iv} L. reg. 12.08.1981, n. 44, Costituzione di una Commissione di indagine sulla formazione professionale.
- ^v L. reg. 15.04.1982, n. 18, Proroga dei termini fissati dalla legge regionale 12 agosto 1981, n. 44 "Costituzione di una Commissione di indagine sulla formazione professionale".
- ^{vi} Scioglimento dell'Associazione CIAPI in Puglia e trasferimento alla gestione diretta della formazione professionale dei CIAPI di Bari e Foggia.

- vii L. reg. 19.11.1982, n. 33, Modifica alla legge regionale approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 268 del 21 settembre 1982 “Scioglimento dell’Associazione CIAPI in Puglia e trasferimento alla gestione diretta della formazione professionale dei CIAPI di Bari e Foggia”.
- viii L. reg. 17.06.1983, n. 9, Normativa per l’utilizzazione del personale della formazione professionale.
- ix L. reg. 10.12.1983, n. 21, Disposizioni per la formazione professionale in aziende di medio-grande dimensione.
- x L. reg. 25.01.1984, n. 8, Interpretazione autentica art. 4 legge regionale 17 giugno 1983, n. 9.
- xi L. reg. 25.02.1986, n. 5, Modifica agli artt. 1 e 6 della legge regionale 17 giugno 1983, n. 9 “Normativa per l’utilizzazione del personale della formazione professionale”.
- xii L. reg. 18.01.1987, n. 8, Normative per l’utilizzazione del personale della formazione professionale. Modifica legge regionale 17 giugno 1983, n. 9 e legge regionale 25 febbraio 1986, n. 5.
- xiii L. reg. 08.09.1988, n. 26, Misure urgenti per il finanziamento delle attività di formazione professionale. Modifiche ed integrazioni alla vigente legislazione regionale.
- xiv L. reg. 19.07.1994, n. 28, Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 18 del 23 agosto 1993.
- xv L. reg. 28.03.1997, n. 11, Misure urgenti per la formazione professionale.
- xvi L. reg. 28.03.1997, n. 12, Modifiche della legge regionale “Misure urgenti per la formazione professionale”.
- xvii L. reg. 12.12.1997, n. 20, Modifica della legge regionale 28 marzo 1997, n. 11 “Misure urgenti per la formazione professionale”.

Basilicata

- ⁱ L. reg. 01.03.1980, n. 13, Disciplina del servizio di formazione e orientamento professionale in Basilicata.
- ⁱⁱ L. reg. 24.01.1989, n. 3, Istituzione dell’Osservatorio regionale sul mercato del lavoro.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 02.03.1990, n. 7, Ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale.
- ^{iv} L. reg. 13.04.1996 n. 22, Modifiche ed integrazioni alla l.r. 2.3.1990, n. 7 ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale e sue successive modificazioni ed integrazioni.
- ^v L. reg. 11.11.1996 n. 55, Interpretazione autentica dell’art. 4, comma 2, della l.r. 13.4.1996, n. 22, recante modifiche ed integrazioni alla l.r. 2.3.1990, n. 7, concernente l’ordinamento e la disciplina del sistema formativo regionale.

Campania

- ⁱ L. reg. 09.11.1974 n. 63, Istituzione di botteghe - scuola nel territorio della Regione Campania.
- ⁱⁱ L. reg. 28.04.1975, n. 21, Svolgimento provvisorio delle funzioni di cui all art. 3 DPR 15 gennaio 1972, n. 10, in materia di Consorzi Provinciali per l’Istruzione Tecnica.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 01.09.1976, n. 17, Modifica alla legge regionale 9 novembre 1974, n. 64, concernente: “Istituzione del titolo di maestro artigiano e dell’albo dei maestri artigiani della Campania”.
- ^{iv} L. reg. 30.07.1977, n. 40, Normativa per l’esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale, in B.U.R., n. 34 del 06.08.1977.
- ^v L. reg.19.11.1977 n. 62, Istituzione di corsi di aggiornamento per riconversione delle attività formative destinati a personale docente e non docente occupato in attività di FP alla data di entrata in vigore della l. reg. 30 luglio 977, n. 40.
- ^{vi} L. reg. 09.08.1978, n. 22, Scioglimento dell’Associazione CIAPI - Chiusura del CFP “A. Marino” di S. Nicola la Strada(CE) ed inquadramento, ai sensi dell’art. 26 della L. reg. 30 luglio 1977, n. 40, del personale in servizio nel ruolo del personale della Giunta regionale della Campania.
- ^{vii} L. reg. 04.05.1979, n. 29, Modifica della legge regionale 30 luglio 1977, n. 40, relativa alla normativa per l’esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.

- viii L. reg. 17.03.1981, n. 19, Normativa per il pagamento al personale degli Enti di FP di cui alle lettere b) e c) dell'art. 6 della legge regionale 0 luglio 1977, numero 40.
- ix L. reg. 28.08.1981, n. 62, Modifiche alla legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.
- x L. reg. 25.01.1982, n. 5, Inquadramento nel ruolo del personale della Giunta regionale della Campania del personale dei disciolti Consorzi provinciali per la Istruzione tecnica.
- xi L. reg. 22.04.1982, n. 20, Integrazione della legge regionale 17 marzo 1981, n. 19 concernente: "Normativa per il pagamento al personale degli Enti di FP di cui alle lettere B) e C) dell'art. 6 della legge regionale 30 luglio 1977, n. 40".
- xii L. reg. 22.04.1982, n. 24, Istituzione dell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale.
- xiii L. reg. 26.04.1985, n. 33, Modifiche all'art. 79 della legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.
- xiv L. reg. 02.08.1982, n. 35, Indirizzi e direttive fondamentali per l'esercizio delle funzioni delegate agli enti locali in materia di botteghe scuola.
- xv L. reg. 06.10.1982, n. 62, Utilizzo in attività formativa ordinaria del personale già impegnato nel progetto speciale per 4.000 disoccupati della città di Napoli.
- xvi L. reg. 09.07.1984, n. 32, Istituzione del ruolo speciale della Giunta regionale ad esaurimento del personale della formazione professionale.
- xvii L. reg. 21.01.1985, n. 9, Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di orientamento professionale.
- xviii L. reg. 08.03.1985, n. 18, Istituzione dei Centri Pilota.
- xix L. reg. 28.03.1985, n. 25, Modifiche all'art. 9 della L. Reg. 30 luglio 1977, n. 40, concernente "Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale".
- xx L. reg. 26.04.1985, n. 33, Modifiche all'art. 7 della L. reg. 28 agosto 1981, n. 62 concernente "Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale".
- xxi L. reg. 16.03.1986, n. 10, Osservatorio regionale del Mercato del Lavoro.
- xxii L. reg. 28.03.1985, n. 21, Modifiche all'art. 9 della legge regionale 30 luglio 1977 n. 40. Normativa per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale.
- xxiii L. reg. 28.03.1987, n. 19, Riconoscimento dei corsi di formazione professionale autofinanziati.
- xxiv L. reg. 18.07.1991, n. 14, Modifiche ed integrazioni alla L. Reg. 9.07.84, n. 32 concernente: Istituzione del ruolo speciale della Giunta Regionale ad esaurimento del Personale della Formazione professionale.

Calabria

- ⁱ L. reg. 16.05.1980, n. 8, Ordinamento del personale addetto al settore della formazione professionale.
- ⁱⁱ L. reg. 22.11.1984, n. 35, Scioglimento dell'Associazione CIAPI Centri Interaziendali di Addestramento Professionale per l'Industria - di Catona e Crotone.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 19.04.1985, n. 18, Ordinamento della formazione professionale in Calabria.
- ^{iv} L. reg. 26.08.1986, n. 40, Rettifica della tabella dell'art. 47 della legge regionale 19 aprile 1985, n. 18.
- ^v L. reg. 12.04.1988, n. 12, Centri Interaziendali Addestramento Professionale per l'Industria (C.I.A.P.I.) di Catona e Crotone. Personale a tempo indeterminato. Modificazioni della legge regionale 22 novembre 1984, n. 35.
- ^{vi} L. reg. 16.03.1990, n. 15, Istituzione di un ruolo speciale ad esaurimento della Giunta regionale per il personale della formazione professionale convenzionata.
- ^{vii} L. reg. 05.05.1990, n. 35, Sostegno all'attività dell'Istituto superiore per il turismo - Corsi di formazione per lo svolgimento di attività turistica.
- ^{viii} L. reg. 21.03.1994, n. 10, Interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 16 marzo 1990, n. 15.
- ^{ix} L. reg. 13.04.1996 n. 22, Modifiche ed integrazioni alla l.r. 2.3.1990, n. 7 ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale e sue successive modificazioni ed integrazioni.

Sicilia

- ⁱ L. reg. 06.03.1976, n. 24, Addestramento professionale dei lavoratori.
- ⁱⁱ L. reg. 18.06.1977, n. 45, Aggiunte e modifiche alla L. reg. 6.3.1976, n. 24.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 13.08.1979, n. 201, Norma aggiuntiva all'art. 9 della L. reg. 6.3.1976, n. 24.
- ^{iv} L. reg. 12.03.1986, n. 12, Misure urgenti a favore dei lavoratori disoccupati nel settore edile. Modifiche all'art. 4 della L. reg. 13.12.1983, n. 120, all'art. 6 della L. reg. 27.12.1969, n. 52 e all'art. 12 della L. reg. 6.3.1976, n. 24, art. 7.

Sardegna

- ⁱ L. reg. 26.01.1976, n. 3, Esercizio delle funzioni amministrative delegate dallo Stato in materia di istruzione artigiana e professionale.
- ⁱⁱ L. reg. 13.05.1976, n. 26, Assunzione a tempo determinato di personale insegnante per lo svolgimento dei corsi di formazione professionale.
- ⁱⁱⁱ L. reg. 29.11.1976, n. 65, Norme integrative alla legge regionale 26 gennaio 1976, n. 3, esercizio delle funzioni delegate dallo Stato in materia istruzione artigiana e professionale nel Centro interaziendale sardo per l'addestramento professionale nell'industria (CISAPI).
- ^{iv} L. reg. 16.06.1977, n. 20, Assunzione a tempo determinato di personale insegnante per lo svolgimento dei corsi di formazione professionale programmati per l'anno 1976-1977.
- ^v L. reg. 24.05.1979, n. 41, Assunzione a tempo determinato di personale insegnante per lo svolgimento dei corsi di formazione professionale programmati per l'anno 1978-1979.
- ^{vi} L. reg. 01.06.1979, n. 46, Scioglimento dell'Associazione CISAPI (Centro Interaziendale sardo addestramento professionale industria) ed inquadramento, ai sensi della legge regionale 17.08.1978, n. 51, del personale in servizio nel ruolo speciale regionale della formazione professionale.
- ^{vii} L. reg. 01.06.1979, n. 47, Ordinamento della formazione professionale in Sardegna.
- ^{viii} L. reg. 23.12.1981, n. 40, Ulteriori disposizioni transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante norme sull'ordinamento della formazione professionale.
- ^{ix} L. reg. 02.03.1982, n. 7, Inquadramento nel ruolo unico regionale del personale del ruolo speciale della formazione professionale e modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 17 agosto 1978, n. 51, e 1° giugno 1979, n. 47.
- ^x L. reg. 27.08.1982, n. 20, Norme transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, riguardante l'ordinamento della formazione professionale in Sardegna.
- ^{xi} L. reg. 31.01.1983, n. 6, Norme transitorie per l'assunzione con contratto a termine di personale docente della formazione professionale per l'anno formativo 1982-1983.
- ^{xii} L. reg. 11.08.1983, n. 17, Disposizioni transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante: "Ordinamento della formazione professionale in Sardegna".
- ^{xiii} L. reg. 11.08.1983, n. 18, Modifica all'articolo 7 della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47. Recante: "Ordinamento della formazione professionale in Sardegna".
- ^{xiv} L. reg. 06.04.1984, n. 10, Norme transitorie per l'assunzione con contratto a termine di personale docente della formazione professionale per l'anno 1983-1984.
- ^{xv} L. reg. 23.03.1985, n. 4, Disposizioni transitorie per l'applicazione della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47, recante norme sull'ordinamento della formazione professionale in Sardegna.
- ^{xvi} L. reg. 13.06.1989, n. 42, Assunzione di personale docente presso i centri degli enti privati e presso i centri regionali di formazione professionale - Modifica degli articoli 5, 6 e 7 della legge regionale 2 marzo 1982, n. 7.

6.2. La legislazione organica

Le dieci leggi organiche appartengono a Regioni che: o rivedono la loro normativa emanata prima della Legge quadro (Veneto e Marche nel 1990, Provincia Autonoma di Bolzano e Lazio nel 1992, Liguria nel 1993); o provvedono ad emanare una nuova legge (Basilicata nel 1990, Toscana nel 1994, Piemonte, Abruzzo e Molise nel 1995) pur avendo già regolamentato il settore dopo la L. n. 845/78.

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

Regione Veneto - La L. reg. 30.01.1990, n. 10 *Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro*³⁷⁷ può essere definita la prima legge di seconda generazione, secondo l'espressione utilizzata dall'Isfol³⁷⁸. La prima perché vi si ritrovano insieme tutti gli elementi che caratterizzano questa tipologia di legislazione regionale, (la programmazione unitaria delle politiche attive del lavoro, la messa a regime dei sistemi di valutazione ex ante, in itinere ed ex post, il modello agenziale del CFP, ecc.) e che in leggi degli Anni '80 cominciano a comparire a livello embrionale o comunque in forma non compiuta. La struttura della legge si muove su due traiettorie: la previsione di una *programmazione* unitaria di tutte le componenti della politica del lavoro e la regolamentazione di ciascuna componente. La Regione adotta un programma triennale, che stabilisce: a) gli obiettivi degli interventi rispetto al programma regionale di sviluppo; b) le tipologie di intervento della Formazione Professionale, della informazione e dell'orientamento al lavoro, della politica del lavoro e delle iniziative non ricorrenti dell'Osservatorio del mercato del lavoro e della professionalità; c) l'ammontare delle risorse e la ripartizione tra i vari interventi. La Giunta regionale attua il programma triennale attraverso la predisposizione di piani annuali. Al termine di ogni triennio, la Giunta regionale presenta al Consiglio con la nuova proposta di programma una relazione sui risultati di quello precedente.

Nella formazione del Programma triennale un ruolo strategico è rappresentato da un Comitato interassessorile, denominato Gabinetto economico, composto da assessori, chiamato a garantire il coordinamento di tutti gli interventi e la congruità con il Programma Regionale di Sviluppo. Spetta al Gabinetto economico elaborare la proposta del Programma triennale e di sovrintendere alla sua attuazione. Spetta, invece, al servizio di programmazione e valutazione per le politiche formative "pre-disporre gli elementi utili alla elaborazione del programma triennale".

Inoltre, per assicurare al Piano triennale una base conoscitiva tecnico-scientifica, l'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro e della professionalità, con un'attività sistematica, rileva dati, svolge analisi, proiezioni e previsioni e diffonde informazioni relative alle dinamiche della domanda e dell'offerta e del sistema produttivo e formativo.

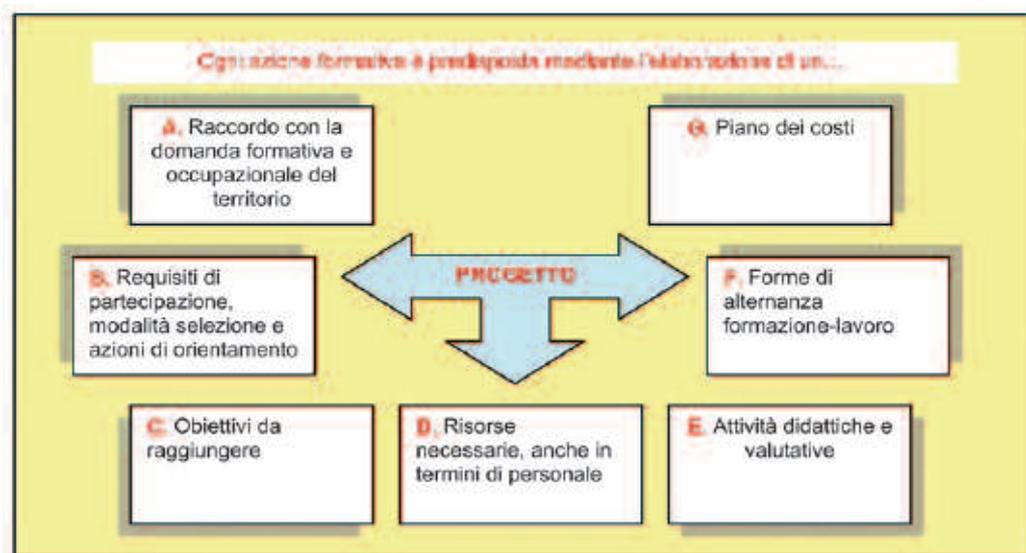
Le norme che riguardano i soggetti che possono realizzare interventi formativi riproducono la distinzione classica tra gestione diretta (Giunta regionale nei propri CFP) e gestione convenzionata (gli Enti od organismi della L. n. 845/78, le associazioni di impresa, le imprese e loro consorzi, gli istituti di Istruzione Secondaria superiore). Per interventi destinati a ruoli apicali o a professioni innovative la Regione

³⁷⁷ In B.U.R. VENETO, n. 8/1990.

³⁷⁸ Cfr. vol. II, p. 112.

ha la possibilità di convenzionarsi o di consorziarsi con Università, Centri di ricerca, Istituti di formazione, Camere di commercio, Enti di promozione settoriale, associazioni di imprese e loro consorzi. Regione ed Enti operano normalmente attraverso i CFP che non sono solo luogo di realizzazione dell'intervento formativo ma anche sede in cui si erogano una pluralità di servizi connessi alle politiche del lavoro. La Legge elenca tutte le possibili azioni formative che praticamente riguardano tutti gli utenti e tutte le posizioni rispetto al mercato del lavoro. Ogni azione formativa, anche quelle di carattere ricorrente, deve essere predisposta mediante l'elaborazione di un apposito progetto (cfr. Fig. n. 50) che indichi: a) il raccordo con la domanda formativa del territorio e le relative possibilità occupazionali; b) i requisiti di partecipazione, le modalità di selezione e le eventuali azioni di orientamento richieste; c) gli obiettivi che si intendono raggiungere; d) le risorse necessarie, anche in termini di personale; e) le attività didattiche e valutative (continue e finali) e la loro articolazione; f) le eventuali forme di alternanza formazione-lavoro; g) il piano dei costi.

Figura n. 50 - *Struttura del Progetto (L. reg. 10/90 Veneto)*



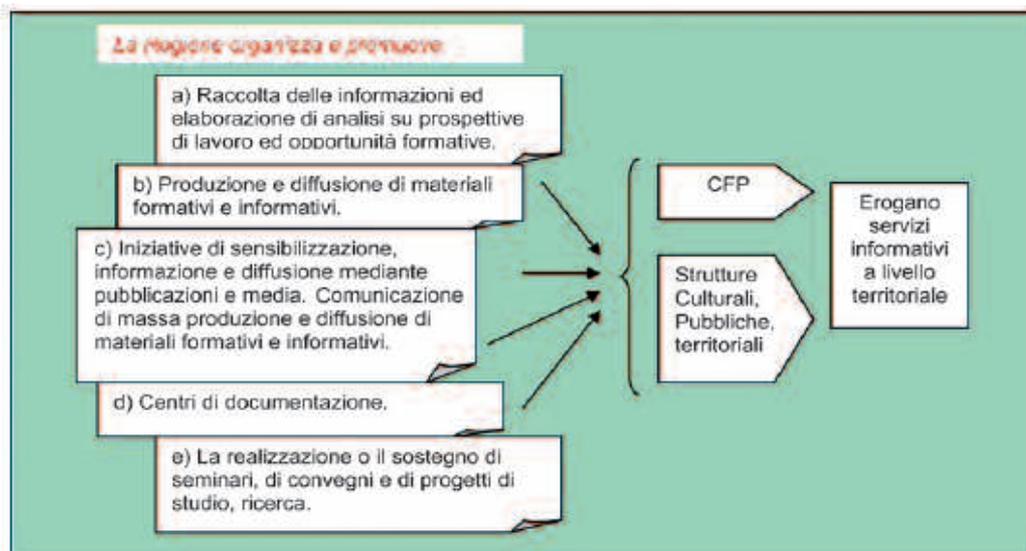
La Giunta regionale può promuovere la costituzione di Centri polo per la ricerca e la sperimentazione.

Regione Basilicata - Le scelte che caratterizzano la L. reg. n. 7 del 2 marzo 1990 *Ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale*³⁷⁹ possono essere così sintetizzate: a) necessità di introdurre un sistema di valutazione di efficienza ed efficacia delle attività formative, per realizzare il quale viene creato un'apposita unità operati-

³⁷⁹ In B.U.R. BASILICATA, 7 marzo 1990.

va, alla quale spetta anche l'elaborazione degli ordinamenti didattici; b) la riproposizione classica del processo programmatico articolato in piano pluriennale ed annuale; c) la possibilità da parte della Regione di sostenere finanziariamente modalità formative anche non legate ad una strutturazione corsuale o anche non realizzate nel territorio regionale; d) il superamento del modello di Centro di Formazione Professionale come sede logistica di mera erogazione corsuale, per l'assunzione di un modello organizzativo che valorizzi il CFP nel ruolo di terminale-territoriale delle politiche attive del lavoro di competenza regionale. In questa accezione il Centro di Formazione Professionale si connota per una pluralità di funzioni che vedono come referenti o la Regione stessa (partecipazione alla rilevazione sistematica del mercato del lavoro) o il sistema produttivo (consulenza e assistenza tecnica nella progettazione e gestione di fenomeni formativi) o una utenza "territoriale" (servizi di orientamento, come da Fig. n. 51). È evidente la logica sottesa da questa impostazione: rompere l'autarchica situazione di isolamento della Formazione Professionale, per reinserirla in un circuito di produttivi rapporti istituzionali e funzionali; e) la riaffermazione della impostazione "ideologica" della Legge quadro in merito al problema della gestione (convenzione con soggetti culturalmente e tecnicamente parametrati) ma nello stesso tempo recupero della logica "funzionale" (per l'attività di alta qualificazione la possibilità di convenzionarsi o costituire appositi consorzi con imprese, organismi di ricerca, Università...); f) la delega alle Comunità montane solo della gestione dei Centri regionali; g) la regolamentazione di servizi e attività di orientamento, da realizzarsi nei CFP, collegati in rete con una struttura centrale di documentazione (vedi Fig. n. 51). L'articolato, poi, contiene molte norme di dettaglio che regolamentano la quotidianità della vita del sistema (relative al controllo sociale dei CFP, come posizioni e commissioni di esami, struttura delle convenzioni...).

Figura n. 51 - Attività e servizi del sistema di orientamento (L. reg. 7/90 Basilicata)



Regione Marche - La L. reg. 26 marzo 1990 n. 16 *Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale*³⁸⁰ sostituisce una vecchia legge del 1976, la n. 24. È un provvedimento che recepisce alcune istanze della nuova cultura della Formazione Professionale, ma in parte rimane ancorato a posizioni degli Anni '70. Una delle novità più rilevanti è il nuovo soggetto di delega: non più i Comuni con il vincolo di associazione, ma la Provincia. Alla Regione spettano funzioni strategiche e alla Provincia quelle attuative. Per questo viene affidata alla Provincia la predisposizione del Piano annuale e alla Regione quello triennale (determinazione degli obiettivi, delle risorse finanziarie e dei criteri della loro ripartizione tra la Regione e gli Enti delegati e tra le varie attività). La Provincia nella formazione del Piano annuale si avvale di un comitato tecnico consultivo (composto da rappresentanti delle Istituzioni locali, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, del mondo della Scuola). Spetta alla Provincia anche la stipula delle convenzioni, l'erogazione dei finanziamenti, la vigilanza e il controllo sulle attività degli Enti, ma anche la realizzazione degli interventi per l'orientamento professionale. Grande centralità viene riservata al concetto di progetto e alla prassi della progettazione. I soggetti attuatori presentano le proprie proposte di intervento sotto forma di progetto formativo e le Province provvedono alla costituzione di appositi uffici di progettazione. Per quanto riguarda la gestione vengono riproposte le previsioni della Legge quadro, relativamente sia ai soggetti che ai requisiti che debbono possedere. I CFP pubblici sono chiamati Scuole regionali e sono governate da un Consiglio di amministrazione, mentre nei CFP degli Enti opera un Comitato di controllo sociale che esprime pareri su tutti gli aspetti della vita del centro: bilanci preventivi e consuntivi; proposte di attività da inoltrare all'Ente delegato; programmi didattici adottati dagli organi dei docenti e le verifiche periodiche e finali; piani di utilizzazione del personale docente e non docente. Sono queste le ultime previsioni che ci richiamano la cultura di democrazia diretta degli Anni '70.

Provincia Autonoma di Bolzano - La L. prov. 12.11.1992, n. 40 *Ordinamento della formazione professionale* sostituisce la L. reg. n. 9 del 1962³⁸¹. Essa si caratterizza per un impianto essenziale, che detta principi e disegna a grandi linee il sistema programmatico (pluriennale e annuale) e quello gestionale, (strutture organizzative provinciali della Formazione Professionale o di terzi: privati, Enti pubblici, Istituti ed Università mediante convenzione, che possono ricevere contributi, fino ad un massimo dell'80% delle spese di gestione); entra più in dettaglio nella declinazione delle tipologie formative (di breve durata, annuali, pluriennali o a cicli modulari). Grazie all'autonomia legislativa "esclusiva" in materia di addestramento-formazione di cui beneficia la Provincia, la L. n. 40/92 prospetta soluzioni non proponibili in Regioni a statuto ordinario. Infatti, prevede interventi formativi utili per conseguire: a) "l'adempimento dell'ultima fase dell'obbligo scolastico in alternativa alla

³⁸⁰ In B.U.R. MARCHE, 30 marzo 1990, n. 43.

³⁸¹ In B.U.R. BOLZANO (Prov.), del 18 settembre 1962.

frequenza di una scuola secondaria superiore”; b) “diplomi previsti per specifiche aree professionali, ai sensi e per gli effetti della normativa comunitaria”. Segnaliamo due caratteristiche ulteriori, tipiche del mondo formativo tedesco: l’insistenza sull’alternanza formazione-lavoro in azienda (“durante l’anno scolastico; durante le ferie scolastiche; a conclusione dei corsi”) e una standardizzazione dei percorsi didattici e relative prove d’esame.

Regione Lazio - Con la legge di Bolzano, la L. reg. n. 23 del 25 febbraio 1992³⁸² della Regione Lazio ha in comune quasi solo il nome: *Ordinamento della formazione professionale*. Tanto era snella quella (quasi una Legge “quadro”) quanto è strutturata questa. La Legge provinciale si occupava solo di Formazione Professionale, quella della Regione Lazio dell’Orientamento e della Formazione Professionale (sia finanziata sia solo autorizzata) ma come “settori d’intervento” di un “sistema unitariamente programmato”, quello delle politiche formative. La Legge introduce nel sistema laziale la delega alle Province e alla Città metropolitana. Alla Regione, oltre ai rapporti con le autorità nazionali comunitarie ed internazionali, spettano le funzioni di programmazione (predisposizione dei piani pluriennali ed annuali) e di indirizzo (definizione dello schema-tipo delle convenzioni, degli indirizzi di programmazione didattica e dei requisiti per il riconoscimento dell’idoneità delle strutture e delle attrezzature) la vigilanza e il controllo delle attività. Alle Province, di fatto, veniva delegata solo la gestione dei Centri di Formazione Professionale regionali, dei Centri dei Comuni in convenzione con la Regione, degli interventi formativi in agricoltura svolti dall’Ente regionale di sviluppo agricolo nel Lazio (ERSAL). La Legge prevedeva anche la possibilità di delegare alle Province competenze relative ai piani di FSE, trascorso un triennio dalla emanazione della Legge stessa. Tra i soggetti attuatori, individuati sulla falsariga di quanto prevede la L. n. 845/78, vengono esplicitamente previsti gli enti bilaterali (costituiti sulla base di accordi nazionali tra associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative).

I soggetti attuatori operano in Centri di Formazione Professionale, in strutture aziendali o in altre strutture idonee. La Legge, poi, dettaglia norme relative alla vita dei Centri di Formazione (collegio dei docenti, comitato di partecipazione sociale) ai rapporti tra Regione e soggetti/strutture operative (convenzioni, finanziamenti, rendicontazione), che più opportunamente potevano figurare in un Regolamento attuativo.

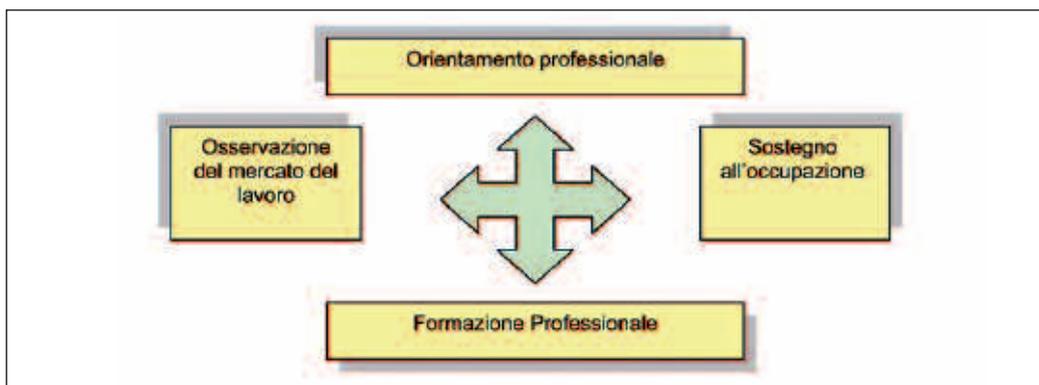
Regione Liguria - La Legge n. 52 del 5 novembre 1993, *Disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro*³⁸³, prevede un unico atto programmatico di tutti gli strumenti che attuano la politica del lavoro: a) il monitoraggio dell’attività produttiva e dell’occupazione; b) l’Orientamento professionale; c) la Formazione Professionale; d) la promozione occupazionale.

³⁸² In B.U.R. LAZIO, 10 marzo 1992, n. 7.

³⁸³ In B.U.R. LIGURIA, 24 novembre 1993 n. 24.

Per realizzare il monitoraggio dell'attività produttiva e dell'occupazione la Legge istituisce l'Osservatorio del Mercato del Lavoro come struttura organizzativa regionale, la cui attività tecnico-scientifica è indirizzata e coordinata da un apposito Comitato. L'Orientamento professionale, svolto dalle Province, tramite strutture pubbliche o soggetti privati convenzionati, è rivolto a tutte le utenze, giovanili ed adulte, inserite nel mondo della Scuola o in stato di disoccupazione e inoccupazione, e si realizza mediante attività informative e formative, che si concretizzano in interventi all'interno di percorsi formativi, nella diffusione di materiali informativi e nella consulenza individuale.

Figura n. 52 - *Gli strumenti per la politica attiva del lavoro (L. reg. n. 52/93 Liguria)*



La Formazione Professionale (“insieme organico di attività teoriche, pratiche e di esperienze di lavoro finalizzate al conseguimento di un definito livello professionale), accompagna tutti gli snodi dei processi di transizione: dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro e dal lavoro al lavoro (l’elenco delle tipologie dei destinatari degli interventi prevede, tra gli altri, quanti abbiano concluso il biennio iniziale di Scuola Secondaria superiore). Spetta alla Provincia la definizione del Piano annuale degli interventi. All’atto della prima iscrizione ad un corso ogni allievo viene munito di un libretto formativo personale nel quale viene registrato il suo curriculum formativo. Le soluzioni prospettate per i soggetti che possono proporre-realizzare attività formative si muovono rigorosamente all’interno delle previsioni della Legge quadro: a) strutture pubbliche (che con la delega alle Province diventano Centri provinciali per la Formazione Professionale); b) Enti, iscritti in un Albo regionale a seguito dell’accertamento di requisiti predefiniti e che sostanzialmente sono quelli della L. n. 845/1978; c) imprese. La Legge prevede per gli Enti di formazione, oltre alla possibilità di un’attività convenzionata, anche un’attività “sovvenzionata”³⁸⁴ in pre-

³⁸⁴ Rispetto a quella convenzionata, dove le spese (definite in relazione a parametri prefissati) sono completamente coperte, nella “sovvenzionata” si eroga solo un “contributo”, definito in sede di Piano triennale.

senza di un accordo tra le parti sociali che garantisca l'occupazione dei partecipanti al termine dell'intervento formativo. Sono regolamentate anche le attività realizzate da privati con fini di lucro.

Il regime di delega alle Province (relativo alla programmazione attuativa e alla gestione della Formazione Professionale e dell'Orientamento), introdotto con questa Legge, ha inizio con il 1° gennaio 1994, data in cui vengono trasferiti i beni mobili e immobili e il personale dei Centri di Formazione Professionale e delle strutture di orientamento, gestiti, fino ad allora dalla Regione.

Regione Toscana - La L. reg. n. 70/94 *Nuova disciplina in materia di formazione professionale*³⁸⁵ sostituisce una norma di 9 anni prima. La nota di fondo di questa Legge va forse ravvisata nell'idea di integrazione e partecipazione allargata. Viene richiamata l'espressione europea del "dialogo sociale" con le parti sociali per la loro partecipazione all'osservazione del mercato del lavoro e alla programmazione e verifica di efficacia ed efficienza degli interventi relativi a contratti a causa mista o alla Formazione Continua o ai lavoratori in situazione critica. Vengono usate le espressioni "collaborazione, reciproco coordinamento delle attività e idonee forme di integrazione operativa" con l'ordinamento scolastico statale e con le Università, da realizzarsi mediante intese, accordi anche di programma e convenzioni. In particolare, possono essere programmati e realizzati progetti integrati di orientamento e formazione curricolare e professionale: a) per la prevenzione o recupero della dispersione scolastica e universitaria; b) per gli allievi della Scuola Secondaria superiore e dei corsi universitari, per favorire ed accelerare l'inserimento lavorativo al termine del ciclo di studi; c) per il recupero e consolidamento di conoscenze e competenze per soggetti adulti. L'idea dell'integrazione tocca anche i centri di interesse regionale, una novità rispetto alla legislazione precedente.

Questi centri sono organismi o moduli organizzativi, partecipati o riconosciuti dalla Regione; operano in riferimento a specifici comparti di attività economiche o a gruppi omogenei di professionalità e svolgono attività a carattere formativo o ad esse connesse (studio, ricerca applicata, sperimentazione, documentazione, consulenza ed assistenza tecnica). Nei centri di interesse regionale è garantito l'apporto integrato di almeno una agenzia formativa, l'Università, almeno una impresa o consorzio o associazione di imprese dell'area tematica di riferimento del centro.

L'individuazione dei centri di interesse regionale e la partecipazione o il riconoscimento della Regione è di competenza del Consiglio regionale.

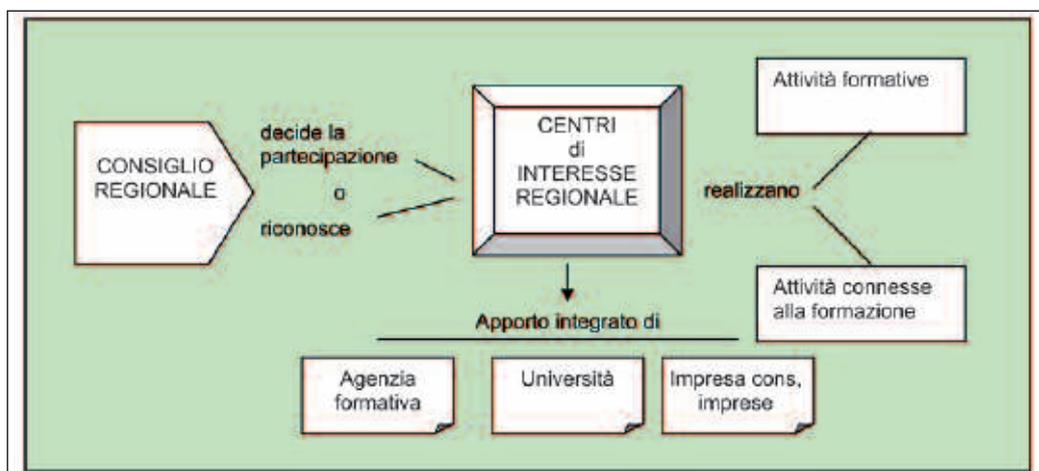
Per quanto riguarda gli altri soggetti gestionali la Legge toscana va al di là della Legge quadro. Infatti, oltre ai soggetti menzionati nella Legge quadro (pubblici e del privato sociale) la norma si spinge ad includere "altri soggetti, costituiti senza fini di lucro". La Legge riserva un particolare rilievo ai corsi riconosciuti o "assentiti".

Gli interventi e le attività sono programmati ed attuati in rapporto di reciproco

³⁸⁵ In B.U.R. TOSCANA, n. 60, parte prima del 7 settembre 1994.

coordinamento con le attività di osservazione e di governo del mercato del lavoro, di Orientamento e di Istruzione professionale, di promozione e sostegno del diritto allo studio e di aiuto all'occupazione.

Figura n. 53 - I Centri di interesse regionale (L. reg. n. 70/94 Toscana)



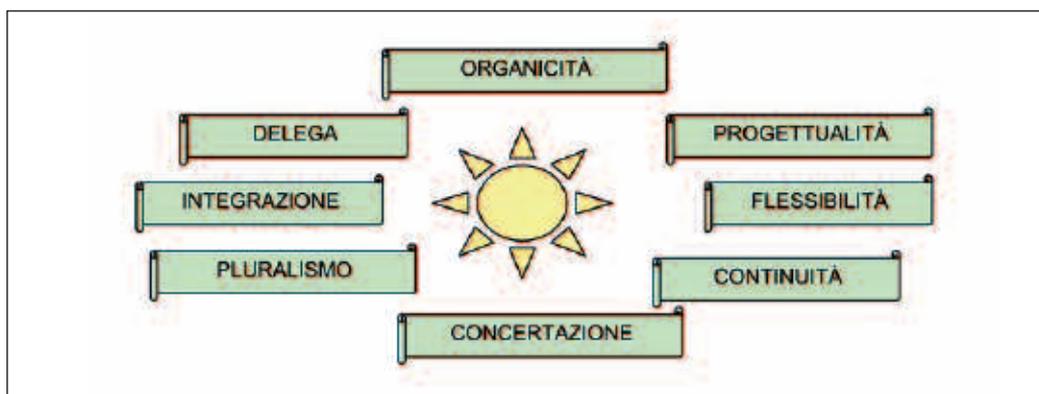
La nuova norma cambia il soggetto di delega: non le Comunità montane ma le Province. Questo configura un nuovo iter programmatorio, di cui parleremo più diffusamente nella scheda riservata alla Regione. Molto spazio è riservato alla valutazione, monitoraggio e controllo di gestione. Tutti gli interventi sono soggetti a valutazione, preventiva, in corso di attuazione e successiva, da parte della Regione o delle Province. Le Province redigono ed approvano, contestualmente alla rendicontazione finale degli interventi previsti nel programma annuale, una relazione sull'attività. La Regione attua il monitoraggio degli interventi programmati mediante la rilevazione e la raccolta, l'elaborazione e la valutazione di informazioni e dati significativi, nell'ambito di apposito sistema informativo. I dati di sintesi risultanti dall'attività di monitoraggio sono raccolti annualmente in apposito documento corredato da una relazione esplicativa, valutativa e propositiva; tale documento è poi inoltrato alla Giunta e al Consiglio.

Regione Piemonte - La L. n. 63/95³⁸⁶ del Piemonte, come quella laziale, si occupa dell'Orientamento e Formazione Professionale, come rivela chiaramente il titolo *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale*. All'inizio sono elencati i criteri con cui si intende organizzare il sistema: a) organicità (gli obiettivi formativi mettono in relazione i fattori tecnologici, economici, sociali, culturali e informativi con la produzione di beni e servizi e la partecipazione allo sviluppo sociale ed economico); b) progettualità (le azioni sono ricondotte ad obiettivi

³⁸⁶ In B.U.R. PIEMONTE, 19 aprile 1995, suppl. al n. 16.

espliciti e coerenti); c) flessibilità (rispondenza alle esigenze delle singole persone e alle dinamiche del sistema economico e produttivo); d) continuità (le azioni sono organizzate per l'intero arco della vita); e) concertazione con le parti sociali; f) pluralismo (valorizzazione delle proposte formative presenti sul territorio); g) integrazione con il sistema scolastico e con il mondo produttivo; h) distinzione delle competenze tra Regione e Province³⁸⁷.

Figura n. 54 - Criteri di organizzazione del sistema regionale (L. reg. 63/95 Piemonte)



Le diverse attività formative, che riguardano tutto l'arco della vita, sono caratterizzate da una pluralità di azioni formative integrate. In particolare, esse si caratterizzano per la differenziazione didattica di modalità e strumenti di attuazione e comprendono, tra le altre, azioni di individuazione ed accoglienza degli utenti, di orientamento e rimotivazione, di docenza in aula e di esercitazioni in laboratorio, di formazione aperta, di autoistruzione assistita, di apprendimento esperienziale guidato.

Le azioni di Orientamento professionale (supporti informativi sulle opportunità formative e lavorative; unità didattiche, moduli e stages di orientamento nei percorsi scolastici e di Formazione Professionale; consulenza e azioni di supporto decisionale individuali e collettive) sono realizzate dai Comuni, dalle Comunità montane, dalle Province che provvedono sia direttamente o tramite Enti da essi costituiti o partecipati o mediante convenzione con Enti con finalità statutaria di Orientamento professionale e dalle agenzie di Formazione Professionale.

La Legge prevede la delega alle Province in materia: di individuazione dei fabbisogni formativi (secondo le specifiche tecniche definite dalla Giunta Regionale), formulazione di proposte e pareri obbligatori sui Programmi triennali e sulle diret-

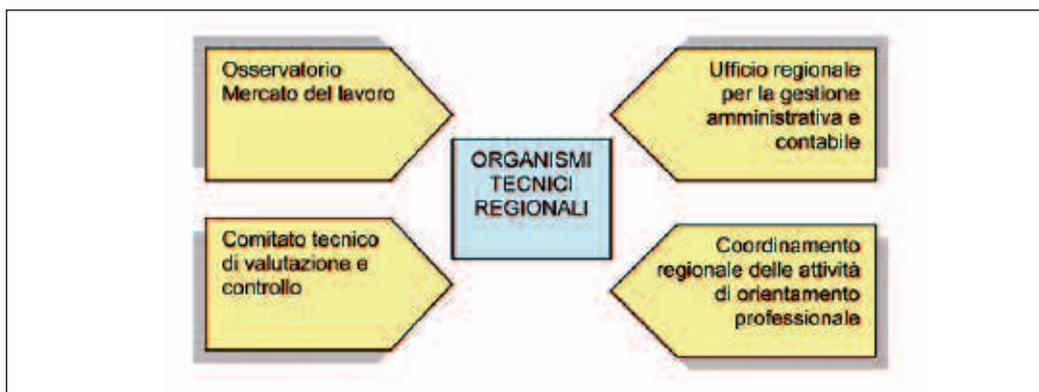
³⁸⁷ Alcuni dei criteri erano presenti anche nella L. n. 8/80 (progettualità, flessibilità, pluralismo) altri presenti nella vecchia Legge sono presenti nella nuova con denominazioni nuove (programmazione prima e organicità ora, apertura prima e concertazione ora), altri ancora compaiono solo nella nuova Legge (delega e integrazione).

tive annuali, approvazione e di progetti territoriali e dei piani Provinciali di politica del lavoro, riconoscimento dei corsi “liberi”, nomina delle commissioni di esame.

Il processo programmatico si realizza mediante tre tipi di documenti: Programma triennale (riguarda gli obiettivi e le strategie), Direttive annuali (riguarda modalità attuative del Programma triennale), Piano annuale (definisce interventi e soggetti attuatori). Soggetti attuatori e relativi requisiti sono, sostanzialmente, quelli previsti dalla Legge quadro. Cambia il nome delle loro strutture operative: non più Centri di Formazione, ma Agenzie formative. Grande rilevanza ha il tema della valutazione.

Regione Abruzzo - La L. reg. n. 111/95 è la seconda legge che la Regione approva dopo l’emanazione della Legge quadro nazionale. La precedente, la n. 63 del 1979, viene esplicitamente abrogata. Naturalmente l’una e l’altra normativa rimangono sulla scia della Legge quadro, ma nella Legge n. 111/95 si avverte il peso del dibattito e delle acquisizioni culturali dei decenni ’80 e ’90. Segnaliamo le differenze più importanti.

Figura n. 55 - *Organismi tecnici regionali (L. reg. n. 111/95 Abruzzo)*



Nella nuova Legge: a) non si parla più di delega, precedentemente affidata alle Comunità montane e non montane; b) vengono regolamentati sia la Formazione Professionale (iniziale, superiore e continua) che l’Orientamento professionale, le cui attività (formazione, informazione e consulenza), almeno sul versante pubblico, sono attuate dai Centri Regionali di Formazione Professionale; c) si insiste con particolare enfasi su “un sistema integrato”, nel senso che viene valorizzata la partecipazione (scambio di informazioni e conoscenze ma anche di progettazione comune di interventi) delle organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro, delle amministrazioni del Sistema Scolastico, delle Università, dei Centri di ricerca, degli attori della Formazione Professionale. Per promuovere il sistema integrato, la Legge prevede momenti di coordinamento e di gestione specifici. Infatti, per favorire e coordinare le interazioni di questa rete di soggetti si istituiscono e si riorganizzano specifici “Organismi tecnici regionali”: l’Osservatorio del Mercato del La-

voro, l'Ufficio regionale per la gestione amministrativa e contabile, il Comitato tecnico di valutazione e controllo (monitoraggio, valutazione ex ante, in itinere ed ex post, controlli di efficacia e di efficienza) e il Coordinamento regionale delle attività di Orientamento professionale (indirizzo e coordinamento dei centri pubblici di orientamento e di quelli organizzati da operatori e strutture private, cfr. Fig. n. 55). Sul piano gestionale, invece, si danno vita a Centri di interesse regionale per realizzare interventi di elevata qualità; Centri composti, anche in forma temporanea, almeno, da un'agenzia formativa, da un'Università, da un'impresa o associazione di imprese.

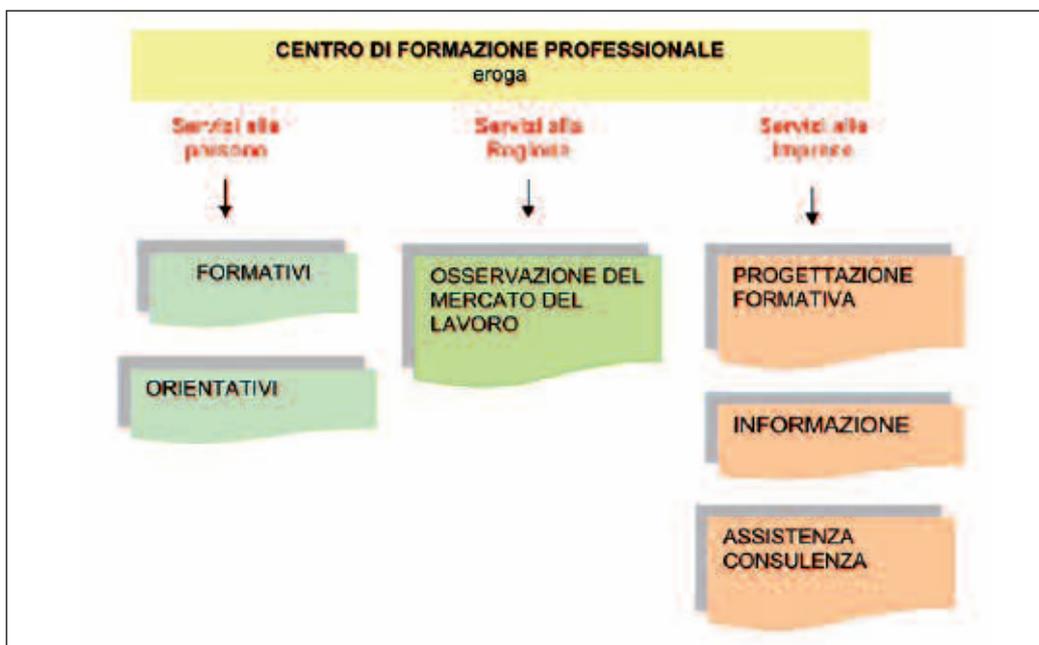
Regione Molise - La L. reg. n. 10/1995 *Nuovo ordinamento della formazione professionale*³⁸⁸ abroga e sostituisce la normativa emanata 12 anni prima, la n. 3/1985 *Disciplina della formazione professionale nel Molise*. In linea con le leggi regionali di "seconda generazione" la n. 10/95 prevede una programmazione unitaria delle politiche del lavoro: orientamento, formazione, osservazione del mercato del lavoro e misure per l'occupazione e l'imprenditorialità. Per le attività di orientamento, il Piano annuale stabilirà la possibilità di utilizzare i CFP pubblici e convenzionati. L'Osservatorio del Mercato del Lavoro viene costituito come sezione dell'Assessorato regionale alla formazione. A differenza dell'Abruzzo che recede dalla delega delle funzioni a soggetti sub-regionali, il Molise la introduce per la prima volta, affidandola alle due Province. Gli ambiti di competenza della Regione vengono così delimitati: oltre ai rapporti con autorità nazionali e internazionali, le spettano le funzioni relative alla programmazione, regolamentazione, indirizzo, coordinamento e valutazione, mentre alle Province sono riservate la gestione dei Centri di Formazione Professionale ex regionali, la vigilanza tecnica ed amministrativa sulle attività formative convenzionate, la nomina delle commissioni d'esame, la stipula e la revoca delle convenzioni con i soggetti attuatori.

Particolarmente dettagliate risultano le procedure per la pianificazione annuale delle attività: il processo inizia con l'emanazione di direttive sugli obiettivi (ripartizioni finanziarie per settori/aree produttive, per tipologie formative definite in relazione alle utenze e ai livelli professionali per provincia) e sulle modalità con le quali gli interventi formativi devono essere progettati ed attuati. Segue la proposta delle iniziative da parte dei soggetti attuatori mediante progetti, elaborati su formulari predefiniti dalla Regione, e la loro valutazione per accertarne la rispondenza agli obiettivi programmatici e alle specifiche esigenze socio-economiche territoriali, l'adeguatezza e fattibilità tecnica, la conformità alle direttive regionali e la congruità dei costi previsti. Le risultanze di tale processo valutativo costituiranno il Programma annuale. Per l'acquisizione di competenze imprenditoriali e manageriali, di alte specializzazioni o di ruoli professionali avanzati si può fa ricorso a imprese, Università, organismi di ricerca e di formazione, anche mediante la costituzione di

³⁸⁸ In B.U.R. MOLISE, del 01/04/95 n. 7.

appositi consorzi o società miste o società consortili. La legge allarga ulteriormente il panel di soggetti attuatori includendo anche gli istituti scolastici, da soli o in consorzio, anche insieme ad Enti e aziende per azioni formative destinate agli alunni ancora inseriti nella scuola media superiore o qualificati o diplomati. La L. n. 10/95 assume il modello di CFP agenziale, cioè di una struttura che non si limita alla erogazione degli interventi formativi, ma è anche in grado di realizzare sperimentazioni didattiche, attività di formazione a distanza, servizi per l’Orientamento professionale e per l’osservazione di fenomeni attinenti al mercato del lavoro, attività di progettazione formativa e di informazione, assistenza e consulenza sulle politiche formative ed occupazionali delle piccole imprese. La Legge, infine, prevede la costituzione di un consorzio aperto alla partecipazione delle Province e dei soggetti attuatori, per attività di studio ed erogazione di servizi nel campo delle politiche formative ed occupazionali. La quota di partecipazione della Regione non può essere inferiore al 51% del capitale iniziale.

Figura n. 56 - Servizi erogabili dal CFP (L. reg. n. 10/95 Molise)



6.3. Lettura sinottica della legislazione organica

Se si escludono la Legge della Provincia di Bolzano e quella delle Marche, gli altri provvedimenti esaminati possono essere considerati come leggi della “seconda generazione”³⁸⁹. Con questa espressione l’Isfol definisce un modello normativo delle

³⁸⁹ Cfr. volume II, p. 112.

leggi regionali, che pur rifacendosi necessariamente alla Legge quadro del 1978, tiene presente le acquisizioni del dibattito della seconda metà degli Anni '80 e dei primi Anni '90 (in particolare, come vedremo più avanti, una programmazione unitaria di tutto l'arco delle politiche attive del lavoro, la previsione di un'attività sistemica di monitoraggio-valutazione, la configurazione del CFP come sede di erogazione di una pluralità di servizi attinenti le politiche del lavoro). Non comprendiamo in questo gruppo di normative la legge marchigiana per la sua posizione singolare: acquisisce alcuni elementi della nuova cultura, ma per altri ripropone posizioni, a nostro avviso, "più attardate" e comunque nell'insieme non presenta in maniera sistematica gli elementi caratterizzanti le leggi di seconda generazione. Non includiamo in questa tipologia di leggi nemmeno quella Toscana. È vero che dà molto spazio al processo di valutazione, ma, per quanto riguarda quello di programmazione si limita a prevedere un blando "reciproco coordinamento" tra attività formativa e l'osservazione del mercato del lavoro, l'orientamento e l'aiuto all'occupazione. Un'annotazione preliminare importante, che vale per la produzione normativa, in genere, per quella della Formazione Professionale, in particolare. Nel corpus legislativo della Formazione regionale si verifica, in misura considerevole, uno scollamento tra norma e la sua effettiva applicazione. La Legge prevede comportamenti, procedure e istituzioni che non riscontriamo nella struttura e nella prassi delle Regioni. D'altra parte la stessa Legge quadro presenta ampie zone normative a cui non si è dato mai seguito. Alcuni esempi: la configurazione nuova dei CFP come erogatori di una pluralità di servizi afferenti le politiche del lavoro, presenti nei provvedimenti di Basilicata e Molise, ha avuto parziali ed effimere realizzazioni; i Centri di interesse regionale per realizzare interventi di elevata qualità dell'Abruzzo sono rimasti sulla carta.

6.3.1. Il rapporto Formazione Professionale e politiche attive del lavoro

La prima acquisizione riguarda il rapporto della Formazione Professionale nei confronti delle politiche attive per il lavoro, le politiche cioè che tendono a prevenire la disoccupazione mediante iniziative da parte delle istituzioni pubbliche per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo, inteso sia come lavoro dipendente sia come auto-impiego e quindi creazione di nuova imprenditorialità³⁹⁰.

³⁹⁰ BAGLIONI P., *Il ragno e la ragnatela: le politiche attive del lavoro a livello locale*, F. Angeli, Milano 1985; BORZAGA C., BRUNELLO G., *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma 1997; MONTANINO A., *Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: il ruolo della formazione professionale*, Centro studi Confindustria, Roma 1998; GRASSELLI P., MONTESI C. (a cura di), *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, F. Angeli, Milano 2010; CANTALUPI M., DEMURTAS M., *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione: esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna 2009; ALTIERI L., TOGNI D., *Valutazione e politiche attive del lavoro: esperienze in Emilia Romagna*, F. Angeli, Milano 2005; FANELLI N., *Le politiche attive del lavoro: analisi sociologico-giuridica di un caso di decentramento amministrativo*, Editrice Montefeltro, Urbino 1999.

In questa definizione i potenziali destinatari delle politiche attive sono tutti coloro che non sono ancora nella vita attiva³⁹¹.

Per meglio comprendere l'importanza di un approccio preventivo e quindi attivo, occorre, in primo luogo differenziarlo dal cosiddetto approccio curativo, quello, cioè delle politiche passive per l'occupazione. In modo particolare, nei decenni precedenti, nel nostro Paese, ma anche in altri Stati membri dell'UE, le politiche del mercato del lavoro si sono concentrate soprattutto sui sistemi di protezione sociale e sui meccanismi di sicurezza contro le perdite del reddito, mettendo in moto un meccanismo che alleviava i danni della disoccupazione per coloro che perdevano il lavoro, ma che tuttavia produceva inevitabilmente una situazione di disoccupazione a lungo termine. In questo modo, le risorse finanziarie erano destinate in maniera predominante, attraverso sussidi, alle politiche passive di sostegno della disoccupazione. Quindi politiche dispendiose e che comunque non intervenivano sulle cause prime, cioè i cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro. Progressivamente, però l'atteggiamento dell'Unione europea cambia e nel Trattato di Amsterdam³⁹², del giugno 1997, inserisce il nuovo capitolo "Occupazione", al fine di coordinare le politiche nazionali in tale materia³⁹³.

³⁹¹ Altre definizioni sono più selettive in quanto i destinatari esclusivi sono persone con particolari esigenze e difficoltà. In una parola gli "svantaggiati", cioè quelli che sono portatori di criticità occupazionali relative al loro status o al tempo trascorso di attesa del lavoro o all'età, così come apprezzati dalle diverse normative nazionali e regionali: LOMBARDI M. (a cura di), *Percorsi di integrazione degli immigrati e politiche attive del lavoro*, F. Angeli, Milano 2005; CHIAMBRETTO M.L., GENOVESE L., *Cooperazione sociale e politiche attive del lavoro: il diritto al lavoro per le persone svantaggiate*, Atti del Convegno svoltosi a Torino il 29 febbraio e il 1 marzo 1997 promosso da Regione Piemonte e Comune di Torino, F. Angeli, Milano 1998.

³⁹² I trattati sull'Unione Europea sono un insieme di trattati internazionali tra gli Stati membri che pongono le basi dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Essi danno vita alle varie istituzioni dell'Unione, alle loro procedure e agli obiettivi dell'Unione. Il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma, effettivo dal 1958) ed il Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht, effettivo dal 1993), costituiscono congiuntamente la base legale dell'UE. Essi sono pertanto conosciuti come trattati fondativi o trattati istitutivi; questi due trattati sono stati modificati diverse volte a partire dalla loro approvazione, per mezzo di trattati emendativi. Quello di Amsterdam si configura, quindi, come un Trattato emendativo.

³⁹³ La piena occupazione è sempre stata uno degli obiettivi della Comunità, già presente nel Trattato di Roma. Sin dal principio il Fondo Sociale Europeo (FSE) è stato uno strumento di sostegno volto a promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori. Tuttavia, prima del 1997, la cooperazione fra gli Stati membri consisteva soprattutto nella tradizionale collaborazione fra governi in seno a organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) piattaforme multilaterali di cooperazione europea e internazionale soprattutto in materia di mercato del lavoro. I problemi strutturali e le difficoltà macroeconomiche degli Anni '90 hanno fatto emergere l'esigenza di una risposta coordinata a livello europeo. Il "Libro bianco Delors" del 1993 sulla crescita, la concorrenzialità e l'occupazione ha costituito il primo passo verso una vera cooperazione a livello europeo. Sulla base di tale Libro bianco, il Consiglio europeo di Essen identifica cinque obiettivi chiave che gli Stati membri si impegnano a perseguire: "sviluppo delle risorse umane tramite la formazione professionale", "sostegno agli investimenti produttivi per mezzo di politiche salariali moderate", "miglioramento dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro", "individuazione di nuove risorse di occupazione attraverso iniziative locali e promozione dell'accesso al mercato del lavoro per alcune categorie specifiche come i giovani, i disoccu-

Su questa base i capi di Stato e di Governo avvieranno la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)³⁹⁴, nel corso del vertice di Lussemburgo³⁹⁵.

La SEO, dal punto di vista delle politiche attive, ha rappresentato una vera e propria svolta, perché ha posto come principio politico l'obiettivo della prevenzione e dell'attivazione precoce nelle politiche occupazionali e l'importanza di aiutare le persone

pati di lunga durata e le donne". Tuttavia gli obiettivi al centro della "strategia di Essen" erano di difficile realizzazione senza un fermo impegno da parte degli Stati membri. In tale contesto il nuovo capitolo relativo all'occupazione del Trattato di Amsterdam, pur preservando la competenza degli Stati membri nel settore della politica dell'occupazione, rafforza l'approccio comunitario in maniera globale per tutti gli Stati membri dà l'avvio ad una strategia coordinata per l'occupazione. La promozione di una manodopera qualificata e di un mercato del lavoro più reattivo ai mutamenti economici diventa una "questione di interesse comune". Il trattato costituisce anche il fondamento giuridico per l'istituzione di un comitato dell'occupazione e introduce il voto a maggioranza qualificata nei settori relativi all'occupazione, il che agevola il processo decisionale.

³⁹⁴ L'obiettivo della SEO è ridurre la disoccupazione in maniera significativa a livello europeo in cinque anni. La SEO istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che comprende in particolare una relazione congiunta annuale sull'occupazione, linee direttrici per l'occupazione che fungeranno da base per i Piani di Azione Nazionali (PAN) elaborati dagli Stati membri e le raccomandazioni del Consiglio dei Ministri destinate ai diversi Stati membri. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione è volto essenzialmente ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità: a) l'idoneità al lavoro: la lotta alla disoccupazione di lunga durata e la disoccupazione dei giovani, la modernizzazione dei Sistemi di Istruzione e Formazione, un monitoraggio attivo dei disoccupati proponendo loro un'alternativa nel campo della formazione o dell'occupazione (prima di raggiungere i sei mesi di disoccupazione per i giovani disoccupati e i 12 mesi per i disoccupati di lunga durata), la riduzione del 50% dell'abbandono scolastico, nonché l'attuazione di un accordo quadro fra i datori di lavoro e le parti sociali finalizzato all'apertura delle imprese alla formazione e all'acquisizione di un'esperienza; b) l'imprenditorialità: l'applicazione di regole chiare, stabili e affidabili volte alla creazione e alla gestione di imprese e la semplificazione degli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese (PMI). La strategia propone una significativa riduzione del costo derivante dall'assunzione di personale aggiuntivo, una semplificazione del passaggio al lavoro indipendente e della creazione di micro-imprese, lo sviluppo di mercati del capitale di rischio per facilitare il finanziamento delle PMI e la riduzione degli oneri fiscali che gravano sul lavoro entro il 2000; c) l'adattabilità: la modernizzazione dell'organizzazione, la flessibilità del lavoro, la predisposizione di contratti adattabili ai diversi tipi di lavoro, il sostegno alla formazione in seno alle imprese eliminando ostacoli fiscali e mobilitando aiuti statali per migliorare le competenze della popolazione attiva, la creazione di posti di lavoro duraturi e il funzionamento efficiente del mercato del lavoro; d) le pari opportunità: la lotta alle disparità uomo-donna e un maggiore tasso di occupazione femminile da raggiungere con l'attuazione di politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale, lavoro part-time, servizi di qualità di custodia dei figli. Inoltre la SEO propone agli Stati membri di facilitare il ritorno al lavoro, nello specifico per le donne. In modo particolare, la Strategia europea occupazionale, ha invitato gli Stati membri a coordinare le loro politiche in materia di lavoro intorno a quattro pilastri d'azione prioritaria (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità).

³⁹⁵ Il Consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo, tenutosi nel novembre 1997, ha sancito definitivamente la Strategia Europea rendendola operativa e dando il via ad una serie di indicazioni per gli Stati membri al fine di realizzare in ogni Paese un ciclo annuo di programmazione e controllo delle politiche occupazionali, noto come "processo di Lussemburgo". Questi elementi, nell'insieme, hanno permesso in concreto di avviare in Italia un modo diverso di fare politica per l'impiego, promovendo diversi strumenti, strategie, programmi e soluzioni innovative per attuare una politica preventiva. Sono da richiamare, a questo proposito, la riforma dei Servizi per l'impiego (decreto legislativo 469/97), il primo Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione (NAP) del 1998 predisposto secondo i principi del procedimento lussemburghese, l'avvio della programmazione FSE 2000-2006.

prima che siano disoccupate o al momento in cui lo diventano, piuttosto che occuparsi delle loro esigenze solo quando sono prive di lavoro per un certo periodo di tempo.

In che maniera le leggi regionali della seconda generazione fanno propria la prospettiva delle politiche attive del lavoro? Non tanto perché considerano la Formazione Professionale uno strumento di tali politiche. Infatti, questa visione era già presente nella Legge quadro, quanto perché allargano il loro spettro normativo anche agli altri strumenti delle politiche del lavoro, sia quando parlano di programmazione degli interventi sia quando parlano delle strutture chiamate a realizzare questi interventi. In questo secondo caso viene chiamata in ballo un'altra acquisizione del dibattito degli ultimi anni; acquisizione per la quale i CFP da struttura di erogazione di interventi formativi dovrebbero diventare strutture che erogano servizi anche relativi alle politiche attive del lavoro.

Ricordiamo che le leggi in esame individuano come strumenti delle politiche del lavoro, oltre alla Formazione Professionale, anche l'Orientamento e le misure incentivanti l'occupazione e la imprenditorialità. Qualche Regione annovera tra queste politiche l'osservazione del mercato del lavoro; qualche altra, più correttamente, considera la raccolta e l'analisi dei dati sulla domanda e sull'offerta di lavoro realizzata da appositi osservatori una operazione tecnica preliminare e funzionale alla adozione delle politiche attive.

Come evidenzia il Prospetto 26 tutte le leggi di seconda generazione di questo periodo prevedono che la programmazione, strategica e pluriennale o attuativa e annuale, comprenda interventi e attività sia della Formazione che dell'Orientamento professionale; Veneto, per prima, Liguria e Molise, poi, allargano lo spettro programmatico regionale anche alle misure per la occupazione e l'imprenditorialità e l'osservazione del mercato del lavoro. La Legge veneta esplicita questo disegno già dal primo articolo "Gli interventi [...] sono adottati in un quadro programmatico unitario".

Prospetto n. 26 - Politiche attive considerate nella programmazione regionale

| REGIONI | Formazione Professionale | Orientamento professionale | Misure per l'occupazione e l'imprenditorialità | Osservazione del Mercato del Lavoro |
|------------|--------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|
| Basilicata | | | | |
| Veneto | | | | |
| Piemonte | | | | |
| Lazio | | | | |
| Liguria | | | | |
| Abruzzo | | | | |
| Molise | | | | |

La Legge laziale apre con dichiarazioni solenni di principio sulle strategie della politica attiva del lavoro, considerate "quali settori d'intervento di un sistema unitariamente programmato", ma poi regola solo procedure e struttura dei piani della Formazione e Orientamento professionale.

Per quanto riguarda, invece i soggetti che realizzano gli interventi di politica attiva, la situazione prospettata dalle leggi regionali è più eterogenea. Il Veneto mantiene uno spettro molto ampio: i CFP possono realizzare anche attività di “informazione e orientamento al lavoro e di osservazione del mercato del lavoro”, “di assistenza e consulenza a favore delle imprese e di terzi” e per quanto riguarda più propriamente la Formazione Professionale anche la “sperimentazione didattica ed organizzativa”. Su questa scia si pone il Molise: i CFP possano realizzare oltre che interventi di formazione anche attività per l’Orientamento professionale, per l’osservazione di fenomeni attinenti al mercato del lavoro, ma anche di consulenza alle aziende sulle politiche formative ed occupazionali; il Lazio, più prudentemente, prevede la possibilità di affidare ai CFP interventi formativi e orientativi (ma mediante convenzione anche ad Enti pubblici e altri soggetti professionalmente idonei). Prima del Lazio si era messa su queste posizioni la Basilicata.

Prospetto n. 27 - Politiche attive realizzate nei CFP

| REGIONI | Formazione Professionale | Orientamento professionale | Misure per l'occupazione e l'imprenditorialità | Osservazione del Mercato del Lavoro |
|----------|--------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|
| Lazio | | | | |
| Veneto | | | Assist. e consul. az. | |
| Piemonte | | | | |
| Lazio | | | | |
| Liguria | | | | |
| Abruzzo | | CRFP | | |
| Molise | | | Inform. e consul. az. | |

6.3.2. La valutazione del Sistema

Un'altra grande acquisizione del dibattito di quegli anni viene recepita nelle Leggi che stiamo esaminando: la valutazione del Sistema della Formazione Professionale.

Il Veneto lega il tema a quello del programma triennale, da un punto di vista concettuale: “Nel processo di programmazione, la Regione adotta come modalità ordinaria la valutazione dell’efficacia ed efficienza degli interventi [...]” e da un punto di vista operativo-procedurale: “Al termine di ogni triennio, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale con la nuova proposta di programma una relazione sui risultati di quello precedente” (cfr. Fig. n. 57).

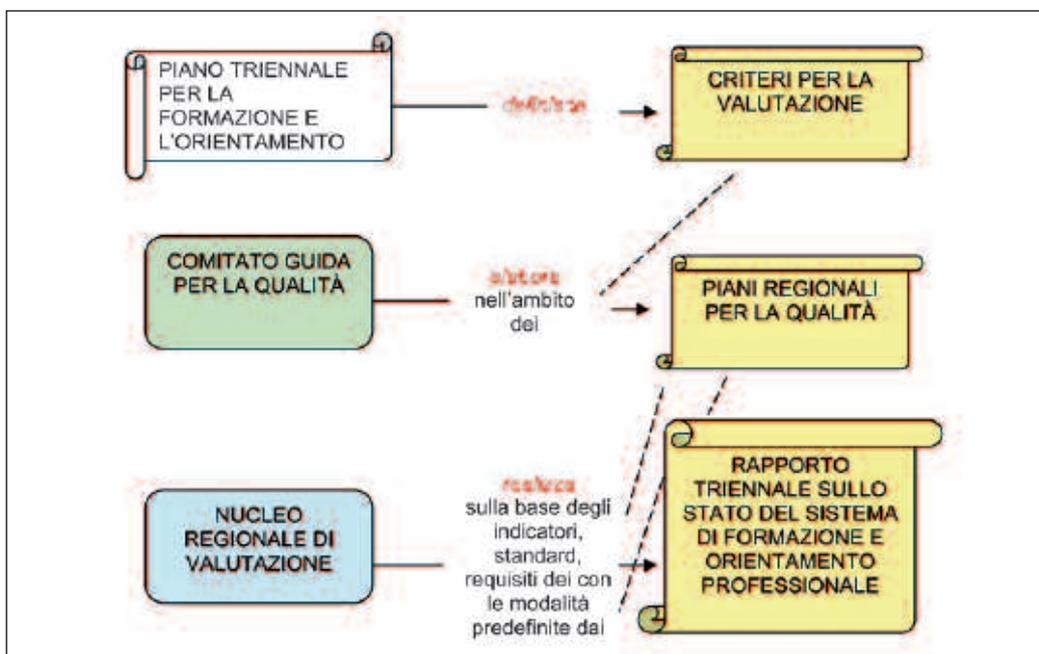
Sulla stessa lunghezza d’onda si pone la Basilicata che prevede la “valutazione di efficacia e di efficienza” dei “progetti organici” contenuti nei programmi triennali ed annuali. Per espletare tali compiti la legge lucana istituisce una apposita unità operativa.

Il Lazio negli articoli iniziali dichiara di voler disciplinare “il processo di programmazione-valutazione”. Di fatto, però, la normativa si limita a parlare di valuta-

zione: a) negli articoli relativi al Piano pluriennale, quando prevede a carico del Piano la individuazione di “criteri, metodi e parametri per la valutazione dell’efficienza e dell’efficacia delle iniziative formative[...]” (art. 4) e b) nell’articolo che si occupa di definire le “attività di formazione e studio” a supporto della qualità del sistema regionale, dove si prevedono “studi e ricerche per la definizione di criteri, metodi, parametri per la valutazione della efficienza e dell’efficacia delle iniziative formative” da realizzare da parte di soggetti pubblici ed Enti di ricerca (art. 11).

La Regione Liguria, sulla scia del Veneto, pone a carico di ogni Programma triennale l’operazione di valutazione del “precedente funzionamento del Sistema regionale di Formazione Professionale”, e in particolare “della corrispondenza tra risultati ottenuti e le esigenze del sistema economico”.

Figura n. 57 - Il processo di valutazione (L. reg. n. 63/95 Veneto)



La Legge della Regione Piemonte riserva al tema maggiore rilevanza, dichiarando la valutazione un asse portante dell’azione regionale (“L’azione di valutazione è centrale per il governo del sistema di formazione e orientamento professionale a tutti i suoi livelli”), stabilendone con chiarezza la prospettiva (“La valutazione assume come criterio fondamentale quello della qualità”) e specificandone gli oggetti (progetti, azioni, processi, strutture e professionalità operanti), individuandone le fasi con le relative finalità (“preventiva, con finalità di selezione-accertamento di prerequisiti; in corso di attuazione, con finalità di monitoraggio e vigilanza; successiva immediata, con finalità di verifica; successiva di medio periodo, con finalità di valutazione di impatto”).

La L. reg. n. 63/95, però non si limita a dichiarazioni di principio e di massima, ma avanza soluzioni operative organiche ed innovative: prevede, infatti, un soggetto che periodicamente provveda all'elaborazione dei modelli valutativi (il *Comitato Guida per la qualità*), sulla base dei criteri stabiliti dal Programma triennale e un soggetto che realizzi le operazioni di valutazione (il *Nucleo regionale di valutazione*). Il prodotto finale di questo laborioso processo di predisposizione di modelli, concettuali ed operativi, di raccolta di informazioni e di operazioni valutative è rappresentato dal *Rapporto triennale sullo stato del sistema di formazione e orientamento professionale*.

Anche la Legge abruzzese, L. n. 111/95, si preoccupa di individuare un soggetto che si occupi della valutazione del Sistema Formativo regionale. Ma, mentre la normativa piemontese affida il compito di elaborare i modelli valutativi e il compito di realizzare la valutazione a due strutture diverse, la L. reg. dell'Abruzzo individua nel Comitato tecnico di valutazione e di controllo il soggetto che svolge l'una e l'altra funzione. Funzione che riguarda tutto ciò che concerne "*monitoraggio, valutazione ex ante, in itinere ed ex post, nonché quelle relative ai giudizi di qualità e ai controlli di efficacia e di efficienza*". Il Comitato è presieduto da un dirigente della Regione, ed ha una struttura articolata in nuclei specializzati in relazione alle aree programmate di intervento.

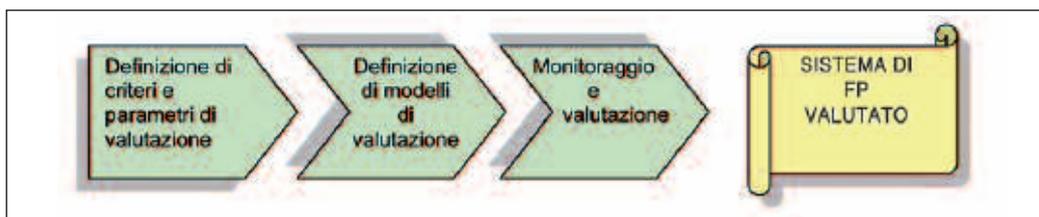
Annualmente il Comitato redige, insieme all'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro, un rapporto che valuta i risultati del Programma annuale. Tutta l'attività del Comitato ha come orizzonte di riferimento "*gli indirizzi generali per la valutazione degli interventi formativi*" definiti dal Piano pluriennale e i "*criteri uniformi specifici e le modalità uniformi per la valutazione dei progetti e la verifica delle attività e dei risultati*" specificati dal Capitolato d'onori, un documento tecnico-operativo, che accompagna il Piano Triennale.

Anche la L. n. 10 della Regione Molise dà rilevanza al tema (art. 11). Prevede, infatti, dopo un periodo di sperimentazione, "*una sistematica ed organica attività di monitoraggio sull'attuazione delle iniziative formative programmate e valutazione degli esiti delle attività formative*" specificandone la prospettiva "*sotto il profilo dell'efficacia, intesa come raggiungimento degli obiettivi prefissati e, come efficienza, intesa come rapporto tra obiettivi raggiunti e risorse impegnate*". La Legge abbozza anche un modello concettuale della valutazione di efficacia: "*riguarderà gli esiti occupazionali, la utilizzazione delle competenze acquisite durante la formazione nella prestazione lavorativa, le competenze professionali acquisite anche se non ancora esercitate*". A questa precisione concettuale non corrisponde, però, un'individuazione chiara dei compiti delle strutture chiamate dalla Legge ad occuparsi di valutazione. Infatti, in allegato alla Legge viene menzionato, nel nuovo organigramma del Settore Formazione Professionale, un Ufficio *Valutazione e monitoraggio*, ma senza che ne siano declinati i compiti (Allegato A) e tantomeno vengono definiti i rapporti funzionali tra questo Ufficio e il costituendo Consorzio, a prevalente capitale, regionale, a cui la Legge affida competenze in ordine a "*valutazione delle proposte for-*

mative, monitoraggio sull'attuazione delle iniziative e valutazione dei risultati ottenuti anche in relazione alle risorse impegnate".

Se disponiamo le posizioni espresse dalle leggi regionali nelle varie macrofasi in cui si articola un processo idealtipico della valutazione (definizione di criteri e parametri di valutazione, elaborazione di modelli di valutazione, attività di monitoraggio e valutazione, risultati prodotti (cfr. Fig. n. 58) si può notare i diversi livelli di maturazione del tema, almeno sul piano normativo, da parte delle Regioni che si sono dotate nel periodo considerato di una legge organica (cfr. Prosp. n. 28).

Figura n. 58 - Fasi di un processo di valutazione di sistema



Prospetto n. 28 - Soggetti che intervengono nel processo di valutazione del sistema

| REGIONI | Definizione di criteri e parametri di valutazione | Definizione di modelli di valutazione | Realizzazione dell'attività di valutazione | Output del processo di valutazione |
|------------|---|---|---|---|
| Basilicata | | | Unità operativa presso l'Ufficio Formazione Professionale | |
| Piemonte | Giunta regionale nel "Piano triennale per la formazione e l'orientamento" | Comitato Guida per la qualità | Nucleo regionale di valutazione | Rapporto triennale sullo stato del Sistema di Formazione e Orientamento Professionale |
| Lazio | Giunta regionale nel "Piano pluriennale della attività di formazione professionale" | Soggetti pubblici ed Enti di ricerca su incarico della Giunta regionale | | |
| Liguria | | | | Valutazione di sistema da parte del Programma triennale precedente |
| Abruzzo | Giunta regionale nel "Piano pluriennale" e "Capitolato d'onori" annuale | Comitato tecnico di valutazione e di controllo | Comitato tecnico di valutazione e di controllo | Rapporto sull'attuazione del Programma annuale |
| Molise | | Ufficio Valutazione e monitoraggio | Consorzio regionale | Sistematica ed organica attività di monitoraggio e valutazione |

Alcune, infatti, provvedono ad individuare il soggetto che realizza i compiti di tutte le fasi (Piemonte e Abruzzo), altre invece si limitano a far carico alla Giunta Regionale, nella predisposizione del Programma pluriennale, della definizione dei

criteri e a successive attività di ricerca la elaborazione di metodologie e strumenti di valutazione (Lazio), altri prevedono solo l'output finale del processo (Liguria), altri (Molise e Basilicata), infine individuano i soggetti senza specificarne con chiarezza le competenze.

Nonostante queste eterogeneità tutte le Leggi esaminate parlano di valutazione. E ne parlano per la prima volta. Le Leggi precedentemente in vigore nelle Regioni che stiamo considerando non utilizzavano mai il termine valutazione, (né la n. 27/79 della Liguria, né la n. 63/79 dell'Abruzzo, né la n. 8/80 del Piemonte), o lo usavano con significati e per contesti diversi (come la n. 10/90 del Veneto, che la riferisce ai processi didattici³⁹⁶ o la n. 14/79 del Lazio che la usa per connotare una relazione di fine attività da parte degli Enti)³⁹⁷, né termini o concetti che contenessero l'idea di un esame e di un giudizio "complessivo" delle attività realizzate e delle strutture utilizzate (cioè del sistema nella sua interezza) assumendo come criteri l'efficacia e l'efficienza.

7. Caratterizzazioni e connotazioni strutturali e funzionali del Sistema di Formazione Professionale regionale

7.1. I macrofenomeni che caratterizzano gli Anni '90

Per gli Anni '80 avevamo individuato due fenomeni come quelli che più hanno caratterizzato la Formazione Professionale di quel decennio: le diversità regionali che si sono consolidate in sistemi regionali e il processo di adultizzazione delle utenze.

Se cerchiamo di individuare i macrofenomeni maggiormente rappresentativi dei cambiamenti della cultura e della prassi della Formazione Professionale degli Anni '90, li ravvisiamo: nella importanza decisiva del FSE per la Formazione Professionale italiana tanto che si può parlare di una sua dipendenza culturale e finanziaria e nella nascita e prima implementazione di un Sistema di Formazione Continua per occupati.

7.2. La dipendenza culturale e finanziaria della Formazione Professionale italiana dalla Ue

La Formazione Professionale vive in questo decennio una situazione di fecondo travaglio. Una cosa è certa: la Formazione Professionale delineata dalla Legge quadro 845 non c'è più: o c'è sempre di meno. È, infatti, in forte evoluzione soprat-

³⁹⁶ Art. 22 "Nel certificato di frequenza dovrà essere indicato il tipo di iniziativa formativa di cui trattasi, la durata, le caratteristiche essenziali e la valutazione di profitto".

³⁹⁷ Art. 25 "Entro il mese di gennaio di ogni anno i suddetti enti presentano una relazione economico-finanziaria sull'attività dei propri centri, che comprenda: la valutazione generale dell'attività formativa svolta".

tutto a causa delle opportunità-sollecitazioni-condizionamenti del FSE, sempre più presente nelle attività e nella regolamentazione del sistema formativo professionale, tanto da poter parlare di una dipendenza (finanziaria e culturale) del nostro Paese nei confronti dell'Unione Europea.

7.2.1. La dipendenza finanziaria

Tale situazione di “dipendenza” della Formazione Professionale italiana dalla UE non è determinata da necessità istituzionali né prioritariamente da scelte di carattere politico-formative; ma è dovuta soprattutto a motivazioni di ordine tecnico-finanziario.

Le Regioni, infatti, per poter aumentare il volume delle iniziative e diversificare le tipologie, in misura crescente utilizzano le loro risorse (peraltro rimaste sostanzialmente invariate nel corso degli anni) come sponda pubblica, accanto a quelle messe a disposizione dal Fondo di Rotazione³⁹⁸, per poter utilizzare il cofinanziamento dell'Unione Europea.

In altri termini: aumentando le risorse del FSE le Regioni aumentavano la loro quota di cofinanziamento, attingendo alle risorse proprie o a quelle che derivavano loro dal Fondo di Rotazione

Ma se le risorse regionali sono utilizzate in maniera consistente, spesso in maniera prevalente, talvolta in maniera esclusiva come sponda al cofinanziamento in tutte le tipologie di offerta formativa, allora la formazione programmata e realizzata con il contributo del FSE diventa consistente, prevalente esclusiva. In altri termini il FSE non interviene solo su alcuni segmenti del volume di attività realizzato dalle Regioni, come avveniva nel passato, ma almeno nella maggior parte di esso.

Per misurare il fenomeno descritto si può ricorrere all'indice di dipendenza³⁹⁹, calcolato misurando l'incidenza delle attività dal FSE (e relativa quota di finanziamento regionale) sul totale delle attività approvate dalle amministrazioni responsabili.

L'indice di dipendenza del sistema di FP italiano dal FSE per quanto riguarda le azioni e i costi, assumendo come anno di riferimento il 1995, è illustrato nei Grafici 39 e 40.

Tale indice per l'intero Paese è pari al 61,3% in termini di azioni, e al 68,3% in termini di spesa; i valori salgono, però, al 69,6% e al 73,2% se si include anche la quota relativa ai POM.

La dipendenza dai finanziamenti comunitari presenta una variabilità non rilevante tra circoscrizioni geografiche, mentre differenze più marcate appaiono dal confronto tra le singole Regioni.

³⁹⁸ Il Fondo di Rotazione, istituito dalla Legge 183/87, è lo strumento con il quale lo Stato garantisce la copertura della quota parte nazionale degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Le risorse del Fondo – gestito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – sono ripartite tra le Regioni (ognuna intestataria di un conto corrente presso la Ragioneria Generale dello Stato) per la copertura delle rispettive quote di cofinanziamento.

³⁹⁹ Cfr. ISFOL, *Rapporto nazionale di valutazione del FSE (1994-1995)* F. Angeli, Milano 1977.

L'analisi con esclusione dei POM mette in evidenza i seguenti fenomeni:

- in 11 Regioni il grado di dipendenza dal FSE in termini finanziari è superiore al 90% ed in 4 di queste (tutte del Mezzogiorno) è pari al 100%;
- le Regioni (o Province) in cui il grado di dipendenza risulta più contenuto sono in prevalenza quelle a statuto autonomo o speciale, con eccezione della Lombardia che, ancora nel 1995, non aveva attivato se non in minima parte il FSE;
- il Mezzogiorno appare più «dipendente» dal FSE rispetto al Centro-Nord in termini di spesa (rispettivamente 71,8% e 65,8%).

Grafico n. 39 - *Indici di dipendenza dal FSE delle Regioni del Centro-Nord (valori % calcolati su azioni e costi)*

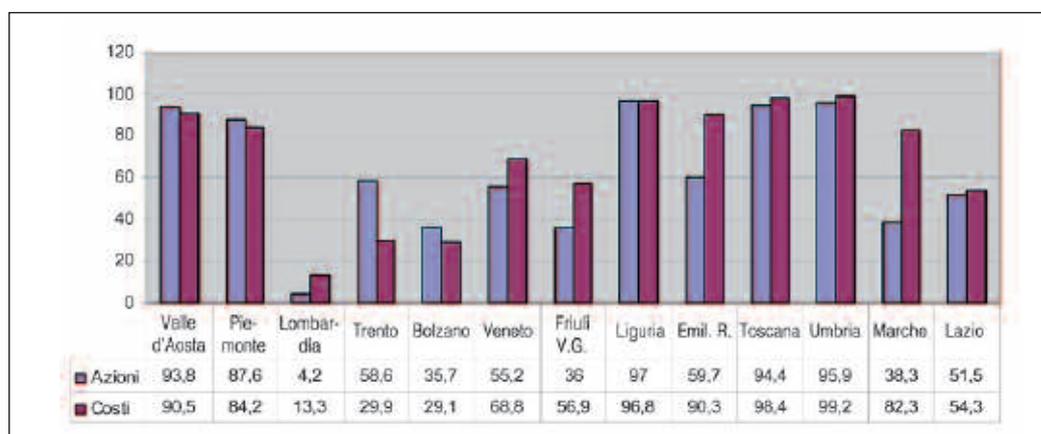
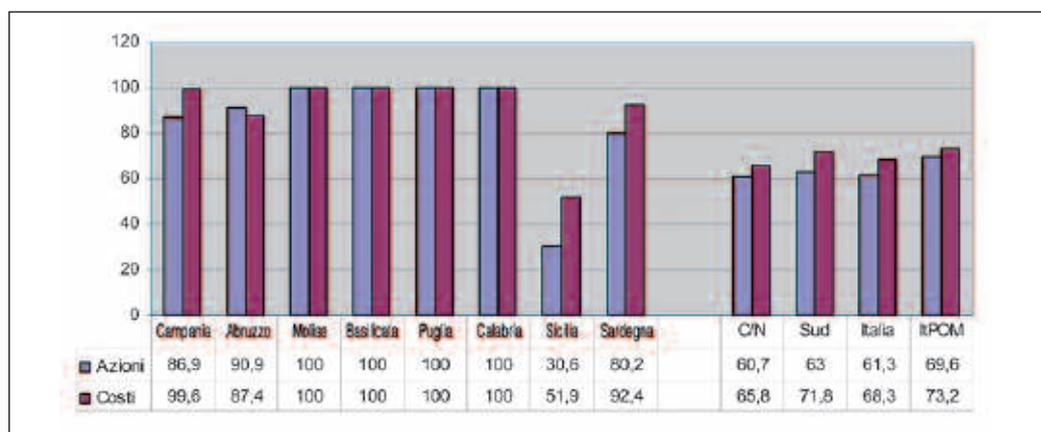


Grafico n. 40 - *Indici di dipendenza dal FSE delle Regioni del Sud, della circoscrizione Centro-Nord, della circoscrizione Sud e dell'Italia senza o con POM (valori % calcolati su azioni e costi)*

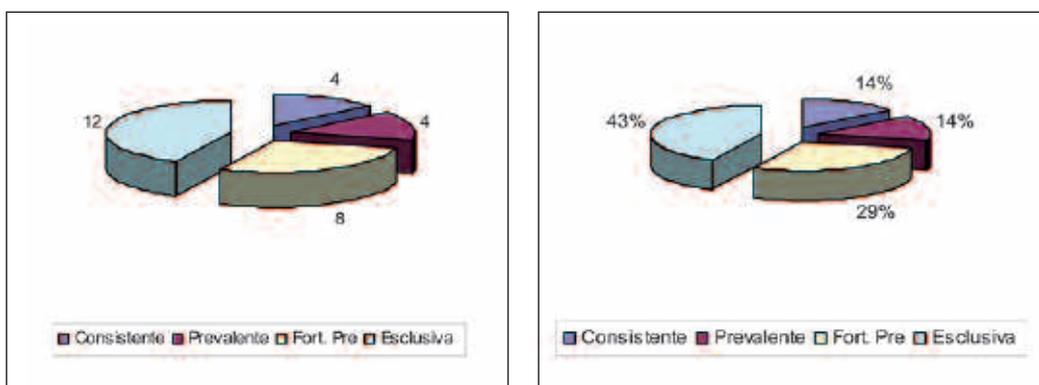


Se escludiamo la Lombardia, i cui valori bassissimi stanno ad indicare il perdurare di una fase di difficoltà amministrativa, seguita a vicende giudiziarie, le altre

Regioni o Province Autonome possono essere collocate in quattro categorie, che potremmo denominare “consistente”, se l’attività realizzata con il concorso del FSE si colloca nella fascia percentuale 30-50; “prevalente” per la fascia percentuale 50-75; “molto prevalente” nella fascia 75-99 e “esclusiva” per le Regioni che realizzano con il FSE tutta la loro attività.

Come illustra il Grafico 41 A) e B): 3 Regioni (Friuli Venezia Giulia, Marche e Sicilia) e la Provincia Autonoma di Bolzano rientrano nella prima categoria; 3 Regioni (Veneto, Emilia Romagna e Lazio) e la Provincia Autonoma di Trento rientrano nella categoria “prevalente”; la maggior parte delle Regioni, invece, si colloca nella terza (Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Campania e Sardegna) e infine, nella categoria “esclusiva” troviamo Molise, Basilicata, Puglia e Calabria.

Grafico n. 41 A) e B) - Distribuzione delle Regioni e Province in quattro categoria di indici di dipendenza. (A = V.A; B = V.%)



7.2.2. La dipendenza culturale

Naturalmente il FSE non eroga solo risorse finanziarie, ma indica precise scelte programmatiche e impartisce disposizioni regolamentari, o meglio lega le prime alle seconde. Il cofinanziamento è concesso, infatti, subordinatamente al rispetto di vincoli programmatici e procedurali.

L’insieme delle decisioni assunte con la riforma dei Fondi Strutturali del 1988 e con la sua revisione del 1993 nonché e i programmi e le iniziative comunitarie operative negli Anni ’90, non rappresenta solo la politica di Formazione Professionale della Comunità/Unione, ma costituisce un riferimento decisivo per il nostro Paese a tal punto da configurarsi sostanzialmente come il quadro programmatico-regolamentare da cui si fanno derivare le più importanti scelte di carattere contenutistico e procedurale che connotano i sistemi formativi regionali. Per questo abbiamo parlato di dipendenza culturale. Locuzione impropria se si tiene presente sia il contributo determinante dei paesi membri nella elaborazione dei Piani e dei programmi, sia la condivisibilità sostanziale delle scelte effettuate dalla UE; connotazione corretta, però, si constata, su un piano meramente fenomenologico, che le Regioni, alle quali

il nostro ordinamento costituzionale affida la competenza in materia di Formazione Professionale, hanno disegnato e debbono necessariamente disegnare le proprie programmazioni di attività ed i propri assetti sulle decisioni della Comunità, per cui mutamenti profondi e organici, anche se condivisi e partecipati, sono stati e sono indotti da sollecitazioni esogene alle Regioni stesse. Per misurare l’impatto della politica del FSE nei confronti del processo e di coinvolgimento nei confronti dei destinatari dei nostri sistemi regionali si possono utilizzare due tipi di analisi:

- osservare la presenza di disposizioni comunitarie che intervengono nelle diverse fasi del processo produttivo della Formazione Professionale (programmazione, orientamento, gestione, monitoraggio valutazione);
- rilevare le tipologie di destinatari delle offerte formative promosse con risorse finanziarie comunitarie.

Prospetto n. 29 - Presenza di disposizioni del FSE nei processi e fasi del ciclo della Formazione Professionale

| | PROGRAMMAZIONE | | | | ORIENTAMENTO | GESTIONE | | | VALUTAZIONE | | INFORMAZIONE |
|--|---------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------|-----------|----------------------|-----------|--------------|-------------|--------------|
| | sistemi informativi | Analisi fabbisogno macro | Analisi fabbisogno micro | progettazione standard | | strutture | formazione formatori | didattica | Monitoraggio | Valutazione | |
| FONDO SOCIALE EUROPEO | | | | | | | | | | | |
| OBBIETTIVO 4 | | | | | | | | | | | |
| - asse 1 | | | | | | | | | | | |
| - asse 2.c | | | | | | | | | | | |
| OBBIETTIVO 3 | | | | | | | | | | | |
| - Asse 5 | | | | | | | | | | | |
| INIZIATIVE E PROGRAMMI COMUNITARI | | | | | | | | | | | |
| NDW | | | | | | | | | | | |
| - sistemi | | | | | | | | | | | |
| - formazione | | | | | | | | | | | |
| - diffusione | | | | | | | | | | | |
| HORIZON | | | | | | | | | | | |
| - sistemi | | | | | | | | | | | |
| - diffusione | | | | | | | | | | | |
| YOUTHSTART | | | | | | | | | | | |
| - sistemi | | | | | | | | | | | |
| - formazione | | | | | | | | | | | |
| - occupazionali | | | | | | | | | | | |
| - diffusione | | | | | | | | | | | |
| ADAPT | | | | | | | | | | | |
| - asse 1 | | | | | | | | | | | |
| - asse 2 | | | | | | | | | | | |
| - asse 3 | | | | | | | | | | | |
| - asse 4 | | | | | | | | | | | |
| LEONARDO | | | | | | | | | | | |
| - asse 1 | | | | | | | | | | | |
| - asse 2 | | | | | | | | | | | |
| - asse 3 | | | | | | | | | | | |

La prima analisi (cfr. Prosp. n. 29) rileva la presenza di disposizioni del FSE e del Programma LEONARDO DA VINCI, anche se con diseguale insistenza, per tutte le fasi del ciclo, a dimostrazione della pervasività della normativa comunitaria

Prospetto n. 30 - Tipologie di utenze destinatarie di attività realizzate con il cofinanziamento del FSE

| | OB. 3 | OB. 4 | INIZIATIVE E PROGRAMMI COMUNITARI | | | | |
|--------------------------------|----------|----------|-----------------------------------|-----|---------|-------|----------|
| | | | YOUTHSTART | NOW | HORIZON | ADAPT | LEONARDO |
| GIOVANI | | | | | | | |
| I LIVELLO | | | | | | | |
| - Qualificati post-obbligo | | | | | | | |
| - A bassa scolarità | | | | | | | |
| - Immigrati | | | | | | | |
| - Nomadi | | | | | | | |
| - Minoranze | | | | | | | |
| - Famiglie monoparentali | | | | | | | |
| - Ex tossicodipendenti | | | | | | | |
| - Ex detenuti | | | | | | | |
| - Minori a rischio | | | | | | | |
| - Senzatekto | | | | | | | |
| - Zone urbane svantaggiate | | | | | | | |
| - Regioni in declino | | | | | | | |
| - Studenti IPS e ITS | | | | | | | |
| II LIVELLO | | | | | | | |
| - Diplomatici | | | | | | | |
| - Laureati | | | | | | | |
| FASCE DEBOLI | | | | | | | |
| DISABILI | | | | | | | |
| - Portatori di handicap | | | | | | | |
| - Non vedenti | | | | | | | |
| - Non udenti | | | | | | | |
| - Con difficoltà apprendimento | | | | | | | |
| - Pazienti psichiatrici | | | | | | | |
| SVANTAGGIATI | | | | | | | |
| - Immigrati | | | | | | | |
| - Rifugiati | | | | | | | |
| - Minoranze etniche | | | | | | | |
| - Detenuti o ex detenuti | | | | | | | |
| - Tossicodipendenti | | | | | | | |
| - Senzatekto | | | | | | | |
| - Svantaggiati aree rurali | | | | | | | |
| - Svantaggiati aree urbane | | | | | | | |
| - Nomadi | | | | | | | |
| - Sieropositivi | | | | | | | |
| - Famiglie monoparentali | | | | | | | |
| DONNE | | | | | | | |
| - Disoccupate | | | | | | | |
| - Disoccupate lunga durata | | | | | | | |
| - Occupate | | | | | | | |
| - Rientranti nel M.d.L. | | | | | | | |
| - Immigrate | | | | | | | |
| - Imprenditori | | | | | | | |
| - In lav. sottorappresent. | | | | | | | |
| - Apprendisti | | | | | | | |
| - Contrattisti F/L | | | | | | | |

(Segue)

(Segue)

| | OB. 3 | OB. 4 | INIZIATIVE E PROGRAMMI COMUNITARI | | | | |
|---|----------|----------|-----------------------------------|-----|---------|-------|----------|
| | | | YOUTHSTART | NOW | HORIZON | ADAPT | LEONARDO |
| OCCUPATI | | | | | | | |
| - Interessati da cambiamenti produttivi e organizzativi | | | | | | | |
| - Minacciati da disoccupazione | | | | | | | |
| - Con professionalità non spendibile a seguito di nuove normative | | | | | | | |
| - Responsabili (dirigenti, imprenditori) di PMI | | | | | | | |
| AGENTI DI CAMBIAMENTO E GESTORI DI SISTEMI | | | | | | | |
| - Formatori | | | | | | | |
| - Operatori pubblici FP | | | | | | | |
| - Agenti di sviluppo locale | | | | | | | |
| - Rappres. parti sociali | | | | | | | |
| - Operatori di collocamento | | | | | | | |
| - Operatori di orientamento | | | | | | | |
| - Operatori di parità | | | | | | | |
| - Respons. Risorse Umane | | | | | | | |
| - Ricercatori Oss. MdL | | | | | | | |
| - Operatori strutt. Form. | | | | | | | |
| - Insegnanti sistema Istr. | | | | | | | |

nei confronti di tutti i processi e fasi dei sistemi regionali. Abbiamo più volte sottolineato che la Formazione Professionale si sia nel tempo configurata come un sistema aperto a tutti i fabbisogni formativi, di giovani ed adulti, in qualsiasi momento si trovino del processo di transizione. Nel Prospetto 30 si dimostra come tutte le tipologie di utenza della Formazione Professionale regionale siano coinvolte in attività cofinanziate dal FSE, dai giovanissimi della formazione di prima qualificazione post-obbligo agli occupati, dagli studenti degli Istituti Professionali di Stato e degli Istituti tecnici ai disoccupati di lunga durata, dai portatori di handicap o comunque con svantaggi ai managers. Questa pervasività e onnipresenza del FSE rappresentano per i nostri sistemi regionali un fattore di innovazione radicale e organica. Come esempi della capacità di incidere e cambiare in profondità le logiche e le modalità di intervento della Formazione Professionale italiana analizziamo due ambiti, quello della tipologia di azione e quello del modello programmatico, prima e dopo le riforme del 1988 e 1993 del FSE.

a) *Un modo nuovo di fare formazione: dalla visione “corsuale” alla visione “pluriservizi”*

Per anni si è lamentata la subalternità, in termini di cultura ed in termini di riferimento, del sistema formativo regionale rispetto a quello scolastico. Le origini di una tale situazione (almeno se si circoscrivono gli avvenimenti all’arco temporale che inizia dal dopoguerra), possono essere collocate nei primi Anni ’50, quando l’“addestramento professionale” si apre all’utenza giovanile.

Inizia in questo periodo quel processo di omologazione dell'addestramento professionale sulla scuola e, in particolare, su quella più vicina per finalità e struttura: gli Istituti professionali di Stato.

Un processo per cui, con il tempo, le “monografie dei profili professionali” del Ministero del Lavoro sembrano una *editio minor* dei “programmi” della Direzione generale dell'Istruzione Professionale del Ministero della Pubblica Istruzione.

Il primo CCNL degli operatori della Formazione Professionale convenzionata (1971) contribuisce in maniera determinante alla “scolasticizzazione” del Sistema di Formazione Professionale (locuzione che sostituisce quella di addestramento, senza dubbio meno corretta, ma che soprattutto aveva il torto di avere una connotazione “plebea”) sia istituendo la “carriera del formatore” (non più un esperto del settore prestato alla formazione, ma un tecnico disciplinare in pianta stabile), sia regolamentando l'attività didattica secondo paradigmi organizzativi tipicamente scolastici (orari settimanali delle lezioni, ecc.).

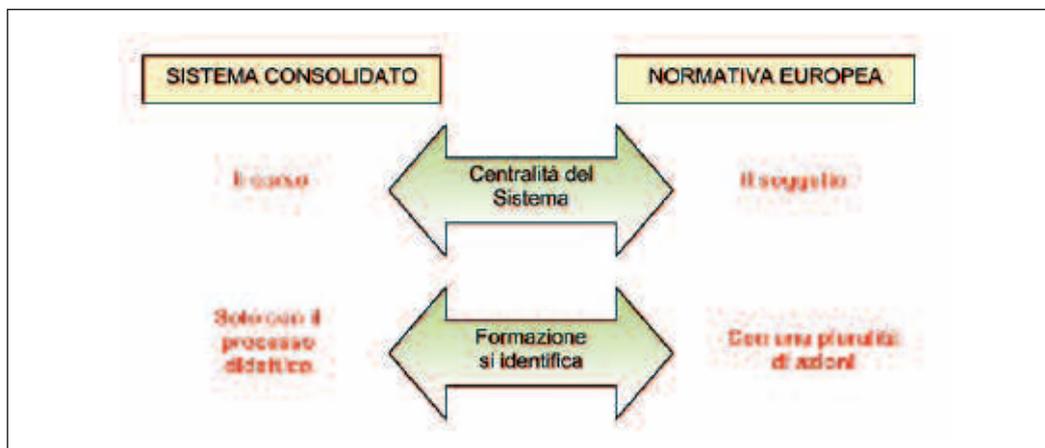
Ne derivava l'immagine di un CFP come di una piccola scuola, con un organigramma che vedeva al vertice il direttore e sotto, a pettine, i formatori.

Negli Anni '80 si registra una inversione di tendenza; appaiono, infatti, i primi fermenti – deboli peraltro – di segno contrario al processo di scolasticizzazione. Un primo segnale possiamo coglierlo nella contrattualistica degli operatori della Formazione Professionale dove l'impegno dei formatori non poggia più su orari settimanali ma si realizza all'interno di un monte ore annuo.

Un altro segno è rappresentato dalla forte insistenza sulla pubblicistica dello stage come momento di recupero della dimensione operativa e rottura dei ritmi della formazione d'aula.

Va registrato però che le sollecitazioni culturali e le previsioni contrattuali hanno avuto una scarsa incidenza sulla prassi formativa quotidiana, segnata, ancora, pesantemente da ritmi scolastici e dalla formazione d'aula.

Figura n. 59 - *Innovazioni apportate dal FSE*

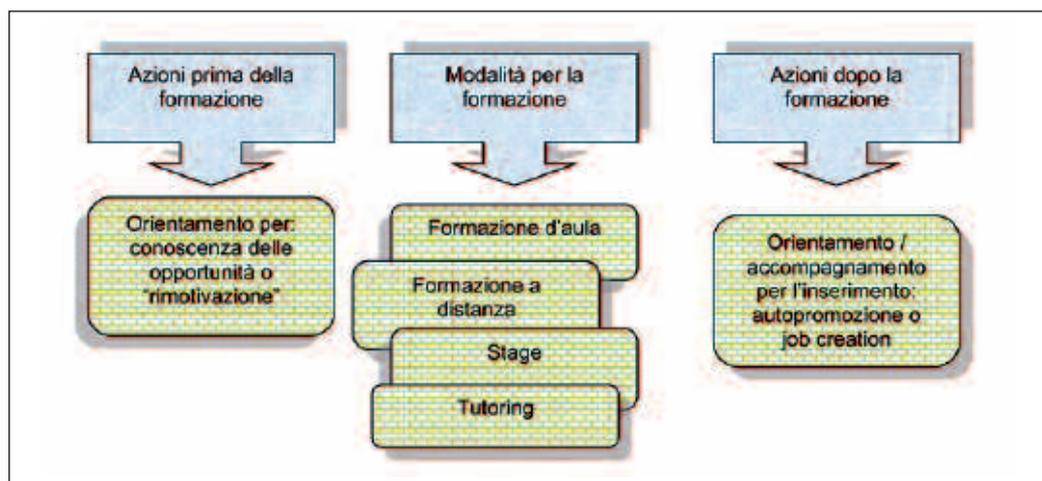


Al di là dei risultati ottenuti, però, è palese l'insufficienza culturale per una fondazione epistemologica della Formazione Professionale; si intuisce che non è scuola, ma si stenta a riconoscerci una autonoma fisionomia.

La riforma dei Fondi Strutturali del 1988 porta un contributo determinante per una nuova impostazione del problema:

- quello che è definito Sistema di Formazione Professionale è chiamato ad erogare non solo formazione ma anche orientamento e aiuto all'occupazione;
- le prospettive non indica solo un allargamento di opportunità-servizi ma cambia i punti di riferimento di costruzione del sistema stesso: la centralità non è più il corso, ma l'utente che deve entrare nella vita attiva e che può avere necessità: di formazione, di orientamento (nella duplice accezione di "rimotivazione" o come conoscenza delle "opportunità"), di un aiuto finanziario (al datore di lavoro) per ammortizzare l'improduttività di un rapporto di lavoro iniziale, di azioni di orientamento/accompagnamento per l'inserimento lavorativo, di azioni di start-up per iniziative di autopromozione o creazione di impresa, di aiuti finanziari per la *job creatio* (cfr. Figg. n. 59 e n. 60).

Figura n. 60 - Pluralità di servizi erogabili da un CFP



La formazione, inoltre, non è solo processo didattico d'aula ma è anche formazione a distanza, è tutoring, è stage. Questa visione, che riscatta l'immagine di una formazione identificata solo con un processo didattico e le dà uno spettro operativo meno circoscritto, rappresenta il punto di partenza per l'elaborazione di una cultura autonoma della formazione e per la destrutturazione dei precedenti assetti del sistema formativo-professionale esemplati su quelli scolastici.

Se si coniugano tutte queste possibilità relative al "prodotto" erogabile si ha un quadro della gestione del sistema ben lontano dall'immagine del CFP-facsimile di una scuola.

Questo, che forse è l'aspetto più dirompente della normativa UE, rappresenta anche l'aspetto meno "recepito" inizialmente dalla nostra Formazione Professionale degli Anni '90: i programmi operativi a titolarità regionale approvati in sede UE, infatti, rivelano una drastica riduzione del *range* delle opzioni possibili previste dai Quadri Comunitari di Sostegno e dai Documenti Unici di Programmazione, in termini di tipologia di azioni.

b) *Un modo nuovo di programmare: dall' "allocazione amministrativa delle risorse" alla "programmazione per obiettivi"*

In secondo luogo, le procedure per l'accesso al FSE hanno proposto un modo nuovo di fare programmazione. Il FSE accetta di cofinanziare attività formative solo se queste rientrano in macro-obiettivi precedentemente definiti sotto il profilo tipologico, territoriale e finanziario. Questo modo nuovo progressivamente soppianta concettualizzazioni presenti nella legislazione e procedure utilizzate nelle prassi delle Regioni (concettualizzazioni e procedure, peraltro, contraddittorie).

Le concettualizzazioni che vengono superate nella normativa regionale, sono quelle che affidano alla Regione la responsabilità dell'intero processo programmatico, sia nella fase della pianificazione strategica (analisi macro dei fabbisogni regionali e conseguente fissazione degli obiettivi), sia in quella della programmazione attuativa (analisi micro dei fabbisogni e conseguente definizione degli interventi da realizzare, dove e da chi...). Ma in effetti mancando un quadro generale di riferimento entro il quale proporre iniziative formative, le procedure adottate dalle Regioni si limitano a selezionare e ad erogare le risorse finanziarie all'offerta formativa proposta dai soggetti gestori in base a criteri discrezionali e contingenti, per i quali spesso la titolarità di chi propone conta più della qualità della formazione richiesta.

Il modello programmatico "per obiettivi" adottato dal FSE, per le esigenze di carattere tecnico-finanziario prima richiamate tende progressivamente a diventare l'unico modello di processo programmatico regionale. La sua adozione comporta cambiamenti a catena: cadono, infatti, sia la tradizionale distinzione delle attività in base alle diverse fonti finanziarie, sia la diversità delle tipologie (formazione a carattere consolidato e a carattere progettuale), sia la diversità degli atti programmatici (piano ordinario e piano di FSE).

Il nuovo modello di programmazione tende anche a far cadere o comunque mette in crisi l'organizzazione del governo regionale in materia di politiche del lavoro da una parte e delle politiche formative dall'altra senza interazioni o collegamenti tra loro.

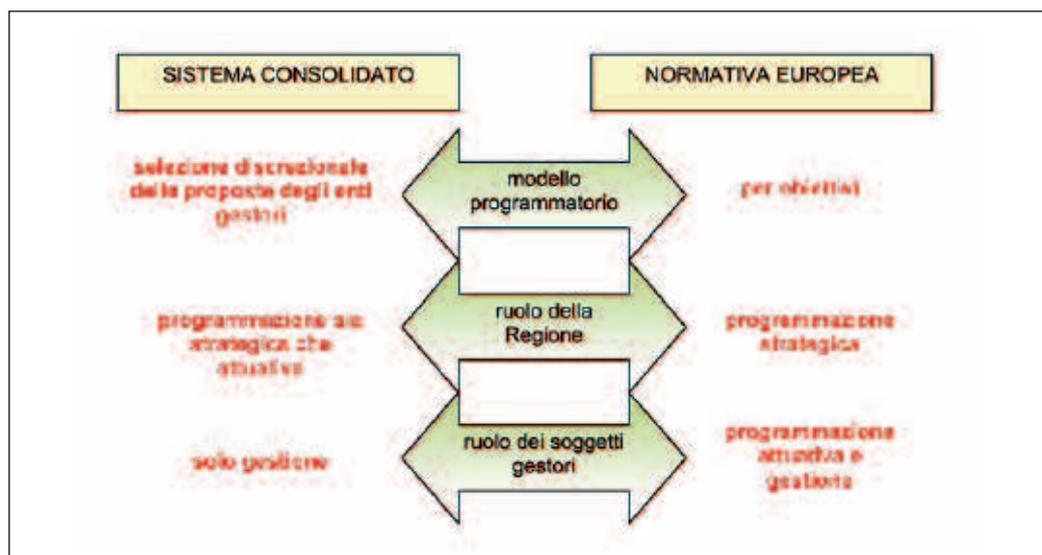
Le sollecitazioni che vengono dall'Europa, infatti, sono per una programmazione unica o comunque unitaria (cfr. Fig. n. 61).

Le considerazioni precedenti riguardano il soggetto pubblico; ma notevoli anche gli input che gli atti comunitari forniscono circa il ruolo dei soggetti attuatori al processo programmatico.

Questi non vengono visti solo come realizzatori dell'intervento, ma anche come soggetti in grado, per la loro presenza sul territorio, di leggere e rappresentare neces-

sità formative di realtà economiche e sociali quotidianamente contattate e condivise. Tale logica, presente, soprattutto, nel programma operativo dell'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE, si pone in aperto contrasto con la visione classica della Formazione Professionale del nostro Paese, per la quale alla Regione spettava, in esclusiva, la programmazione, e all'Ente di Formazione la gestione. Il FSE, infatti, riconosce a tali Enti una valenza anche programmatica che si concretizza nell'analisi del fabbisogno a livello locale e nella progettazione formativa.

Figura n. 61 - *Innovazioni apportate dal FSE per il processo programmatico*



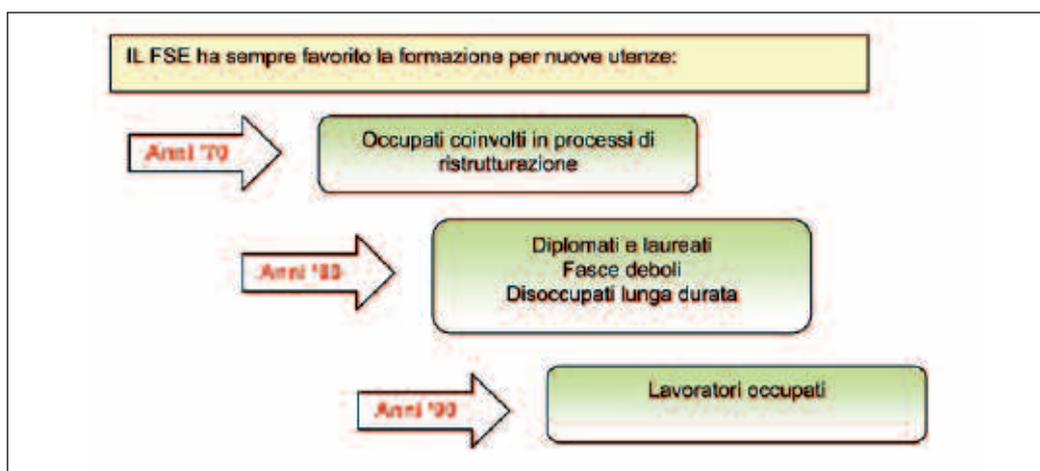
7.3. *Nascita e prima implementazione di un Sistema di Formazione Continua*

L'apporto del FSE è intervenuto anche nel far sì che la Formazione Professionale abbia potuto nel tempo allargare il suo spettro operativo a nuove utenze oltre quella tradizionale della prima formazione post-obbligo. È stato così negli Anni '70 ed avviene così anche negli Anni '90. Negli Anni '70 il FSE contribuisce a sostenere la riqualificazione del personale occupato coinvolto in processi di ristrutturazione e riconversione. Nella prima metà degli Anni '80 il FSE consente l'espansione della formazione per diplomati e laureati, in conseguenza di una nuova consapevolezza che la formazione rappresenti un fattore strategico dello sviluppo del sistema produttivo. Nella seconda metà del decennio il FSE favorisce la formazione per le fasce più a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, a seguito soprattutto dell'acquisizione di una cultura di pari opportunità.

Con la regolamentazione comunitaria 1994-99 (Ob. 4 e ADAPT) il FSE, negli Anni '90, consente lo spostamento del focus dell'attenzione sulla Formazione Continua; si rivolge, infatti, ai lavoratori già occupati presso le imprese, con particolare

attenzione alle piccole e medie, sia perché esse rappresentano la parte maggiore del tessuto produttivo italiano, sia perché appaiono oggi più distanti dalla logica e dalla pratica dei processi di formazione continua.

Figura n. 62 - *Espansione delle utenze della Formazione Professionale regionale favorita dal FSE dagli Anni '70 agli Anni '90*



7.3.1. “L’anello mancante della formazione continua”

Nel 1992, il Censis, nel suo Rapporto annuale⁴⁰⁰, titolava un paragrafo della sezione dedicata ai Processi formativi “L’anello mancante della formazione continua”⁴⁰¹.

In effetti ciò che mancava in Italia non erano gli interventi di Formazione Continua. Infatti, negli Anni '80 e all’inizio del decennio si poteva registrare un numero significativo di attività formative professionalizzanti per occupati realizzate da una pluralità di soggetti quali le imprese, le Università, le società di consulenza ma

⁴⁰⁰ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1992*, F. Angeli, Milano 1992, p. 107.

⁴⁰¹ In materia di Formazione Continua, tra gli altri, cfr. AA.VV., *Educazione permanente. Orientamenti concettuali, operativi e istituzionali*, Quaderni Regione Lombardia, nn. 54-55; AMBROSINI M., *Le risorse umane*, in AA.VV., *L’impresa condivisa*, Ipsoa, Milano 1990; AMIETTA P.L., *Learning organization. Che cosa deve apprendere l’organizzazione*, in Rivista Aif, n. 7, 1989; Atti del convegno nazionale, *L’Educazione degli adulti: prospettive per gli anni novanta*, Firenze 1989; BOBBA L., TAMBORLINI A., BOCCA G., *Transizione, orientamento, formazione permanente*, in Osservatorio Isfol, n. 3, 1990; DE MASI D. (a cura di), *Verso la formazione post-industriale*, F. Angeli, Milano 1993; FORTER-CONF-COMMERCIO, *La formazione professionale continua nel commercio al dettaglio in Italia*, Tipografia Settevene, Roma 1994; INFELISE L., *La formazione in Impresa: nuove frontiere in Europa*, F. Angeli, Milano 1994; INFELISE L., *La formazione continua in Italia: esigenze e prospettive di sviluppo*, in Professionalità, n. 9, 1992; ISFOL, *Formazione professionale contrattata e politiche delle risorse umane*, F. Angeli, Milano 1990; ISFOL, *Offerta di formazione professionale per adulti*, F. Angeli, Milano 1990; OSBAT L., *Tendenze innovative nella formazione continua*, F. Angeli, Milano 1985; PELLEGRINI C. (a cura di), *Analisi della politica contrattuale nel campo della formazione continua*, F. Angeli, Milano 1994.

anche dal Sistema Formativo regionale. Infatti, secondo le rilevazioni Isfol sulle attività programmate dalle Regioni nel 1990-91 gli adulti coinvolti in azioni di qualificazione riqualificazione aggiornamento specializzazione erano circa 130.000 (quasi il 35% di tutti gli allievi di quell'anno) la maggior parte dei quali persone occupate⁴⁰².

Ciò che mancava quindi nel nostro Paese non erano le attività, ma un Sistema di Formazione Continua, intendendo per sistema “*un insieme coordinato e intenzionalmente orientato di parti che si muovono verso determinati obiettivi comuni all'interno di un quadro normativo di riferimento unitario*”⁴⁰³.

Perché un insieme di attività costituisca un sistema occorrono, dunque, almeno due elementi:

- obiettivi comuni raggiungibili solo se si ha una stessa identità espressa da una definizione chiara per cui quell'insieme di interventi non è confondibile e riducibile ad altri;
- un quadro normativo, che prima di essere un fenomeno che ne regola il funzionamento, rappresenti una legittimazione sociale.

Nei primi anni del decennio, nonostante un ricco e articolato panel di iniziative, la Formazione Continua non ha né una definizione certa e condivisa né una normativa di riferimento.

Non è ancora chiaro che cosa essa sia: incerta la sua definizione e confusi i confini con altri sistemi formativi. In un testo di quegli anni⁴⁰⁴ si legge:

Oggi, in Italia, non è possibile parlare di un unico fondamento concettuale al termine formazione continua: su questi aspetti è in corso una discussione e le opinioni non sono ancora concordi. Infatti si assiste ad una progressiva diffusione del termine, utilizzato però con significati contrastanti negli stessi testi normativi⁴⁰⁵, mentre risultano carenti gli sforzi per una sua chiarificazione. Si tratta, in ogni caso, del normale processo che precede la sintesi e traduzione in “idee e linguaggi condivisi” di prassi e culture che hanno origini diverse. Il tempo per questo sembra essere maturo.

⁴⁰² Cfr. ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, Roma 1991, p. 11 e 18. L'Isfol fa riferimento alla categoria “adulti” senza fare distinzione tra occupati e non. E in effetti gli allievi in percorsi di qualificazione (30.000) potrebbero essere occupati e non, ma i 100.000 dei percorsi di riqualificazione aggiornamento e specializzazione sono senz'altro nella quasi totalità occupati.

⁴⁰³ ISFOL, *La formazione continua in Italia*, F. Angeli, Milano 1994, p. 20.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 33.

⁴⁰⁵ Nel DPR 616/77, art. 35. “[...] i servizi e le attività destinate [...] al perfezionamento, alla riqualificazione [...] professionale, per qualsiasi attività professionale, per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente [...]”; nella L. 845/78 art. 2 “(attività) finalizzate alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, all'aggiornamento e alla specializzazione, in un quadro di formazione permanente”; nella L. n. 236/93 “Interventi di formazione continua a lavoratori occupati (...), interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti [...] nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità”.

Per il Censis, nel 1992, il termine Formazione Continua comprendeva tutte quelle attività formative che non si collocavano nella formazione iniziale (post-obbligo, post-diploma, post-laurea) e che avevano come potenziale utenza i lavoratori occupati, i disoccupati e per alcuni versi, i soggetti al primo inserimento occupazionale⁴⁰⁶. E la L. n. 36/93, che, come vedremo, avrà un grande ruolo nello sviluppo della Formazione Continua, la definirà ancora come un'offerta formativa destinata ad occupati, occupati a rischio (lavoratori in CIGS) e non occupati (già impegnati in Lavori Socialmente Utili); ma aggiunge una specificazione importante: la Formazione Continua non è solo quella promossa dalle aziende, ma anche quella a cui il lavoratore partecipa per autonoma scelta. Acquisizione culturale fondamentale, perché configura la Formazione Continua non più come opportunità per le aziende, ma anche come risorsa personale del lavoratore, non più (solo) come formazione aziendale, ma (anche) come un segmento della formazione lungo l'arco della vita di ogni persona. Da questa definizione, comunque, che comprendeva occupati e disoccupati, progressivamente si va verso l'accezione francese di Formazione Continua come formazione di soli occupati. Accezione che si consolida progressivamente fino a stabilizzarsi nel dibattito e nella letteratura del nostro Paese verso la fine degli Anni '90. Per quanto riguarda la mancanza di una legislazione specifica, occorre notare che una legge è frutto di una maturazione culturale condivisa di alcuni valori. Nel nostro caso il valore è quello precedentemente enunciato: la Formazione Continua è una risorsa e un fattore di sviluppo per il sistema produttivo e per le persone e quindi è un fenomeno in cui convergono interessi tra sistema sociale (i singoli o le famiglie) e sistema economico (le imprese). E in Italia questo valore ha tardato ad affermarsi per diversi fattori⁴⁰⁷:

- 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) e quella realizzata dalle imprese;
- 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;
- la sostanziale resistenza delle imprese ad un approccio positivo alla formazione e sviluppo del proprio personale e la netta e teorizzata distinzione operata tra formazione (quella manageriale e quella tecnico-specialistica) e addestramento;
- 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.

Sempre nei primi anni del decennio è evidente il gap tra l'Italia e i principali partners europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) dove lo sviluppo e

⁴⁰⁶ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1992*, op. cit., p. 110.

⁴⁰⁷ ISFOL, *La formazione continua in Italia*, op. cit., p. 21.

il consolidamento di un Sistema di Formazione Continua poteva contare sul protagonismo dei soggetti pubblici, che si proponevano nel doppio ruolo di soggetti regolatori del negoziato tra le parti sociali e di attori nella definizione delle strategie d'azione (secondo la triangolazione Stato-impresa-rappresentanze degli occupati).

Prospetto n. 31 - *Quadro legislativo e accordi sui diritti alla FC in cinque Paesi comunitari*

| ITALIA | GRAN BRETAGNA | GERMANIA | SPAGNA | FRANCIA |
|--|--|--|--|--|
| DIRITTI ACQUISITI | | | | |
| Non esiste una norma specifica che garantisca ai lavoratori il diritto alla FC. I CCNI hanno da tempo previsto per i lavoratori la possibilità di fruire di un monte ore annuale per la formazione generale (150 ore) e, in alcuni dei più recenti anche per quella professionale (120/150 ore). | I datori di lavoro sono obbligati per legge a fornire la formazione necessaria e ad assicurare la sicurezza e la salute sul lavoro. In alcune professioni i lavoratori devono ricevere una formazione come condizione per l'assunzione. Esiste un diritto per legge dei rappresentanti sindacali a ricevere una formazione iniziale (investors in People) con premi per chi rispetta le norme. | Tre leggi fondamentali sulla FPC a livello statale: - Legge sulla Formazione Professionale. - Legge sulla promozione del lavoro. - Legge sull'apprendimento a distanza. | La Legge n. 8/1980 riconosce il diritto alla formazione professionale durante l'orario di lavoro. Le modalità e i mezzi di attuazione sono determinati da accordi collettivi. | Legge del 31/12/91: obbligo per i datori di lavoro a finanziare la FC. Negoziato sulla formazione a livello di settore; soppressione dell'obbligo a negoziare che non sia stato concluso un accordo a livello di settore; definizione di un programma pluriennale di formazione. |
| QUADRO DI NEGOZIATO | | | | |
| Accordi collettivi a tutti i livelli. | Specifico per ogni impresa. | In 200 accordi collettivi è presente la FPC. | In base alla Legge n. 8/1980 le misure per l'esercizio del diritto alla formazione devono essere fissate da accordi collettivi. | Il negoziato tra tutte le parti è continuo nella FC francese, a livello di autorità pubbliche e a livello di parti sociali. |
| DEFINIZIONE DEI DIRITTI | | | | |
| Non esiste uno strumento normativo. Accordi contrattuali in alcuni settori, per iniziativa delle parti. | È compito dei datori di lavoro definire i diritti nel contesto dei contratti. È riconosciuto ai lavoratori il diritto a un numero minimo di giorni di FP a seconda del settore. | È riconosciuto ai lavoratori il diritto a un numero minimo di giorni di formazione all'anno, a seconda del settore. | La Legge n. 8/1990 definisce il diritto di: a) sostenere gli esami; b) organizzare la giornata di lavoro in modo da seguire corsi di FP; c) partecipare alla FP con protezione del posto di lavoro. | È riconosciuto ai lavoratori il diritto: alla formazione; al congedo individuale di formazione; alla qualifica; alla definizione della carriera. |

Fonte: Commissione delle Comunità Europee - Task Force, risorse umane, 1992

Il Prospetto 31 descrive l'insieme degli strumenti normativi adottati dai 5 grandi Paesi della Comunità Europea, fornendone una comparazione sinottica secondo tre diverse prospettive:

- i diritti acquisiti su base normativa;
- la struttura dei diversi quadri di negoziato, descrivendo come la normativa viene tradotta nella contrattazione delle parti;
- la definizione reale dei diritti derivanti dall’impatto della normativa esistente sul sistema di contrattazione e sugli accordi di settore e categoria.

Come si può constatare l’Italia è l’unico tra i Paesi considerati a non garantire una regolamentazione della materia, rinunciando, così, a quel ruolo propulsore che il soggetto pubblico può svolgere nell’indirizzare promuovere e sostenere la funzione strategica della FC.

7.3.2. “Verso un sistema di formazione continua”

Abbiamo citato in apertura del paragrafo precedente un titolo del Rapporto Censis del 1992 che connotava la Formazione Continua come un “anello mancante”.

Cinque anni più tardi, l’Isfol titola un paragrafo sul suo Rapporto annuale “verso un sistema di formazione continua”.

Cosa avviene in questo lasso di tempo per cui si va dalla constatazione di un sistema mancante all’annuncio di una sua “iniziale” implementazione, come il termine usato dall’Isfol (“verso”) lascia supporre?

In questi anni si è assistito ad un tentativo di riorientamento di tutti i singoli pezzi di un potenziale Sistema di Formazione Continua, e ciò si deve in particolare a tre fattori innovativi:

- il primo proviene dal mondo dell’impresa. In questo ambito, infatti, il processo di innovazione dell’organizzazione del lavoro e di ristrutturazione dei processi produttivi dovuti sia a motivi di carattere strutturale (innovazione tecnologica, automazione degli impianti di produzione), sia all’introduzione di nuove normative (adeguamento alla legge sulla tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro D.Lgs. 626/96, esigenze di certificazione di qualità dei prodotti in base a direttive comunitarie) inducono verso una maggiore attenzione alla Formazione Continua;
- il secondo nasce dal contesto politico-istituzionale. A partire dal protocollo di intesa fra Governo e parti sociali sulla politica dei redditi siglato nel luglio del 1993⁴⁰⁸ (che chiede tra l’altro la finalizzazione delle risorse finanziarie alla For-

⁴⁰⁸ Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 Presidenza del Consiglio dei Ministri - Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (3 luglio 1993) a- L’accordo ha dedicato una specifica attenzione alle innovazioni da introdurre nella gestione del mercato del lavoro e alle linee di riforma della Formazione Professionale. Sul versante delle innovazioni in materia di Istruzione e FP l’accordo fissa alcune linee guida dell’azione di governo, quali: l’innalzamento dell’obbligo di istruzione; la valorizzazione degli apporti della Formazione Professionale con funzioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica; la valorizzazione del ruolo delle parti sociali nella definizione di orientamenti delle politiche formative, nella valutazione e controllo sia a livello nazionale che a scala regionale, la promozione di raccordi tra scuola e lavoro; il conseguimento di un maggiore coordinamento tra le diverse istituzioni competenti in materia di formazione la revisione della Legge quadro sulla Formazione Professionale.

mazione Continua) e dalla Legge n. 236/93 del 19 luglio, da considerarsi come il primo momento normativo su cui poter sviluppare la Formazione Continua, divengono palesi alcuni indirizzi ormai intrapresi da organi di Governo e parti sociali;

- un volume importante di risorse finanziarie, comunitarie e nazionali, destinate alla Formazione Continua.

a) *Le basi normative della Formazione Continua: la L. n. 236/93*

“Con il varo della Legge 236/93 *Interventi urgenti a favore dell’occupazione* si pongono le basi per la nascita e lo sviluppo, nel nostro Paese, di un Sistema di Formazione Continua cofinanziato da risorse nazionali”⁴⁰⁹, osserva il maggiore esperto Isfol in questa materia.

Quindi è una Legge che rappresenta una tappa importante nella storia della Formazione Continua. Ma occupa un posto di rilievo, anche, nella storia della Formazione Professionale in genere, perché: “mette ordine” nelle fonti di finanziamento della Formazione Professionale, cioè riporta ad un quadro unitario il disorganico e frammentario insieme di norme che disciplinavano la materia dei flussi finanziari. Infatti, la L. 236 costituisce il *Fondo unico per la formazione professionale*, dove vengono fatte affluire le risorse finanziarie:

- del fondo di rotazione (art. 25 della L. 845/78; nel 1993 ammontava a 802 miliardi). La dotazione di tale Fondo era costituita dai due terzi delle maggiori entrate derivanti dall’aumento del contributo per l’assicurazione obbligatoria contro la di disoccupazione involontaria, ovvero due terzi dello 0,30 delle retribuzioni soggette a tale obbligo;
- destinate a progetti formativi avviati in casi di rilevanti squilibri locali tra domanda e offerta di lavoro (art. 26 L. 845/78 art. 26; per il 1993 sono stati stanziati 973 miliardi) e all’insieme delle attività connesse all’attuazione delle competenze dello Stato, previste dagli artt. 18 e 22 della L. n. 845/78;
- della L. n. 40/87, destinate agli Enti di Formazione Professionale convenzionati;
- del Fondo per la mobilità della manodopera (art. 26 della L. 1.675/77).

In complesso il Fondo per la Formazione Professionale riunisce risorse, secondo il bilancio preventivo relativo al 1993, del Ministero del Lavoro, per un ammontare di oltre 1.800 miliardi di lire di cui 938 miliardi derivanti da fondi residui non spesi nel 1992.

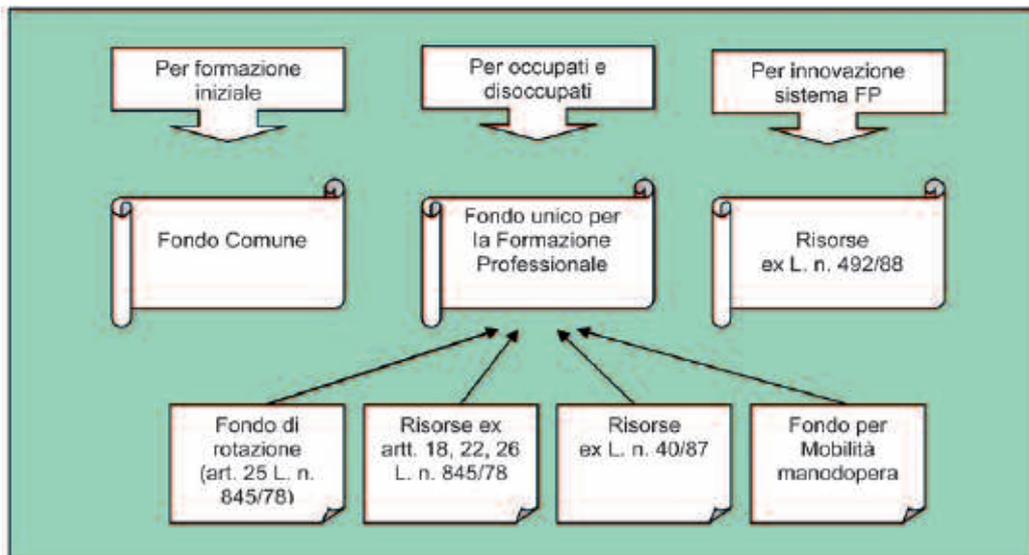
Non vengono fatte confluire nel Fondo per la Formazione Professionale:

- le risorse della L. 492/88 che prevede misure in favore di programmi di innovazione dell’intero Sistema di Formazione;

⁴⁰⁹ ISFOL (a cura di FRIGO F.), *La formazione continua nella L. 236/93 L’esperienza della circolare n. 174/96*, F. Angeli, Milano 2001, p. 5.

- il Fondo comune disciplinato dalla L. n. 281/70 (art. 8) destinato a finanziare le attività formative per giovani che abbiano terminato il percorso scolastico, ovvero attività di Formazione Iniziale.

Figura n. 63 - Fonti finanziarie per la Formazione Professionale a seguito delle disposizioni della L. n. 36/93 art. 9



Il quadro delle fonti, dopo questo intervento della L. n. 236, sembra rispondere ad un disegno di semplificazione e ragionevolezza (cfr. Fig. n. 63): all'innovazione del sistema formativo si provvede con le risorse della L. n. 40/87, per la Formazione Iniziale dei giovani c'è il Fondo comune, per le azioni a favore dei disoccupati e occupati c'è il Fondo per la Formazione Professionale. L'importanza di questa Legge per la Formazione Continua, invece, sta nelle previsioni dei commi 3 e 3 bis dell'articolo 9, là dove si prevede che il Ministero del Lavoro, Regioni e Province Autonome possono finanziare interventi formativi in favore dei lavoratori occupati del settore privato in posizione di lavoro dipendente, o di lavoratori appartenenti a specifiche categorie. Più in particolare possono essere finanziati:

- interventi di Formazione Continua, di aggiornamento o riqualificazione, per operatori della Formazione Professionale, quale che sia il loro inquadramento professionale, dipendenti (in base alla Legge n. 40/87) dagli Enti di Formazione Professionale;
- interventi di Formazione Continua per lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale;
- interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscono in misura non inferiore al 20% del costo delle attività;

- interventi di Formazione Professionale destinati a lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di interesse e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale.

La destinazione del Fondo per la Formazione Professionale è decisa dal Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro del Tesoro per quanto attiene ai due terzi del fondo stesso, da destinare al cofinanziamento degli interventi formativi per i quali è richiesto il contributo del Fondo Sociale Europeo. La destinazione della restante quota (un terzo) viene decisa “dal Ministro del lavoro, d’intesa con le Regioni, acquisendo il preventivo parere della Commissione centrale per l’impiego”. Ai fini di assicurare l’effettiva prassi di concertazione la Legge istituisce un Sottocomitato per la Formazione Professionale nel quale siano rappresentati Regioni e parti sociali. Una struttura normativa, questa dell’art. 9, tutto considerato fragile. Ma su questo gracile humus normativo prenderà l’avvio il Sistema di Formazione Professionale Continua nel nostro Paese.

b) *Un Piano per la Formazione Continua: la Circolare n. 174/96 del Ministero del Lavoro*

Ciò che la L. n. 236 prevede come possibilità, la Circolare Ministeriale 174/96 attua. Infatti, la circolare “*Disposizioni per la gestione dei fondi relativi all’art 9, comma 3 della L. 236/93 per interventi di formazione continua*” promuove un piano di attività chiamato anche, con una certa enfasi, “la via italiana alla formazione continua”⁴¹⁰ e dove, tra l’altro, il Ministero del Lavoro è chiamato ad un insolito protagonismo operativo.

Le attività sono:

“finalizzate a creare un sistema nazionale di formazione professionale continua rivolte a soggetti adulti, occupati o disoccupati con particolare riferimento alle attività cui il lavoratore partecipa per autonoma scelta, al fine di adeguare o di elevare il proprio livello professionale, ad altri interventi formativi promossi dalle aziende, in stretta connessione con l’innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo”.

Complessivamente il Piano del Ministero del Lavoro prevede un impegno finanziario pari a 207 miliardi, destinati a tre linee di lavoro:

- *azioni di sistema*, finalizzate a realizzare i presupposti di una cultura e di una strumentazione omogenea e diffusa relativamente alle attività di Formazione Continua. In questo quadro sono comprese azioni per la personalizzazione e la flessibilizzazione dei percorsi formativi, attraverso meccanismi e strumentazioni *ad hoc* (come ad esempio il tutoraggio). Immediatamente collegato a questo punto troviamo l’attivazione di percorsi individuali di orientamento, rimotivazione, outplacement, anche attraverso l’utilizzo di congedi per lavoratori. Queste azioni, che avevano una dotazione finanziaria di 80 miliardi, sono

⁴¹⁰ ISFOL (a cura di FRIGO F.), *La formazione continua nella L. 236/93 L’esperienza della circolare n. 174/96*, op. cit., p. 11.

- programmate dalle Regioni, sulla base di criteri e indirizzi individuati dal Ministero del Lavoro;
- *azioni di riqualificazione e riconversione degli operatori degli enti ex Legge n. 40/87 art. I.* Su queste azioni (65 miliardi di dotazione) si concentra l'intenzione di avviare un radicale processo di trasformazione delle strutture chiamate ad erogare gli interventi formativi. Le azioni sono programmate dalle Regioni;

Prospetto n. 32 - *Linee di lavoro previste dalla Circolare del Ministero del lavoro n. 174/96*

| TIPO DI AZIONE | CARATTERISTICHE | SOGGETTI PROPONENTI | DESTINATARI |
|--|--|---|--|
| AZIONI DI SISTEMA | Contribuiscono ad avviare processi innovativi, quali: <ul style="list-style-type: none"> – la personalizzazione e la flessibilizzazione dei percorsi; – l'interconnessione ed i rientri tra i vari canali formativi; – l'adozione del sistema dei crediti formativi (riconoscimento e certificazione); – l'attivazione di interventi di sostegno a percorsi individuali; di orientamento rimotivazione; outplacement e formazione, anche attraverso l'uso dei congedi individuali di formazione per i lavoratori; – la gestione di tempi di formazione nell'ambito della riorganizzazione dell'orario e della sperimentazione di forme flessibili di lavoro; – lo sviluppo di sistemi multimediali per la formazione a distanza; – la certificazione di qualità dell'offerta formativa. | <ul style="list-style-type: none"> – Enti di formazione. – Centri di studi ricerca e progettazione. – Organismi di orientamento. – Organismi bilaterali costituiti dalle parti sociali imprese e loro Consorzi. – Enti pubblici, Università. | Soggetti identificati dalla L. n. 236/93 art. 9, comma 3-3.bis. e i lavoratori occupati in aziende con meno di 16 dipendenti, beneficiarie nell'ultimo semestre di interventi di sostegno da parte di Enti bilaterali. |
| AZIONI DI RIQUALIFICAZIONE E RICONVERSIONE DEGLI OPERATORI DEGLI ENTI | Azioni di riqualificazione e riconversione per gli operatori degli Enti di Formazione, finalizzati prevalentemente al sostegno dei loro percorsi di mobilità verso nuova occupazione o del loro consistente riposizionamento professionale interno all'Ente, anche in direzione di professionalità idonee allo sviluppo del Sistema della Formazione Continua. | Azioni programmate e attuate dalle Regioni, sulla base di accordi con le parti sociali e secondo criteri definiti a livello nazionale | Operatori degli Enti di formazione di cui alla L. n. 40/87. |
| AZIONI FORMATIVE AZIENDALI | Interventi che si caratterizzano come sperimentali in quanto a procedure e ad organizzazione, contenuti e finalità e che rappresentino uno strumento idoneo a fronteggiare l'attuale fase di trasformazione e ristrutturazione delle imprese. | Imprese, direttamente o tramite associazione di categoria, Enti di Formazione Professionale, Enti bilaterali. | I lavoratori di quelle imprese che partecipano finanziariamente alla realizzazione delle attività con una quota non inferiore al 20% del costo del progetto. |

- *azioni formative aziendali.* Nell'ambito di questa terza linea di attività trovano esplicitazione i progetti più esemplari e sperimentali in quanto a procedure, organizzazione, contenuti e finalità. Esempi in questo senso possono essere:

azioni che istituiscano reti interaziendali su necessità o esuberi di professionalità; azioni dedicate alla formazione di tutor aziendali, di responsabili di orientamento, di outplacement, di Formazione Continua; sperimentazione di nuove professionalità e dei relativi percorsi formativi. Sulle azioni formative proposte dalle aziende le Regioni svolgono funzioni di selezione, approvazione e finanziamento.

Per quanto riguarda le azioni di sistema l'Isfol distribuisce i 61 progetti approvati in 18 aree tematiche (cfr. Tab. n. 28). La maggior concentrazione di progetti – 10 – si ha per la formazione a distanza, mentre 8 sono i progetti relativi alla tematica della certificazione/crediti formativi, 6 quelli della Formazione Continua in settori rilevanti (telecomunicazioni, turismo, informatica, ambiente, servizi idrici, edilizia, commercio...) e delle problematiche relative ai Sistemi territoriali di Formazione Continua.

Tabella n. 28 - *Distribuzione dei progetti e relative risorse finanziarie ricadenti nelle Azioni di sistema (Circ. Min. Lav. n. 174/96)*

| AREE TEMATICHE | N. PROGETTI | MILIONI DI LIRE |
|---|-------------|-----------------|
| Sistemi territoriali di Formazione Continua / Sistemi integrati di formazione – impiego / Formazione Continua e sviluppo territoriale | 6 | 12.250 |
| Formazione a distanza | 10 | 16.200 |
| Certificazione crediti formativi | 8 | 7.600 |
| Qualità della/nella Formazione Continua | 4 | 3.550 |
| Reti di Formazione Continua | 2 | 4.400 |
| Diffusione della Formazione Continua presso imprese, in particolare PMI | 4 | 3.900 |
| Formazione Continua in settori rilevanti | 6 | 9.650 |
| Formazione Continua e sicurezza | 1 | 1.950 |
| Valutazione e monitoraggio delle competenze | 1 | 550 |
| Formazione Continua e distretti industriali | 2 | 2.400 |
| Integrazione della Formazione Continua nei sistemi di FP | 2 | 1.750 |
| Nuove metodologie e modelli per i sistemi di Formazione Continua | 4 | 3.200 |
| Cooperazione tra scuola e impresa | 1 | 1.950 |
| Formazione Continua e previdenza integrativa | 1 | 650 |
| Formazione e contratti a causa mista | 1 | 750 |
| Orientamento e ricollocamento adulti | 3 | 6.100 |
| Nuova imprenditorialità e auto imprenditorialità | 3 | 2.200 |
| Formatori per la Formazione Continua | 2 | 950 |
| TOT. | 61 | 80.000 |

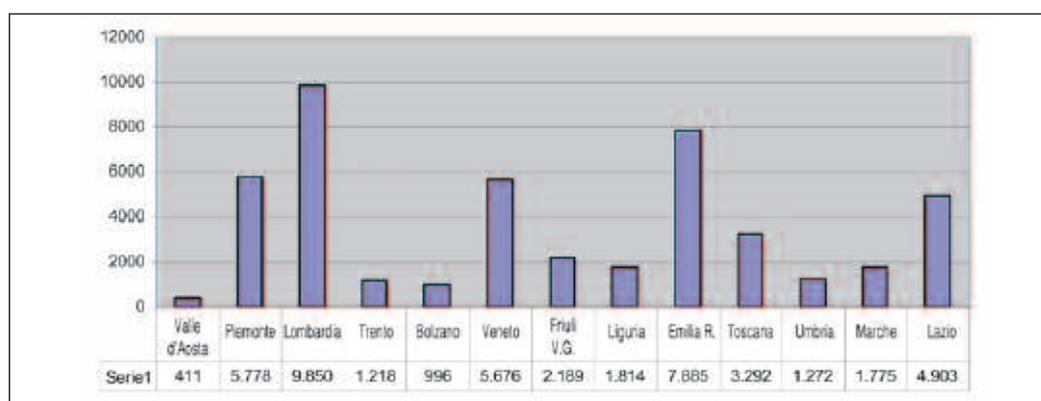
Gli altri 31 progetti si distribuiscono nelle altre aree tematiche (Sistemi territoriali di FC, Qualità della/nella FC, Reti di FC, Diffusione della FC presso imprese, in particolare PMI, FC e sicurezza, Valutazione e monitoraggio delle competenze, FC e distretti industriali, Integrazione della FC nei sistemi di FP, Nuove metodologie e modelli per i sistemi di FC, Cooperazione tra scuola e impresa, FC e previdenza integrativa, Formazione e contratti a causa mista, Orientamento e ricollocamento adulti, Nuova imprenditorialità e auto imprenditorialità, Formatori per la FC).

La decisione di destinare 65 miliardi di lire alla riqualificazione e alla riconversione di formatori (nonché di personale non docente) – una cifra superiore a quanto destinato per il primo anno all’insieme degli interventi per la formazione aziendale – è stata presa sull’abbrivio di una lettura a dir poco drammatica dello stato di difficoltà in cui versavano alcuni Enti nazionali di Formazione Professionale riconosciuti dalla Legge n. 40 del 1987 come soggetti di utilità sociale, perché hanno dato vita a quella specifica area del Sistema formativo che viene chiamata del “privato sociale”. I numeri che sono stati evocati per esprimere la situazione difficile alla quale occorreva far fronte indicavano almeno 2500 “esuberanti potenziali”, sul totale dei circa 16.000 dipendenti, che si doveva cercare di collocare in altre posizioni, nello stesso Sistema formativo o al di fuori di esso. Numeri eccessivi se si considera che, al termine delle varie fasi del difficile negoziato tra Enti e Regioni, siano stati elaborati progetti per “accompagnare” non più di 500 dipendenti. Il fatto poi che i 500 fossero più aggiornati che riconvertiti⁴¹¹ la dice lunga sulle possibilità di incidere su quel personale, su cui, generose, ma ingenua (e dispendiose) politiche regionali avevano tentato di intervenire già negli Anni ’80⁴¹².

Per la terza tipologia di Azioni viene previsto uno stanziamento di 62 miliardi di lire, ripartiti tra le Regioni e Province Autonome nella misura indicata dal Grafico 42 A) e B).

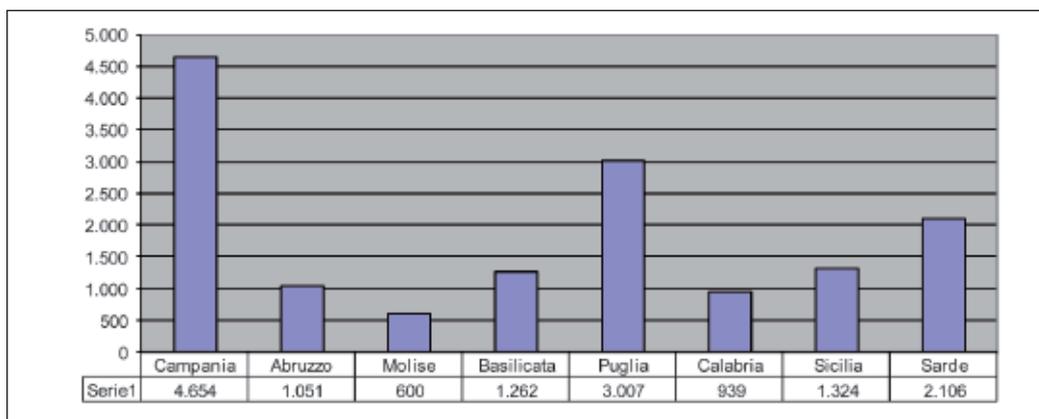
Nonostante che l’art. 9 della L. n. 236, all’art. 3 e 3bis, comprendesse, come abbiamo già notato, nella dizione “formazione continua” sia gli occupati che i disoccupati, la circolare riserva i 62 miliardi per interventi formativi destinati solo ad occupati allo scopo di promuovere la prassi della formazione aziendale, in particolar modo presso le PMI.

Grafico n. 42 A) e B) - Ripartizione tra Regioni e Province Autonome delle risorse finanziarie (milioni di lire) per le azioni di formazione aziendale (A = Centro Nord; B = Sud)



⁴¹¹ Cfr. ISFOL (a cura di FRIGO F.), *La formazione continua nella L. 236/93 L'esperienza della circolare n. 174/96*, op. cit., p. 17.

⁴¹² Cfr. volume II, pp. 223-24.



Fonte: ISFOL

La priorità attribuita alle piccole e medie imprese, oltre che enunciata nel testo della circolare, viene concretamente fatta valere nella delimitazione dell'ammontare del contributo a non più di 50 milioni per la singola impresa e a non più di 200 milioni per progetto interaziendale.

L'obiettivo dichiarato è quello di promuovere progetti sperimentali, che favoriscano l'innovazione nella formazione aziendale e che possano dar luogo alla diffusione su larga scala dei modelli di maggior successo.

c) *Le risorse per la Formazione Continua*

Perché si possa parlare di Sistema di Formazione Continua, abbiamo detto, occorrono due elementi: una definizione chiara che la distingua da altre offerte formative e una base normativa che rappresenti anche un fenomeno di legittimazione sociale. In effetti c'è un ulteriore elemento indispensabile: la disponibilità di risorse finanziarie adeguate per quantità e continue nel tempo.

Una cosa è certa: la nascente Formazione Continua gode di un volume finanziario straordinario. Nel 1997, ad esempio, poteva contare a livello nazionale su oltre 679 miliardi e 349 milioni circa.

Infatti ai 207 miliardi di provenienza nazionale, ex L. 236/97 e Circolare 174/96, vanno sommati almeno 339 miliardi e 496 milioni per le Regioni del Centro-Nord provenienti dall'Ob.4 e ulteriori 132 miliardi e 852 milioni provenienti da due POM del Meridione: il POM "Emergenza occupazione Sud", che stanziava nel corso dell'anno 1997 L. 30.983.177.808 per interventi di Formazione dei formatori e il POM "Formazione dei formatori e funzionari della pubblica amministrazione", basato su una medesima tipologia di interventi e che prevede, sempre per il 1997, lo stanziamento di 101.869.553.098 (cfr. Tab. n. 29).

Ai 679 miliardi e 349 milioni, inoltre, andrebbero aggiunte, per l'Obiettivo 1, la quota annua del FSE che alimenta il sub-asse 7.3 "Formazione continua per occupati" nelle Piccole medie e grandi imprese e che alimenta gli interventi per occupati negli assi settoriali. Una somma annua ingente che per essere gestita necessita di una

regia, centrale e regionale, perché non è difficile evitare fenomeni di concorrenza e di sovrapposizioni, dati i molti punti di convergenza tra il Piano della Circolare 174 e le politiche perseguite dal FSE sia nell'Obiettivo 4 che nell'Obiettivo 1.

I rischi di concorrenza si presentano soprattutto nell'area degli interventi destinati agli utenti occupati (le azioni di formazione aziendale, per quanto riguarda la L. 236, le azioni di "adeguamento delle risorse umane" per quanto riguarda l'Obiettivo 4 per le Regioni del Centro-Nord e le azioni di Formazione Continua ricadenti nell'Asse 7 sub-asse 3 e negli assi settoriali). Mentre i rischi di sovrapposizione e di parallelismo riguardano le azioni di sistema della L. n. 236 e dell'Obiettivo 4 e i POM.

Tabella n. 29 - *Risorse nazionali e comunitarie disponibili per le attività di Formazione Continua (anno 1997)*

| Legge 236/93 - Circ. 174/96 | | | Obiettivo 4 – programmazione 1997 | | | POM | |
|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Azione Ia | Azione Ib | Azione Ic | Asse I | Asse II | Asse III | Emergenza Occupazione Sud | Formazione Formatori e funzionari |
| Azioni di sistema | Riqualificazione Personale FP | Formazione aziendale | Azioni di sistema | Adeguamento Ris. umane | Assistenza tecnica | | |
| 80.000 | 65.000 | 62.000 | 4.629 | 314.137 | 20.730,1 | 30.983,2 | 101.869,6 |
| 207.000 | | | 339.496,6 | | | 132.852,8 | |
| 679.349,4 | | | | | | | |

Senza altro quindi la Formazione Continua può contare su risorse finanziarie adeguate. Adeguate però contingenti, in quanto derivate da fonti finanziarie a termine mentre la Formazione Continua, per essere un vero sistema e non un fenomeno episodico, deve contare su fonti di finanziamento stabili nel tempo.

L'Accordo per il lavoro del 1996 trova una soluzione, facendo propria una proposta, nata negli ambienti sindacali e che verrà ripresa dal pacchetto Treu⁴¹³, "sviluppare la formazione continua con l'attribuzione graduale ed integrale del contributo dello 0,30"⁴¹⁴.

7.4. *Gli aspetti strutturali del Sistema formativo regionale*

Sui dati strutturali del sistema relativi alle attività (e alla loro distribuzione per tipologia formativa e settori economici) e agli allievi abbiamo tre fonti statistiche: una dell'Istat e due dell'Isfol, di cui la prima censisce le attività realizzate annualmente, la seconda, invece quelle programmate.

La fonte Istat, utilizzata tra l'altro nei Rapporti Isfol dei primi Anni '80 e ripresa nel Rapporto Isfol del 1996 e 1997, basa la sua raccolta di informazioni sugli Enti

⁴¹³ Per pacchetto Treu si intende quell'insieme di misure "contro la disoccupazione" ideate principalmente da Tiziano Treu, Ministro del Lavoro del Governo Dini e presentate da questi il 12 aprile 1995 ed emanate con la Legge 24 giugno 1997 n. 196.

⁴¹⁴ Patto per il lavoro - 24 settembre 1996 - Presidenza del Consiglio.

che promuovono e gestiscono le attività in maniera ricorrente (il cosiddetto consolidato storico). Metodo rischioso, perché rivolgendosi agli Enti che abitualmente fanno formazione, sfugge all'indagine quelli di nuova costituzione o quelli che realizzano interventi formativi in maniera occasionale o discontinua. Il quadro informativo che ne deriva è senz'altro incompleto e i dati proposti sottodimensionati.

La prima indagine Isfol ha come referenti le Regioni e le Province Autonome alle quali viene richiesta la compilazione di una scheda con un layout predefinito dall'Isfol. Ha il grande pregio di rilevare dati di consuntivo. Ma, almeno nella prima metà degli Anni '90, molte sono le criticità che ne rendono problematico l'uso; le prime serie di dati figurano nel Rapporto Isfol 1997 (e sono definiti provvisori) e in quello del 1998. La prima criticità è rappresentata dall'attualità dei dati: il fatto che le attività programmate in un anno siano avviate nell'anno successivo o attuate a cavallo di due anni costringe il rilevatore a lavorare su dati di due anni prima. La seconda criticità è rappresentata dalla completezza e copertura dell'indagine. Infatti i referenti regionali spesso non seguono i modelli di rilevazione inviati dall'Isfol e trasmettono dati parziali (solo interventi finanziati con fondi regionali o solo con il FSE) o utilizzando sistemi classificatori diversi e quindi offrendo dati poco omogenei con quelli richiesti⁴¹⁵.

La seconda indagine Isfol prende in considerazione le attività programmate dalle singole Regioni e Province Autonome nei Piani annuali. Gli aspetti negativi di un simile tipo di indagine, come abbiamo più volte sottolineato, sono legati al fatto di dover ragionare sul programmato e quindi su dati di preventivo, alla diversa struttura e al differente livello di organicità di dettaglio dei Piani regionali⁴¹⁶. Aspetti negativi ampiamente compensati da quelli positivi, individuabili anzitutto nel fatto che in realtà, tra programmato e realizzato vi è uno scarto minimo e, in secondo luogo, nell'autorevolezza delle fonti, nell'attualità temporale dei dati così raccolti, nella possibilità di copertura dell'intero territorio nazionale. C'è poi da sottolineare che l'esperienza maturata dall'Isfol in materia (la prima serie di dati ha riguardato l'a.f. 1984-85) ed il progressivo miglioramento e perfezionamento della rilevazione e del trattamento dei dati portano a ritenere soddisfacentemente attendibili i risultati di questa indagine; attendibilità il cui livello aumenta se si fa riferimento non tanto al dato quantitativo in sé considerato (cioè ai valori assoluti e al semplice raffronto fra anni), quanto alla situazione strutturale che tale dato evidenzia (e cioè alla composizione percentuale).

Con le cautele che suggeriscono le annotazioni precedenti, in questa sede utilizziamo tutte e due le fonti Isfol.

⁴¹⁵ Nonostante il progressivo affinamento della impostazione e degli strumenti operativi di questo tipo di indagine la sua debolezza strutturale sta nel fatto che, tra la programmazione e l'avvio di una attività, può esserci uno scarto, anche consistente, tanto che un corso programmato in un determinato anno può essere realizzato l'anno successivo.

⁴¹⁶ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1995*, op. cit., p. 191.

7.4.1. Le attività

L'indagine Isfol sulle attività programmate dai Piani regionali utilizza due sistemi classificatori: uno per le tipologie di offerte formative e un altro per settori di attività economica.

Nella prima classificazione, l'Isfol riconduce gli interventi programmati a tre macrocategorie:

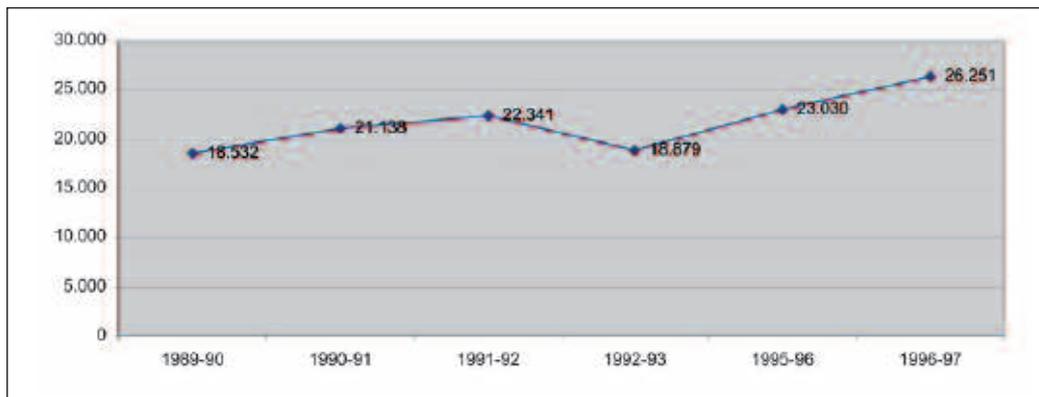
- formazione al lavoro, che comprende la prima qualificazione e il secondo livello (nel quale confluiscono le attività post diploma, post-laurea, quelle connesse ai diplomi universitari e quelle di “raccordo” con la scuola);
- Formazione Continua, che comprende “disoccupati adulti” ed occupati;
- formazione per utenze specifiche, che comprende, oltre alle attività per categorie sociali del disagio e per le donne, anche gli interventi formativi previsti da leggi statali e/o regionali.

Tale classificazione ingloba sostanzialmente anche quella utilizzata dal Quadro comunitario di sostegno Italia dell'Obiettivo 3 e dal Documento unico di programmazione dell'Obiettivo 4 del Fondo Sociale Europeo⁴¹⁷. Quanto alla classificazione delle attività corsuali per settore di attività economica, le Regioni ricorrono ai sistemi più diversi: si va infatti da macro-categorie (quali “primario”, “secondario”, “terziario”), a sistematizzazioni molto dettagliate. Al riguardo l'indagine Isfol ha elaborato una specifica classificazione articolata in 28 settori a loro volta suddivisi in 127 aree professionali. L'indagine Isfol fornisce dati per tutto il periodo considerato da questo volume, ad esclusione degli anni formativi 1993-94 e 1994-95 (cfr. Tab. n. 30). Il numero dei corsi è in costante aumento, passando dai 18.532 del 1989-90 a 26.251 del 1996-97; unica eccezione è l'anno 1992-93 dove si verifica una flessione. La causa prima degli aumenti negli ultimi anni è senz'altro dovuta alla maggiore dotazione e utilizzazione del FSE, dopo la riforma del 1993. Importante è considerare come negli anni cambino i rapporti percentuali tra le diverse offerte formative e, soprattutto, se è corretta la tesi dell'“esplosione della formazione continua”, con cui abbiamo titolato questo volume.

Se analizziamo i dati del Grafico 43 constatiamo come la Formazione Continua guadagni, nel 1996-97, rispetto all'anno di riferimento iniziale, 14 punti percentuali, facendo registrare il 44,5% di tutto il volume corsuale programmato rispetto al 30,2% di sei anni prima. È opportuno considerare che nel sistema classificatorio dell'Isfol la formazione per adulti è sinonimo di Formazione Continua, in quanto comprende, come ancora avveniva anche nella letteratura del settore, sia la formazione per occupati che quella per disoccupati adulti. I corsi per i primi erano comunque molto più numerosi che gli interventi per i secondi. I dati disaggregati per il 1995/96

⁴¹⁷ Le correlazioni sono in particolare le seguenti: *Prima qualificazione*: asse 2 sub-assi 1 e 2, obiettivo 3. *Secondo livello*: asse 2 sub-assi 3 e 4, obiettivo 3. *Adulti disoccupati*: asse 1 obiettivo 3; *occupati*: asse 2 ob. 4, *Corsi specifici*: assi 3 e 4 obiettivo 3.

Grafico n. 43 - *Evoluzione del numero di corsi dall'a.f. 1989-90 all'a.f. 1996-97 (V.A.)*



e 1996-97 parlano di un rapporto di 3 a 1 (esattamente 7.822 corsi per occupati e 2.178 per disoccupati per il primo anno e 8.623 per occupati e 3.317 per disoccupati nel secondo anno)⁴¹⁸. Se si tiene conto che la maggior parte degli utenti della categoria dei corsi speciali per utenze specifiche sono adulti, si può concludere che la formazione iniziale, comprendente il primo e secondo livello, è diventata nel 1996-97 nel Paese minoritaria. Rispetto a questi scenari possiamo reiterare la constatazione fatta per gli Anni '80. Allora era il secondo livello ad acquisire posizioni importanti sulla scena della Formazione Professionale regionale. Ora è la formazione destinata ad utenze adulte e prevalentemente occupate. Ulteriore testimonianza della capacità e duttilità della Formazione Professionale a connotarsi potenzialmente come sistema di formazione ricorrente, inteso come sistema aperto a tutti i fabbisogni formativi di giovani ed adulti, in qualsiasi momento questi si trovino del processo di transizione dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro. In un panorama di istituzioni formative immobili, la Formazione Professionale regionale ha raccolto le sollecitazioni di una domanda di formazione diversificata e si è strutturata in una offerta formativa tipologicamente articolata. Ma tanta letteratura non se ne accorge e continua anche quegli anni a recitare la falsa litania di una Formazione Professionale regionale immobile e passata soprattutto nella prima formazione. La prima formazione che passa da 7.733 corsi dell'inizio del decennio a 6.156 (1.577) dell'a.f. 1996-97, ma dopo avere raggiunto, nell'anno precedente, gli 8.559 interventi (cfr. Tab. n. 30). Quindi valori assoluti oscillanti e non stabilizzati, ma certamente valori percentuali in progressiva diminuzione. Dal primo all'ultimo anno di riferimento la prima qualificazione perde 18 punti percentuali. Dal 41,7% del 1989-90 al 23,2% del 1996-97, dopo, però, avere fatto registrare il 37% nei quattro anni formativi intermedi. L'importanza di peso, però, non dipende solo da

⁴¹⁸ Cfr. SISTAN (Sistema statistico Nazionale) e ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1996-97*, Roma 1998, p. 11.

una diminuzione consistente delle attività riservate ai giovani post-obbligo, ma anche dall'aumento delle altre offerte formative, che stanno godendo di un trend particolarmente positivo. Trend positivo non solo della formazione per adulti, ma anche per il secondo livello, che nel 1996-97 arriva al 22% circa di tutta l'attività programmata per quell'anno.

Tabella n. 30 - Attività programmate (aa.ff. 1989-90, 1990-91, 1991-92, 1992-93, 1995-96, 1996-97; V.A. e V.%)

| Anni | | Tipologie | | | | | TOTALE |
|-----------|------|----------------------|-----------------|-------------------|----------------|----------------------|--------|
| | | Prima Qualificazione | Secondo livello | Formazione adulti | Corsi speciali | Altro o non indicato | |
| 1989/1990 | v.a. | 7.733 | 3.173 | 5.598 | 1.757 | 271 | 18.532 |
| | % | 41,7 | 17,1 | 30,2 | 9,5 | 1,5 | 100,0 |
| 1990/1991 | v.a. | 7.830 | 3.436 | 7.428 | 2.397 | 48 | 21.138 |
| | % | 37,0 | 16,3 | 35,1 | 11,3 | 0,2 | 100,0 |
| 1991/1992 | v.a. | 8.240 | 3.580 | 8.046 | 1.878 | 497 | 22.341 |
| | % | 37,0 | 16,1 | 36,2 | 8,4 | 2,2 | 100,0 |
| 1992/1993 | v.a. | 6.962 | 3.678 | 5.965 | 2.169 | 105 | 18.879 |
| | % | 36,9 | 19,5 | 31,6 | 11,5 | 0,5 | 100,0 |
| 1995/1996 | v.a. | 8.559 | 2.329 | 10.389 | 1.743 | - | 23.020 |
| | % | 37,2 | 10,2 | 45,1 | 7,5 | - | 100,0 |
| 1996/1997 | v.a. | 6.156 | 5.819 | 11.940 | 2.336 | - | 26.251 |
| | % | 23,2 | 22,1 | 44,4 | 10,3 | - | 100,0 |

La media nazionale, però, ha il torto di omologare e appiattare le differenze territoriali. Per restituire rilievo a tali differenze, verifichiamo l'incidenza percentuale delle tipologie cursuali nella programmazione delle attività delle Regioni nel 1995-96. Assumiamo i dati di questo anno formativo, perché più in linea con quelli che l'hanno preceduto e quindi particolarmente rappresentativo di questo periodo:

- Primo livello (media nazionale 37,2%): 7 Regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Lazio, Puglia, Sicilia) fanno registrare valori che si collocano sopra il 40%; 8 (Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Marche, Campania, Calabria, Sardegna e Basilicata) tra il 20 e il 40%. La Regione con la maggiore percentuale di corsi di prima qualificazione rispetto alle altre offerte formative è la Sicilia con il 73,9%; l'Umbria ha, invece, la percentuale più bassa.
- Secondo livello (media nazionale 10,2%): undici Regioni superano la media nazionale. Qualcuna con percentuali molto alte: la Basilicata con il 42,7% e il Molise con il 39,3%. Sono le Regioni del Nord ad abbassare la media. La spiegazione più plausibile di questo fenomeno sta nel fatto che, come succede per i percorsi scolastici, al Sud anche un percorso di Formazione Professionale costituisce un'alternativa ad un mercato del lavoro che non c'è; un percorso peraltro reso appetibile anche (spesso soprattutto) da un sussidio economico.

La Formazione Continua (media nazionale 45,1%) disaggregata in 11,1% di corsi per disoccupati e 34,0% per occupati. Nella maggior parte delle Regioni (14) la per-

centuale più alta è quella degli interventi per occupati. Da segnalare il valore record della Liguria (79,6%) per il segmento degli occupati e quello della Calabria (59,7%) per il segmento dei disoccupati. In tutte le Regioni del Centro-Nord (ad esclusione del Veneto e del Lazio) la Formazione Continua rappresenta l'offerta formativa più consistente; nel Meridione, solo in Calabria e in Sardegna gli interventi per un'utenza adulta, occupata o disoccupata, ha la meglio sul primo o sul secondo livello.

Grafico n. 44 - Evoluzione del numero di corsi dall'a.f. 1989-90 all'a.f. 1996-97(V.%)

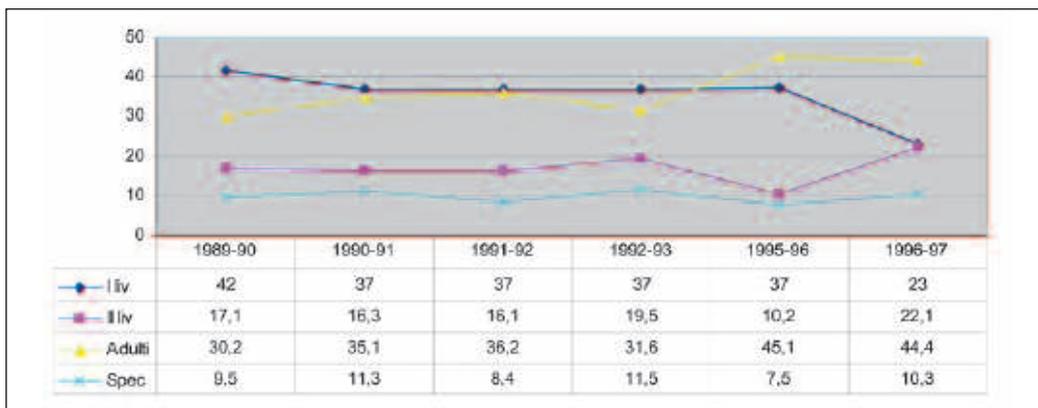


Tabella n. 31 - Corsi programmati dalle Regioni nel 1995-96 per Regione e tipologia formativa (V.%)

| Regione e Province Autonome | TIPOLOGIA CORSUALE | | | | | Totale |
|-----------------------------|----------------------|-----------------|-------------------|----------|----------------|--------|
| | Prima qualificazione | Secondo livello | Formazione Adulti | | Corsi speciali | |
| | | | Disoccupati | Occupati | | |
| Piemonte | 40,8 | 14,2 | 22,4 | 19,4 | 3,2 | 100,0 |
| Valle d'Aosta | 40,9 | 4,2 | 5,8 | 37,3 | 11,8 | 100,0 |
| Liguria | 9,6 | 2,2 | 3,9 | 79,6 | 4,7 | 100,0 |
| Lombardia | 40,3 | 4,4 | 9,6 | 39,9 | 5,8 | 100,0 |
| P. A. Trento | 37,8 | 2,0 | 5,9 | 41,7 | 12,6 | 100,0 |
| P. A. Bolzano | 20,0 | 2,0 | 47,0 | 30,0 | 1,0 | 100,0 |
| Veneto | 69,7 | 1,4 | 7,5 | 11,9 | 9,5 | 100,0 |
| Friuli Venezia Giulia | 17,3 | 18,0 | 18,4 | 40,2 | 8,1 | 100,0 |
| Emilia Romagna | 21,2 | 21,1 | 8,4 | 44,5 | 4,0 | 100,0 |
| Toscana | 17,8 | 1,4 | 14,6 | 26,5 | 39,7 | 100,0 |
| Umbria | 8,6 | 9,6 | 20,3 | 52,8 | 8,7 | 100,0 |
| Marche | 29,0 | 9,5 | 26,8 | 31,1 | 3,6 | 100,0 |
| Lazio | 47,4 | 11,9 | 26,2 | 11,7 | 2,8 | 100,0 |
| Abruzzo | 17,5 | 22,5 | 5,5 | 54,0 | 0,5 | 100,0 |
| Molise | 14,4 | 39,3 | 7,7 | 18,2 | 0,4 | 100,0 |
| Campania | 29,7 | 29,1 | 2,6 | 2,1 | 36,5 | 100,0 |
| Puglia | 55,3 | 26,8 | 2,0 | 1,5 | 14,4 | 100,0 |
| Basilicata | 20,1 | 42,7 | 11,1 | 19,5 | 6,6 | 100,0 |
| Calabria | 24,5 | 6,0 | 59,7 | 6,0 | 3,8 | 100,0 |
| Sicilia | 73,9 | 18,0 | 1,6 | 3,1 | 3,4 | 100,0 |
| Sardegna | 29,1 | 19,5 | 31,5 | 16,5 | 3,4 | 100,0 |
| Media ITALIA | 37,2 | 10,2 | 11,1 | 34,0 | 7,5 | 100,0 |

I corsi per utenze speciali (media nazionale 7,5%): tutte le Regioni si discostano poco dal valore medio nazionale, ad esclusione della Toscana (39,7%) e della Campania (36,5%). E, in entrambi i casi, gli interventi che danno una dimensione così rilevante a questa offerta formativa sono quelli previsti da specifiche normative regionali o nazionali, in particolare quelli per l'iscrizione al registro degli esercenti del commercio o per agenti del commercio.

La distribuzione dei corsi programmati nelle Regioni rispetto ai settori economici ci consegna queste evidenze (cfr. Tab. n. 32):

- il 58,1% dei corsi programmati riguarda attività lavorative che ricadono nel macro-settore del terziario; il 37,2% nel macrosettore dell'industria ed artigianato e, invece, una quota residuale (4,7%) nell'agricoltura;
- nell'ambito del terziario le percentuali maggiori dei corsi si riscontrano, nei lavori d'ufficio (19,1%), nei servizi socio educativi (11,40%) e nell'informatica (7,8%). La distribuzione negli altri settori o aree professionali non supera il 5%;
- nell'ambito dell'industria e dell'artigianato i corsi della meccanica e quelli dell'elettronica occupano saldamente le prime due posizioni rispettivamente con il 16,2% e il 7,6%;
- la maggiore concentrazione di corsi finalizzati alla prima qualificazione si verifica nel comparto professionale dei Lavori d'ufficio (21,4%), della meccanica (15,4%) e dell'elettricità elettronica (14,3%). I corsi di questi tre settori rappresentano il 51% del volume corsuale programmato nel 1995-96;
- il 78% dei corsi di II livello riguardano qualifiche o certificazioni relative ad attività del terziario; fanno registrare la presenza più numerosa nel comparto dei Lavori d'ufficio (25,7%). Di rilievo anche i valori percentuali nell'informatica (14,7%), nei servizi socio-educativi (12,8%) e nel turismo (8,75%);
- anche i corsi della Formazione Continua si collocano prevalentemente nei settori del terziario (rispettivamente con il 63,7% e il 51,8%). E anche per i corsi per disoccupati i Lavori d'ufficio rappresentano l'area di maggiore concentrazione, mentre gli interventi per occupati fanno registrare una cospicua presenza nel settore della meccanica 25,6%;
- il settore della distribuzione commerciale e l'area dei servizi socio-educativi raccolgono oltre il 60% degli interventi per utenze speciali.

I risultati dell'altra fonte Isfol che censisce l'attività realizzata appaiono nel Rapporto Isfol del 1998 e sono relativi all'anno solare 1996 (cfr. Tab. n. 33)⁴¹⁹.

Il sistema classificatorio delle offerte formative utilizzato prevede queste tipologie di attività: I livello, II livello, Disoccupati, Occupati, Occupazione critica, Soggetti a rischio di esclusione, altri interventi non classificabili.

L'attività formativa realizzata nel 1996 risulta fortemente concentrata nelle Regioni del Nord, nelle quali viene attuato più della metà (53,6%) del volume corsuale

⁴¹⁹ ISFOL, *Rapporto Isfol 1998*, F. Angeli, 1998, p. 351 e ss.

annuo; in particolare l'Emilia Romagna con 3.281 corsi e la Lombardia con 2.949 corsi realizzati, sono le Regioni con la maggiore attività formativa.

Nel Centro sono Toscana (1.582) e Lazio (1.435) a svolgere ben il 75,4% dell'attività dell'area; nel Sud la distribuzione è piuttosto uniforme fatta eccezione della Sicilia (2.524) in cui l'attività formativa è più rilevante.

Tabella n. 32 - *Corsi programmati dalle Regioni per settori economici e tipologia formativa (a.f. 1996-97)*

| SETTORI | TIPOLOGIA | | | | | Totale |
|-----------------------------------|------------|------------|-------------------|----------|----------------|--------|
| | 1° livello | 2° livello | Formazione adulti | | Corsi speciali | |
| | | | Disoccupati | Occupati | | |
| Agricoltura | 3,3 | 2,0 | 7,9 | 6,9 | 3,3 | 4,7 |
| Industria e artigianato | 46,3 | 20,0 | 28,4 | 41,3 | 18,0 | 37,2 |
| Metallurgica, meccanica | 15,4 | 7,6 | 8,0 | 25,6 | 4,0 | 16,2 |
| Elettrica, elettronica | 14,3 | 4,3 | 4,3 | 4,2 | 2,8 | 7,6 |
| Chimica | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| Edilizia | 1,8 | 2,7 | 2,4 | 4,4 | 0,4 | 2,9 |
| Legno, mobili, arredamento | 1,1 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,1 | 0,9 |
| Grafica, fotografia, cartotecnica | 2,3 | 1,7 | 2,7 | 2,3 | 1,7 | 2,2 |
| Alimentare | 1,0 | 0,3 | 1,0 | 0,5 | 0,2 | 0,7 |
| Tessile | 0,2 | 0,0 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| Abbigliamento pelli | 3,2 | 0,7 | 1,7 | 0,0 | 0,7 | 1,7 |
| Artigianato artistico | 6,8 | 1,7 | 6,7 | 2,6 | 7,1 | 4,7 |
| Attività terziarie | 50,4 | 78,0 | 63,7 | 51,8 | 78,7 | 58,1 |
| Acconciatura, estetica | 8,3 | 0,1 | 3,5 | 0,5 | 0,2 | 3,5 |
| Turismo | 1,7 | 8,7 | 5,9 | 2,0 | 0,2 | 3,1 |
| Spettacolo, sport, mass-media | 0,5 | 1,0 | 0,8 | 0,3 | 0,0 | 0,5 |
| Lavori di ufficio | 21,4 | 25,7 | 20,5 | 16,8 | 4,4 | 19,1 |
| Cooperazione | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,3 | 0,1 | 0,5 |
| Alberghi e pubblici esercizi | 6,4 | 0,7 | 1,9 | 1,1 | 1,9 | 3,1 |
| Credito e assicurazioni | 0,1 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Attività promozionale, pubblicità | 0,8 | 4,3 | 2,7 | 0,8 | 0,4 | 1,4 |
| Distribuzione commerciale | 0,9 | 1,5 | 2,9 | 2,0 | 37,0 | 4,2 |
| Trasporti | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 0,9 | 0,3 |
| Ecologia e ambiente | 0,3 | 4,1 | 2,0 | 1,5 | 0,2 | 1,4 |
| Informatica | 3,3 | 14,7 | 10,6 | 9,9 | 2,5 | 7,8 |
| Servizi socio-educativi | 0,2 | 12,8 | 11,3 | 13,5 | 24,0 | 11,40 |
| Beni culturali | 6,2 | 1,2 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,3 |
| Altre attività | 0,2 | 2,3 | 0,7 | 1,1 | 6,9 | 1,3 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISFOL

Analizzando le distribuzioni percentuali nelle varie tipologie formative, si osserva che complessivamente l'offerta formativa maggiore è indirizzata ai lavoratori occupati (28,1%), in particolare nel Nord (40,0%); nel Centro invece è più concentrata sul secondo livello (26,6%) e al Sud sul primo livello (42,5%).

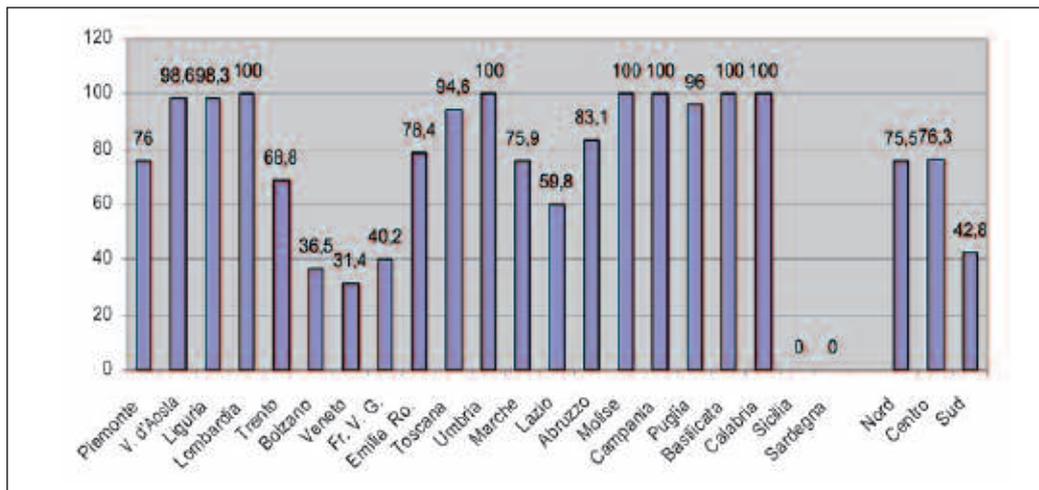
Tabella n. 33 - *Corsi realizzati per tipologia formativa e Regioni (V.A. e V.%)*⁽¹⁾ Non disponibile;
⁽²⁾ Dati stimati

| Regioni/ Province Autonome | Tipologie | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|-------------------------|-------|--------|--------|
| | Prima Qualifica | Secondo livello | Disoccupati | Occupazione critica | Occupati | A rischio esclusione | Altri | Totale | |
| Piemonte | v.a. | 429 | 227 | 488 | 0 | 306 | 121 | 0 | 1.571 |
| | % | 27,3 | 14,4 | 31,1 | 0 | 19,5 | 7,7 | 0 | 100,0 |
| Valle d'Aosta | v.a. | 3 | 7 | 6 | 0 | 54 | 4 | 0 | 74 |
| | % | 4,1 | 9,5 | 8,1 | 0 | 73 | 5,4 | 0 | 100,0 |
| Lombardia | v.a. | 147 | 832 | 152 | 152 | 1.408 | 100 | 158 | 2.949 |
| | % | 5,0 | 28,2 | 5,2 | 5,2 | 47,7 | 3,4 | 5,4 | 100,0 |
| P. A. di Trento | v.a. | 250 | 80 | 26 | 0 | 197 | 37 | 96 | 686 |
| | % | 36,4 | 11,7 | 3,8 | 0 | 28,7 | 5,4 | 14 | 100,0 |
| P. A. di Bolzano | v.a. | 151 | 63 | 9 | 0 | 12 | 22 | 0 | 257 |
| | % | 58,2 | 24,5 | 3,5 | 0 | 4,7 | 8,6 | 0 | 100,0 |
| Veneto | v.a. | 600 | 346 | 85 | 0 | 370 | 117 | 0 | 1.518 |
| | % | 39,5 | 22,8 | 5,6 | 0 | 24,4 | 7,7 | 0 | 100,0 |
| Friuli Vene- zia Giulia | v.a. | 108 | 152 | 180 | 0 | 476 | 45 | 44 | 1005 |
| | % | 10,7 | 15,1 | 17,9 | 0 | 47,4 | 4,5 | 4,4 | 100,0 |
| Liguria ⁽¹⁾ | v.a. | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | % | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Emilia Romagna | v.a. | 125 | 636 | 371 | 125 | 1.714 | 167 | 143 | 3.281 |
| | % | 3,8 | 19,4 | 11,3 | 3,8 | 52,2 | 5,1 | 4,4 | 100,0 |
| Toscana | v.a. | 140 | 507 | 189 | 10 | 541 | 129 | 66 | 1.582 |
| | % | 8,8 | 32 | 11,9 | 0,6 | 34,2 | 8,2 | 4,2 | 100,0 |
| Umbria | v.a. | 35 | 2 | 63 | 160 | 35 | 21 | 0 | 316 |
| | % | 11,1 | 0,6 | 19,9 | 50,6 | 11,1 | 6,6 | 0 | 100,0 |
| Marche | v.a. | 155 | 240 | 43 | 0 | 181 | 51 | 0 | 670 |
| | % | 23,1 | 35,8 | 6,4 | 0 | 27 | 7,5 | 0 | 100,0 |
| Lazio | v.a. | 543 | 315 | 357 | 54 | 94 | 52 | 20 | 1.435 |
| | % | 37,8 | 22,0 | 24,9 | 3,8 | 6,6 | 3,6 | 1,4 | 100,0 |
| Abruzzo | v.a. | 161 | 110 | 29 | 0 | 87 | 58 | 0 | 445 |
| | % | 36,2 | 24,7 | 6,5 | 0 | 19,6 | 13,0 | 0 | 100,0 |
| Molise | v.a. | 48 | 94 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 154 |
| | % | 31,2 | 61,0 | 7,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100,0 |
| Campania | v.a. | 114 | 202 | 20 | 0 | 38 | 80 | 0 | 454 |
| | % | 25,1 | 44,5 | 4,4 | 0 | 8,4 | 17,6 | 0 | 100,0 |
| Puglia | v.a. | 267 | 258 | 46 | 0 | 0 | 96 | 0 | 667 |
| | % | 40,0 | 38,7 | 6,9 | 0 | 0 | 0 | 14,4 | 100,0 |
| Basilicata | v.a. | 149 | 138 | 0 | 0 | 110 | 24 | 0 | 421 |
| | % | 35,4 | 32,8 | 0 | 0 | 26,1 | 5,7 | 0 | 100,0 |
| Calabria | v.a. | 73 | 137 | 148 | 0 | 112 | 22 | 0 | 492 |
| | % | 14,8 | 27,8 | 30,1 | 0 | 22,8 | 4,5 | 0 | 100,0 |
| Sicilia ⁽²⁾ | v.a. | 1.546 | 505 | 184 | 0 | 81 | 208 | 0 | 2.524 |
| | % | 61,3 | 20 | 7,3 | 0 | 3,2 | 8,2 | 0 | 100,0 |
| Sardegna ⁽²⁾ | v.a. | 103 | 196 | 152 | 0 | 120 | 60 | 0 | 631 |
| | % | 16,3 | 31,1 | 24,1 | 0 | 19,0 | 9,5 | 0 | 100,0 |
| Nord | v.a. | 1.813 | 2.343 | 1.317 | 277 | 4.537 | 613 | 441 | 11.341 |
| | % | 16,0 | 20,7 | 11,6 | 2,4 | 40,0 | 5,4 | 3,9 | 100,0 |
| Centro | v.a. | 873 | 1.064 | 652 | 224 | 851 | 253 | 86 | 4.003 |
| | % | 21,8 | 26,6 | 16,3 | 5,6 | 21,3 | 6,3 | 2,1 | 100,0 |
| Sud | v.a. | 2.481 | 1.640 | 591 | 0 | 548 | 548 | 0 | 5.788 |
| | % | 42,5 | 28,3 | 10,2 | 0 | 9,5 | 9,5 | 0 | 100,0 |
| Totale | v.a. | 5.147 | 5.47 | 2.560 | 501 | 5.936 | 1.414 | 527 | 21.132 |
| | % | 24,4 | 23,9 | 12,1 | 2,4 | 28,1 | 6,7 | 2,5 | 100,0 |

La maggior parte dell'attività formativa è finanziata dai fondi comunitari, in particolare nel Nord questi ricoprono il 71,5% dell'attività e nel Centro il 76,3%. Nel Sud mancano i dati di Sicilia e Sardegna. La Provincia Autonoma di Bolzano

(63,5%), il Veneto (68,6%) e il Friuli Venezia Giulia (59,8%) mostrano un impegno finanziario maggiore dei fondi regionali; cinque Regioni hanno utilizzato solo fondi comunitari (Lombardia, Umbria, Molise, Campania, Basilicata e Calabria) o più correttamente hanno utilizzato le risorse regionali solo come sponda al finanziamento del FSE (cfr. Graf. n. 45).

Grafico n. 45 - Il peso percentuale del FSE nella realizzazione delle attività (a. 1996)



a) *Un linguaggio e un'offerta nuova: l'integrazione tra sistemi*

Nella Tabella 30 che riferiva il numero delle attività programmate dall'a.f. 1988-89 all'a.f. 1995-96 abbiamo seguito l'evoluzione, in valori assoluti e relativi, del II livello. In quelle percentuali, accanto a quelle per i corsi del post-diploma e del post laurea, c'erano anche i così detti corsi di raccordo o di integrazione Scuola-Formazione Professionale.

È un'offerta formativa che non nasce in questo periodo; l'avevamo rilevata anche nei decenni precedenti, ma era ancora a livello embrionale. In questo decennio si sviluppa, però, fino a costituire quantitativamente e tipologicamente una nuova offerta formativa, anche se di dimensioni ridotte. Con la crescente presenza di questa offerta prendono piede, nel linguaggio corrente, termini che non avremmo mai sospettato di usare qualche anno addietro: integrazione, interazione, collaborazione intersistemica.

Mentre assistiamo allo stallo sul piano politico-parlamentare nei confronti della riforma della Scuola Media superiore e della Formazione Professionale, sempre annunciate e mai effettuate, i sistemi formativi procedono se non ad un'autoriforma almeno a ridisegnare e reimpostare i rapporti vicendevoli, perché le innovazioni culturali spesso vanno più veloci delle riforme per via legislativa.

Le elaborazioni concettuali maturate in questi anni parlano chiaro, parlano di interazioni e non di steccati, di collaborazione e non di conflittualità. Non per un im-

provviso buonismo ma per nuove consapevolezze che nascono dalla constatazione che il ritmo delle trasformazioni tecnologiche ha stravolto i ritmi e i tempi della formazione ed il mix cultura di base - cultura specialistica - professionalizzazione - cultura organizzativa sono ormai componenti inscindibili. Anzi costituiscono una dotazione personale che ciascuno dovrebbe possedere, riaggiornare e ricombinare per tutto l'arco della propria vita attiva, a prescindere dalla posizione lavorativa che ricopre o ricoprirà (cfr. Fig. n. 64).

Figura n. 64 - Dotazione personale in continuo riaggiornamento e ricombinazione



Pertanto, una scuola per chi studierà ancora e una scuola per chi lavorerà non serve più. E di conseguenza non si giustifica più, e non è funzionale, lasciare che un elevato grado di rigidità, di non permeabilità, impedisca di fatto quell'osmosi che aprirebbe le strade per una loro fruizione più dinamica da parte delle differenti utenze.

Dunque, i sistemi sono ancora bloccati dalle morse di mancate riforme o normative quadro, ma, al loro interno, non sono così asfittici come si potrebbe supporre.

Esistono molteplici e significativi interventi ed esperienze, nate proprio nell'intento di favorire un raccordo tra il Sistema Istruzione, compresa l'Università, e quello della Formazione Professionale (e spesso, tra questi ultimi ed i rappresentanti delle parti sociali) e che si esprime soprattutto in queste forme:

- interventi per giovani tra i 14 e i 16 anni, per favorire i reciproci passaggi tra sistema scolastico e Sistema di Formazione Professionale, sulla base della valorizzazione dei crediti formativi, contro la dispersione scolastica;
- moduli integrativi dei curricula scolastici realizzati nell'ambito della Formazione Professionale regionale attraverso attività di stage, laboratori, in particolare rivolti ad alunni del 4° e 5° anno della scuola superiore;
- corsi post-diploma e post-qualifica, realizzati congiuntamente da Scuola e Formazione Professionale regionale;

- attività in collaborazione tra Università, Formazione Professionale e aziende per la realizzazione dei diplomi universitari, attività dei consorzi Università/imprese nell'ambito del programma Comett;
- interventi per adulti privi della licenza dell'obbligo scolastico e con bisogni di qualificazione/riqualificazione (cfr. Fig. n. 65).

Come si può notare dal Grafico 46 questa tipologia di attività conosce un trend positivo, tanto che nel 1988-89 rappresentava l'1,1% di tutto il volume corsuale programmato per quell'anno formativo; nell'a.f. 1995-96, invece, con 591 interventi e circa 14.000 allievi faceva registrare un peso percentuale pari al 2,6%.

Figura n. 65 - *Tipologie di attività realizzate in interazione Scuola-Formazione Professionale*

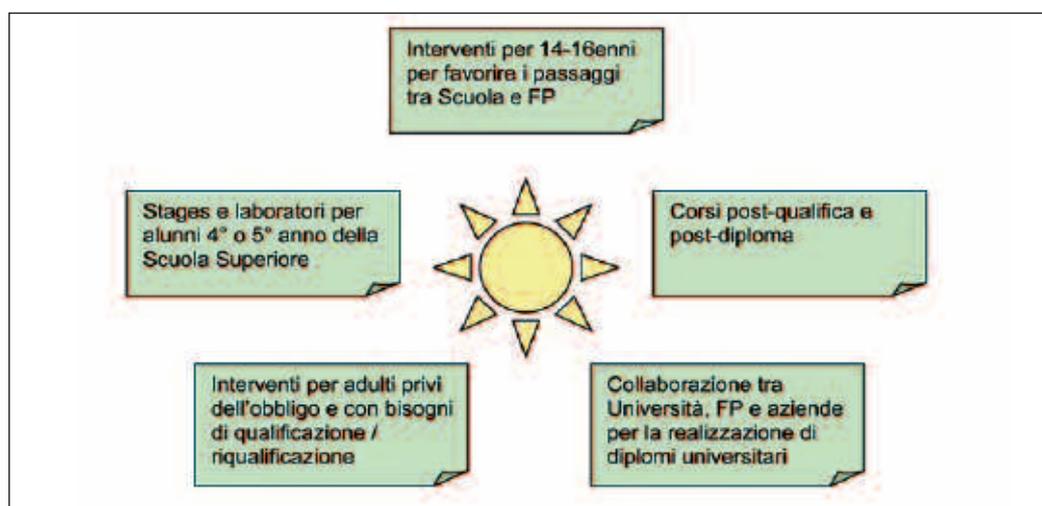
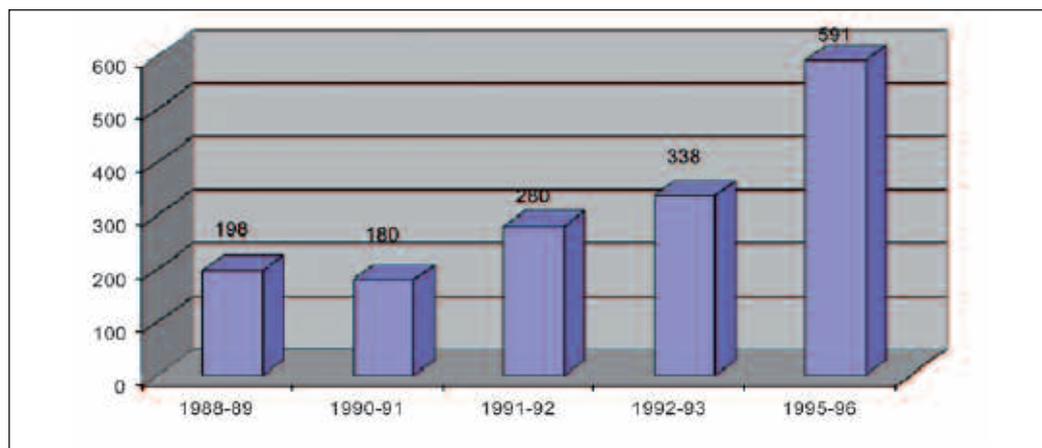


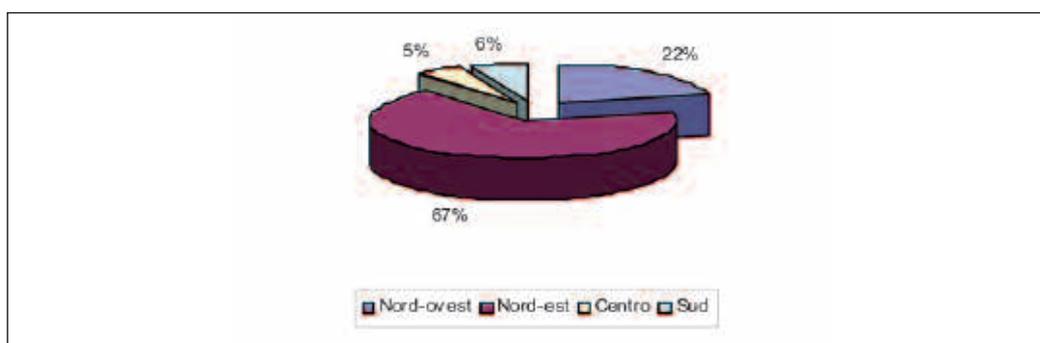
Grafico n. 46 - *Evoluzione quantitativa delle attività di integrazione (V.% dal 1988-89 al 1995-96)*



Cercando di scandagliare più in profondità questi dati, scopriamo che la distribuzione per macrosettore vede la netta prevalenza del terziario (con 469 interventi), seguito dall'industria-artigianato (115) e dall'agricoltura (7).

La ripartizione geografica rileva una netta prevalenza del Nord-Est (338 interventi) con il 67%, che distanzia il Nord-Ovest (128) di 45 punti percentuali. Chiudono il Centro e il Meridione con 29 e 36 attività che rappresentano il 5% e il 6% di tutti gli interventi programmati rientranti in questa offerta formativa⁴²⁰.

Grafico n. 47 - Ripartizione geografica delle attività di raccordo-integrazione (a.f. 1995-96, V.%)



La Regione cui spetta il primato è l'Emilia Romagna con 274 interventi. Questo trend positivo è in gran parte merito di una consistente produzione di documenti ufficiali di impegno reciproco tra le parti, quali convenzioni, protocolli d'intesa, accordi.

A partire dal 1989, con una costante accelerazione si è assistito ad un'attivazione di accordi tra le maggiori istituzioni per promuovere una vera integrazione tra i diversi sistemi formativi.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ed, in particolare, la Direzione Generale dell'Istruzione Professionale (DGIP), si è particolarmente attivato nei confronti dei sistemi formativi regionale e imprenditoriale. D'altro canto le Regioni ed il mondo imprenditoriale hanno risposto con particolare disponibilità. Quasi tutte le Regioni hanno stipulato una convenzione con il MPI, come analoghe intese sono state firmate con le più rappresentative organizzazioni imprenditoriali (Confindustria, Confapi, Associazioni artigiane). Molte anche le convenzioni tra le singole aziende o gruppi di aziende con le Regioni ed il MPI. È frequente inoltre una partecipazione a livello locale di tutti e tre i soggetti interessati (Istituzione scolastica, Ente regionale, azienda o associazione territoriale di aziende)⁴²¹. La molteplicità degli accordi stipulati, di cui si riassumono i contenuti principali, evidenziano il tentativo delle diffe-

⁴²⁰ ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1996-97*, Roma 1998, p. 29.

⁴²¹ ISFOL, *Rapporto Isfol1995*, F. Angeli, Milano 1995, pp. 303-304.

renti istituzioni di proporre soluzioni alle pressanti esigenze di integrazione, in mancanza di un quadro normativo chiarificatore.

Obiettivi comuni a tutte le convenzioni, sia pure con differenti formulazioni (sempre un po' enfatiche come è tipico di questo tipo di letteratura), sono:

- la realizzazione di programmi di integrazione e raccordo per migliorare e coordinare l'offerta formativa nel territorio regionale anche per il tramite di innovazioni metodologico-didattiche e modifica dei programmi;
- la realizzazione di attività formative post-diploma e post-qualifica al fine anche di un doppio riconoscimento della qualifica (titolo di studio e qualifica professionale riconosciuta dalla Regione);
- la riorganizzazione degli insediamenti delle strutture di Formazione Professionale statali e regionali presenti sul territorio;
- l'utilizzo reciproco delle strutture, delle attrezzature e del personale nell'ambito di un programma coordinato di interventi;
- la creazione di comitati di consultazione permanente.

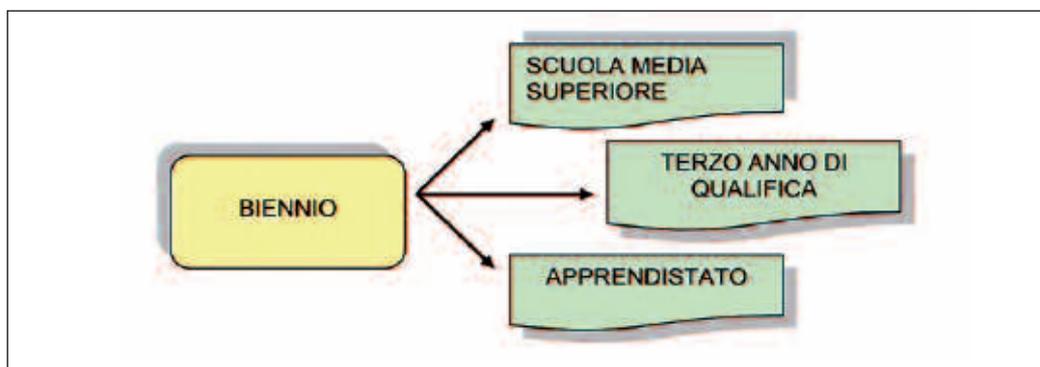
Su questo versante è particolarmente importante il protocollo d'intesa stipulato nel febbraio del 1994 tra Ministero della Pubblica Istruzione e Conferenza dei Presidenti delle Regioni per la conclusione di accordi regionali e provinciali.

Tra tante esperienze in materia d'integrazione tra sistemi ne proponiamo alcune particolarmente significative che hanno riguardato il biennio della Formazione Professionale (il progetto Promos in Lombardia e quello per la riqualificazione della formazione di base in Provincia di Trento), il post-secondario (Progetto SFI della Regione Umbria e Progetto attività formative integrate dell'Emilia Romagna) e la Formazione Continua.

- a) *Il progetto Promos in Lombardia.* La sperimentazione formativa di Promos, avviata nel 1993, riguarda corsi di primo livello per giovani in possesso della licenza dell'obbligo, nei settori amministrativo ed elettrico-elettronico, arricchiti con contenuti del biennio secondario superiore dei nuovi programmi della Commissione Brocca (260 ore aggiuntive per ciascun anno formativo). Il progetto ha l'obiettivo di far conseguire agli allievi un attestato di qualifica regionale di I° livello, e crediti formativi, valutabili per una prosecuzione degli studi in percorsi dell'Istituto Tecnico Industriale Statale o dell'Istituto Professionale di Stato ad indirizzo coerente. Per prevenire l'abbandono scolastico sono state utilizzate metodologie didattiche di sostegno e motivazione allo studio. La possibilità di spendere i crediti per un rietro nel circuito scolastico avviene in base ad appositi accordi tra Sistema scolastico e Sistema regionale.
- b) *Progetto per la riqualificazione della formazione di base della Provincia Autonoma di Trento.* A partire dall'anno formativo 1994/95 è stata avviata in tutti i Centri di Formazione Professionale della Provincia di Trento la sperimentazione di un percorso formativo innovativo, di durata triennale, strutturato in un biennio di orientamento e polivalente per aree monoprofessionali (industria e artigianato,

terziario, alberghiero-ristorazione, abbigliamento, servizi), più un terzo anno di specializzazione, al cui termine si ottiene l'attestato di qualifica. Il biennio di base è strutturato in area comune e area di monosettore per un monte di 36 ore settimanali. Nell'area comune (17 ore settimanali) viene impartito l'insegnamento di italiano, storia, matematica e lingua straniera. Nelle restanti 19 ore settimanali vengono impartiti insegnamenti di scienze, linguaggi e comunicazione, modelli organizzativi, tecnologie e processi operativi riferiti alla monoarea settoriale. Il biennio, oltre a consentire l'accesso al terzo anno di qualifica, permette anche di entrare nel mondo del lavoro, mediante l'istituto dell'apprendistato e, avendo rafforzato l'area delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, offre un'altra opportunità: il rientro al terzo anno della scuola media superiore (cfr. Fig. n. 66).

Figura n. 66 - Possibilità di percorsi formativi o formativo-lavorativi dopo il biennio



Nel segmento post-secondario da tempo si sperimentano forme di integrazione tra Scuola, Formazione Professionale ed imprese, tanto da poter affermare che rappresenta probabilmente un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle possibili forme di raccordo tra sistemi. In questi anni, in particolare, due fenomeni, i progetti di post-qualifica (ex progetto '92) e l'avvio di alcuni diplomi universitari, specie nell'area ingegneristica, stanno imprimendo all'area del post-secondario una spiccata caratterizzazione di "formazione integrata".

Infatti, per i corsi post-qualifica degli Istituti Professionali di Stato, si prevede un biennio integrato Scuola-Formazione Professionale⁴²²; per i diplomi universitari sono state realizzate esperienze di collaborazione tra Università, imprese e sistema formativo regionale. A titolo esemplificativo ne proponiamo due:

- c) *Progetto SFI della Regione Umbria.* Nato negli Anni '90, il progetto SFI (Sistema Formativo Integrato) attua sinergie formative tra Regione, Scuola e sistema delle imprese nel post-diploma presso Istituti Tecnici e Professionali. La

⁴²² Cfr. paragrafo 3.8.2.b. Il biennio post-qualifica e la terza area.

gestione congiunta dei corsi pilota prevede: responsabile del corso (nominato dalla Regione); tutor di Formazione Professionale (nominato dalla Regione); tutor di scuola (docente nominato dalla scuola); tutor d'impresa (nominato dagli imprenditori); équipe tecnico scientifica composta da tecnici di tutti i sistemi interessati. I punti forti del processo sono costituiti da: integrazione totale tra FP regionale, scuola e impresa in ogni fase del processo formativo; innovazione metodologica nella progettazione formativa; flessibilità delle figure professionali proposte che, configurandosi come figure di area e di processo, sono adattabili alle modificazioni del mercato del lavoro.

- d) *Progetto attività formative integrate nella Regione Emilia-Romagna.* Il progetto, attuato d'intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione, è stato predisposto per la gestione dei corsi post-qualifica. I principi guida sono: gli Istituti Professionali di Stato interessati al progetto, che normalmente attuano un programma composto da un biennio di qualifica (un anno di specializzazione ed un biennio terminale) definiscono in accordo con la Regione una progettazione formativa che integri le esperienze di alternanza scuola-lavoro e la metodologia maturata nei CFP regionali alla normale programmazione ministeriale. Questa integrazione, mirata nel biennio di qualifica alla prevenzione contro la dispersione scolastica, deve svolgersi il più possibile nei tempi scolastici come percorso didattico a tutti gli effetti e non "aggiuntivo"; i corsi integrati sono percorsi scolastici realizzati congiuntamente dalla Scuola, dalla FP con la collaborazione delle imprese e caratterizzati, sul piano didattico, da una globale coerenza ed unitarietà; la progettazione delle attività, nel rispetto delle direttive regionali in materia di FP, deve essere effettuata per moduli e congiuntamente per l'intero percorso, l'individuazione di due coordinatori di progetto, rispettivamente per la Scuola e per la FP, responsabili dell'integrazione tra tutti i moduli del progetto stesso. Al termine del ciclo formativo i giovani diplomati acquisiranno, oltre al titolo di studio statale, le corrispondenti qualifiche professionali riconosciute dalla Regione.

Lo sviluppo di un sistema integrato riguarda anche la Formazione Continua. Un caso interessante su questo versante è costituito da un progetto di formazione per adulti privi dell'obbligo.

- e) *Progetto di formazione di base e preprofessionale della Regione Piemonte.* Il progetto, nato dall'intesa tra il MPI e Regione Piemonte, realizza interventi di formazione di base e pre-professionali rivolti ad adulti (oltre i 16 anni), privi della licenza dell'obbligo, con particolare attenzione per i soggetti a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro. Al termine dei corsi si prevede il conseguimento della licenza media e la possibilità di proseguire l'iter formativo nei corsi di qualificazione professionale. In tali corsi sperimentali di scuola media è prevista l'integrazione con moduli formativi della durata di 50 ore, destinati ad attività pre-professionali; tali moduli sono strutturati sia per il trasferimento di competen-

ze specializzanti sia per l'esercizio delle competenze nelle aree disciplinari previste dai curricula scolastici per questo tipo di corsi sperimentali. Per i modelli pre-professionali, la programmazione, lo svolgimento e la gestione d'aula prevede un lavoro d'équipe tra i docenti della scuola ed i formatori della FP.

Le esperienze illustrate, e proposte solo a titolo di esempio di una realtà che sta diventando anche quantitativamente un fenomeno non trascurabile, rappresentano percorsi formativi efficienti, in quanto ottimizzano l'utilizzo delle strutture e delle risorse, evitando inutili sovrapposizioni e competitività, e arricchiscono l'offerta formativa di nuove opportunità con particolare attenzione alle tendenze del mercato e ai bisogni delle utenze.

Ma queste esperienze testimoniano, anche, una evoluzione nei rapporti tra il Sistema scolastico statale e quello formativo regionale, perché superano concettualmente ed operativamente storiche barriere, ridefinendo le finalità educative e l'“identità” dei sistemi anche sul piano pragmatico, confermando al Sistema scolastico la sua funzione di formazione di base ed al Sistema di FP la sua funzione professionalizzante.

Naturalmente si sente la mancanza di un quadro normativo di più ampio respiro che ne sostenga lo sviluppo.

7.4.2. Le qualifiche

La qualifica professionale, sulla base della normativa vigente, nel nostro Paese si acquisisce con l'attestato che le Regioni rilasciano, secondo quanto prescrive l'art. 14 della Legge quadro n. 845/78, con un diploma degli Istituti Professionali di Stato, con l'attestazione di un'impresa (ad esempio, a seguito di contratti a causa mista di apprendistato e formazione/lavoro) e con l'accertamento di professionalità, ai sensi dell'art. 14 della L. n. 56/87⁴²³ (cfr. Fig. n. 67).

Figura n. 67 - Certificazioni di qualifica professionale



⁴²³ Cfr. L. 56/87 "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro", Art. 14 Accertamento della professionalità. "Ai fini dell'iscrizione nelle liste di collocamento, la sezione circoscrizionale per l'impiego ha facoltà di effettuare l'accertamento della professionalità del lavoratore avvalendosi delle strutture e degli organismi di formazione professionale competenti, previsti dalla Legge 21 dicembre 1978, n. 845, ovvero delle attrezzature messe a disposizione dalle imprese".

a) *La incomunicabilità tra sistemi formativi e mondo del lavoro*

La contrattazione collettiva utilizza delle declaratorie che indicano in maniera generica le mansioni e le competenze richieste ai lavoratori e quindi offrono pochi input al mondo della Formazione che deve elaborare percorsi di acquisizione delle conoscenze e competenze professionali. I titoli rilasciati dagli Istituti Professionali di Stato, per preoccupazioni di polivalenza didattica, rispondono più al concetto di area professionale che di qualifica, senz'altro non utilizzabile nel mondo del lavoro.

Il mondo della Formazione Professionale regionale, infine, non ha solo problemi di dialogo con gli altri sistemi che producono qualifiche, ma addirittura li ha al proprio interno, cioè non solo non dialoga con gli IPS e con il mondo della contrattualistica del lavoro, ma su questo versante le Regioni non dialogano tra loro. Abbiamo, infatti, dimostrato, nel secondo volume, che nei Sistemi regionali per quanto riguarda le qualifiche (il traguardo più importante della Formazione Professionale) e i percorsi per raggiungerle si viva una situazione di totale deregulation. Beninteso non perché le Regioni non regolamentino in materia (anche se succede pure questo), quanto perché ciascuna regola per sé e nessuno per tutte. Per cui la qualifica di operatore contabile raggiungibile in Molise con un percorso di 900 ore, nel vicino Abruzzo si ottiene con un corso che dura 1600 e nella Calabria addirittura con uno di 2400 ore. Se consideriamo che l'esempio riportato non rappresenta la patologia ma la fisiologia del sistema, si deve concludere che la possibilità di comunicazione tra i sistemi regionali è molto problematica, perché ciascuno crea prodotti non riconoscibili dagli altri.

Il Ministero del Lavoro che, in questa materia, dovrebbe avere una qualche funzione regolatrice⁴²⁴ o comunque essere di riferimento per tutti, si limita a pubblicare da anni un elenco alfabetico di denominazioni delle occupazioni (circa 5.000) che, nonostante gli aggiornamenti, si presenta obsoleto, sia per l'impianto metodologico che per i contenuti, e parziale, perché elenca solo occupazioni dipendenti, tralasciando il lavoro autonomo⁴²⁵.

Conseguenza di questo stato di cose: convivenza di tre sistemi non dialoganti tra loro perché basati su criteri e categorie diversi. Dialogo che non c'è perché la storia di ciascuno è molto diversa, ma anche perché non lo si vuole, come insegna il progetto Fasce di Professionalità.

b) *Tentativi per la certificazione e riconoscibilità delle qualifiche*

Questo progetto⁴²⁶, nato da una previsione della Legge quadro realizzato dall'Isfol è stato il tentativo più importante, nel nostro Paese, per arrivare alla "definizione delle qualifiche professionali, dei loro contenuti tecnici, culturali ed operativi e delle prove di accertamento per la loro attribuzione".

⁴²⁴ Va ricordato che il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382, e che all'art. 4 attribuisce allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento nelle materie trasferite o delegate, tra le quali l'istruzione artigianale e professionale.

⁴²⁵ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1994*, F. Angeli, Milano 1994, p. 145.

⁴²⁶ Cfr. Volume II, pp. 183-187.

Le difficoltà incontrate nella decretazione dei risultati del Progetto, che pur aveva incontrato larghi consensi dal punto di vista tecnico-metodologico, erano dovute non tanto alla sua utilità, quanto al fatto che le intenzioni della L. n. 845 che legavano il tema della Formazione (e la conseguente qualificazione e certificazione) ad altre due questioni di importanza cruciale, quali l'avviamento al lavoro e l'inquadramento contrattuale in azienda, incontravano l'ostilità ferma dei sindacati, dei lavoratori e dei datori, che ritenevano queste due materie di loro pertinenza esclusiva.

Se buttiamo uno sguardo al di là dei nostri confini per vedere come abbiano regolamentato la materia i nostri principali partners europei, rileviamo la presenza di due modelli, rappresentati da Germania⁴²⁷ e Francia⁴²⁸, dove nel primo c'è continuità tra qualifica appresa in formazione e qualifica esercitata sul lavoro, mentre nel secondo modello non c'è da parte del mondo del lavoro un automatico riconoscimento della qualifica erogata dal Sistema formativo.

Ma nei primi Anni '90 tutti i partners europei, a prescindere dai modelli di erogazione e riconoscimento delle qualifiche che hanno adottato, avevano a che fare con una scadenza, 1° gennaio 1993, quando entra in vigore il Trattato di Maastricht e prende concretamente avvio la fase più ambiziosa del processo di unificazione e di integrazione europea: la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Naturalmente il concetto di "libera circolazione" delle persone non sta ad indicare solo lo spostamento fisico da un Paese all'altro, ma anche quello, ben più significativo, di reale collocazione professionale a livelli analoghi a quelli del Paese di provenienza. Pertanto il mercato del lavoro unico europeo che si configura ha bisogno di regole chiare e concordate che permettano un riconoscimento reciproco delle qualifiche, per evitare penalizzazioni ed azzeramenti di bagagli professionali acquisiti nei Paesi d'origine. Questa preoccupazione era stata da tempo avvertita dalla Comunità che, già con decisione del 16 luglio 1985⁴²⁹, avviava la *corrispondenza delle qualifiche di Formazione Professionale tra gli Stati membri della Comunità europea*. L'obiettivo del progetto era quello di predisporre gli strumenti tecnici su cui fondare, se non un

⁴²⁷ In Germania sono circa 370 le professioni basate su una formazione riconosciuta; esse coprono l'intero spettro dell'occupazione specializzata. Per ciascuna di esse vengono stabilite dal Bibb (Istituto federale per la Formazione Professionale) tutte le specifiche: qualifiche, profilo, contenuti e durata della formazione, prova di verifica; tali specifiche vengono approvate da una commissione tripartita a livello nazionale, e varate con decreti governativi. Il sistema di qualificazione professionale è quindi in Germania fortemente centralizzato per ciò che concerne la definizione delle qualifiche e degli standard relativi; è invece caratterizzato da un progressivo decentramento relativamente all'autonomia degli organismi che erogano formazione. La qualifica professionale in Germania è di tre tipi (relativamente al settore industriale, al terziario e all'arte e mestieri) ed è sostanzialmente un titolo valido a livello nazionale; la sua acquisizione rappresenta il riconoscimento sociale di un percorso formativo, in quanto il certificato conseguito è accettato sia sul mercato del lavoro che dalle imprese.

⁴²⁸ In Francia esiste un sistema nazionale di definizione delle qualifiche professionali, il "Rome" (Repertorio operativo dei mestieri e delle occupazioni), elaborato dall'Anpe (Agenzia nazionale per l'impiego) per la gestione del mercato del lavoro; in tale repertorio non vengono indicati né il percorso formativo relativo, né standard formativi e di durata. Le qualifiche indicate sono 460, e vengono definite secondo le competenze tecniche di base della professione relativa.

⁴²⁹ Cfr. volume II, p. 189 e ss.

reciproco riconoscimento di qualifiche professionali e diplomi di qualifica, almeno una loro “corrispondenza”, come recita testualmente la decisione, che garantisce sul livello qualitativo della formazione ricevuta. Con questo progetto si intendeva contribuire alla chiarezza fornendo informazioni reciprocamente accettate che, pur non rappresentando il terreno per un automatico riconoscimento delle qualifiche a livello aziendale, consentissero al datore di lavoro di operare scelte non al buio.

Sulla base di questa logica di fondo il Cedefop, su mandato della Comunità, aveva attivato una serie di analisi settoriali per definire le caratteristiche professionali, oltre che le denominazioni formali, delle più importanti professioni riconducibili al livello II della griglia elaborata in sede comunitaria⁴³⁰. La metodologia di lavoro seguita prevedeva, sulla base di studi preparatori, messi a punto dal Cedefop e dai suoi esperti, riunioni plenarie dei dodici Paesi della Comunità per definire e meglio precisare l’apporto e le caratterizzazioni nazionali delle professioni indagate; ogni delegazione era costituita da un membro istituzionale e da due membri in rappresentanza dei datori di lavoro e dei sindacati. Come detto nel volume II il progetto iniziale che prevedeva la corrispondenza delle qualifiche per 19 settori⁴³¹ non è stato mai concluso (cfr. Prosp. n. 33).

Ad un certo punto si è avuta la sensazione che si stava costruendo una cattedrale nel deserto dato lo scarso, se non nullo, impatto del progetto a livello nazionale.

Nell’1992 l’Europa cambia prospettiva, con la *Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE*⁴³². La Direttiva introduce un sistema generale di riconoscimento dei diplomi professionali rilasciati dopo il completamento di studi d’Istruzione Superiore o post secondari di almeno un anno, oppure al termine di alcuni tipi di Formazione Professionale post secondaria breve.

⁴³⁰ Cfr. volume II, p. 192: LIVELLO 2: Formazione che dà accesso a questo livello: Istruzione obbligatoria e Formazione Professionale (compreso in particolare l’apprendistato). Questo livello corrisponde ad una qualifica completa per l’esercizio di una attività ben definita con la capacità di utilizzare i relativi strumenti e tecniche. Si tratta principalmente di un lavoro esecutivo che può essere autonomo nei limiti delle tecniche ad esso inerenti. Per quanto concerne il nostro Paese è il caso di ricordare che queste professioni ricadono a cavallo tra le attività di tipo qualificato e quelle di tipo specialistico, a seconda dei settori indagati.

⁴³¹ Horeca (albergazione e ristorazione), Riparazione veicoli a motore, Edilizia, Agricoltura, Elettrico/elettronico Abbigliamento, Tessile, Metallurgico, Lavori amministrativi (banche / assicurazioni), Chimica, Commercio, Trasporti, Agro-alimentare, Turismo, Lavori in legno, Lavorazioni in ferro / acciaio, Lavorazioni in cuoio; Industria agroalimentare.

⁴³² In G.U. n. L. 209 del 24/07/1992 p. 25-45. Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1994*, op. cit., p. 124: “l’elemento fortemente innovativo di tale direttiva va ravvisato nella istituzione di nuovi criteri identificativi delle professionalità e delle competenze intese come una sorta di “bene di scambio prioritario” nel mercato unico europeo. Tali criteri identificativi sono sostanzialmente espressi dai concetti di: attività professionale regolamentata; standardizzazione autocertificata dei percorsi di qualificazione per ciascuna figura o professione regolamentata; costruzione di sistemi di trasferibilità dei titoli e delle competenze certificate”.

Prospetto n. 33 - *Elenco delle professioni esaminate nei settori tessile e metallurgico*

| TESSILE | METALLURGICO |
|---|---|
| Addetto alla filatura | Attrezzista meccanico |
| Macchinista di tessitura | Attrezzatore/operatore di macchine utensili |
| Tessitore | Addetto alla manutenzione |
| Meccanico tessile | Saldatore |
| Addetto alla maglieria | Aggiustatore meccanico/meccanico montatore |
| Meccanico di maglieria | Conduttore di macchine utensili |
| Addetto alle macchine tufting e impregnatore | Lattoniere / caldaiaio |
| Meccanico addetto alle macchine tufting e all'impregnatrice | Stampista |
| Ricamatore a macchina | Tubista |
| Meccanico tessile per macchine da ricamo | Attrezzatore / conduttore di macchine CNC |
| Addetto tessile / Affinazione-tinteggiatura | Attrezzatore / conduttore di FMS |
| Addetto tessile / Affinazione-stampa | Serramentista in ferro |
| Addetto tessile / Affinazione-finissaggio | Aggiustatore / montatore di strumenti di precisione |
| Addetto rammendatura tessuti | |
| Campionatore su telai rettilinei a mano | |
| Addetto laboratorio tessile | |

Dove sta il cambio di prospettiva rispetto al progetto della Corrispondenza delle qualifiche?

Nell'abbandono dei meccanismi di validazione ex ante dei titoli e delle qualifiche per l'adozione di meccanismi di validazione ex post delle competenze acquisite la termine di un percorso d'istruzione o di formazione. No alla standardizzazione preliminare unica, sovranazionale e transazionale, dei percorsi che fanno acquisire competenze, ma costruzione di un modello standard di descrizione e trasmissione delle informazioni sulle competenze possedute ed offerte dai soggetti in ingresso su altri mercati del lavoro. Il datore di lavoro e/o l'autorità pubblica ospitante saranno liberi di valutare caso per caso l'idoneità e la coerenza delle competenze ascritte nel curriculum personale con i propri fabbisogni.

La filosofia della risoluzione del Consiglio del 1992 e che cambia radicalmente l'impostazione del dibattito può essere così sintetizzata:

- mettere in condizione gli individui che lo desiderano di presentare le loro qualifiche professionali, la loro formazione, le esperienze lavorative in modo chiaro ed efficace ai potenziali datori di lavoro in tutto il territorio comunitario;
- aiutare gli imprenditori ad avere un facile accesso a descrizioni delle qualifiche e delle principali esperienze lavorative, al fine di stabilire la rilevanza delle competenze dei candidati provenienti da altri Paesi membri rispetto ai lavori offerti.

In questa prospettiva il problema diventa quali informazioni siano necessarie a livello comunitario perché sia possibile per un individuo mettere in risalto le proprie conoscenze e competenze in un contesto diverso da quello nazionale, e quali indicatori sintetici di descrizione, omogenei e concordati a livello europeo, siano in grado di cogliere gli aspetti fondamentali di una qualifica espressi in termini di conoscenze

e competenze. Occorre, però, che tali informazioni siano veicolate a livello europeo da uno strumento con un codice di comunicazione di comune interpretazione. Questo strumento viene abitualmente chiamato “Portfolio”; ad un suo prototipo ha lavorato una équipe formata da rappresentanti degli Stati membri. Lo schema base di portfolio prevede una sorta di questionario tematico aperto; le variabili prese in considerazione sono: dati anagrafici, informazioni e dati sul percorso d’Istruzione e Formazione, informazioni e dati sulle qualifiche conseguite, informazioni e dati sull’esperienza lavorativa, dati sulla conoscenza delle lingue straniere, informazioni su esperienze di soggiorno, studio e lavoro all’estero, informazioni sulle conoscenze e competenze integrative in vario modo conseguite, per le quali non si dispone di una certificazione⁴³³.

Come, di consueto, l’iniziativa comunitaria mette in moto interventi analoghi nei Paesi membri.

In Italia, dopo una gestazione laboriosa, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale emana, il 12 marzo 1996, un Decreto dal titolo: “Adozione degli indicatori minimi da riportare negli attestati di qualifica professionale rilasciati dalle Regioni e Province Autonome, con allegato modello di attestato”. Gli indicatori minimi sono:

- dati anagrafici del titolare del certificato;
- denominazione e durata del corso frequentato;
- profilo professionale di riferimento;
- struttura presso la quale l’esperienza formativa è stata realizzata;
- requisiti di accesso al corso;
- elementi atti a rendere comprensibili i contenuti educativi del corso, la loro estensione in ore, l’eventuale presenza di tirocini in imprese o stages;
- tipo di prova della valutazione finale.

Tutti questi elementi sono raccolti in un modello che viene allegato al Decreto Ministeriale (cfr. Prosp. n. 34). L’art. 1 ne specifica lo scopo:

“favorire l’adozione di criteri comuni per la certificazione dei percorsi formativi e per armonizzare, a livello nazionale, il formato degli attestati in coerenza con le indicazioni e le priorità individuate dalla UE”

e le premesse al testo normativo e all’allegato, per scongiurare equivoci che, in passato, avevano compromesso l’esito del Progetto fasce di qualifica, si affretta a precisare che:

⁴³³ Le opzioni significative adottate dal gruppo di lavoro sembrano essere le seguenti: a) il percorso di Istruzione-Formazione di base prevede una logica unitaria e paritetica tra carriera scolastica e carriera di Formazione Professionale; b) le qualifiche conseguite nel percorso formativo rappresentano gli output formali e certificati raggiunti al termine di ciascuna fase o momento del percorso educativo e per ogni qualifica si richiede anche l’indicazione delle applicazioni lavorative cui può dare accesso nel proprio Paese; c) le competenze comunque acquisite sono sostanzialmente riferibili a quanto noto come *core skills* o competenze trasversali conseguite dal soggetto nella sua esperienza complessiva di vita e di lavoro.

“i problemi della trasparenza delle certificazioni formative sono separati dai problemi dell’accesso alla vita attiva da parte dei titolari, in quanto materia soggetta alla contrattazione con le parti sociali”.

Questo strumento, che certifica i percorsi formativi e armonizza i modelli regionali di attestati di qualifica preesistenti dovrebbe divenire la vera carta di identità professionale di ogni persona. In alcune Regioni l’idea del portfolio era già stata introdotta, prima dell’emanazione del D.M., nella normativa per la Formazione Professionale anche se con denominazioni diverse: “libretto professionale” in quella del Veneto (1990), “passaporto formativo” nella Legge della Provincia di Bolzano (1992); “libretto formativo personale” in quella della Regione Lazio (1992); “libretto personale di certificazione professionale” nei testi della Liguria (1993) e del Molise (1995) e infine “libretto formativo individuale” nella normativa del Piemonte (1995).

Da notare che il modello di attestato allegato al D.M. articola le competenze in tre tipologie: di base, tecnico-professionali e trasversali. Dietro questa classificazione c’è una precedente abbondante attività di ricerca, internazionale e italiana, in primis dell’Isfol, sul c.d. sistema delle Unità formative capitalizzabili. La filosofia che sottostà a questo sistema è quella della massima valorizzazione dei percorsi formativi e professionali individuali, e quindi della capitalizzazione dei risultati anche parziali che via via i soggetti acquisiscono nel corso della loro esperienza, a qualunque punto la interrompano. Ciò implica, per essere praticabile, che:

- i diversi subsistemi formativi siano articolati in segmenti (unità) singolarmente certificabili e reciprocamente riconoscibili,
- che la stessa esperienza di lavoro sia certificabile e riconoscibile per segmenti in termini di competenze acquisite, a loro volta corrispondenti a determinate unità formative.

L’unità capitalizzabile sarebbe quindi il denominatore comune che metterebbe, finalmente, in dialogo sistemi autoreferenziali. Da queste premesse muove l’approccio “per unità di competenza”, la cui idea base è quella di definire un “repertorio di competenze”, da parte di una apposita istanza nazionale, che copra l’insieme delle attività su cui si basano le professioni, distinguendo fra *competenze di base, tecnico-professionali e trasversali*. Con questa impostazione l’Italia si mette sulla scia di esperienze estere, soprattutto quella delle “unités capitalisables” e del “Référentiel” francesi⁴³⁴ e

⁴³⁴ Nel novembre 1996, su iniziativa del Ministro del Lavoro Jacques Barrot, è stato predisposto un rapporto (1996 - *Dare un nuovo slancio alla formazione professionale*), il cui punto focale è il riconoscimento dell’esigenza di riconoscere le competenze professionali comunque acquisite e la conseguente proposta di costruire un *Référentiel* nazionale delle qualifiche e delle competenze, che viene definito come una «griglia unica di definizione e di composizione delle competenze». Il *Référentiel* dovrà essere costruito per ambiti professionali e per livelli, e costituito di *elementi* (unità) *semplici ma capitalizzabili*, che corrispondano alle competenze professionali di base. Questi *elementi* saranno specifici per un ambito professionale o comuni per più ambiti o a più livelli e potranno avere un contenuto teorico, o pratico, o combinato. Caratteristica comune è che dovranno essere trasferibili (spendibili) all’impresa (nel lavoro). Il *Référentiel* sarà costruito e aggiornato da una Struttura tripartita nazionale

quella degli “occupational standards” definiti dal NCVQ inglese⁴³⁵. In merito l’Isfol afferma che:

“la certificazione centrata sulle competenze rappresenta [...] un passaggio ‘storico’ necessario per operare un decisivo salto di qualità, passando dalla certificazione dei percorsi frequentati a quella delle competenze ‘effettivamente acquisite’”.

Prospetto n. 34 - *Struttura del modello di attestato e note di compilazione (il modello allegato al D.M. è compilato in italiano, inglese, francese e tedesco)*

| REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA | |
|---|--|
| ATTESTATO DI QUALIFICA PROFESSIONALE | |
| Denominazione della qualifica Livello di qualificazione | |
| Conferito al candidato | |
| Nato a _____ il _____ | |
| Ente o struttura formativa Sede _____ | |
| Data e Firma _____ | |
| Denominazione del corso Profilo professionale di riferimento Durata del corso Requisiti di accesso Contenuti del corso 5.1 Di base durata 5.2. tecnico-professionali durata 5.3. trasversali durata | Tirocinio pratico - durata - nome dell'organizzazione - sede di svolgimento 5.5. Altre esperienze pratiche - durata - modalità |
| Tipo di prove di valutazione finale colloquio prova pratica o simulazione altro | Annotazioni integrative |
| <p>NOTE DI COMPILAZIONE</p> <p>Livello di qualificazione. Inserire il livello di qualificazione specificando tra: post obbligo scolastico, post qualifica di stato, post diploma, post laurea.</p> <p>1 - Denominazione del corso. Inserire il nome del corso anche se identico alla denominazione della qualifica. 2 - Profilo professionale di riferimento. Descrivere sinteticamente le attività e le competenze inerenti la qualifica.</p> <p>3 - Durata del corso. Indicare la durata del corso in anni e ore, se necessario specificare anche la durata in mesi.</p> <p>4 - Requisiti di accesso. Indicare i diversi requisiti (titoli di studio e/o altro) necessari per l'accesso al corso ed eventuali modalità di selezione.</p> <p>5 - Articolazione dei contenuti del corso. 5.1. - Di base. Contenuti e conoscenze non specifici della qualifica, ma ritenuti essenziali per il soggetto in formazione. * Indicare la denominazione utilizzata nel corso per i diversi contenuti (es. cultura generale, matematica, economia, informatica, lingua, diritto, igiene e sicurezza del lavoro, organizzazione aziendale, altro specificare ...), e la durata. 5.2. - Tecnico-professionali. Contenuti direttamente connessi alla qualifica, generalmente distinti in teorico-tecnici e pratico-applicativi. * Indicare la denominazione utilizzata nel corso per i diversi contenuti teorico-tecnici e per quelli pratico-applicativi e indicare la durata. 5.3. - Trasversali. Contenuti che fanno riferimento a quell'insieme di competenze utili per un comportamento lavorativo efficace. * Indicare la denominazione utilizzata nel corso per i diversi contenuti (es. comunicazioni, lavoro di gruppo, diagnosi del contesto, definizione e risoluzione di problemi, autoapprendimento, altro specificare ...), e la durata. Nel caso in cui tali contenuti non siano trattati attraverso moduli o insegnamenti specifici, ma comunque sviluppati attraverso altre modalità (es. uso di particolari metodologie) non è necessario specificare il numero delle ore. 5.4. - Tirocinio pratico. Lo stage è da comprendere all'interno di tale voce. 5.5. - Altre esperienze pratiche. Definire il tipo di esperienze pratica svolta all'esterno della struttura formativa (es. visite aziendali, altro specificare ...).</p> <p>6 - Annotazioni integrative. Aggiungere ulteriori informazioni che contribuiscono a migliorare la trasparenza dei percorsi formativi (es. metodologie didattiche, architettura dei corsi, modularità, formazione a distanza, autoistruzione, docenza, ecc.).</p> | |

(costituita da rappresentanti degli imprenditori, dei lavoratori e dei formatori). I diplomi, i titoli omologati, i CQP dovranno trovare *tutti* la loro *collocazione* rispetto al *Référentiel* nazionale, corrispondendo ciascuno ad un gruppo organizzato di unità capitalizzabili. Così l’insieme delle possibili certificazioni si esprimerà in un linguaggio comune e rappresenterà delle realtà comparabili.

⁴³⁵ In Francia esiste un sistema nazionale di definizione delle qualifiche professionali, il “Rome” (Repertorio operativo dei mestieri e delle occupazioni), elaborato dall’Anpe (Agenzia nazionale per l’impiego) per la gestione del mercato del lavoro; in tale repertorio non vengono indicati né il percorso formativo relativo, né standard formativi e di durata. Le qualifiche indicate sono 460, e vengono definite secondo le competenze tecniche di base della professione relativa.

Naturalmente qui non è in ballo la definizione di uno strumento, ma la revisione complessiva dell'intero Sistema dell'Istruzione e della Formazione Professionale nel Paese. Ciò richiede evidentemente processi politici e tecnici di analisi, progettazione, verifica e legittimazione di portata nazionale e un forte coinvolgimento delle parti sociali. In questo senso va l'istituzione, con D.P.C.M. del 18 novembre 1996, di un "Comitato di Ministri per le politiche della formazione connesse con le politiche del lavoro" a cui, tra l'altro viene conferito il compito di "definire un sistema di certificazione quale strumento idoneo a conferire unitarietà e visibilità ai percorsi formativi di ogni persona lungo tutto l'arco della vita, nonché a promuovere il riconoscimento dei crediti formativi comunque maturati ed a documentare le competenze effettivamente acquisite"⁴³⁶.

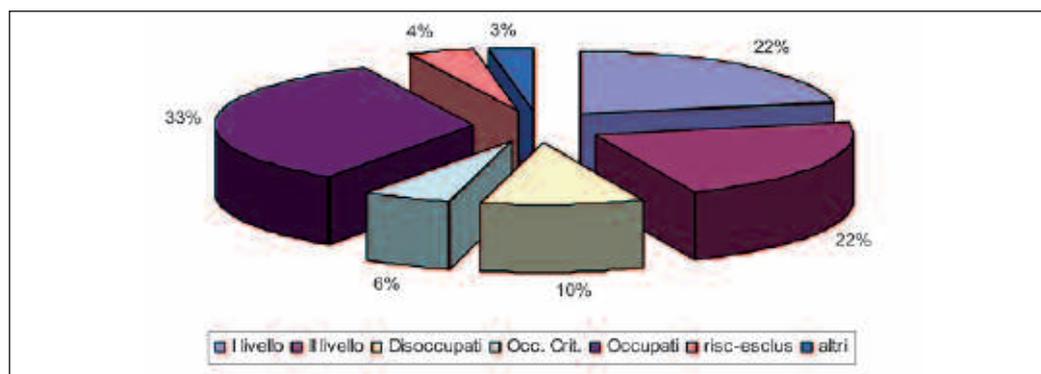
7.4.3. Gli allievi

Dall'indagine Isfol sulle attività di Formazione Professionale realizzate da Regioni e Province Autonome nell'anno 1996, gli allievi iscritti risultano 406.920⁴³⁷; la parallela indagine Isfol sull'attività programmata per l'a.f. 1995-96 ne prevedeva 407.175⁴³⁸.

Si può notare una maggiore affluenza soprattutto in Emilia Romagna (97.294) e in Lombardia (63.975) dove si concentra rispettivamente il 23,9% e il 15,7% della popolazione totale iscritta ai corsi di formazione. Come, del resto intuibile, la concentrazione maggiore è localizzata nel Nord Italia (62,5% del totale) segue il Sud con 88.607 allievi (21,8%) e infine il Centro con 63.872 allievi (15,7%). Nel Sud emerge indubbiamente la Sicilia con 39.595 allievi che costituiscono il 44,7% dell'attività formativa svolta nel Meridione.

Osservando la distribuzione degli iscritti fra le diverse tipologie formative (cfr. Graf. n. 48) si rileva che gli allievi complessivamente sono più numerosi nei corsi per occupati (33,6%), seguiti dal I e II livello, rispettivamente al 21,9% e 21,8%.

Grafico n. 48 - Allievi iscritti per tipologia corsuale (V.%)



⁴³⁶ In G.U. serie generale n. 290 dell'11.12.1996.

⁴³⁷ ISFOL, *Rapporto Isfol 1998*, F. Angeli, Milano 1998, p. 357.

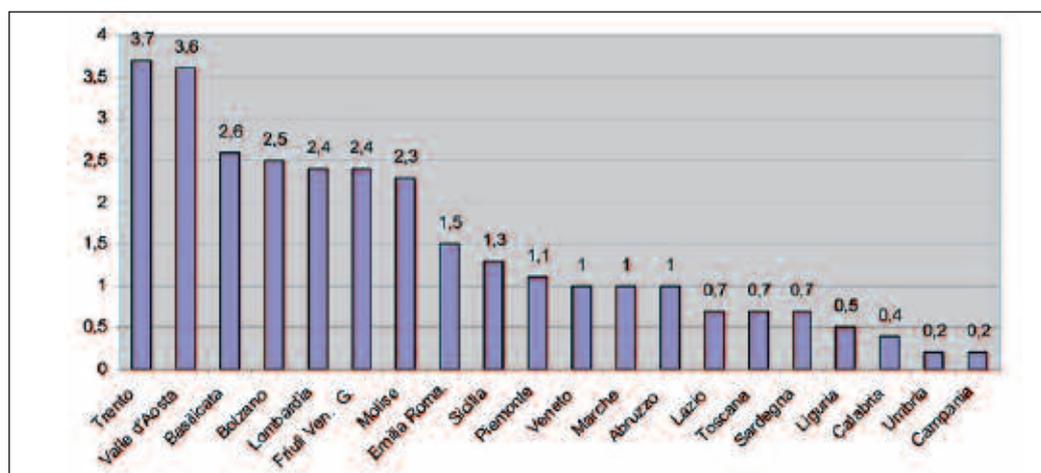
⁴³⁸ ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1996-97*, Roma 1998, p. 19.

Distinguendo però le varie realtà territoriali notiamo che, mentre nell'Italia settentrionale si registra un 45,1% di allievi iscritti a questa tipologia di corsi, nell'Italia centrale si registra una concentrazione nei corsi di secondo livello (28,7%), mentre nel Meridione è il primo livello ad essere più frequentato (43,7%).

Rapportando gli allievi ai corsi si nota che la densità è crescente man mano che si sale dal Mezzogiorno al Nord, si passa infatti dai circa 15 allievi per corso nel Sud, ai 16 allievi per corso nel Centro per arrivare nel Nord dove si registrano oltre 22 allievi per corso.

Abbiamo un'ulteriore serie di dati, derivata dall'analisi dei Programmi di attività regionali, circa il peso percentuale della utenza della Formazione regionale sul totale della popolazione attiva di ciascuna Regione (cfr. Graf. n. 49).

Grafico n. 49 - *Peso percentuale dell'utenza della Formazione Professionale nei confronti della popolazione attiva di ciascuna Regione/Provincia Autonoma*



Nostra elaborazione su dati ISFOL e ISTAT

Se distribuiamo i valori del Grafico 49 in quattro categorie – incidenza irrilevante (meno dello 0,5%), incidenza poco significativa (dall'1,5% allo 0,7%), incidenza apprezzabile (dal 2 al 3%) e incidenza importante (sopra il 3%) – abbiamo la situazione che segue:

- 4 Regioni, due del Centro-Nord (Liguria ed Umbria) e due del Meridione (Calabria e Campania) si collocano nella categoria con valori più bassi;
- 9 Regioni, il gruppo più numeroso, presenta dei valori compresi nell'intervallo della categoria che abbiamo denominato “poco significativa” e sono, in ordine decrescente, Emilia Romagna, Sicilia, Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo, Lazio, Toscana, Sardegna;
- 4 Regioni, Basilicata, Molise, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e la Provincia Autonoma di Bolzano fanno registrare una “incidenza apprezzabile”;

- la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Valle d’Aosta superano la soglia del 3% e quindi vanno inserite nella prima categoria, quella della “incidenza importante”.

Tabella n. 34 - *Allievi iscritti per tipologia formativa e per Regione (anno 1996)*

| Regioni / Province Autonome | Tipologie | | | | | | | Totale |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|-------------------------|--------|---------|
| | Prima Qualific. | Secondo livello | Disoccupati | Occupazione critica | Occupati | A rischio esclusione | Altri | |
| Piemonte | 8.311 | 4.156 | 8.658 | 0 | 5.555 | 1.621 | 0 | 28.301 |
| Valle d'Aosta | 131 | 104 | 25 | 0 | 1.821 | 33 | 0 | 2.114 |
| Liguria | 1000 | 900 | 280 | 10 | 910 | 116 | 46 | 3.262 |
| Lombardia | 2.872 | 14.138 | 2.809 | 8.300 | 30.918 | 1.467 | 3.471 | 63.975 |
| Provincia Auto- noma di Trento | 4.200 | 1.415 | 369 | 0 | 4.217 | 290 | 1.970 | 12.461 |
| Provincia Auto- noma di Bolzano | 2.960 | 1.179 | 118 | 0 | 855 | 219 | 0 | 5.331 |
| Veneto | 11.295 | 5.685 | 1.097 | 0 | 4.834 | 1.309 | 0 | 24.200 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.725 | 2.473 | 3.096 | 0 | 8.648 | 506 | 1.055 | 17.503 |
| Emilia Romagna | 2.506 | 14.682 | 5.594 | 12.218 | 57.016 | 2517 | 2.761 | 97.294 |
| Toscana | 1.909 | 8.179 | 2.814 | 85 | 7813 | 849 | 1.506 | 23.155 |
| Umbria | 383 | 111 | 275 | 756 | 243 | 181 | 0 | 1.949 |
| Marche | 2.522 | 3.918 | 583 | 0 | 3.046 | 635 | 0 | 10.704 |
| Lazio | 10.465 | 6.094 | 7.263 | 1.110 | 1.745 | 976 | 411 | 28.064 |
| Abruzzo | 2716 | 2117 | 602 | 0 | 1.447 | 681 | 0 | 7.563 |
| Molise | 641 | 1.021 | 133 | 0 | 0 | 75 | 0 | 1.870 |
| Campania | 1.830 | 3.063 | 305 | 0 | 670 | 642 | 0 | 6.510 |
| Puglia | 3.710 | 4.830 | 653 | 0 | 0 | 1.018 | 0 | 10.211 |
| Basilicata | 1.992 | 2.016 | 0 | 0 | 1.486 | 287 | 0 | 5.781 |
| Calabria | 891 | 2.129 | 2.289 | 0 | 1.983 | 352 | 0 | 7.644 |
| Sicilia | 25.448 | 7.711 | 2.720 | 0 | 1.269 | 2.447 | 0 | 39.595 |
| Sardegna | 1.502 | 2.800 | 2.239 | 0 | 2.126 | 686 | 0 | 9.433 |
| Nord | 35.000 | 44.712 | 22.046 | 20.528 | 114.774 | 8.078 | 9.303 | 254.441 |
| Centro | 15.279 | 18.302 | 10.935 | 1.951 | 12.847 | 2.641 | 1.917 | 63.872 |
| Sud | 38.730 | 25.767 | 8.941 | 0 | 8.981 | 6.188 | 0 | 88.607 |
| Totale ITALIA | 89.009 | 88.781 | 41.922 | 22.479 | 136.602 | 16.907 | 11.220 | 406.920 |

a) *Gli allievi della Formazione Iniziale*

La Formazione Continua è diventata nel nostro Paese la prima offerta del Sistema Formativo regionale e, naturalmente, quella più frequentata. Gli allievi della Formazione Continua (quasi 176.000), ormai, sono quasi il doppio dei giovani della Formazione Iniziale (89.009). Giovani che fino a 20 anni prima rappresentavano l’utenza unica del Sistema regionale, che veniva per questo motivo connotato come “giovanilistico”. Sono in tanti, in questo periodo, sull’onda lunga della espansione delle attività per adulti, che teorizzano le equazioni “formazione professionale = formazione continua” e “giovani = scuola”.

Ma chi sono questi giovani che frequentano corsi del Sistema regionale? Cerchiamo di dare “un volto” a questi 89.000 giovani che si sono iscritti alla Forma-

zione Iniziale nel 1996, per capire se ha ancora un senso, come lo ha avuto per i decenni passati, che il Sistema regionale continui ad interessarsi di questo segmento giovanile. Un'indagine di qualche anno dopo (1999), ma le cui conclusioni in larga misura sono applicabili anche ai giovani del 1996, fa questa identikit⁴³⁹:

- gli allievi sono prevalentemente concentrati (55% del totale) nella fascia di età 15-16 anni; consistente la presenza di ragazzi di nazionalità extracomunitaria (13%);
- un terzo degli allievi proviene da famiglie di operai o di braccianti; il 20% da famiglie di piccoli imprenditori e lavori autonomi, mentre circa il 17% deriva da famiglia impiegatizia. Comunque la metà appartiene a famiglie monoreddito. Nei casi in cui lavora anche la mamma si registra un 30% occupato nell'area tecnico-impiegatiza, oltre un quarto operaia o bracciante e all'incirca la stessa percentuale si riscontra relativamente alle professioni quali alti dirigenti o imprenditori; un numero significativo, pari al 13%, sono insegnanti o dell'area socio-sanitaria;
- il titolo di studio posseduto dai genitori è in larga misura rappresentato dall'obbligo scolastico; di questi il 30% dei padri e il 25% delle madri è a livello della scuola elementare o non possiede alcun titolo;
- la carriera scolastica relativa all'obbligo si è svolta per quasi il 70% dei maschi e per l'80% delle ragazze senza bocciature. Alcuni (circa 18%) hanno frequentato altri corsi di formazione;
- di quanti hanno lasciato la scuola media superiore (40,1%) meno del 20% ha proseguito per oltre due anni. I motivi dell'abbandono della scuola media superiore possono essere ricondotti a quattro ordini: emergere di altre scelte e caduta delle motivazioni iniziali (45%), l'insuccesso (15%), problemi relazionali (10%) e problemi personali (20%);
- il mondo del lavoro è un pianeta pressoché sconosciuto. Poche e poco significative le esperienze fatte (solo il 7% aveva un'occupazione fissa). Più della metà degli intervistati considerano il lavoro come fonte per soddisfare esigenze materiali, poco più di un terzo vede nel lavoro una opportunità di gratificazione personale;
- oltre un terzo del totale ha scelto il corso di formazione “per trovare il lavoro” o “perché qui si fa molta pratica”;
- un quarto si è iscritto al corso a seguito dei consigli dei genitori o insegnanti; mentre il 16% dichiara che “non aveva altro da fare”.

L'identikit dell'allievo della Formazione Iniziale regionale, come ricostruito nelle sue connotazioni di fondo, presenta tratti comuni e caratteristiche diverse

⁴³⁹ VANNINI I., *Prima dell'innalzamento dell'obbligo. Un'indagine empirica tra gli iscritti alla FP*, in “Professionalità”, n. 56 (2000) pp. 93-91; cfr. anche CATANI M., *Target e bisogni della formazione professionale iniziale*, Ibidem, pp. 69-82.

dall'“allievo tipo” di fine Anni '70. In comune ha la derivazione da famiglie di estrazione socio-economica medio, medio-bassa e le aspettative nei confronti del percorso formativo come chance per entrare nel mercato del lavoro.

Di diverso gli allievi di fine Anni '90 hanno la composizione del gruppo classe che fa registrare presenze di compagni extracomunitari, la poca o quasi nulla conoscenza del mondo del lavoro (mentre i loro coetanei di venti anni prima avevano già fatto esperienze di lavoro significative 44%, o le stavano facendo in concomitanza con la formazione 39%), ma soprattutto un numero maggiore (41% rispetto al 15%) hanno tentato, senza successo, la Scuola Secondaria superiore.

Il dato che emerge maggiormente è il rapporto dell'allievo della Formazione Professionale iniziale con la scuola: infatti se al 41% di drop out della Scuola Secondaria superiore si somma il 30% dei maschi e il 20% delle femmine che sono stati bocciati almeno una volta nella scuola dell'obbligo si arriva a 61-71% di allievi che hanno avuto rapporti problematici con la scuola.

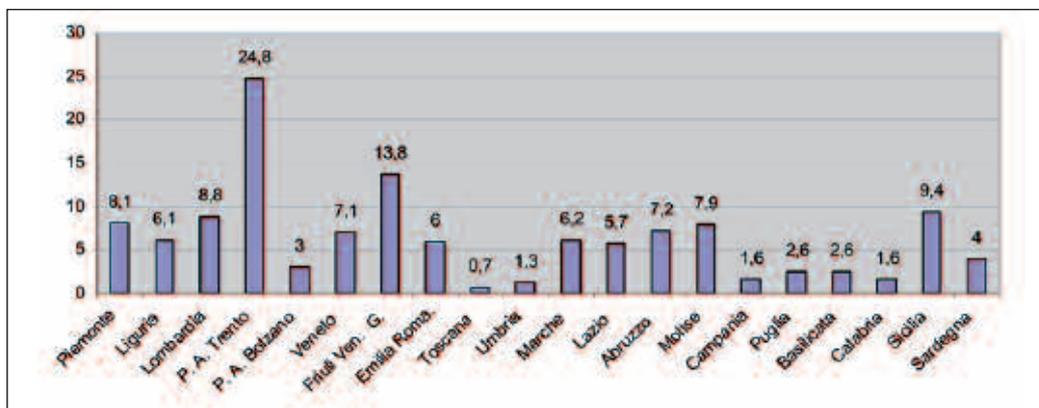
Il commento lo affidiamo all'Isfol, che a proposito della tendenza di riservare alla Formazione Professionale regionale solo le offerte formative che partono dal post-diploma, nel 1990 afferma:

“[...] La constatazione di partenza è che l'utenza della formazione professionale di base è rappresentata per i due terzi dai giovani che escono dalla scuola media dopo un percorso scolastico, se non accidentato, certo non soddisfacente, e per un terzo dai giovani che abbandonano durante il biennio la scuola media superiore. In entrambi i casi si tratta di una popolazione che ha avuto rapporti o traumatici o comunque non sereni con l'istituzione scolastica. In questa ottica la abusata e logora espressione della formazione professionale come scuola di serie B dovrebbe essere cambiata in quella meno folcloristica ma più corretta di scuola per cittadini che il sistema della pubblica istruzione considera cittadini di serie B. Rimane il fatto che a questi giovani o si prospetta un prematuro e dequalificato inserimento nel lavoro o si offre loro una “scuola” che formi [...] utilizzando metodologie non scolastiche, ma empirico-induttive, volte a risalire dall'esperienza concreta alla concettualizzazione astratta [...]. In altri termini la giustificazione della formazione professionale di base passa solo attraverso la “pedagogia” che esprime”⁴⁴⁰.

Un'ulteriore informazione su questo segmento del Sistema regionale ci viene mettendo in relazione il numero degli allievi della prima qualificazione con il numero dei loro coetanei della fascia di età 14-16 anni. La conclusione, come sempre quando si parla di Regioni, è l'estrema eterogeneità delle situazioni (cfr. Graf. n. 50): nel 1970-71 a Trento un ragazzo su quattro va in un Centro di Formazione Professionale; in Friuli Venezia Giulia, quasi 14 su 100; in Sicilia quasi il 10% e in Lombardia quasi il 9%. Ma in Toscana solo 7 su 1000 e in Umbria appena poco più di uno su cento.

⁴⁴⁰ ISFOL, *Caratterizzazioni regionali del sistema di formazione professionale*, F. Angeli, Milano 1990.

Grafico n. 50 - *Peso percentuale degli allievi della prima qualificazione post-obbligo nella fascia d'età 14-16 anni (a.f. 1970-71)*



7.4.4. Le strutture e il personale

Abbiamo già esaminato il dibattito, cominciato negli Anni '80⁴⁴¹, sulla nuova configurazione dei Centri di Formazione Professionale⁴⁴². Condivisa l'analisi di partenza: i Centri di Formazione Professionale hanno subito una involuzione tipica degli apparati burocratico-istituzionali, in quanto tendono a sviluppare servizi che perdono di vista il referente principale della propria attività (l'utenza) e si concentrano sempre più sulle necessità degli operatori che gestiscono il servizio e tendono ad interpretare in senso normativo il controllo sulle attività di servizio, finendo quindi per privilegiare le procedure sui risultati. È anche condiviso il modello alternativo al CFP tradizionale e che terminologicamente viene reso con l'espressione "agenzia formativa", cioè un CFP potenzialmente in grado di:

- realizzare anche servizi non formativi, quali attività a carattere informativo per l'orientamento professionale, attività di consulenza alle PMI in ordine alla progettazione di interventi formativi, ecc.;
- realizzare tutte le funzioni del ciclo formativo: analisi del fabbisogno, progettazione, programmazione formativa e valutazione.

Il modello agenziale, quindi, provvede ad un allargamento dello spettro operativo (non più solo Formazione Professionale) e ad un ampliamento delle attività relative alla Formazione Professionale (funzioni a monte e a valle della gestione corsuale). I CFP sono vissuti in un regime di mercato protetto, grazie all'equazione per cui il possesso di personale dipendente a tempo indeterminato si traduceva in autorizzazione pressoché automatica ad effettuare corsi di formazione. Il nuovo processo di programmazione e selezione, di cui parleremo in seguito, rompe questa logica.

⁴⁴¹ Cfr. Volume II, p. 230.

⁴⁴² Cfr. AA.VV., *L'innovazione organizzativa nelle strutture di FP*, in *Professionalità* 15 (1993), pp. 37-97.

Ciò significa che i CFP, per assicurare la loro sopravvivenza, devono essere competitivi mediante l'acquisizione o il consolidamento di capacità progettuali e strutturarsi con competenze interne di carattere prevalentemente metodologico (analisi del fabbisogno, progettazione, ecc...) ed utilizzare per le competenze disciplinari risorse esterne. Su questa tematica gli Anni '90 continuano e affinano le intuizioni degli Anni '80⁴⁴³. Il problema è che, dopo tanto parlare e legiferare, non si vedono realizzazioni significative. O meglio: il modello non trova applicazione generalizzata nella parte che prevede l'erogazione di servizi anche non formativi, ma viene progressivamente e da tutti realizzato nella parte che prevede l'arricchimento delle funzioni, in particolare quelle relative all'analisi del fabbisogno, della progettazione e della programmazione formativa. In altri termini il vecchio CFP continuerà ad occuparsi di Formazione Professionale (raramente anche di orientamento) quasi mai di altri servizi (eccetto in casi sporadici come l'APOF, l'Agenzia Provinciale dell'Orientamento e della Formazione in Basilicata), ma svilupperà capacità progettuali perché cambiano le regole del gioco. Si passerà, infatti, da un tipo di programmazione in cui le proposte di attività venivano discrezionalmente scelte dal decisore politico, ad un tipo di programmazione per bando e selezione mediante comparazione tecnica dei progetti.

Ma quanti sono i CFP in Italia? L'Isfol, nella sua indagine ricorrente *Statistiche della Formazione Professionale*, censisce, sulla base dei Piani di attività annuali elaborati da ogni Regione, le sedi formative a seconda della natura della titolarità gestionale (diretta, delegata, convenzionata con Enti pubblici o Enti privati) e la tipologia di strutture. Quest'ultima distingue le sedi formative in CFP (sedi destinate alla Formazione Professionale e quindi abitualmente utilizzate a tale scopo) sedi occasionali (sedi normalmente non destinate ad attività di Formazione Professionale, ma solo occasionalmente) e sedi nominali (i Piani regionali non indicano la localizzazione degli interventi ma solo il soggetto che li realizzerà). Nell'a.f. 1992-93 i CFP rilevati dall'Isfol erano 1.527 (cfr. Tab. n. 35), di cui più di un terzo concentrati in Sicilia (cui spetta il primato con 304 sedi) e in Lombardia (cfr. Graf. n. 51). Il rapporto tra CFP convenzionati e Centri pubblici, direttamente gestiti dalla Regione o delegati (normalmente) alle Province è di 80 a 20. Nel 1991 il Censis ha condotto un'indagine su 500 CFP del Mezzogiorno raccogliendo le opinioni degli operatori, che hanno manifestato una esigenza diffusa dell'innovazione del prodotto⁴⁴⁴. Tale esigenza si manifesta tanto nell'aspirazione a poter disporre di attrezzature più aggiornate (65.5% del campione) e di personale docente maggiormente qualificato (54.9% sul totale), quanto nella necessità di realizzare sperimentazioni e di introdurre tecnologie e metodologie didattiche innovative (segnalata dal 45.1% degli intervistati).

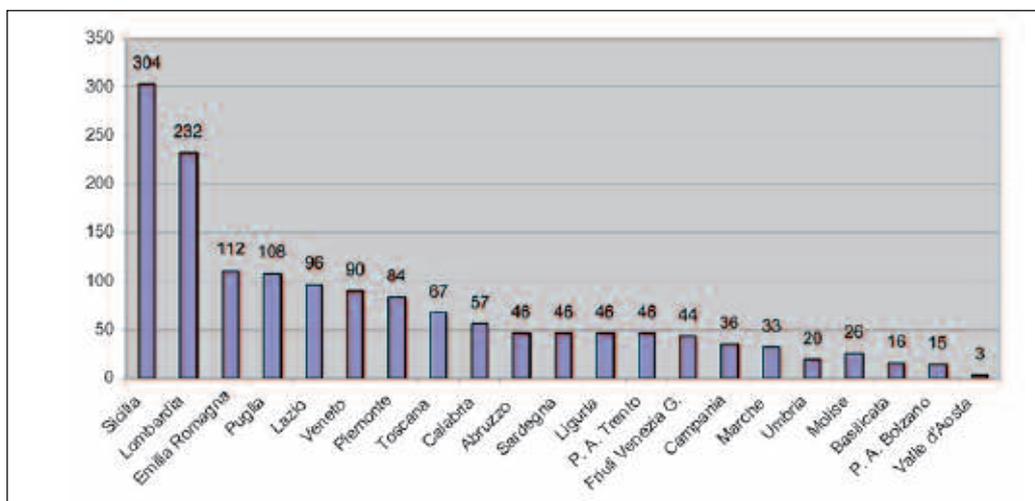
⁴⁴³ PACELLA G., MARTUFI S., PASCAZI D. e altri, *Il nuovo ruolo del CFP come agenzia dei servizi*, in *Formazione e lavoro*, nn. 138-139, 1992.

⁴⁴⁴ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1991*, F. Angeli, Milano 1991, p. 205.

Tabella n. 35 - *Strutture formative per tipologia di sede e per Regione (a.f. 1992-93)*

| Regione e Province Autonome | TIPOLOGIA DI SEDE | | | | Totale |
|-------------------------------|-------------------|------------------|---------------|--------------------|-------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Piemonte | 84 | 248 | 1 | 0 | 333 |
| Valle d'Aosta | 3 | 1 | 5 | 0 | 9 |
| Liguria | 46 | 86 | 1 | 7 | 140 |
| Lombardia | 232 | 105 | 31 | 7 | 375 |
| Provincia Autonoma di Trento | 46 | 3 | 5 | 0 | 54 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 15 | 81 | 4 | 0 | 100 |
| Veneto | 90 | 327 | 42 | 1 | 460 |
| Friuli Venezia Giulia | 44 | 9 | 11 | 0 | 64 |
| Emilia Romagna | 112 | 45 | 56 | 4 | 217 |
| Toscana | 67 | 58 | 9 | 11 | 145 |
| Umbria | 20 | 176 | 7 | 3 | 206 |
| Marche | 33 | 78 | 0 | 0 | 111 |
| Lazio | 96 | 2 | 0 | 0 | 98 |
| Abruzzo | 46 | 142 | 1 | 4 | 193 |
| Molise | 26 | 36 | 0 | 3 | 65 |
| Campania | 36 | 13 | 0 | 0 | 49 |
| Puglia | 108 | 6 | 0 | 0 | 114 |
| Basilicata | 16 | 38 | 0 | 1 | 55 |
| Calabria | 57 | 31 | 20 | 17 | 125 |
| Sicilia | 304 | 301 | 0 | 0 | 605 |
| Sardegna | 46 | 575 | 0 | 0 | 621 |
| Totale ITALIA | 1.527 | 2.361 | 193 | 58 | 4139 |

Gráfico n. 51 - *CFP distribuiti per Regione (a.f. 1992-93)*



Al di là delle opinioni degli operatori, riferite ad un possibile futuro, afferma il Censis, emergono comunque, in ciascuna delle Regioni esaminate, alcuni Centri di Formazione che possono essere considerati come veri e propri “poli di vitalità” del

sistema: “Questi centri si caratterizzano per un rapporto continuo di scambio e di interazione con la realtà scolastica ed economica circostante; per la presenza di personale, docente e non, qualificato e motivato; per la continua ricerca di soluzioni innovative nella programmazione e nella realizzazione dell’attività didattica. Si tratta, per lo più, di esperienze isolate all’interno di un contesto disorganico e deteriorato ...”. Un’indagine effettuata nel 1996-1997 dall’Isfol, nell’ambito delle attività di assistenza tecnica al Ministero del Lavoro per la realizzazione dei programmi di FSE⁴⁴⁵, rileva che il Sistema Formativo regionale impiega complessivamente circa 25.700 addetti, di cui il 44% nelle Regioni meridionali e il 56% in quelle del Centro-Nord (cfr. Graf. n. 52 e Tab. n. 36).

Come per i CFP, le Regioni con il numero più elevato di personale sono la Sicilia e la Lombardia che impiegano, rispettivamente, circa 5.300 e 3.800 addetti.

Grafico n. 52 - Personale del sistema formativo regionale (a.f. 1996-97)

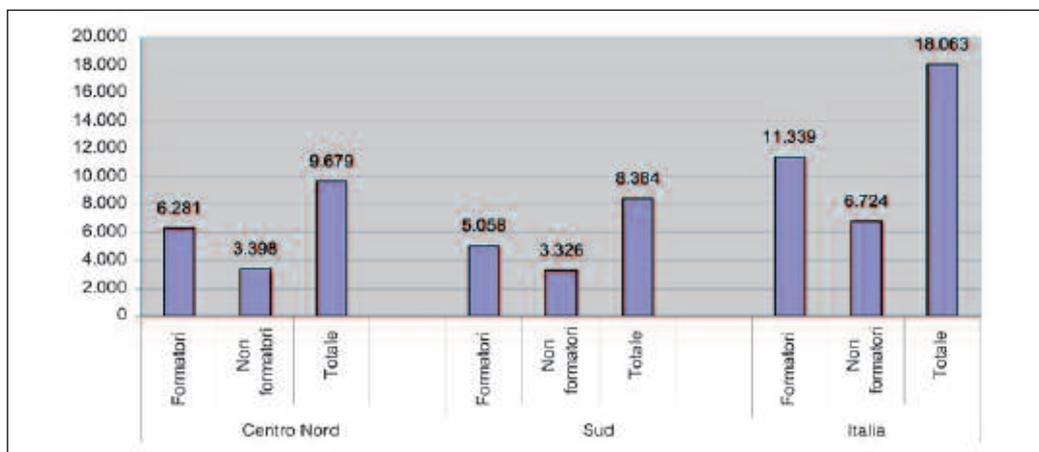


Tabella n. 36 - Obiettivi ritenuti prioritari per il potenziamento del proprio Centro di Formazione Professionale da parte di operatori (V %) (Totale maggiore di 100 perché era possibile dare più di una risposta)

| | |
|--|------|
| Avere a disposizione macchinari e/o strumenti di maggiore attualità | 65,5 |
| Garantire la partecipazione dei docenti ai corsi di aggiornamento | 54,9 |
| Effettuare sperimentazioni didattiche | 45,1 |
| Aumentare l'attività informativa e promozionale | 32,0 |
| Differenziare la tipologia dell'offerta formativa | 29,5 |
| Aumentare il numero di consulenti-esperti esterni | 23,7 |
| Rendere il CFP più accogliente ed umano dal punto di vista strutturale | 23,7 |
| Prolungare la durata dei corsi | 14,1 |
| Altro | 4,2 |

⁴⁴⁵ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1997*, F. Angeli, Milano 1997, pp. 477-478.

Sul totale complessivo degli operatori, circa il 63% è rappresentato da formatori, cioè personale impegnato nella progettazione e nella docenza. Il resto degli addetti si occupa di attività di gestione e amministrazione.

Le Regioni centro-settentrionali presentano un'incidenza percentuale dei Formatori sul personale complessivo leggermente superiore a quella delle Regioni del Sud.

Dall'analisi dei dati storici emerge una progressiva riduzione del personale del Sistema Formativo: dal 1990⁴⁴⁶ il numero degli addetti è complessivamente diminuito di circa l'8%, passando da circa 28.000 a 25.000 unità. Tale processo non ha interessato le figure professionali operanti nella gestione e amministrazione che sono aumentate del 10%, ma solo i formatori impegnati in attività diretta, per i quali si evidenzia una riduzione del 16%. In particolare, la riduzione è più vistosa nelle Regioni dell'Ob. 1 e nei CFP regionali, che registrano rispettivamente il 30% e il 20% in meno di formatori.

Una riduzione, peraltro, in linea con la filosofia della flessibilità organizzativa di quegli anni, che chiedeva uno snellimento dell'organico, soprattutto nell'area della docenza, per far spazio ad apporti consulenziali.

Occorre ricordare che a partire dal 1994 grazie alle risorse del FSE per l'innovazione dei sistemi e alle risorse della L. n. 136 - Circolare Ministero del Lavoro n. 174/96, vengono attivati molti interventi formativi per il personale del Sistema regionale⁴⁴⁷.

7.4.5. La spesa e i costi

a) *La spesa*

La spesa per la Formazione Professionale può essere esaminata secondo tre diverse modalità di classificazione: sulla base dei piani di previsione di spesa da parte della Regione; sulla base degli impegni di spesa che la Regione ha deliberato e sulla base dei pagamenti effettivi erogati ai soggetti attuatori. Queste tre variabili riflettono i tre momenti istituzionali entro cui viene decisa e destinata la spesa per la formazione, infatti:

- i dati dei piani previsionali sono il risultato di una contrattazione politica tra Regioni, Stato e Unione Europea: sono, quindi, strettamente connessi ai rapporti tra queste Istituzioni;
- le decisioni che portano all'individuazione delle modalità di assegnazione dei finanziamenti ("impegni") risentono, invece, prevalentemente delle dinamiche interne alle amministrazioni regionali;

⁴⁴⁶ Vedi Volume II, p. 212.

⁴⁴⁷ Fra i progetti di formazione-formatori si sottolineano quello dell'Isfol "FADOL, Progetto sperimentale di formazione a distanza" avviato nel 1989, veicolato in un primo momento per via postale e poi attraverso la rete telematica Seva-Fortel. FADOL ha fatto registrare "una resa piuttosto elevata, nel complesso superiore a quello di corsi di aggiornamento di tipo tradizionale". Vedi ISFOL, *Rapporto Isfol 1991*, op. cit., p. 331.

- i pagamenti effettivi, infine, danno un quadro dell'efficienza di spesa delle Regioni nell'attuazione dell'intervento.

In linea teorica i valori delle tre variabili dovrebbero essere vicini; in realtà, problematiche diverse fanno sì che i valori siano estremamente diversi.

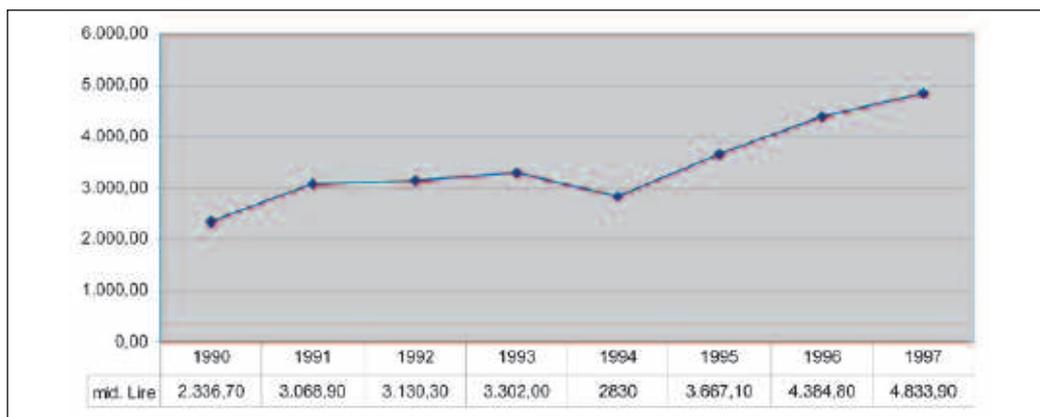
Tutti i dati relativi alle tre variabili hanno una fonte unica: l'Isfol che li ha ricavati dall'analisi dei bilanci regionali, previsionali e consuntivi. Lo stato dell'informazione, però, è diverso. Infatti, l'Isfol ha ricostruito la spesa sui bilanci di previsione fin dagli Anni '80⁴⁴⁸, per cui disponiamo di una serie storica che ci dà informazioni sulle variazioni di risorse finanziarie disponibili ogni anno da parte di ciascuna Regione. Per quanto riguarda, invece, i bilanci consuntivi, che forniscono informazioni sui flussi finanziari reali, le prime elaborazioni Isfol riguardano l'anno 1995. Reiteratamente l'Isfol sottolinea la grande eterogeneità della struttura dei bilanci regionali e quindi la loro comparabilità.

Il Grafico 53 presenta l'evoluzione della spesa prevista per la Formazione Professionale del nostro Paese dal 1990 al 1997. Nell'ultimo anno considerato, le risorse finanziarie sono più che raddoppiate rispetto agli inizi del decennio passando da circa due mila e 300 miliardi di lire del 1990 a quattro mila e 800 miliardi di lire del 1997.

In questo intervallo di anni si assiste ad una crescita continua, ad esclusione del 1994; crescita più contenuta nel triennio 1990-93 e più consistente nel triennio 1995-97.

Il contenimento della spesa stanziata nel 1994 è dovuto soprattutto al ritardo di adeguamento delle Regioni nella fase di transizione tra il sessennio del FSE 1988-1994 e il sessennio 1994-99. La lievitazione annuale delle risorse, però, non significa necessariamente aumento reale delle disponibilità finanziarie. Il tasso di inflazione spesso annulla o comunque ridimensiona gli aumenti.

Grafico n. 53 - Evoluzione della spesa stanziata per la FP in Italia (1990-1997)



Fonte: Elaborazione Isfol sui bilanci regionali di previsione

⁴⁴⁸ Cfr. vol. II, pp. 234-236.

Ad esempio: nel triennio 1990-93, si rileva un incremento globale del 41,2% concentrato, però, prevalentemente nel biennio 1990-91 (31,3%, mentre nel 1992 e 1993 l'aumento percentuale è rispettivamente del 2% e del 5,4%). Se analizziamo, però, la serie storica dei dati in base ai valori calcolati in lire costanti (cfr. Tab. n. 37) la crescita nel 1991 rispetto all'anno precedente è solo del 10,9% e non del 31,3%, nel 1992 si verifica una flessione dell'1,9% e non un aumento dello 0,5% e, infine, nel 1993 si registra un incremento appena dell'1,2% e non del 5,4%.

Quindi nel periodo considerato c'è un potenziamento dell'impegno regionale a favore della Formazione Professionale molto più contenuto (20,9%) di quanto la serie storica dei dati in lire correnti potrebbe far pensare (41%).

Tabella n. 37 - Spesa regionale per la FP in lire correnti e in lire costanti (1990-1993)

| Anni | Valori in lire correnti | Valori in lire costanti |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1990 | 2.336,9 | 2.336,9 |
| 1991 | 3.069,1 | 2.884,5 |
| 1992 | 3.130,3 | 2.791,3 |
| 1993 | 3.302,0 | 2.825,7 |
| Numeri indici (anno precedente = 100) | | |
| 1990 | 100,0 | 100,0 |
| 1991 | 131,3 | 123,4 |
| 1992 | 102,0 | 98,1 |
| 1993 | 105,4 | 101,2 |
| Numeri indici (1990 = 100) | | |
| 1990 | 100,0 | 100,0 |
| 1991 | 131,3 | 123,4 |
| 1992 | 133,9 | 119,4 |
| 1993 | 141,2 | 120,9 |

L'evoluzione nel tempo dell'ammontare degli stanziamenti finanziari si presenta a livello regionale in modo estremamente diversificato (cfr. Tab. n. 38).

Per quanto riguarda il periodo 1990-93 si può segnalare che la Regione nella quale si presenta una crescita notevolmente superiore alla media generale del 27,0% è l'Abruzzo (+ 355,6)⁴⁴⁹.

Crescite più contenute, ma superiori al 50%, si riscontrano in Liguria (79,3%), Veneto (59,2%), Sicilia (55,3%), Friuli Venezia Giulia (54,3%) e Lombardia (52,5%): in tutte queste Regioni (eccetto la Lombardia)⁴⁵⁰ sull'aumento ha influito

⁴⁴⁹ Un così elevato incremento è generato prevalentemente: dalle assegnazioni a due capitoli di spesa che nel 1990 ancora non erano stati istituiti, e riguardanti: il primo, i corsi di Formazione Professionale previsti dall'art. 26 della Legge 845/78 (59,4 miliardi), il secondo, la realizzazione di corsi a carico del Fondo di Rotazione (9,2 miliardi); dalla rimarchevole espansione degli stanziamenti per le attività formative da attuare con l'intervento del Fondo Sociale Europeo, che si espandono da 15,0 a 60,4 miliardi.

⁴⁵⁰ Per la Lombardia, i maggiori stanziamenti sono da imputare, oltre che ad un generalizzato aumento di assegnazioni alla quasi totalità delle voci di spesa, anche al nuovo capitolo riguardante le competenze fisse del personale di ruolo della Formazione Professionale dei Centri pubblici.

l'istituzione solo nel 1991 di quei capitoli che riguardano le spese finanziate dalla CEE e cofinanziate dallo Stato e dalla Regione conseguenti alla riforma dei fondi strutturali.

Tabella n. 38 - Evoluzione della spesa stanziata per la FP nelle singole Regioni (anni 1990-1997)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Valle d'Aosta | 25,3 | 18,8 | 23,8 | 21,7 | 20,9 | 22,6 | 28,6 | 27,5 |
| Piemonte | 112,5 | 190,7 | 144,4 | 158,7 | 208,1 | 221,1 | 342,9 | 231,9 |
| Liguria | 53,5 | 72,2 | 97,3 | 95,7 | 105,2 | 133,8 | 134,5 | 145,4 |
| Lombardia | 263,0 | 328,4 | 410,4 | 401,0 | 393,6 | 429,4 | 511,3 | 524,4 |
| Prov. Autonoma di Trento | 66,2 | 85,0 | 82,7 | 88,2 | 85,4 | 95,8 | 111,6 | 127,6 |
| Prov. Autonoma di Bolzano | 44,7 | 57,4 | 62,9 | 62,9 | 62,4 | 72,0 | 116,3 | 137,0 |
| Veneto | 142,5 | 150,3 | 185,1 | 227,0 | 213,7 | 542,0 | 542,0 | 334,9 |
| Friuli Venezia Giulia | 61,8 | 65,8 | 104,6 | 95,0 | 49,3 | 110,1 | 96,2 | 100,0 |
| Emilia Romagna | 158,3 | 173,2 | 206,6 | 216,1 | 269,5 | 322,4 | 305,3 | 323,3 |
| Toscana | 86,5 | 74,1 | 27,3 | 32,8 | 34,9 | 102,9 | 72,4 | 200,2 |
| Umbria | 27,7 | 34,7 | 42,9 | 41,1 | 56,8 | 55,5 | 49,4 | 98,1 |
| Marche | 92,4 | 75,4 | 101,8 | 136,5 | 43,8 | 51,4 | 77,9 | 77,7 |
| Lazio | 145,2 | 175,0 | 188,0 | 182,2 | 63,0 | 326,4 | 357,6 | 310,3 |
| Abruzzo | 40,7 | 195,0 | 89,9 | 185,6 | 148,5 | 193,0 | 146,3 | 209,2 |
| Molise | 29,7 | 54,9 | 40,3 | 33,2 | 20,4 | 51,2 | 62,8 | 63,0 |
| Campania | 204,2 | 145,5 | 236,1 | 202,9 | 37,5 | 23,6 | 271,0 | 394,7 |
| Puglia | 231,3 | 264,8 | 138,8 | 154,8 | 129,1 | 140,4 | 38,9 | 154,1 |
| Basilicata | 102,8 | 102,6 | 122,4 | 106,7 | 179,4 | 198,1 | 190,4 | 167,6 |
| Calabria | 67,7 | 136,9 | 143,7 | 99,7 | 68,9 | 180,9 | 112,6 | 134,4 |
| Sicilia | 353,4 | 444,9 | 589,1 | 549,2 | 432,2 | 410,8 | 573,5 | 796,1 |
| Sardegna | 290,7 | 225,3 | 214,6 | 211,1 | 207,4 | 213,7 | 243,3 | 276,5 |
| ITALIA | 2.336,7 | 3.068,9 | 3.130,3 | 3.302,0 | 2830,0 | 3.667,1 | 4.384,8 | 4.833,9 |

Fonte: Elaborazione Isfol su bilanci regionali⁴⁵¹

Aumenti superiori alla media generale si registrano anche in Umbria e Marche, in Calabria (47-48%), in Piemonte e nella Provincia Autonoma di Bolzano (41%), in Emilia-Romagna (36,5%) e nella Provincia Autonoma di Trento (33,2%).

Tra le Regioni che presentano una flessione figura la Toscana, i cui stanziamenti scendono da 86,5 a 32,8 miliardi (-62,1%)⁴⁵².

Per quanto riguarda, invece, il periodo 1995-97, se analizziamo i dati per circoscrizioni geografiche rileviamo risultati diametralmente opposti tra Nord e Centro-Sud: l'Italia nord-occidentale e quella orientale presentano delle diminuzioni nella previsione della spesa complessiva: rispettivamente dell'8,7% e del 12,7%; al con-

⁴⁵¹ Nel *Rapporto Isfol 1994*, p. 86, da cui è tratta la tabella, le somme del 1990 e 1992 sono erroneamente indicate in 2.599,9 (invece che 2.336,7) e 3.252,0 (invece che 3.130,3).

⁴⁵² Tale ridimensionamento è dovuto in gran parte alla sensibile contrazione delle somme iscritte ai capitoli collegati all'attuazione dei programmi operativi degli Obiettivi 2, 3 e 4 di cui al regolamento CEE 2052/88.

trario nelle Regioni del Centro c'è stato un aumento di stanziamenti del 23,1% e nell'Italia meridionale un incremento ancora più marcato del 34%. In quest'ultimo caso pesa la situazione "anomala" della Campania che fa registrare un incremento da 23,6 miliardi del 1995 ai 394,7 del 1997.

Indicatori importanti per verificare quanto conti la Formazione Professionale per le Regioni sono: la spesa effettivamente sostenuta (e non solo stanziata) per le attività e i Sistemi formativo-professionali in relazione agli abitanti e in relazione alla forza lavoro. Abbiamo preso a tale proposito i dati del 1995.

Tabella n. 39 - Spesa delle Regioni rispetto agli abitanti, la forza lavoro e il totale della spesa regionale (bilanci consuntivi 1995)

| | SPESA REGIONALE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | | |
|---------------------------|---|----------------------------|----------------------------------|
| | per abitante | rispetto alle forze lavoro | sul totale della spesa regionale |
| Valle d'Aosta | 293.928 | 364.383 | 1,42% |
| Piemonte | 75.883 | 72.539 | 1,53% |
| Lombardia | 82.323 | 72.677 | 1,29% |
| Liguria | 81.883 | 109.087 | 0,88% |
| Prov. Autonoma di Bolzano | 271.134 | 481.059 | 2,49% |
| Prov. Autonoma di Trento | 275.421 | 427.020 | 2,42% |
| Veneto | 111.196 | 69.102 | 1,25% |
| Friuli Venezia Giulia | 122.645 | 113.046 | 1,16% |
| Emilia Romagna | 86.937 | 103.358 | 1,06% |
| Toscana | 45.749 | 55.110 | 0,55% |
| Umbria | 143.147 | 79.534 | 1,65% |
| Marche | 46.359 | 50.200 | 1,03% |
| Lazio | 57.282 | 67.604 | 1,09% |
| Abruzzo | 164.991 | 95.826 | 2,62% |
| Molise | 173.657 | 146.435 | 1,88% |
| Campania | 59.277 | 14.755 | 2,17% |
| Puglia | 42.834 | 85.477 | 0,46% |
| Basilicata | 384.274 | 357.622 | 5,14% |
| Calabria | 87.485 | 27.748 | 1,10% |
| Sicilia | 172.216 | 259.927 | 3,15% |
| Sardegna | 123.454 | 293.464 | 1,76% |
| ITALIA | 93.951 | 99.534 | 1,39% |

Per quanto riguarda la prima variabile (cfr. Tab. n. 39 prima colonna) le posizioni della Regioni possono essere ricondotte a tre tipologie:

- nella prima rientrano le Regioni che hanno speso oltre 200.000 lire per abitante: è il caso della Basilicata (che sfiora quasi le 400.000 lire!), della Valle d'Aosta e delle due Province Autonome;
- nella seconda sono comprese le Regioni che hanno speso tra le 100 e le 200.000 lire: sono quattro del Meridione (Molise, Sicilia, Abruzzo e Sardegna), una del Centro (Umbria) e due del Nord-Est;

- nella terza sono incluse le Regioni che spendono meno di 100.000 lire: nell'ordine decrescente sono Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Campania, Lazio, Marche, Toscana e Puglia che chiude la classifica con appena 42.834 lire spese.

La media italiana, pari a 93.951 lire, segmenta le Regioni quasi a metà: 11 spendono di più (anche molto di più) e 10 spendono di meno (anche molto di meno). Ai due opposti ci sono due Regioni, meridionali e confinanti, la Basilicata e la Puglia. Tra le due ci sono 341.440 lire di differenza!

Tabella n. 40 - Posizioni di classifica delle Regioni rispetto agli indicatori della Tabella 39

| | Spesa regionale per la Formazione Professionale | | |
|-------------------------------|---|----------------------------|----------------------------------|
| | Per abitante | Rispetto alle forze lavoro | Sul totale della spesa regionale |
| Valle d'Aosta | 2 | 3 | 13 |
| Piemonte | 16 | 15 | 10 |
| Lombardia | 14 | 14 | 11 |
| Liguria | 15 | 9 | 19 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 4 | 1 | 4 |
| Provincia Autonoma di Trento | 3 | 2 | 5 |
| Veneto | 11 | 16 | 12 |
| Friuli Venezia Giulia | 10 | 8 | 15 |
| Emilia Romagna | 13 | 10 | 17 |
| Toscana | 20 | 18 | 20 |
| Umbria | 8 | 13 | 9 |
| Marche | 19 | 19 | 18 |
| Lazio | 18 | 17 | 15 |
| Abruzzo | 7 | 11 | 3 |
| Molise | 5 | 7 | 7 |
| Campania | 17 | 21 | 6 |
| Puglia | 21 | 12 | 21 |
| Basilicata | 1 | 4 | 1 |
| Calabria | 12 | 20 | 16 |
| Sicilia | 6 | 6 | 2 |
| Sardegna | 9 | 5 | 8 |

Per quanto riguarda la spesa delle Regioni per la Formazione Professionale rispetto alla forza lavoro (persone occupate o in cerca di occupazione, secondo la definizione Istat) possiamo notare che le variazioni rispetto alla situazione precedentemente descritta non sono sostanziali. A ridosso delle posizioni di testa (Bolzano, Trento, Valle d'Aosta e Basilicata), tutte al di sopra delle 300.000 lire, si collocano la Sardegna e la Sicilia (cfr. Tab. n. 39 seconda colonna).

Seguono, ma con oltre 100.000 lire di differenza Friuli, Molise, Liguria ed Emilia Romagna. Tutte le altre sono al di sotto delle 100.000 lire e della media nazionale (99.534). Maglia nera la Calabria con appena 27.748 lire.

Ma quanto incide la spesa per la Formazione Professionale sul bilancio delle Regioni? In media l'1,39% (cfr Tab. n. 39 terza colonna). Ma è una media che mette insieme il 5,14% della Basilicata con lo 0,46% della Puglia. Nei primi quattro posti

figurano quattro Regioni del Meridione (oltre la Basilicata menzionata, la Sicilia, l'Abruzzo, la Campania) seguite dalle due Province Autonome: tutte con valori superiori al 2%. Il gruppo delle Regioni che hanno fatto registrare spese comprese tra l'1% e il 2% dell'intero bilancio consuntivo è quello più numeroso. In ordine decrescente di percentuale di spesa figurano: Molise, Sardegna, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli, Calabria, Lazio, Emilia Romagna e Marche. Hanno valori sotto l'1% la Liguria, la Toscana e la già ricordata Puglia.

Qual è il livello di efficienza amministrativa delle Regioni? Un indicatore per misurarle è dato dalla quantità di impegni assunti e di pagamenti effettuati rispetto alle previsioni di competenza dell'anno. Gli indici ricavati per il triennio 1995-97 sono riportati nella Tabella 41.

Tabella n. 41 - Indicatori sulla spesa per la Formazione Professionale da parte delle Regioni (%)

| | ANNO | IMPEGNI / PREVISIONI DI COMPETENZA | PAGAMENTI / PREVISIONI DI COMPETENZA |
|-------------------------------|------|---------------------------------------|---|
| Valle d'Aosta | 1995 | 81,5 | 56,4 |
| | 1996 | 79,5 | 67,3 |
| | 1997 | 82,7 | 64,9 |
| Piemonte | 1995 | 72,0 | 41,0 |
| | 1996 | 85,0 | 63,6 |
| | 1997 | 72,9 | 67,4 |
| Lombardia | 1995 | 39,3 | 38,6 |
| | 1996 | 59,2 | 28,9 |
| | 1997 | 69,8 | - |
| Liguria | 1995 | 86,2 | 52,2 |
| | 1996 | 79,0 | 66,3 |
| | 1997 | 68,3 | 29,1 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 1995 | 88,2 | 80,5 |
| | 1996 | 95,5 | 86,5 |
| | 1997 | 94,1 | 78,0 |
| Provincia Autonoma di Trento | 1995 | 96,1 | 66,2 |
| | 1996 | 94,4 | 87,6 |
| | 1997 | 91,5 | 85,5 |
| Veneto | 1995 | 78,2 | 26,8 |
| | 1996 | 71,8 | 66,1 |
| | 1997 | 68,0 | 63,5 |
| Friuli Venezia Giulia | 1995 | 42,7 | 38,7 |
| | 1996 | 41,7 | 37,0 |
| | 1997 | 41,7 | 41,4 |
| Emilia Romagna | 1995 | 68,8 | 53,9 |
| | 1996 | 72,7 | 95,3 |
| | 1997 | 82,0 | 66,0 |
| Toscana | 1995 | 77,3 | 50,9 |
| | 1996 | 90,4 | 63,2 |
| | 1997 | 85,1 | 69,6 |
| Umbria | 1995 | 31,9 | 22,1 |
| | 1996 | 44,3 | 19,3 |
| | 1997 | 38,6 | 27,8 |
| Marche | 1995 | 73,5 | 45,2 |
| | 1996 | 76,7 | 70,6 |
| | 1997 | 85,0 | 54,9 |

(Segue)

(Segue)

| | ANNO | IMPEGNI / PREVISIONI DI COMPETENZA | PAGAMENTI / PREVISIONI DI COMPETENZA |
|------------|------|---------------------------------------|---|
| Lazio | 1995 | 34,3 | 46,8 |
| | 1996 | 63,1 | 27,4 |
| | 1997 | 28,9 | 24,9 |
| Abruzzo | 1995 | 16,6 | 22,3 |
| | 1996 | 23,7 | 19,3 |
| | 1997 | 26,7 | 15,0 |
| Molise | 1995 | 88,1 | 32,3 |
| | 1996 | 96,6 | 39,6 |
| | 1997 | 99,0 | 46,6 |
| Campania | 1995 | 27,1 | 8,7 |
| | 1996 | 69,5 | 10,4 |
| | 1997 | 73,2 | - |
| Puglia | 1995 | 65,9 | 67,4 |
| | 1996 | 35,6 | 51,6 |
| | 1997 | - | - |
| Basilicata | 1995 | 64,1 | 32,4 |
| | 1996 | 61,0 | 43,6 |
| | 1997 | 31,1 | 58,6 |
| Calabria | 1995 | 92,2 | 10,9 |
| | 1996 | 56,9 | 88,7 |
| | 1997 | - | - |
| Sicilia | 1995 | 98,0 | 49,3 |
| | 1996 | 97,0 | - |
| | 1997 | 94,7 | - |
| Sardegna | 1995 | 66,6 | 88,5 |
| | 1996 | 79,7 | 75,0 |
| | 1997 | 78,3 | 76,4 |
| ITALIA | 1995 | 65,0 | 42,0 |
| | 1996 | 66,3 | 49,9 |
| | 1997 | 60,3 | 51,9 |

Nei tre anni considerati il totale delle risorse impegnate rispetto a quelle programmate non ha mai superato i due terzi (precisamente 65% nel 1995, 66,3% nel 1996 e, in regresso nel 1997, con il 60,3%). Di contro, i pagamenti effettivi sono cresciuti molto rispetto alla competenza e, soprattutto, rispetto agli impegni annuali di spesa: segnale che sono stati pagati molti dei residui pregressi.

Nel Nord-Ovest d'Italia, il volume degli impegni di spesa rispetto alle spese previste per competenza è cresciuto nel tempo (passando dal 54,3% del 1995 al 72,2% del 1997), allo stesso modo sono cresciuti i pagamenti effettivi rispetto alle cifre programmate ed impegnate di 14,3 punti percentuali passando dal 41,2% al 56,4% alla fine del triennio (cfr. Graf. n. 54a).

Tutte le Regioni della circoscrizione non hanno fatto registrare progressioni lineari, ma andamenti discontinui. Le migliori performances rispetto alle previsioni di competenza della Valle d'Aosta sono state nel 1997 con l'82,7% di impegni assunti e nel 1996 con il 67,3% di pagamenti effettuati; quelle del Piemonte rispettivamente del 1996 e 1997 con il 72,9% e il 67,4%. La Liguria ha una regressione negli impegni per cui passa dall'86,2% del 1995 al 68,3% del 1997. Anche il Veneto fa registrare un decremento negli impegni (dal 78,2% nel primo anno al 68,0% nel terzo),

ma un andamento altalenante nei pagamenti (rispettivamente con 26,8% nel 1995 e 66,1% e 63,5% negli anni successivi). La Lombardia fa registrare sul versante impegni un deciso incremento 39,3% nel 1995, 59,2% nel 1996 e 69,8% nel 1997, non abbiamo dati completi per quanto riguarda i pagamenti, ma quelli disponibili sono decisamente bassi.

Grafico n. 54a - *Impegni e pagamenti rispetto alle previsioni di competenza delle Regioni del Nord-Ovest (1995-97; V.%)*

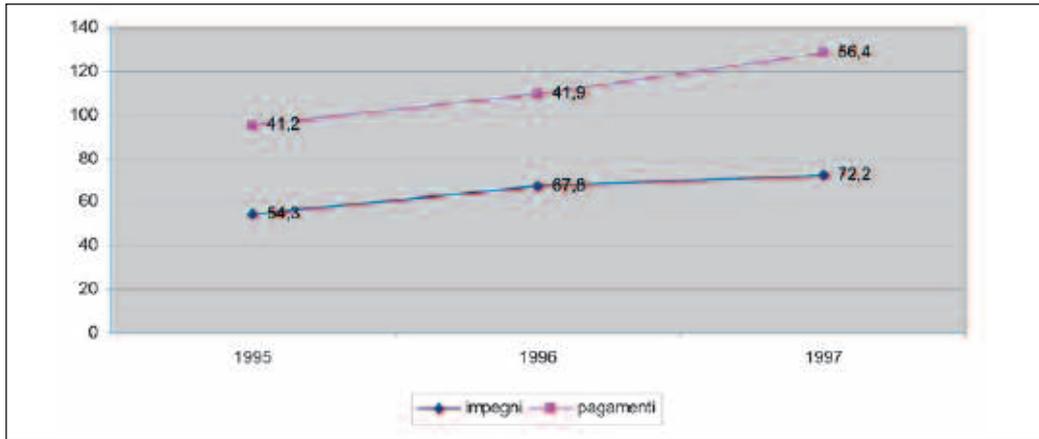
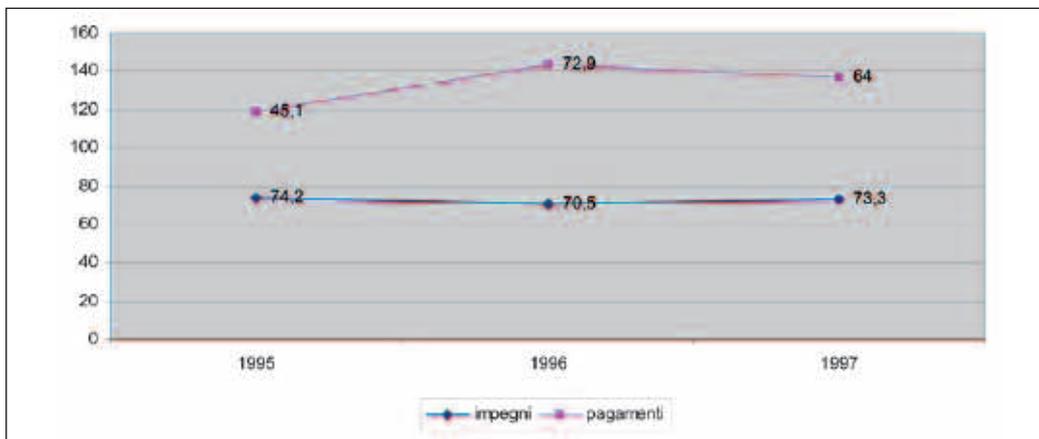


Grafico n. 54b - *Impegni e pagamenti rispetto alle previsioni di competenza delle Regioni del Nord-Est (1995-97; V.%)*



Nell'Italia nord-orientale gli impegni di spesa sono sempre stati molto alti ed alta è stata la percentuale dei pagamenti rispetto alle risorse programmate ed impiegate; in particolare nel 1996 il totale dei pagamenti effettuati è stato addirittura superiore del totale delle risorse impegnate (cfr. Graf. n. 54b). Nello specifico, a parte il Friuli Venezia Giulia che registra valori percentuali al di sotto del 50%, in tutte le altre Regioni del Nord-Est la percentuale di impegni sulle previsioni di competenza

è stata molto alta (con valori che sfiorano il 100% nelle due Province Autonome di Trento e di Bolzano). La percentuale dei pagamenti sulla competenza e sugli impegni è stata molto alta – nei tre anni – nelle due Province Autonome, in Emilia Romagna ed in Friuli Venezia Giulia. Il Veneto ha avuto un deciso salto percentuale dal 1995 al 1996, passando dal 26,8% al 66,1%, mentre nell’anno successivo ha fatto registrare un decremento di 2,6 punti.

Grafico n. 54c - *Impegni e pagamenti rispetto alle previsioni di competenza delle Regioni del Meridione (1995-97; V.%)*

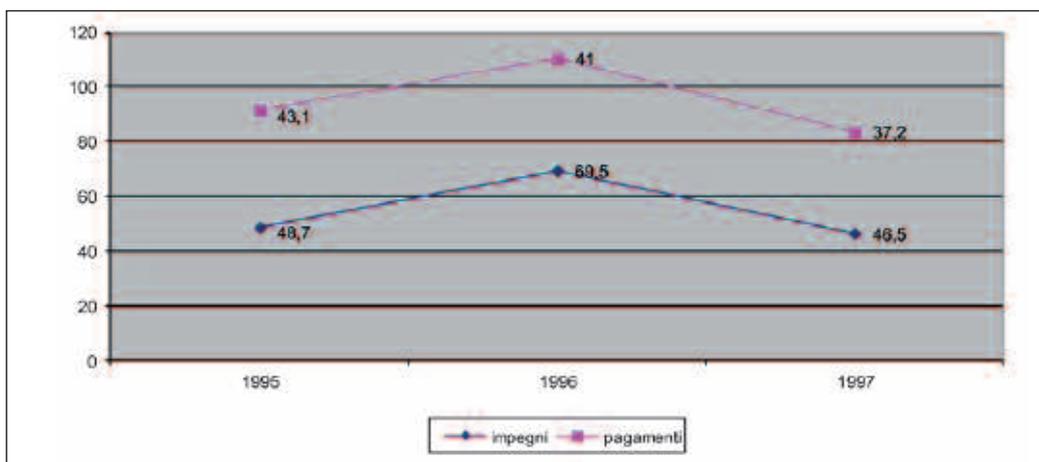
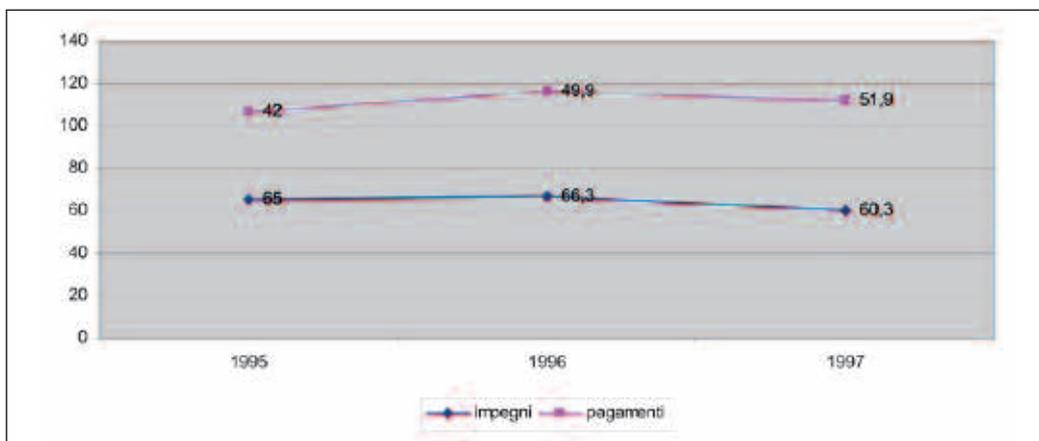


Grafico n. 54d - *Impegni e pagamenti rispetto alle previsioni di competenza delle Regioni del Meridione (1995-97; V.%)*



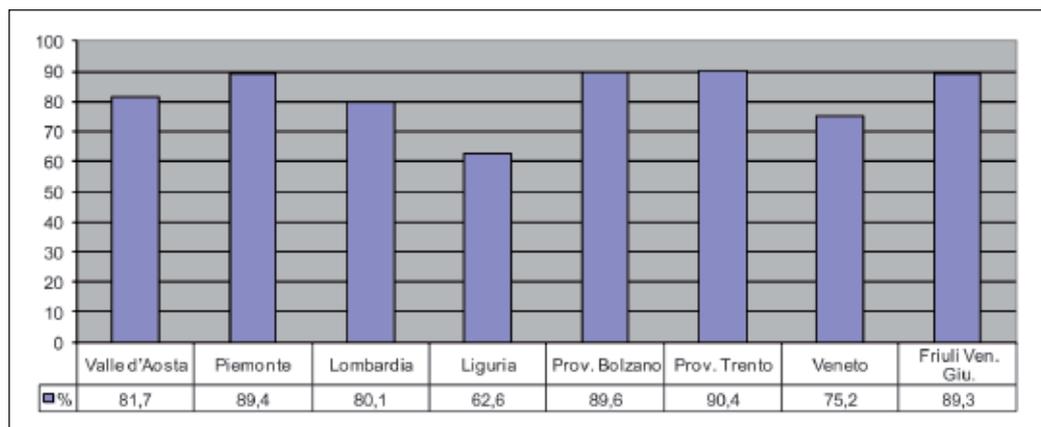
Riguardo all’Italia centrale (cfr. Graf. n. 54c), le cifre sono complessivamente molto inferiori rispetto alle due circoscrizioni del Nord: gli impegni non sono mai superiori al 70% delle risorse programmate (nel 1995 e nel 1997 addirittura meno della metà); anche i pagamenti effettivi non sono stati alti. Di contro, le Marche e la

Toscana hanno riportato buone percentuali sia sul versante impegni (arrivando la prima all'85,0% nel 1997 e la seconda al 90,4% nel 1996) sia sul versante pagamenti (raggiungendo la Regione tirrenica il valore massimo di 69,6% nel 1997 e il 70,6% quella adriatica nel 1996). Cauti un giudizio sulle Regioni del Sud a causa della incompletezza dei dati. Comunque, Regioni come il Molise, la Basilicata e la Sardegna hanno registrato percentuali medio-alte di impegni sulle previsioni di competenza. La Sardegna presenta buoni risultati anche sul versante dei pagamenti. L'Abruzzo, invece, è abbondantemente al di sotto della media nazionale e della circoscrizione sia per i pagamenti (22,3% nel 1995) che per gli impegni (26,7% nel 1995).

Il Grafico 55 riporta quanto le Regioni siano riuscite a spendere delle risorse impegnate in un arco di tempo triennale. Più precisamente, nel grafico in esame è riportato il rapporto, per ogni Regione, tra il totale degli impegni di spesa assunti tra il 1995 e il 1997 e la spesa effettuata dal 1995 (solo quella per competenza) la spesa totale (competenza e residui) pagata nel 1998. Questi dati possono dare un'idea della capacità realizzativa delle Regioni, in quanto ci dicono quanti impegni di spesa sono riusciti a portare a termine nell'arco di tempo considerato. Complessivamente, tra il 1995 e il 1998, le Regioni italiane sono riuscite a portare in pagamento il 77,1% degli impegni di spesa assunti nel triennio 1995-97. Diversi, naturalmente, gli andamenti delle singole circoscrizioni. Se disponiamo i risultati in ordine decrescente abbiamo la situazione seguente: Nord-Est 86,3%, Nord-Ovest 80,6%, Centro 74,6% e Meridione 70,9%. Una classifica che in questo periodo si ripropone quasi sempre identica anche per altri indicatori, economici e non economici.

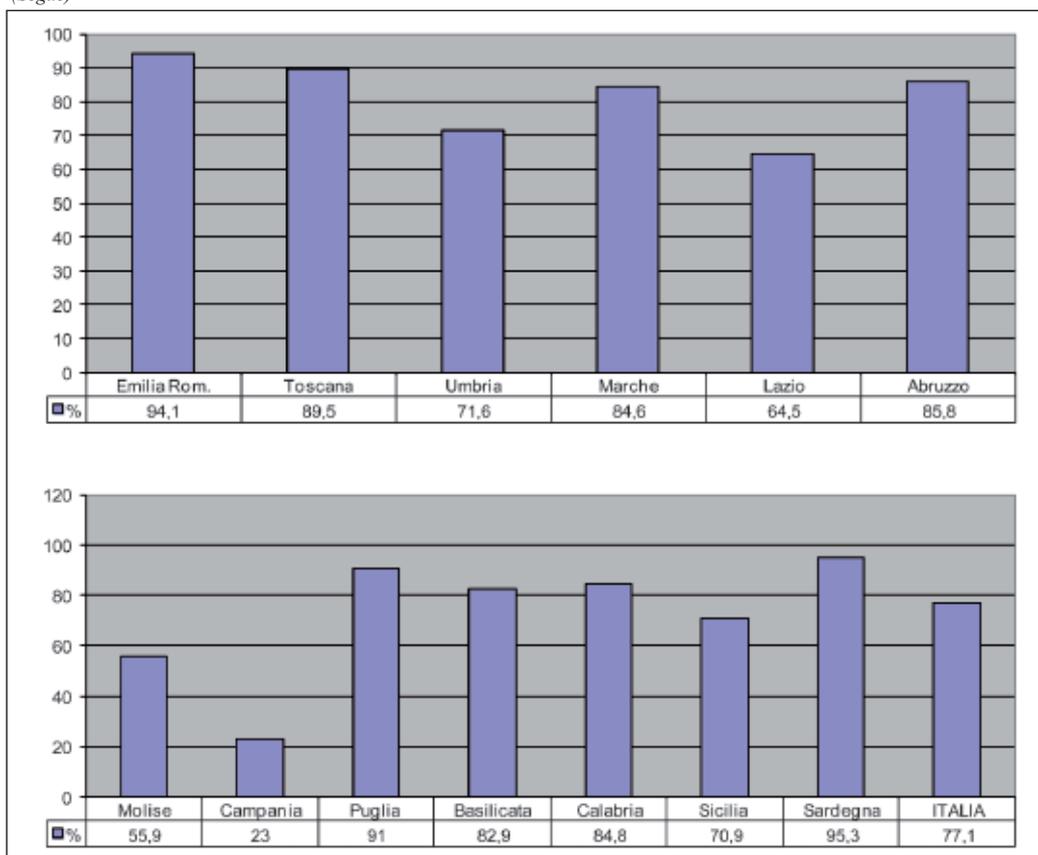
Riguardo alle singole Regioni: nel Nord solo la Liguria (62,6%) e il Veneto (75,2%) hanno mancato la soglia dell'80% di pagamenti. Eccellente la prestazione della Provincia Autonoma di Trento (90,4%) e primato all'Emilia-Romagna (94,1%) che si distanzia di 17 punti percentuali dalla media nazionale.

Grafico n. 55 - Capacità realizzativa (periodo 1995-98)



(Segue)

(Segue)



Nel Centro, dove pesa il dato negativo del Lazio con il 64,5% (-12,6 rispetto alla media dell'Italia), buone le prestazioni di Toscana (che sfiora il 90%) e Marche (84,6%).

Nel Meridione spiccano i risultati di Sardegna (95,3%) e Puglia (91%) soprattutto rispetto ai deludenti dati di Molise (55,9%) e Campania (23%).

b) *I costi*

Quanto costa la formazione di un allievo di un intervento di primo o secondo livello? quanto l'aggiornamento di un occupato?

L'interrogativo solleva tre ordini di problemi che riguardano la conoscibilità, la standardizzazione, la congruità dei costi della Formazione Professionale. Il primo ordine di problemi attiene alla sfera della trasparenza (necessità di carattere amministrativo, sociale e politico di conoscere i costi e i fattori che li determinano); il secondo, a quello della omogeneità (necessità di sostenere spesa analoga per analogo servizio); il terzo, a quello della economicità (necessità di assicurare un rapporto congruo tra costo sostenuto e servizio reso). Per conoscere il costo delle diverse offerte formative occorre conoscerne la durata oraria e il parametro finanziario orario.

Il prodotto delle due variabili, infatti, fornisce il costo per allievo che rappresenta l'indicatore finanziario più adeguato per una valutazione di congruità, economicità ed omogeneità dei costi.

Di fatto, però, le diverse impostazioni delle Regioni determinano carenze conoscitive relative all'una o all'altra variabile. Difficoltà che rende problematica la ricostruzione di un quadro organico e comparabile dei costi di tutta la Formazione Professionale. Ad esempio, alcune Regioni non hanno definito la durata oraria dei singoli segmenti formativi; altre non hanno fissato parametri finanziari orari ma solo parametri di alcune voci di costo; altre, infine, si limitano a stabilire progetto per progetto la congruità tra costi reali e qualità delle proposte.

Pur in assenza di un tale quadro complessivo gli elementi a disposizione è possibile rilevare diverse difformità, anche consistenti. In particolare:

- le differenze per gli stessi segmenti formativi raggiungono in alcuni casi valori abnormi come nel caso ad esempio, tra la Formazione per allievi degli Istituti Tecnici e degli Istituti Professionali di Stato e la Formazione Professionale di primo livello (cfr. Prosp. n. 35);
- il costo del personale docente non interno varia per la stessa fascia di tipologia di prestazioni professionali fino a toccare il rapporto di 2 a 1, ad esempio, dalle 200.000 lire orarie nelle Marche si va alle 100.000 in Sicilia (cfr. Prosp. n. 36);
- le indennità di frequenza, genericamente previste in alcune Regioni, sono invece fortemente limitate in termini di categorie di beneficiari in altre (cfr. Prosp. n. 37);
- le spese per i progetti sono escluse in alcune Regioni mentre vengono riconosciute, fino ad un ordine di 15 milioni di lire, in altre;
- all'interno della stessa Regione, poi, si rilevano differenze di costo per gli stessi interventi, a seconda della natura della gestione o delle fonti finanziarie.

Tali differenze sono frutto di sedimentazioni gestionali più che di plausibili scelte tecnico-politiche; esse, da qualche tempo, hanno fatto ingrossare le fila di coloro che reclamano la "standardizzazione" dei costi su base nazionale. In parte il problema era conosciuto anche dalla Commissione Europea che, in una nota al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale⁴⁵³, ha sollecitato un'analisi dei costi medi ora/allievo, dei programmi operativi 1994/99. L'assenza di una risposta sul versante italiano ha indotto i servizi comunitari a predisporre una indicazione di base costruita tenendo conto dei valori medi dichiarati dalle Regioni che avevano già presentato le schede finanziarie nei programmi operativi.

⁴⁵³ Commissione Europea, Direzione Generale V, nota n. 013193 del 24.06.94.

Prospetto n. 35 - *Comparazione dei parametri regionali di costo (Regioni: Liguria, Lazio e Marche)*

| Tipologia di utenza | Tipologia formativa | Regione | Durata oraria | Parametro ora-allievo | Costo allievo formato (milioni di lire) |
|--------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--|
| DISOCCUPATI | Orientamento Agg. Specializ. Qualific. Riqua. | LIGURIA | 90 240-300 600-800 | 25.150 24.200 (a) (b) 25.150 | 23.500 5.818-7.772 15.090- 20.120 |
| | | LAZIO | max. 500 | 18.000 (c) 12.000 (d) | max. 9.000 max. 6.000 |
| | | MOLISE | 200-600 | 18.000 | max. 9.000 |
| SOGGETTI in C.I.G. E MOBILITÀ | Orientamento Agg. Specializ. Qualific. Riqua. | LIGURIA | 90 | 17.600 | 1.584 |
| | | | 240-300 | 24.200 | 5.818-7.772 |
| | | | 600-800 | 25.150 | 15.090- 20.120 |
| | | LAZIO | max. 500 | 26.000 (c) 20.000 (d) | max. 13.000 max 10.000 |
| | | | MOLISE | 200-400 | 26.000 (e) 20.000 (f) |
| | | APPRENDISTI CONTRATTISTI F/L | | LIGURIA | 80-120 |
| LAZIO | max. 500 | | | 26.000 | max 13.000 |
| MOLISE | 200-400 | | | 18.000 | 3.600-7.200 |
| PRIMO LIVELLO | | LAZIO | max. 2.400 | 8.000 | max. 19.200 |
| | | MOLISE | max. 2.400 | 18.000 | max. 43.200 |
| SECONDO LIVELLO | Qualificazione Agg. Specializ. | LIGURIA | 1.000- 1.200 | 14.500 | 14.500- 17.400 |
| | | | 600-800 | 15.600 (b) | 9.360-12.480 |
| | | | max. 500 | 18.000 (c) 12.000 (d) | max. 9.000 max. 6.000 |
| | | MOLISE | 600-800 | 25.000 (e) | 15.000- 20.000 |
| | | | | 18.000 (f) | 10.800- 14.000 |
| | | | | | |
| STUDENTI ISTITUTI TECNICI e IPSIA | Qualificazione Agg. Specializ. | LIGURIA | 700 | 12.700 (b) | 14.500- 17.400 |
| | | | 80-1.200 | 17.200 | 13.760- 20.640 |
| | | LAZIO | max 200 | 18.000 | max 3.600 |
| RISTRETTI TOSSICODIP. | | LIGURIA | 350 | 29.000 | 10.750 |
| | | MOLISE | max. 500 | 18.000 (c) | max. 9.000 |

a) Progetti innovativi (quelli che aiutano l'innovazione del sistema e creano nuovi valori contenutistici, metodologici, didattici) patrimonializzabili; b) Esclusi eventuali indennità (Lit. 1.000 h/allievo) servizi di supporto alla ricerca del lavoro e servizi di custodia di persone a carico; c) Gestione non da Enti di FP; d) Gestito da Enti di FP; e) Ricadenti nel cofinanziamento dell'Ob. 1; f) Ricadenti nell'Ob. 3.

(Segue)

(Segue)

| Tipologia di utenza | Tipologia formativa | Regione | Durata oraria | Parametro ora-allievo | Costo allievo formato (milioni di lire) |
|------------------------------|--|--------------|---------------|--------------------------|---|
| ADULTI DISOCCUPATI (Ob. 3.3) | | LAZIO | | 12.000 (d) | Max. 6.000 |
| | | MOLISE | 200-600 | 18.000 | 3.600-10.800 |
| DONNE (Ob. 3.4) | Orientamento Agg. Special. | LIGURIA | 90 240-300 | 25.150 24.200 (b) | 2.363 5.808-7.260 |
| | | LAZIO | max. 500 | 18.000 (c) 12.000 (d) | max. 9.000 max. 6.000 |
| | | MOLISE | 200-600 | 18.000 | 3.600-10.800 |
| OCCUPATI (Ob. 4.2 A) | Riqualificazione Aggiornamento (i) Riconversione (l) Rischio dis. (m) | LIGURIA | 430-600 | 16.000 (g) 16.700 (h) | 7.200-9.800 7.515-10.020 |
| | | LAZIO | max. 500 | 24.000 | max 12.000 |
| | | MOLISE | 300-800 | 25.000 | 7.500-20.000 |
| | | | 100-400 | 25.000 | 2.500-10.000 |
| | | | 200-600 | 25.000 | 5.000-15.000 |
| 200-400 | 25.000 | 5.000-10.000 | | | |
| RESPONSABILI P.M.I. | | LIGURIA | 80-120 | 22.000 26.000 | 1.760-2.640 2.080-3.120 |
| | | LAZIO | max. 500 | 24.000 | max. 12.000 |
| | | MOLISE | 100-300 | 25.000 | 2.500-7.500 |

g) Aziendale; h) Interaziendale; i) La voce aggiornamento è una dizione redazionale. Nei documenti del Molise si legge "formazione legata a nuove tecnologie, formazione connessa alla introduzione di nuove normative, riconversione per mutamenti industriali ed evoluzione di sistemi produttivi"; l) Nei documenti del Molise si legge "riconversione per mutamenti industriali ed evoluzione di sistemi produttivi"; m) Nei documenti del Molise si legge "formazione soggetti a rischio di disoccupazione".

A questo ha fatto seguito la richiesta da parte della CEE ai titolari dei programmi operativi, di adeguare i dati finanziari inseriti nel sistema telematico ed il formale invito alle Regioni a verificare, ed eventualmente correggere, le schede finanziarie già presentate.

Le indicazioni di parametrizzazione finanziaria definita dalla Commissione Europea, per il loro carattere vincolante ai fini del riconoscimento delle spese in sede di rendicontazione al FSE, hanno determinato un riadeguamento dei parametri regionali. A tale proposito va, però, osservato che, data la loro competenza costituzionale in materia di Formazione Professionale, la Regione e la Provincia Autonoma hanno la piena autonomia nel determinare i parametri di costo. Pertanto qualsiasi tentativo, nazionale o europeo, di omologare i parametri deve necessariamente prevedere il loro consenso. La UE può determinare dei limiti parametrici, ma sono limiti di riconoscimento della sua parte di cofinanziamento, che non rappresentano per la Regione/Provincia Autonoma uno standard di costo da adottare necessariamente nei suoi rapporti con i soggetti gestionali, ma solo la quota di finanziamento che la Comunità mette a disposizione. In altri termini, la Regione o Provincia Autonoma può utilizzare anche parametri di costo superiori a quelli previsti dalla Comunità.

Rimane il problema della plausibilità dei costi parametrici.

Prospetto n. 36 - *Comparazione dei parametri regionali relativi al compenso per il personale con rapporto professionale (Regioni: Lombardia, Abruzzo, Provincia Autonoma di Trento, Marche, Sicilia)*

| Livelli | LOMBARDIA | | ABRUZZO | | PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO | |
|---------|--|-------------|------------------------------|------------|---|--------------|
| | Tipologia | Compensi | Tipologia | Compensi | Tipologia | Compensi |
| 1 | Professore Universitario | 130-180.000 | Esperto senior > 3 anni esp. | 80-120.000 | Esperti per ruoli direttivi e imprenditoriali Esperti iniziative post-laurea | max 160.000 |
| 2 | Laureati + 8 anni esperienza Diplomati + 14 anni esperienza | 90-120.000 | Esperto junior < 3 anni esp. | 50-60.000 | Esperti per ruoli tecnici e amministrativi Esperti iniziative post-diploma | max. 150.000 |
| 3 | Laureati + 3 anni esperienza | 50-80.000 | | | Esperti per ruoli tecnici e impiegati di concetto | max. 130.000 |
| 4 | Diplomati + 5 anni esperienza Non diplomati + 12 anni esperienza Diplomati Non diplomati + 3 anni esperienza | 40-50.000 | | | Esperti per ruoli operai e impiegati d'ordine | max 120.000 |

| | MARCHE | | SICILIA | |
|---|--|--------------|--|-------------|
| | Tipologia | Compensi | Tipologia | Compensi |
| 1 | Ordinari, Associati Laureati + 20 anni esperienza | max 200.00 | Docenti universitari Docenti della scuola laureati, Imprenditori esperti | max. 100.00 |
| 2 | Ricercatori, Assistenti, Laureati + 12 anni esperienza Diplomati + 20 anni esperienza | max. 130.000 | Neolaureati, Docenti scuola non laureati, Esperti e professionisti diplomati | max. 70.000 |
| 3 | Laureati + 3 anni esperienza Diplomati + 5 anni di esperienza Non diplomati + 10 anni esperienza | max 100.000 | Esperti, operai specializzati | max. 45.000 |

Prospetto n. 37 - *Comparazione dei parametri regionali relativi alla indennità di frequenza (Regioni: Provincia Autonoma di Trento, Lombardia, Liguria, Lazio, Umbria, Marche, Sicilia)*

| TRENTO | LOMBARDIA | LIGURIA | LAZIO | UMBRIA | MARCHE | SICILIA |
|----------------------------|-----------|---|----------|----------|----------|---------------------------------|
| L. 4.000 | L. 4.500 | L. 4.000 | L. 4.000 | L. 3.500 | L. 3.000 | L. 3.000 |
| esclusa formazione di base | | solo per soggetti in mobilità, c.i.g., disoccupati lunga durata senza indennità | | | | solo per Scuola Media superiore |

Prospetto n. 38 - *Comparazione dei parametri regionali relativi alla preventivazione delle spese progettuali (Regioni: Provincia Autonoma di Trento, Lombardia, Liguria, Lazio, Trento, Umbria, Marche, Sicilia)*

| TRENTO | LOMBARDIA | LAZIO | UMBRIA | MARCHE | SICILIA |
|---|-----------|---|-----------------|--------|---------------------------------|
| a. Progetti originali: - 10% costo per corsi >600 ore - 20% costo per corsi tra 600 e 200 ore - 10% costo per corsi tra 200 - 50 ore | | solo per soggetti in mobilità, c.i.g., disoccupati lunga durata senza indennità | Non ammissibili | | solo per scuola media superiore |

7.5. I soggetti di governo e di attuazione

7.5.1. Gli Assessorati regionali

Il Sistema di Formazione Professionale regionale si è sempre caratterizzato per un interesse prevalente per la dimensione “gestionale”; l’attenzione, cioè, è stata riservata, per lo più, al prodotto (il corso), piuttosto che al processo.

Di conseguenza anche il modello organizzativo della struttura di governo del sistema, cioè l’Assessorato regionale è costruito attorno a due momenti: la pianificazione (intesa nell’accezione amministrativo-politica di allocazione di risorse) e la gestione-controllo dei fondi.

Inesistenti le funzioni di analisi del fabbisogno, di ricerca e sviluppo; marginali o marginalizzati gli uffici che si occupavano di didattica, di valutazione di efficacia-efficienza.

Situazione imputabile a carenze di ordine culturale, ma anche di ordine finanziario. Infatti, tutte le disponibilità economiche erano fagocitate dalla gestione e pertanto non c’erano risorse per finanziare sia processi di ricerca per l’elaborazione di cultura, modelli, procedure, strumenti operativi innovativi, sia processi di formazione, di acquisizione di competenze tecniche da parte di un funzionariato la cui professionalità si muove quasi esclusivamente su paradigmi amministrativi nei livelli bassi, e giuridico-amministrativi nei livelli alti.

Le cospicue risorse finanziarie messe a disposizione dagli assi degli obiettivi dei Fondi Strutturali relative al rafforzamento del sistema rappresentano uno stru-

mento importante per supportare tali processi. Ma quella che può essere un'occasione straordinaria di riforma dei sistemi di regia della Formazione regionale deve fare i conti con diversi condizionamenti, ritardi e criticità tradizionali. In particolare ciò che può compromettere la riforma dei sistemi è una pluralità di fattori: a) la mancanza di una ricerca sui modelli gestionale dei Sistemi di Formazione Professionale; b) la carenza di disegni strategici unitari di riforma; c) la tradizionale struttura organizzativa per compartimenti stagni degli Assessorati; d) le modalità con cui formare i funzionari regionali impegnati nel settore.

- a) Il primo condizionamento è rappresentato dalla mancanza di una ricerca di tipo modellistico-gestionale. La ricerca del settore, infatti, arriva a questo appuntamento non sufficientemente attrezzata, a causa soprattutto della qualità e della tipologia della sua produzione precedente che appare: o di valore mediocre (buona parte della ricerca finanziata con i fondi del MLPS ex art. 18 Legge 845/78) o interessata a tematiche lontane dalla gestione della Formazione Professionale e quindi con bassi livelli di spendibilità operativa nel settore (come è il caso di molta attività di indagine dell'Isfol). Per molti anni l'ambiente della "ricerca", disdegnando per una sorta di aristocrazia intellettuale, la "quotidianità" della gestione del settore, si limitava a diagnosticarne e a giudicarne la criticità, senza proporre modelli alternativi. Si diceva cioè ciò che la Formazione Professionale doveva essere, ma mai come operativamente poteva diventarlo. Questo ordine di insufficienza segna anche l'azione dei consulenti, cresciuti numericamente negli ultimi tempi a ritmi vertiginosi (insieme ai soldi messi a disposizione del FSE) e promossi tali sul campo con sbrigativi processi di selezione.
- b) La riforma dei sistemi aveva la necessità, come ogni riforma, di un "progetto strategico complessivo" che orientasse le diverse linee operative, del disegno di un mosaico dove posizionare le tessere. L'area operativa in cui possono intervenire i fondi messi a disposizione per il rafforzamento del sistema riguardano tutte le fasi del ciclo produttivo della Formazione Professionale (analisi del fabbisogno, programmazione delle attività, gestione degli interventi, valutazione di efficacia ed efficienza). Spesso la riforma di ciascuna di queste aree o segmenti di aree viene affidata a consulenze diverse (anche per la necessità di muoversi in contemporanea su più fronti per spendere le risorse disponibili entro i tempi definiti dai documenti della programmazione comunitaria). In tale situazione, se non è stato definito un quadro strategico complessivo, all'interno del quale si colloca l'operatività di ciascun soggetto consulenziale, si rischia di innestare politiche centrifughe e contrapposte; in altri termini, o la Regione ha una strategia o rischia di introitarne diverse. Si va incontro a quella che, per le riunioni di lavoro, la letteratura definisce "sindrome dell'animale a molte teste": mancando un filo comune, ciascuno segue il proprio filo del discorso per cui ci si trova a discutere contemporaneamente di aspetti diversi sullo stesso tema o addirittura di temi diversi.

- c) È nota la situazione di segmentazione a compartimenti stagni dell'organizzazione degli Assessorati; tale condizionamento, se non rimosso, rischia di isterilire ogni processo di riforma, che è complessivo ed ha successo solo se coinvolge tutte le funzioni. Aver adottato, ad esempio, sistemi di valutazione ex ante che consideravano la qualità dei progetti di Formazione Professionale proposti, ma non essere intervenuti nelle culture e nella strumentazione operativa dei funzionari addetti al controllo della gestione, significa vanificare ogni sforzo innovativo.
- d) Soprattutto nel primo quinquennio si sono moltiplicate le iniziative di Formazione del personale degli Assessorati. Iniziative indispensabili. Le formule didattiche utilizzate, però, ancora molto basate sulla Formazione e sul tutoring d'aula, difficilmente riescono a rimuovere cultura e procedure di tipo burocratico-amministrativo e a far acquisire competenze di ordine tecnico. La formula più efficace è quella di un tutoring *on the job* (formatori e funzionari costruiscono insieme la strumentazione operativa) nella quale si coniugano competenze metodologiche (formatore) e competenze disciplinari (funzionari).

7.5.2. La delega ai soggetti sub-regionali

Tra i soggetti di governo del Sistema Formativo dobbiamo includere anche i soggetti sub-regionali, almeno per quelle Regioni dove si sia proceduto alla delega di funzioni programmatiche e amministrative e non solo relative alla gestione dei CFP, ereditati dalle Regioni negli Anni '70 da INAPLI, ENALC, INIASA⁴⁵⁴.

Su questa materia dobbiamo tenere in considerazione tre questioni: a) se l'Istituto della delega sia stato previsto e, se previsto, sia stato effettivamente attivato; b) a quale soggetto sia stato conferita la delega; c) l'ampiezza delle competenze delegate.

Se si escludono la Valle d'Aosta (in cui Regione e Provincia coincidono) e le due Province Autonome, le Regioni che non hanno previsto questo Istituto sono quattro: il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo e la Sicilia. Singolare la posizione dell'Abruzzo: con la L. reg. n. 63/79 affidava la delega alle Comunità montane e non montane, ma con la successiva L. reg. 111/95 non prevedeva più nessuna delega.

Tra quante hanno previsto questo Istituto cinque non l'hanno attivato, almeno nel nostro periodo di riferimento e sono: il Lazio, il Molise, la Puglia, la Basilicata, la Campania e la Calabria.

Pertanto solo sette Regioni hanno effettivamente attivato la delega: Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Sardegna.

Tutte le 13 Regioni che hanno previsto questo Istituto hanno scelto come soggetto di delega la Provincia. Rispetto ai decenni precedenti, quando era stato privilegiato il soggetto amministrativo a livello territoriale più basso, il Comune, anche se,

⁴⁵⁴ VERGANI A., *La delega alle Province in materia di formazione professionale: il quadro complessivo*, Informazioni Cisem, 1-4, pp. 2-20.

il più delle volte, nella forma associativa di Consorzi di Comuni o Comunità montane, si verifica una generalizzata inversione di tendenza che vede nella Provincia il soggetto di delega più adeguato.

Prospetto n. 39 - *Soggetti di delega e funzioni trasferite*

| REGIONE (anno di previsione) Soggetto di delega | FUNZIONI TRASFERITE | FUNZIONI EFFETTIVAMENTE ESERCITATE |
|--|--|--|
| VALLE D'AOSTA | Non sono previste deleghe. Provincia e Regione coincidono. | |
| PIEMONTE (L. R. 63/1995) Province | Individuazione dei fabbisogni formativi. Formulazione di proposte e di pareri sui programmi triennali e le direttive annuali. Approvazione e trasmissione dei piani provinciali di politica del lavoro. Riconoscimento dei corsi liberi. Realizzazione di azioni di orientamento. Promozione della partecipazione degli attori territoriali significativi. Stipula di intese, accordi di programma e convenzioni con gli organi periferici del Ministero PI ed i singoli istituti scolastici nel quadro degli accordi regionali. | Tutte |
| LOMBARDIA (L. R. 95/1980) Comuni, Assoc. Comuni, Comunità montane (L. R. 1/1995) Province | Elaborazione di una proposta di piano triennale sulla base dello schema di progetto di piano provinciale. Invio alla Regione delle proposte di piano provinciale annuale di attività. Gestione dei CFP regionali. | Tutte La delega sulla gestione dei CFP, in mancanza di provvedimenti di trasferimento alle Province, rimane di competenza dei Comuni, Ass. Comuni e Comunità montane. |
| LIGURIA (L. R. 52/1993) Province | Programmazione annuale delle attività formative. Gestione dei CFP regionali. Stipula di convenzioni. Attività di vigilanza. | Tutte |
| VENETO | Non sono previste deleghe. | |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | Non sono previste deleghe. | |
| EMILIA ROMAGNA (L. R. 19/79) Province (L. R. 54/95) Comuni | Coordinamento degli interventi formativi. Formulazione ed approvazione di programmi poliennali e dei piani annuali. Vigilanza per ciò che concerne l'attuazione degli indirizzi programmatici, dei piani poliennali e l'orientamento professionale. Stipulazione di convenzioni per l'autorizzazione e la gestione dei corsi e il rilascio dell'attestato di qualifica. Vigilanza e controllo dell'attività del CFP convenzionati. | Tutte. Con la 54/95 i CRFP cessano di essere strutture regionali e passano alla competenza dei Comuni e possono essere trasformati, in enti pubblici di gestione: aziende speciali e istituzioni, o società per azioni o a responsabilità limitata. Per una gestione associata dei CFP, Province e Comuni possono costituire un consorzio aperto ad altri enti pubblici. |
| UMBRIA (L. R. 69/81) Province | Partecipazione alla formazione del Piano triennale. Organizzazione gestione vigilanza degli interventi. Orientamento professionale. Promozione educativa ed educazione permanente. | Tutte |
| TOSCANA (L. R. 70/94) Province | Partecipazione alla programmazione degli interventi. Attuazione dei programmi direttamente o mediante affidamento ad altri soggetti. | Tutte |
| MARCHE (L. R. 16/90) Province | Elaborazione del Piano annuale. Funzioni amministrative. Approvazione gestione e controllo dei progetti formativi cofinanziati dalla UE. | Tutte |

(Segue)

(Segue)

| REGIONE (anno di previsione) Soggetto di delega | FUNZIONI TRASFERITE | FUNZIONI EFFETTIVAMENTE ESERCITATE |
|--|---|---|
| LAZIO (L. R. 23/92) Province e Città metropolitana | Tutte le funzioni amministrative, ad esclusione della predisposizione dei piani pluriennali ed annuali; degli indirizzi di programmazione didattica, dei programmi operativi di FSE, delle norme relative ai requisiti per il riconoscimento dell'idoneità delle strutture e delle attrezzature. | Non ancora operativa |
| ABRUZZO | Trascorsi tre anni dalle attribuzioni delle funzioni amministrative sarà esaminata, con apposito provvedimento legislativo, la possibilità di attribuire le competenze relative a progetti e programmi di FSE gestione dei centri regionali di Formazione Professionale e delle altre attività formative direttamente gestite dalla Regione. Non sono previste deleghe. | |
| MOLISE (L. R. 10/95) Province | Gestione dei Centri di Formazione Professionale ex regionali, vigilanza tecnica ed amministrativa sulle attività formative convenzionate, nomina delle commissioni d'esame stipula e revoca delle convenzioni con i soggetti attuatori adempimenti relativi all'erogazione dei finanziamenti e alla rendicontazione. | Non operativa |
| PUGLIA (L. R. 54/78) Province o consorzi di enti locali | Gestione delle attività svolte dalla Regione | Non operativa (non sono state definite le aree territoriali comprensoriali) |
| BASILICATA (L. R. 7/90) Province | Gestione dei CFP regionali. Attuazione azioni formative e orientative. Rilevazione della domanda formativa. Collaborazione con Istituzioni scolastiche e Università per funzionamento servizi per l'orientamento. Sviluppo progetti sperimentali per l'innovazione della FP. Realizzazione di un'offerta formativa di tipo modulare. | Non operativa |
| CAMPANIA (L. R. 54/80) (L. R. 62/81) Province | Funzioni amministrative regionali. Attuazione dei piani annuali. Controllo didattico amministrativo delle attività formative. | Non operativa |
| CALABRIA (L. R. 7/90) Province | Le funzioni amministrative per l'attuazione dei piani di formazione professionale non riservate alla Regione; il coordinamento amministrativo e didattico di tutte le attività formative; la nomina dei membri del Comitato di controllo sociale; la nomina delle commissioni per le prove finali e per il conseguimento dell'attestato. | Non operativa |
| SICILIA | Non sono previste deleghe | |
| SARDEGNA (L. R. 6/95) Province / Comunità montane | Elaborazione proposte di attività formative pluriennali ed annuali, secondo gli indirizzi regionali da parte delle Province. Segnalazione dei fabbisogni formativi da parte delle Comunità montane. | Tutte |

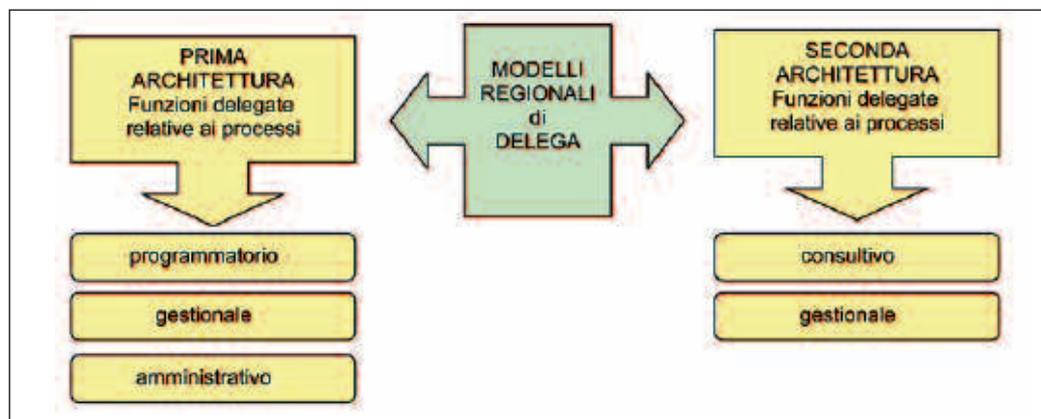
Notavamo già precedentemente che, a parte alcune rare eccezioni, l'affidamento della delega non aveva fatto registrare un bilancio esaltante, anzi che era stato proprio il livello di delega quello che aveva creato più problemi alla funzionalità

complessiva del sistema. La Formazione Professionale, annotavamo⁴⁵⁵, è un fenomeno complesso che implica, per coloro che se ne occupano, conoscenze e capacità metodologiche multidisciplinari (di carattere didattico, sociologico, giuslavoristico, giuridico, amministrativo, contabile, ecc.). La rarità, però, di tale competenze nella Pubblica Amministrazione fa sì che queste siano inversamente proporzionali al livello di decentramento realizzato. In questo senso vanno lette le prese di posizione normative delle Regioni, e di cui daremo conto nelle schede riservate alle singole Regioni, che, rivedendo le precedenti soluzioni, hanno spostato la delega a livelli più alti, trasferendola dalle Comunità montane e associazioni intercomunali alle Province.

Un impulso forte in questo senso è venuto dalla Legge 142/90, “*Ordinamento delle autonomie locali*”⁴⁵⁶ che individua nella Provincia il soggetto sub-regionale destinatario di delega⁴⁵⁷.

Abbiamo precedentemente sostenuto⁴⁵⁸ che in materia di delega le Regioni presentino due architetture fondamentali (cfr. Fig. n. 68): la prima si caratterizza per un forte accento sul momento sub-regionale con una dilatazione dell’Istituto sia sul versante della programmazione sia sul versante gestionale sia su quello amministrativo-procedurale; la seconda mantiene alla Regione la regia dell’intero sistema: le deleghe sono per lo più limitate alla gestione dei centri pubblici, mentre i soggetti sub-regionali partecipano all’elaborazione della programmazione, soprattutto in termini di pareri e proposte.

Figura n. 68 - *Modelli di delega delle funzioni nella legislazione sulla Formazione Professionale*



⁴⁵⁵ Cfr. volume II, p. 121.

⁴⁵⁶ Cfr. G.U., Supplemento Ordinario n. 135 del 12.06.1990.

⁴⁵⁷ Cfr. Capo V La Provincia Art. 14. (Funzioni). “Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale nei seguenti settori: (...) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla Formazione Professionale, compresa l’edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale”.

⁴⁵⁸ Ibidem.

È evidente che, spostando le responsabilità della delega, si amplia anche il panel delle competenze, per cui il modello più adottato è il secondo. Va comunque osservato che i testi normativi su questa materia non presentano livelli di chiarezza e comprensione immediate: per indicare le funzioni delegate, infatti, talvolta elencano dettagliatamente le competenze trasferite, altre volte usano espressioni sintetiche (“funzioni amministrative” o “funzioni amministrative non regionali”).

7.5.3. Gli Enti di Formazione

La Legge quadro aveva assunto, sul problema dei soggetti che gestiscono le attività, posizioni nette e conclusive rispetto al dibattito che si era aperto qualche anno prima, in coincidenza col trasferimento delle competenze in materia di Formazione Professionale alle Regioni. Secondo la Legge n. 845/78 hanno titolarità gestionale: le strutture pubbliche; le strutture di Enti emanazione delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori, di imprese e loro consorzi, del movimento cooperativo o di associazioni con finalità formative e sociali; le imprese e i loro consorzi. Tale soluzione rispondeva ai tipi di offerta formativa allora erogati dalla Formazione Professionale per i giovani post obbligo (il segmento più consistente del sistema ereditato dal Ministero del Lavoro) e i lavoratori occupati di aziende in ristrutturazione (un’area quantitativamente ridotta, ma che beneficiava del cofinanziamento del FSE). Rispetto al dibattito, la soluzione prospettata (priorità del soggetto pubblico, soggetto privato “culturalmente” connotato e “tecnicamente parametrato”) rappresentava una mediazione tra i fautori della “pubblicizzazione” (si legga “regionalizzazione delle strutture formative con relativo personale” e non “regionalizzazione del personale senza le relative strutture”, soluzione adottata negli Anni ’80 dalle Regioni Calabria, Campania e Marche) e quanti invece propendevano per assetti più “liberistici”, mentre il ruolo di soggetto formativo assegnato all’impresa rappresentava una affermazione “ideologica” importante. Il modello gestionale delineato dalla Legge quadro veniva, in parte, trasformato negli anni successivi; infatti le strutture pubbliche, per le quali la Legge prevedeva una valorizzazione, si ridimensionano sotto il profilo del volume corsuale erogato e si impoveriscono sotto il profilo formativo (si disperde così il patrimonio dell’INAPLI, ENALC e INIASA costruito in circa 50 anni). Le strutture degli Enti consolidano una presenza (già significativa grazie soprattutto ad una programmazione delle attività, da parte delle Regioni, attenta a non sconvolgere i livelli occupazionali esistenti, con scelte d’interventi formativi che spiazzassero la professionalità degli operatori presenti nei CFP degli Enti), e di fatto diventano l’unico soggetto gestionale ad occupare la scena della formazione al lavoro. Ma questo modello, con la presenza egemone degli Enti entra progressivamente in crisi con la differenziazione graduale dell’offerta formativa. Come più volte segnalato, il Sistema Formativo-Professionale ha allargato nel tempo i suoi target di riferimento mediante un processo di sedimentazioni successive. Infatti, senza eliminare, né sostanzialmente ridimensionare in termini assoluti, le offerte formative precedenti, la Formazione Professionale si è aperta prima ad un’utenza qualificata (metà Anni ’80), suc-

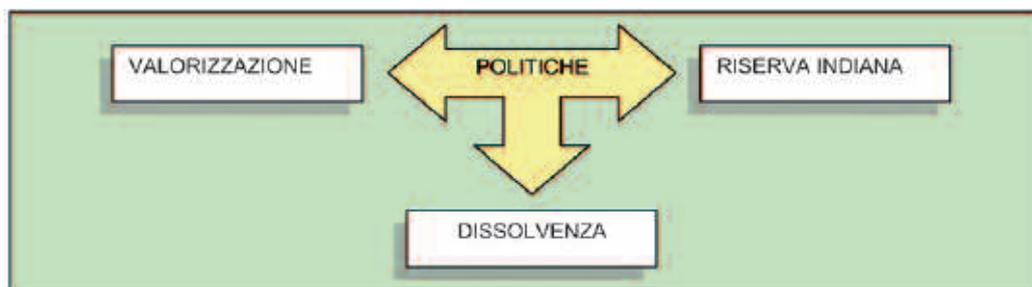
cessivamente ai soggetti coinvolti in fenomeni di nuove povertà ed emarginazioni (fine Anni '80) e infine alla manutenzione della professionalità di soggetti occupati (primi Anni '90). Tali aperture, come abbiamo a più riprese osservato, promosse e rese possibili dalle risorse messe a disposizione del FSE hanno sollecitato e favorito l'ingresso nel settore di nuovi soggetti gestionali. Si consideri peraltro che, mentre la normativa italiana, nazionale e regionale, è attenta al soggetto gestionale (e quindi alla sua fisionomia giuridica), la Comunità è più attenta all'azione formativa (e quindi alla tipologia ed alla qualità dell'intervento). L'ingresso di nuovi soggetti, però, non ha risolto la presenza degli Enti che, nel frattempo, si sono posizionati in termini diversi: qualcuno infatti è rimasto ancorato alla Formazione di base e quindi ad un paradigma organizzativo basato sulla ricorrenza; qualcun altro, invece, si è aperto alle nuove offerte formative e quindi si è più spostato sulla dimensione progettuale. Nonostante la tenuta delle posizioni, sta di fatto, però, che l'Ente non è più il soggetto esclusivo della Formazione al lavoro; e se per qualche Regione è ancora una risorsa su cui puntare, per altre è una presenza da contenere, per altre ancora non è più una presenza caratterizzante, ma solo una opportunità accanto ad altre. Queste tre posizioni sono espresse dalla legislazione regionale di questo periodo; si trovano emblematicamente nelle normative prodotte dal Piemonte (L. reg. n. 63/95), dalla Basilicata (L. reg. n. 22/96) e dall'Abruzzo (L. reg. n. 111/95). Le tre Leggi assumono rispetto al problema degli Enti di Formazione tre diverse posizioni politiche: denominabili rispettivamente come politica di "valorizzazione" "da riserva indiana", e "di dissolvenza" (cfr. Fig. n. 69). La politica della valorizzazione degli Enti da parte della Legge piemontese si esprime:

- in alcune declaratorie: "il principio del pluralismo" inteso come molteplicità dei soggetti attuatori e diversità di proposte formative è una connotazione essenziale del Sistema di Formazione Professionale;
- nella parità di condizioni riservate a soggetti pubblici o privati per cui ciò che conta non è la natura del soggetto ma la qualità della formazione da erogare: *"nessun ente pubblico o privato può vantare verso la Regione posizioni di privilegio o preferenza per l'attuazione della politica regionale di formazione professionale"*;
- nella previsione delle azioni di formazione rivolte agli operatori;
- nella messa a disposizione di contributi per un adeguamento tecnologico delle attrezzature didattiche.

La politica da "riserva indiana" della Regione Basilicata consiste nel perimetrare la sfera operativa degli Enti tradizionali entro e non oltre specifiche tipologie formative predefinite in sede di Piano. Ma se l'Ente tradizionale fosse portatore di fabbisogni formativi reali e di un progetto qualitativamente valido perché non dovrebbe competere su un piano di pari condizioni con altri soggetti? La politica di dissolvenza espressa dalla Regione Abruzzo consiste nell'azzerare le posizioni consolidate e nell'omologare l'Ente di FP ad altri soggetti, tutti ricompresi sotto la generica espressione "agenzia" e tutti certificati ed iscritti in apposito elenco. Per essere

iscritto in tale elenco delle agenzie formative regionali, l'Ente (è scomparsa la connotazione "senza scopo di lucro") deve positivamente superare i controlli da parte di un comitato tecnico di valutazione (artt. 14 e 24).

Figura n. 69 - Tipologie di politiche espresse nella legislazione regionale degli Anni '90 nei confronti degli Enti gestori della L. 845/78



Prospetto n. 40 - Posizioni di alcune Leggi regionali sugli Enti di Formazione della L. n. 845/78

| Regione | Soggetti | Ambito di competenza | Modalità di aggiudicazione |
|---------------------------|---|--|--|
| PIEMONTE L. R. 63/95 | 1. Enti pubblici che svolgono attività di FP 2. Enti senza scopo di lucro (L. 845/78 art. 5) 3. Consorzi e società con partecipazione pubblica, cui affidare i CFP a gestione regionale | 1.2.3. Non specificato | 1.2.3.4. Da specificare nel Piano annuale |
| | 4. Imprese | 4. Formazione per il proprio personale | |
| ABRUZZO L. R. 111/95 | 1. Agenzie formative, comprendenti: a) CFP regionali b) Strutture di Enti e organismi pubblici o di diritto pubblico, con specifiche finalità di formazione c) Strutture di Enti ex L. n. 845/78 inserite in elenco ufficiale, per la durata di un Piano triennale, sulla base delle relazioni di un Comitato tecnico di valutazione | 1. Non specificato | 1.2.3.4. Da specificare nel Piano annuale. La procedura concorsuale viene prevista per almeno il 40% delle risorse disponibili |
| | 2. Imprese | 2. Formazione per il proprio personale | |
| BASILICATA L. R. 22/96 | 1. Enti ex L. n. 845/78 che hanno operato ininterrottamente per almeno tre anni dal 1992 in strutture operative possedute stabilmente per la formazione | 1. In rapporto alla consistenza numerica del personale con CTI | Mediante affidamento diretto. |
| | 2. Enti ex L. n. 845/78 | 2. Fissato nei Piani di FP | 2. Mediante appalto concorso |
| | 3. Imprese e loro consorzi e cooperative | 3. Formazione per il proprio personale e/o soci o dipendenti | 3. A richiesta |

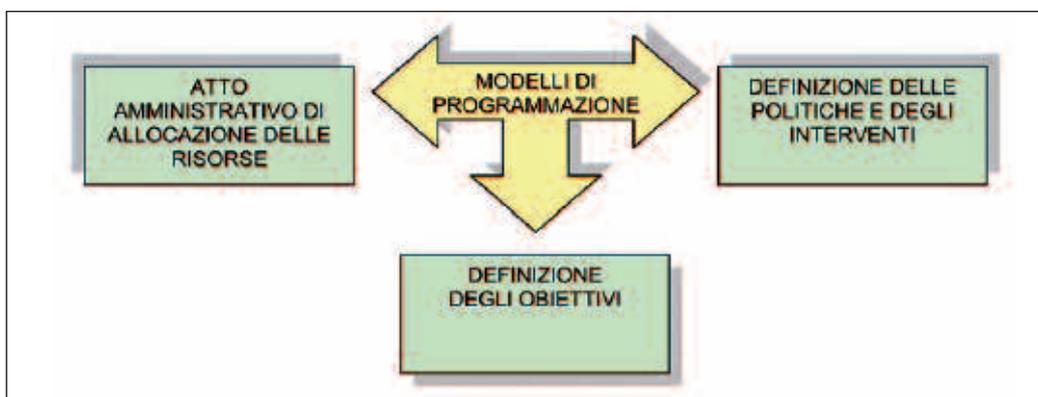
7.6. I processi

7.6.1. I modelli di programmazione

I modelli di programmazione di fatto utilizzati dalle Regioni possono essere ricondotti a tre idealtipi (cfr. Fig. n. 70).

Nel primo modello la programmazione è vista sostanzialmente come atto amministrativo di allocazione di risorse finanziarie: il suo presupposto sta nell'identificazione dell'azione politica nell'azione amministrativa; l'implicazione principale sta nella oculata regolazione di flussi finanziari in modo tale che il livello di mediazione raggiunto sia sufficiente a garantire il mantenimento di equilibri e di pacificazione sociale tra governo regionale e operatori della Formazione Professionale. I limiti riguardano: l'assoluta discrezionalità del responsabile politico tendenzialmente portato a favorire la titolarità più che la qualità della formazione proposta; la preoccupazione delle logiche interne al sistema più che la rispondenza del sistema alle logiche del mercato del lavoro; la debolezza della Regione che si limita ad accettare o rifiutare una proposta formativa in assenza di un quadro programmatico di riferimento; la sopravvalutazione del ruolo degli operatori che si trovano a rilevare e segnalare dei bisogni formativi senza nessun altro riferimento che la propria cultura.

Figura n. 70 - Modelli di programmazione



Nel secondo modello la programmazione è vista come definizione degli interventi ed allocazione ottimale delle risorse; il presupposto sta nella connotazione forte dell'azione amministrativa; l'implicazione principale sta nella disponibilità di strumenti di lettura dell'ambiente. I limiti riguardano: l'ingenua convinzione che sia l'osservazione del mercato del lavoro a rendere trasparenti i bisogni di competenze professionali, a decifrare la complessità dei mercati territoriali sub-regionali fornendo scenari realistici in termini di previsione di fabbisogni formativi per singoli ruoli/figure professionali. La criticità fondamentale di questo modello è il caricare la Regione di eccessive responsabilità affidandole tutto; dalla elaborazione delle poli-

tiche alla individuazione dei fabbisogni e alla successiva definizione di cosa fare (quali qualifiche e a quale livello) e dove fare.

Nel terzo modello la programmazione è intesa come strumento per la definizione di linee guida per l'azione amministrativa e per l'orientamento degli attori del Sistema formativo: il presupposto sta nella razionalità debole dell'azione amministrativa; l'implicazione principale sta nel connotare l'azione programmatoria della Regione come un'azione di indirizzo forte attraverso l'enunciazione di obiettivi e nella valorizzazione del ruolo degli operatori per i quali viene positivamente prevista una capacità propositiva. È questo il modello del FSE che valorizza il ruolo proprio della Regione come soggetto di indirizzo e il ruolo dei soggetti gestori come rilevatori dei fabbisogni formativi per la loro condizione strutturale di rappresentare necessità formative di realtà quotidianamente vissute. Il paradigma procedurale di tale modello si articola nei seguenti passaggi fondamentali:

- alla Regione spetta la fissazione degli obiettivi a seguito di una “macro-analisi” del suo sistema socioeconomico;
- ai soggetti promotori spetta la proposta di interventi che rispondano agli obiettivi regionali a seguito di una “micro analisi” effettuata sul proprio territorio (fabbisogno economico), su particolari fasce di utenza (fabbisogno sociale), su specifici contesti produttivi (fabbisogno aziendale);
- la Regione valuta la proposta dei soggetti promotori, mediante l'analisi degli esiti delle edizioni precedenti per quanto riguarda le attività a carattere ricorrente e mediante l'analisi del progetto per quanto riguarda le attività a carattere progettuale.

Nel modello programmatorio precedentemente descritto il soggetto promotore non ha solo una valenza gestionale ma anche una valenza programmatoria; viene assunto non solo per la sua capacità di realizzare interventi corsuali ma anche nella sua potenzialità di rilevare bisogni formativi.

Tale impostazione recupera una delle due motivazioni forti che hanno determinato la scelta pluralistica della Legge quadro per quanto riguarda i soggetti promotori: essi sono scelti non solo per la loro capacità di esprimere diverse visioni culturali-metodologiche formative, ma, come precedentemente accennato, per la loro condizione genetica di rappresentare necessità formative.

D'altra parte la segnalazione del bisogno formativo da parte dei soggetti promotori non può avere un valore assoluto ma deve essere riportato e misurato con le linee di priorità che la Regione, unico soggetto di programmazione territoriale, si è data; questa filosofia istituzionale ha delle ricadute operative evidenti sugli attuali assetti: il soggetto gestore riceve dalla Legge la titolarità, non il diritto, a realizzare interventi formativi. I soggetti gestori possono cioè “fare formazione” in quanto è ritenuta dalla Regione “utile” (funzionale agli obiettivi socio-economici predefiniti), “efficace” (per il raggiungimento degli obiettivi) e “fattibile” (sotto il profilo delle risorse), e non automaticamente per il solo fatto di avere i requisiti giuridici e tecnici previsti dalla Legge. In altri termini, se è la natura del soggetto a dargli la potenziale

titolarità gestionale, è la qualità del progetto formativo a consentirgli di fatto l'autorizzazione a gestire.

7.6.2. Analisi del fabbisogno

L'analisi dei fabbisogni è solitamente indicata come quel momento del processo formativo nel quale vengono rilevate e analizzate le necessità professionali e formative proprie del contesto territoriale, settoriale e/o aziendale nel quale si agisce. Quindi l'analisi dei fabbisogni è l'elemento fondamentale del raccordo, strutturale e funzionale, tra Sistema formativo e Sistema produttivo ed è il momento cronologicamente e strategicamente fondante l'intero Sistema formativo⁴⁵⁹. Sul tema si registra, in questo periodo, una vivacità di proposte e di sperimentazioni di modelli come, ad esempio, quello presentato sul piano teorico dall'Isfol e le sue successive applicazioni, a carattere sperimentale, intraprese dalla Regione Piemonte e dalla Provincia di Ravenna⁴⁶⁰, le esperienze della Provincia Autonoma di Bolzano e l'indagine dell'Associazione degli industriali (curata da N. Schiavone) nel Veneto⁴⁶¹.

Sul tema della rilevazione dei fabbisogni, insiste lo stesso "Protocollo di intesa sulla formazione professionale e sugli organismi paritetici bilaterali" siglato a Roma nel Gennaio 1993 dalla Confindustria e da CGIL, CISL e UIL. In esso viene stabilito che gli organismi paritetici bilaterali (riconosciuti formalmente e coordinati da una struttura paritetica nazionale) esercitino un ruolo attivo nei confronti delle istituzioni preposte alla programmazione della Formazione attraverso la predisposizione di un sistema permanente di rilevazione dei fabbisogni formativi (in termini di fabbisogni, critici, emergenti fragili e in declino), promosso e gestito dalle parti sociali.

Le sollecitazioni del Protocollo sono state infine recepite anche a livello legislativo, laddove la L. 236/93 all'articolo 9 comma 1 stabilisce che Regioni e Province Autonome "possono stipulare convenzioni con organismi paritetici istituiti in attua-

⁴⁵⁹ Cfr. TEZZA E., *Fabbisogno formativo e domanda di formazione*, in *Professionalità* 23 (1994), pp. 31-36; BRIVIO E., *L'analisi dei fabbisogni formativi in azienda*, in *Professionalità* 24 (1994) pp. 58-67.

⁴⁶⁰ Cfr. ISFOL e Studio Meta, *Lineamenti per un modello di rilevazione dei fabbisogni professionali a livello locale*, presentato alla Conferenza europea sulle Metodologie di analisi dei fabbisogni di formazione (Roma, dicembre 1991) e pubblicato in *Osservatorio Isfol*, n. 6, 1992. Le sperimentazioni (effettuate a Faenza relativamente al comparto della ceramica e nel comprensorio Canavese per il comparto dello stampaggio a caldo) sono state presentate a Roma nel maggio del 1993.

⁴⁶¹ L'indagine sui fabbisogni formativi promossa dall'Associazione Industriali di Vicenza ha utilizzato il sistema di rilevazione "Federveneto-Spin" recepito nell'accordo Confindustria-Sindacati del 20 gennaio 1993 e nel successivo protocollo di intesa con il Governo (23 luglio 1993). L'indagine, svolta nel primo trimestre del 1996, ha riguardato i settori manifatturieri presenti nella Provincia e l'edilizia. Sono state intervistate 401 aziende, pari al 20% delle aderenti all'Associazione, per un totale di 41.000 addetti (44% degli occupati di dette imprese). Per tutte le figure, settore per settore è stata ricavata una scheda che raccoglie le indicazioni e le descrizioni fornite dalle imprese, nella media e nelle diverse classi dimensionali. Ogni scheda contiene: il tasso di presenza (% imprese); il tasso di ricorso a risorse esterne (% imprese); l'indice di tensione "Spin" (variabile tra -100 e +100), che misura il livello di interesse in una prospettiva di medio termine (due anni); il peso attribuito alle diverse competenze (scala da zero a 10); il livello di istruzione ritenuto adeguato (% imprese); la modalità di formazione ritenuta più adeguata (% imprese).

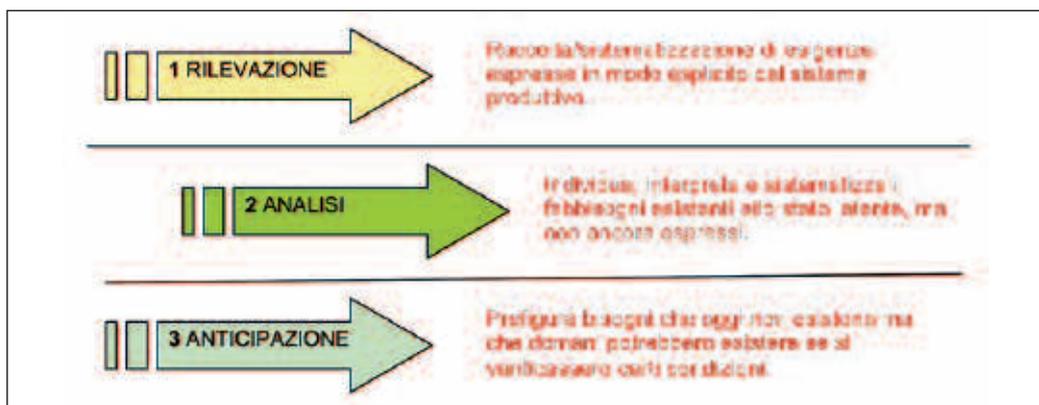
zione di accordi tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale” con il finanziamento a carico del Fondo per la Formazione Professionale.

Sotto il termine di analisi si comprendono tre operazioni diverse (cfr. Fig. n. 71): rilevazione, analisi e anticipazione dei fabbisogni (quest’ultima dimensione molto comune quale obiettivo comunitario):

- la rilevazione è la raccolta/sistematizzazione di esigenze espresse in modo esplicito dal sistema produttivo;
- l’analisi è un concetto più ampio del precedente in quanto, oltre a rilevare i bisogni espressi, individua, interpreta e sistematizza anche quelle esistenti allo stato latente, ma non ancora espresse;
- l’anticipazione è un approccio che tende a prefigurare bisogni che oggi non esistono ma che domani potrebbero esistere se si verificassero certe condizioni.

La rilevazione è l’approccio più oggettivo, mentre l’anticipazione è quello più incerto, in quanto si basa sulla prefigurazione di scenari che dipendono da molte variabili non controllabili.

Figura n. 71 - Tipologie di analisi



Negli Anni '80 si riteneva che tale funzione fosse appieno realizzata dagli osservatori del mercato del lavoro; negli Anni '90, invece, si è ritenuto maggiormente produttivo il ricorso alle parti sociali.

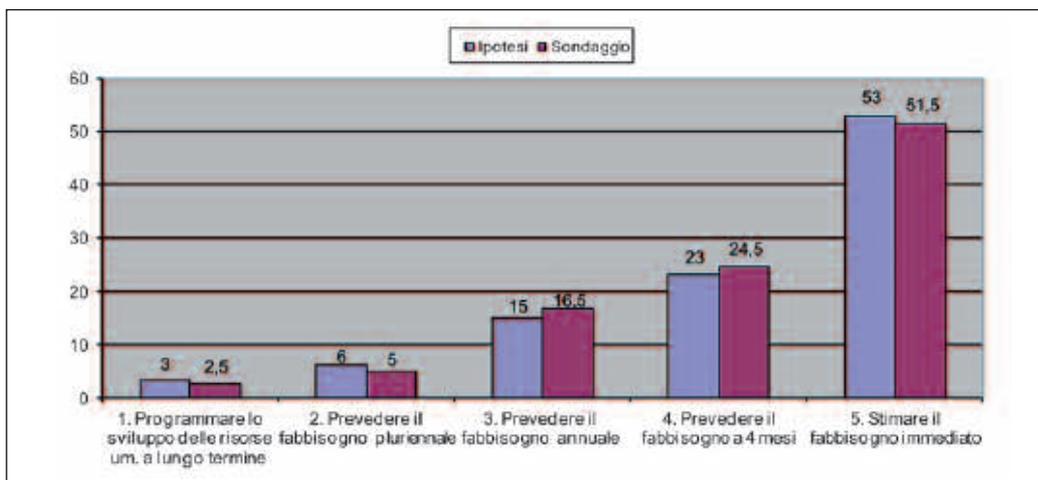
L’assunto di fondo che ha guidato la progettazione e lo sviluppo degli osservatori è che il governo efficace del Sistema di Formazione Professionale è garantito dalla capacità di acquisire il maggior numero possibile di informazioni e dati sulle dinamiche del mercato del lavoro; tale assunto, in sé del tutto ragionevole, ha trovato nell’esperienza concreta forti ostacoli attuativi. Il primo ostacolo, di carattere generale, riguarda la leggibilità del mercato del lavoro, resa opaca dalla complessità, mutevolezza e, in parte, imprevedibilità dei fenomeni legati all’evoluzione dei sistemi produttivi territoriali. Un secondo ostacolo riguarda gli osservatori: spesso, i

loro programmi di indagine non tengono in considerazione le esigenze programmatiche della Formazione Professionale. Un terzo ostacolo interessa il versante formativo: in particolare si fa riferimento all'incapacità, da parte di chi programma la Formazione, di tradurre i dati forniti dagli osservatori in fabbisogni formativi. Da ultimo va considerata, come ulteriore ostacolo, la difficoltà degli imprenditori di leggere i fabbisogni formativi delle proprie imprese⁴⁶².

Nel 1994 l'Isfol ha studiato questo fenomeno⁴⁶³, arrivando alla conclusione che ricorrere alle imprese per acquisire, in forma diretta, orientamenti e indirizzi programmatici, è una via poco percorribile. Per valutare la consapevolezza da parte delle aziende dei propri fabbisogni di risorse umane, l'Isfol ha sottoposto ad un panel di esperti (imprenditori managers e quadri d'azienda, amministratori di enti locali, sindacalisti, ecc.) un'ipotesi preformulata, richiedendo di esaminarla ed eventualmente modificarla⁴⁶⁴.

Questa ipotesi (cfr. Graf. n. 56) suddivide la consapevolezza da parte delle aziende dei propri fabbisogni in tre livelli gerarchici: a) programmare lo sviluppo delle risorse umane e definirne livelli e percorsi formativi (livello più alto); b) prevedere i propri fabbisogni di manodopera secondo orizzonti temporali differenti e scalati (livello intermedio); c) stimare i fabbisogni attuali (livello più basso).

Grafico n. 56 - Consapevolezza dei propri fabbisogni di risorse umane da parte delle aziende italiane



⁴⁶² Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1995*, F. Angeli, Milano 1995, p. 128 "D'altra parte le aziende sono più propense e abituate ad indirizzare i loro sforzi verso la comprensione del mondo esterno, vedi il mercato, che non a far emergere, interpretare, sistematizzare le necessità e le potenzialità espresse dall'ambiente interno".

⁴⁶³ *Ibidem*, pp. 124-126.

⁴⁶⁴ L'ipotesi di base è stata formulata tenendo conto dei dati del Censimento dell'Industria 1991 riguardanti le classi dimensionali delle imprese e le suddivisioni per settori delle imprese stesse.

Le conclusioni (le opinioni degli intervistati sono sostanzialmente in linea con le ipotesi formulate dai ricercatori Isfol) mettono in rilievo come il 75% delle imprese non sia in grado di vedere il proprio sviluppo organizzativo oltre il breve termine. Più precisamente il 51,5% valuta solo il fabbisogno quali-quantitativo immediato e il 24,5% è in grado di prevedere il fabbisogno di risorse umane (quali e quante) a 4 mesi.

I modelli di analisi in questo periodo particolarmente utilizzati sono lo SPIN e l'EXCELSIOR.

Il modello SPIN è stato sviluppato dal 1992 da parte della Confindustria (in Veneto ed Emilia-Romagna) e dalla Regione Piemonte; una prima sperimentazione era stata effettuata nel 1992/93 nell'area del Canavese⁴⁶⁵. La finalità generale è quella di pervenire ad un sistema strutturato (a livello regionale) di rilevazione e monitoraggio dei fabbisogni formativi dei Sistemi professionali locali. L'obiettivo del modello è fornire, al Sistema della Formazione Professionale, un flusso sistematico di informazioni sulla domanda espressa dalle imprese, attendibili e gestibili. La metodologia è articolata in due aree: esplicitazione della domanda dei fabbisogni professionali da imprese; misurazione del grado di interesse di queste rispetto alla gamma delle professionalità individuate. L'espressione della domanda si articola nelle seguenti fasi:

- analisi del ciclo produttivo ideale relativo al settore prescelto e delle innovazioni tecnologiche/organizzative ipotizzabili a breve termine (l'analisi è effettuata con l'ausilio di esperti dei settori);
- individuazione delle modalità formative necessarie (archetipi) da parte di esperti;
- sondaggi con le imprese del settore per verificare le ipotesi degli esperti sugli archetipi;
- revisione e completamento del quadro degli archetipi, che verrà successivamente sottoposto ad indagine campionaria per verificarne e misurarne l'interesse.

La misurazione del grado di interesse da parte delle imprese per gli archetipi delle modalità formative è effettuata attraverso un'indagine campionaria basata su un modello qualitativo in grado di fornire previsioni di tipo strutturale sui fabbisogni delle imprese sulla base di tre variabili: a) la presenza in azienda delle figure individuate; b) la previsione di sviluppo in azienda; c) la reperibilità sul mercato.

Il modello EXCELSIOR è sviluppato dal 1992, rappresenta una sorta di specificazione o sviluppo ulteriore (con inserimento di variabili qualitative) del sistema di

⁴⁶⁵ Regione Piemonte, Ass. lavoro e occupazione, ORML, Assoc. industriali del Canavese: *La domanda di formazione nel comparto dello stampaggio a caldo nell'area del Canavese* (1993); Regione Piemonte: *Messa a punto di una rete di monitoraggio dei fabbisogni formativi delle imprese del Piemonte* (1996); Confindustria/Federazione dell'Industria del Veneto: *La domanda di formazione dell'industria del Veneto, seconda rilevazione* (1994); Confindustria/Federazione dell'industria Emilia-Romagna: *Progetto per un sistema di rilevazione dei fabbisogni formativi dell'industria dell'Emilia-Romagna* (1996).

rilevazione SIRPEL utilizzato dall'IRer della Lombardia⁴⁶⁶. L'obiettivo è generale e duplice:

- individuare il grado di saturazione di manodopera dei diversi bacini territoriali, in modo da fornire supporto informativo ai soggetti interessati, allo scopo di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- orientare le scelte dei decisori istituzionali e degli operatori del settore in materia di politiche della Formazione Professionale.

Le variabili rilevate sono costituite dalle imprese/unità locali e dagli addetti, distinti in dipendenti ed indipendenti. Le informazioni hanno significatività a livello locale (regionale e provinciale). Lo schema del processo di generazione dei dati è il seguente: ricostruzione della struttura dell'occupazione, per comune, dimensione, attività economica delle unità locali; indagine campionaria sulla struttura dell'occupazione e del lavoro prevista per sostituzione o ampliamento.

7.6.3. La progettazione

Il problema della titolarità gestionale, finora diversamente risolto dalle Regioni, esplose come problema nazionale quando si aprì il dibattito se le procedure di appalto-concorso previste dalla Direttiva CEE 50/92⁴⁶⁷ si dovessero applicare anche alle attività di Formazione Professionale. La Direttiva era stata emanata in funzione dell'instaurazione del mercato interno, previsto entro il 31 dicembre 1992. Il mercato interno comportava la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e questo implicava, tra l'altro, l'adozione di procedure per la aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi su tutto il territorio comunitario. Di fatto sul problema dell'applicabilità delle procedure concorsuali anche alle attività formative si registrano posizioni diverse:

- *il Consiglio di Stato si esprime per l'applicabilità della direttiva: allorché la prestazione del servizio viene disciplinato da atti *latu sensu* contrattuali, la direttiva trova applicazione, anche nell'ipotesi in cui leggi e regolamenti prevedono un obbligo ovvero una facoltà di stipulare convenzioni o in genere schemi pattizi comunque denominati. Tale posizione viene motivata con la considerazione che: "se l'ordinamento interno ritiene che certe prestazioni di servizi debbano essere effettuate da entità senza fini di lucro, non si possono escludere dalla partecipazione alle gare le imprese di altri Stati membri per avere esse una ordinaria causa lucrativa. La partecipazione degli Enti non lucrativi, se ammessa accanto alle imprese lucrative, deve svolgersi sullo stesso piano di parità".*

⁴⁶⁶ Unioncamere, Min. del Lavoro e Previdenza Sociale, *Nuove imprese e domanda di lavoro nella Provincia di Lucca* (1994); Unioncamere, Min. del lavoro e previdenza sociale, *Imprese, occupazione, domanda di formazione nelle province di Modena, Ascoli Piceno e L'Aquila* (1994).

⁴⁶⁷ Direttiva 92/50 CEE del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

- *Per il Coordinamento interregionale, invece, la FP esula dal campo di applicazione della norma comunitaria: secondo il coordinamento, infatti, la direttiva disciplina la prestazione di servizi che si fonda su contratti di appalto, cioè contratti a titolo oneroso e sostanzialmente di natura privatistica; la FP costituisce invece, a tutti gli effetti, un servizio di interesse gestito secondo lo schema della “concessione traslativa” che, avendo ad oggetto una funzione pubblica e non l’adempimento di un’obbligazione civilistica “strictu sensu” intesa, assolve compiti pubblicistici ed, in ragione di ciò, su di essa può esercitarsi legittimamente potere di autotutela della pubblica amministrazione.*
- *Il Garante della concorrenza e del mercato⁴⁶⁸ si allinea di fatto sulle posizioni del Consiglio di Stato: l’autorità, in assenza di una definizione rigorosa delle organizzazioni “no profit”, ritiene preferibile, sotto il profilo della concorrenza, una selezione degli operatori sulla base di centri di qualità e prezzo piuttosto che sulla base della natura delle imprese.*
- *La Commissione Varesi⁴⁶⁹ incaricata della predisposizione delle linee di riforma della Legge n. 845/78 inserisce una prospettiva nuova nel dibattito, in quanto non parte da considerazioni meramente giuridiche, ma dalla diversità dell’offerta formativa dei sistemi regionali.*

Possono essere operate distinzioni tra le attività di Formazione Professionale di base e le attività di alternanza, Formazione Continua e Formazione Superiore. Queste ultime potrebbero essere affidate con la procedura dell’appalto concorso, riproponendo le parti inattuate della Legge quadro: standard qualitativi, qualificazione dei controlli, capacità di elaborazione e determinazione dei fabbisogni. Di fatto la linea che risulterà vincente è quella dell’appalto.

Questo implica una precisa procedura, del tutto nuova per il Sistema formativo e che prevede questi macro-passaggi: avviso pubblico da parte della Regione o del soggetto delegato, risposta all’avviso mediante un progetto da parte dei soggetti aventi titolo a presentarli, selezione dei progetti da parte dell’amministrazione pubblica che ha emanato l’avviso mediante valutazione comparativa e pianificazione (elenco dei progetti ammessi e finanziabili).

In questa fase è evidente la centralità del progetto che dà l’incipit a tutto il processo programmatico. Ma la centralità del progetto riguarda anche la fase della ge-

⁴⁶⁸ L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, meglio nota come Antitrust, è stata istituita in Italia nel 1990. È un’Istituzione indipendente, che prende le sue decisioni sulla base della Legge, senza possibilità di ingerenze da parte del Governo né di altri organi della rappresentanza politica. L’Autorità garantisce il rispetto delle regole che vietano le intese anticoncorrenziali tra imprese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni in grado di creare o rafforzare posizioni dominanti dannose per la concorrenza, con l’obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini.

⁴⁶⁹ VARESI PIER ANTONIO (1950), professore ordinario di Diritto del Lavoro presso la Facoltà di Economia dell’Università Cattolica, sede di Piacenza. Dal 1986 al 2009 è stato Presidente dell’Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento. È direttore scientifico della collana “Politiche del lavoro” pubblicata presso F. Angeli. Dal 2013 è Presidente dell’Isfol.

stione, dove viene realizzato il percorso formativo descritto nel progetto e con le risorse umane strumentali logistiche finanziarie indicate dal progetto.

Inoltre, la centralità del progetto è riscontrabile anche nel processo di monitoraggio che misura il rispetto e gli scostamenti tra quanto previsto dal progetto e quanto effettivamente realizzato e le risorse effettivamente utilizzate rispetto a quelle previste. Infine, il progetto è centrale anche nel processo di valutazione perché per verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti (efficacia) in relazione alle risorse disponibili (efficienza) occorre far riferimento a quanto prevedeva il progetto (cfr. Fig. n. 72).

Figura n. 72 - Funzione del "progetto formativo" nei diversi processi con cui si realizza un percorso formativo



I progetti sono predisposti sulla base di formulari predefiniti dalle Regioni. E, agli inizi degli Anni '90, presentano, nella maggior parte dei casi, carenze ed inadeguatezze in ordine allo spettro (minimalista) e alla natura (prevalentemente amministrativa) delle informazioni che veicolano.

Nel periodo considerato da questo volume si assiste ad una progressivo abbandono da parte delle Regioni di formulari con una fisionomia quasi esclusivamente "amministrativa" per l'adozione di formulari a "struttura complessa" che rendono ragione degli aspetti motivazionali, professionali, didattici, strumentali e finanziari di un progetto formativo.

Infatti, se il progetto rappresenta il disegno che verrà realizzato nella prassi formativa, questo deve essere compiutamente e dettagliatamente definito in tutte le sue parti, perché obiettivi, percorsi e risorse siano chiari a chi eroga (soggetto gestore/docente), a colui cui è destinato (allievi), a chi ha il compito di monitorare e valutare sotto il profilo della efficacia ed efficienza (la Regione).

Per essere completo un progetto non può limitarsi né all'esposizione di un problema, né all'elaborazione di una risposta: non è solo analisi e non è solo proposta. E l'uno e l'altro aspetto, non sono giustapposti ma interrelati.

Non esiste un formulario ideale. Esistono però formulari ben costruiti e altri no. Quelli ben costruiti sono quelli che rispondono, in successione logico-cronologica a questi interrogativi:

- Qual è il problema che dà origine alla richiesta di attivazione di un intervento formativo? È un problema per la soluzione del quale occorre formare nuovo personale (formazione al lavoro o per inoccupati e disoccupati) o aggiornare o specializzare personale in compiti nuovi o innovativi (formazione sul lavoro)?
- Quali sono le competenze da acquisire per realizzare i compiti necessari alla soluzione del problema?
- Qual è l'itinerario formativo per acquisire tali competenze?
- Quali sono le condizioni di fattibilità in termini di prerequisiti da parte dei soggetti che verranno avviati al percorso formativo e in termini di risorse strutturali dotazionali umane necessarie per realizzare tale itinerario?
- Quante risorse finanziarie occorrono per realizzare tale intervento?

Figura n. 73 - Sezioni di un formulario base per la presentazione di progetti formativi

| FASI / SEZIONI | FUNZIONI |
|-------------------------------|--|
| Analisi del fabbisogno | Esplicita e documenta i motivi per i quali è importante / necessario attivare un intervento. |
| Analisi della professionalità | Individua le competenze / obiettivi dell'intervento. |
| Struttura del percorso | Elabora un percorso dell'intervento per raggiungere gli obiettivi. |
| Condizioni di fattibilità | Specifica le precondizioni soggettive e oggettive. |
| Preventivazione | Determina le risorse finanziarie occorrenti. |

Ciascuno di questi interrogativi diventa un'area tematica e può dar luogo a sezioni diverse del formulario (cfr. Fig. n. 73):

- analisi del fabbisogno, per esplicitare la rilevanza e l'entità del problema che sta all'origine della richiesta di attivazione di un intervento formativo;
- analisi della professionalità, per individuare, mediante l'analisi dei compiti, le competenze che rappresentano gli obiettivi formativi;
- struttura del programma formativo, per elaborare un percorso didattico, articolato secondo l'ingegneria ciclico-modulare, idoneo a far raggiungere gli obiettivi/competenze individuate nella fase 2);

- definizione delle condizioni di fattibilità, con l’esplicitazione delle risorse logistiche, strutturali, dotazionali e umane;
- preventivazione finanziaria.

7.6.4. La selezione e il monitoraggio dei progetti

Negli Anni '90 non solo nasce “il progetto”⁴⁷⁰, come sopra descritto, ma nasce anche “la selezione dei progetti” con l’uso di sistemi parametrati, cioè con l’attribuzione di punteggi, secondo scale predefinite, alle diverse variabili del progetto per poter compilare delle graduatorie in base alle quali determinare i progetti accettabili⁴⁷¹. Quanto più gli strumenti sono standardizzati e il numero delle variabili considerate è maggiore tanto più si riduce la discrezionalità del valutatore, a beneficio sia della trasparenza e sia della efficienza della valutazione. Diversi sono i modelli adottati in quegli anni, perché diversi erano i formulari utilizzati per predisporre il progetto. Ma soprattutto c’era una cultura, ormai condivisa ed urgente, di adottare sistemi prescrittivi che coniugassero efficacia programmatoria e trasparenza valutativa. Una cultura che venne presto meno, tanto che ripresero le vecchie abitudini. Tecnicamente non era difficile: bastava diminuire le variabili da giudicare e aumentare la possibilità di giudizi discrezionali.

Si tornava così alle vecchie prassi, ma con un’aggravante: l’ipocrisia.

Ma, a parte questi fenomeni che toccano l’etica politica, il sistema elaborato, anche se applicato correttamente, aveva dei rischi. C’era, infatti, il rischio di premiare il progetto non l’intervento migliore. Di qui la necessità di introdurre come prassi quotidiana il monitoraggio delle attività⁴⁷², cioè la verifica puntuale ed organica dell’effettiva realizzazione del progetto in tutte le sue componenti: didattiche, strutturali, dotazionali, umano-professionali, finanziarie.

7.7. La valutazione ex post dei progetti

La valutazione ex post⁴⁷³ ha oggetti diversi in relazione alle diverse tipologie formative; infatti: per le attività a carattere progettuale la valutazione verte soprattutto sul raggiungimento degli obiettivi occupazionali (quanti allievi hanno trovato occupazione coerente con la formazione ricevuta), e professionali (quantità e tipo-

⁴⁷⁰ Cfr. ISFOL (a cura di MONTEDORO C.), *Elementi di progettazione integrata per la formazione di qualità*, Roma 2000.

⁴⁷¹ Sulla materia cfr. GHERGO F., *Esperienze regionali di valutazione della f.p.: filosofie istituzionali, modelli e strumenti*, in Osservatorio Isfol n. 6, 1995, Numero monografico; VERGANI A., *La valutazione ex ante dei progetti formativi*, in *Professionalità* 37 (1997), pp. 11-17.

⁴⁷² Cfr. TEZZA E. e VERNA G., *Il monitoraggio della formazione professionale* in *Professionalità* 17 (1993), pp. 17-24; VERNA G., *Il monitoraggio dei PIC*, documento di lavoro Ministero del Lavoro, febbraio 1993.

⁴⁷³ Cfr. VERGANI A., *Una applicazione di indicatori descrittivi ad un sistema di formazione professionale*, in *Professionalità* 12 (1992), pp. 52-58. E *Valutazione dell’efficacia degli interventi formativi* in *Professionalità* 30 (1995), pp. 19-29; *L’efficacia occupazionale di interventi di fp* in *Professionalità* 34 (1996) pp. 15-24; CARDUCCI P., PUGLIESI R., *La valutazione economica della formazione* in *Professionalità* 26 (1995), pp. 13-22.

logia di formazione ricevuta ed effettivamente utilizzata nella performance lavorativa); per le attività a carattere ricorrente verte anche sul raggiungimento degli obiettivi formativi (competenze trasversali, non disciplinari, acquisite nel corso e spendibili in qualsiasi processo lavorativo).

Ma la valutazione ex post e, in generale la valutazione, è una tematica in cui la cultura e la prassi della Formazione Professionale degli Anni '90 ha fatto progressi rilevanti e, perciò, merita un approfondimento particolare.

7.8. *L'attività di ricerca in materia di valutazione nei primi Anni '90*

7.8.1. Dalla valutazione docimologica a quella sugli effetti della Formazione

Solo alla fine degli Anni '80 e agli inizi degli Anni '90 la Formazione Professionale regionale ha cominciato a porsi in maniera significativa il problema della valutazione. Fino ad allora l'attività scientifica sulle tematiche attinenti la valutazione della formazione era sempre stata in Italia alquanto limitata e comunque circoscritta agli interventi e alle problematiche di tipo scolastico, ed orientata soprattutto alle verifiche dei livelli di apprendimento, con i contributi soprattutto di Visalberghi⁴⁷⁴, (1955) di Vertecchi (1984)⁴⁷⁵ e Gattullo (1988)⁴⁷⁶ e la così detta valutazione formativa, ovvero l'attività di valutazione di competenza dei formatori, svolta dagli stessi al fine di migliorare sia i contenuti che le metodologie di insegnamento e per adeguare la Formazione alle specifiche caratteristiche dei gruppi-utenti.

A partire dagli Anni '90 si è assistito ad un certo sviluppo della ricerca e delle sperimentazioni anche relativamente ad altri segmenti della Formazione: prima del segmento della Formazione aziendale, poi di quello della Formazione Professionale regionale.

Sul versante aziendale l'investimento in formazione assumeva, sempre prima degli Anni '90, caratteri di episodicità, ed anche se in alcune grandi aziende esso assumeva una certa consistenza ed era strettamente vincolato al raggiungimento di precisi obiettivi di sviluppo, nel suo insieme non era coordinato nell'ambito di una "politica" della formazione aziendale, non costituiva insomma un sistema, cioè un insieme organico di obiettivi e mezzi. Contrariamente a quanto avveniva in alcuni Paesi europei⁴⁷⁷, i processi di valutazione riguardavano pertanto, quando esistevano,

⁴⁷⁴ VISALBERGHI A., *Misurazione e valutazione nel processo educativo*, Comunità, Milano 1955.

⁴⁷⁵ VERTECCHI B., *Manuale della valutazione. Analisi degli apprendimenti*, Editori Riuniti, Roma 1984 (II ed. 1998).

⁴⁷⁶ GATTULLO M., *Didattica e docimologia. Misurazione e valutazione nella scuola*, Armando Editore, Roma 1988.

⁴⁷⁷ In Paesi come la Germania e soprattutto la Francia l'esistenza di una politica organica per la Formazione degli occupati (Formazione Continua) ed il coinvolgimento anche finanziario delle aziende ha provocato, negli ultimi 20 anni, esigenze di valutazione dell'efficienza e della redditività degli interventi e ciò ha, in ricaduta, stimolato la ricerca e la sperimentazione in questo settore (ad esempio sviluppo di metodi di audit della formazione, analisi dell'investimento in formazione come investimento sul capitale immateriale delle imprese, etc.).

solo segmenti molto limitati di intervento. L'assenza, inoltre, di incentivi pubblici per la formazione degli adulti occupati⁴⁷⁸ faceva sì che non esistessero in Italia né i soggetti né i vincoli o gli stimoli per un consistente e sistematico impegno nella valutazione della formazione delle e nelle imprese.

Da ultimo (fine Anni '80 ma soprattutto inizi Anni '90) la valutazione non strettamente attinente la didattica, ma riguardante gli effetti anche di natura economica della Formazione ed il controllo organizzativo degli interventi investe anche il segmento della Formazione Professionale regionale. Tale ritardo è stato, in parte, determinato dall'assetto istituzionale della Formazione Professionale nel nostro Paese. Infatti, la Formazione che si attua al di fuori delle istituzioni scolastiche non dà luogo a certificazioni formali standardizzate e non si basa su programmi-tipo che possano essere considerati tali ai fini delle verifiche dei risultati e dell'efficacia degli interventi in essi iscritti. Anche le modalità di finanziamento non vincolavano, se non in rari casi, gli organismi a dimostrare l'utilità, sia essa economica che sociale, degli interventi che realizzano.

L'interesse in questi anni per la valutazione si concretizza in studi e ricerche che nel giro di qualche anno daranno al tema non solo una buona base teorica, ma anche buoni strumenti. Nell'arco di qualche anno, alcune ricerche produrranno modelli teorici e modelli operativi che rimarranno un punto fermo per il Sistema Formativo regionale.

In questa sede esamineremo alcune ricerche che hanno avuto una indubbia importanza nel far crescere una cultura e una prassi valutativa nella Formazione Professionale regionale. Tali indagini sono state realizzate dalla Fondazione Brodolini (1993), dalla Provincia di Trento - Fondazione Clerici (1989), dal CRPL e dalla Regione Veneto (1990), dall'Isfol (1993), dall'ENAIP (1989), dall'IPALMO(1991).

7.8.2. Quadro di sintesi dell'attività di ricerca

Uno sguardo di sintesi su questo complesso di attività di studio ed elaborazione rivela le connotazioni che seguono.

- a. La maggior parte delle ricerche tratta la valutazione della Formazione in quanto valutazione ex post. Pochi sono gli studi che affrontano i problemi ed i metodi della valutazione ex ante mentre analisi e proposte metodologiche per la valutazione in itinere, e dunque per il monitoraggio delle azioni, sono presenti in vari studi.
- b. Si nota in queste ricerche un tentativo propedeutico di razionalizzare il tema "valutazione", forse proprio per il fatto che questi studi sono, per l'Italia, "studi di prima generazione"⁴⁷⁹, e che quindi non trovano in esperienze e riflessioni

⁴⁷⁸ Ricordiamo che la formazione per occupati finanziata con risorse pubbliche fa il suo ingresso con la regolamentazione dei Fondi Strutturali 1994-1999 (Ob. 4).

⁴⁷⁹ Cfr. a tale proposito ISFOL-CEE (a cura di BULGARELLI A.), *La valutazione nel FSE - metodologia di valutazione ex-post dei programmi operativi*, F. Angeli, Milano 1992.

precedenti un alveo di riferimento. Razionalizzazione che consiste nel “creare un linguaggio” ed una tassonomia di categorie logiche per inquadrare i diversi aspetti e momenti della valutazione, e per situare contributi di riflessione e di proposta metodologica “in funzione” delle diverse esigenze valutative che possono esprimersi, sia da parte di chi gestisce la Formazione (es. Enti ed organismi), sia da parte di chi ne costituisce il garante o l’istituzione di tutela e finanziamento (es. i decisori pubblici) sia, infine, da parte dei “protagonisti diretti della formazione” (es. i formatori).

c. Se lo sviluppo di tali riflessioni è comune a tutti i lavori sul tema, non certo analoghe sono le scelte che vengono compiute.

c1 La differenza principale dei diversi approcci consiste nel “livello” in cui vengono situati gli obiettivi della Formazione. Alcuni degli studi analizzati pongono in premessa ed in termini di scelta strategica, proprio il problema della definizione della scala gerarchica degli obiettivi, e il problema dell’individuazione dei livelli pertinenti di tale scala a seconda delle finalità specifiche delle attività di valutazione. Se, infatti, nel caso della valutazione della formazione strettamente intesa come attività didattica, è relativamente semplice fissare il livello degli obiettivi di riferimento (in quanto in tal caso l’obiettivo è “l’apprendimento”) ben diverso è fissare obiettivi pertinenti alla valutazione di efficienza di una “entità di formazione” (struttura, organismo, ecc.) e particolarmente complesso è fissare gli obiettivi della Formazione intesa come strumento di crescita economica e sociale di un gruppo di individui o addirittura di una collettività (ad esempio al livello regionale). Su tali argomenti è interessante quanto sviluppato in IPALMO ed in Fondazione Brodolini sia rispetto alle esigenze della valutazione ex ante della Formazione (analisi, ranking e selezione di progetti), sia rispetto alle verifiche del suo impatto su micro e su macro-contesti.

c2 Altro elemento che contraddistingue alcuni degli studi menzionati rispetto ad altri è la presa in considerazione o meno delle “risorse” della Formazione intese sia come potenzialità che come costi rispetto ai quali verificare gli effetti o i benefici. In alcuni casi gli autori si orientano a considerare la Formazione come un processo di implementazione delle competenze e della spendibilità sul mercato (anche in termini di mobilità oltre che di inserimento) da parte dei soggetti. Da cui deriva l’opzione per una valutazione degli effetti netti delle azioni in termini di vantaggi relativi acquisiti attraverso la formazione. Nell’analisi delle risorse impiegate nel processo di formazione e rispetto alle quali valutare gli effetti, in alcuni studi si prendono in considerazione soltanto le risorse fisiche, in altri anche le risorse finanziarie, in altri ancora tra le risorse utilizzate (o previste) viene incluso anche il patrimonio iniziale degli allievi in termini di prerequisiti (culturali, professionali e comportamentali).

c3 Per quanto riguarda la valutazione dei risultati e degli effetti della Forma-

zione gli approcci sono tanti quanti i livelli a cui vengono situati gli obiettivi della Formazione. Come prima detto per alcuni autori il risultato è la “riuscita” in termini di acquisizione della qualificazione (con tutto ciò che essa comporta), per altri il risultato consiste nel vantaggio relativo acquisito in termini di probabilità di accesso e progressione nel lavoro, per altri ancora il risultato o l’effetto della Formazione, consiste nel suo contributo alla crescita economica di una determinata collettività. Le diverse scelte concettuali, in termini di definizione delle risorse richieste o impiegate, e degli effetti attesi o conseguiti, porta gli autori alla costruzione di tipologie differenziate di strumenti valutativi.

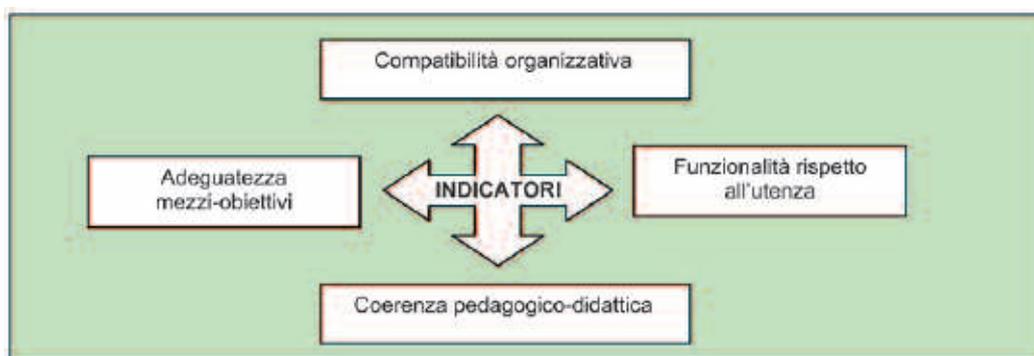
c4 Alcune delle ricerche esaminate, infine, analizzano l’intervento formativo come un processo consequenziale di programmazione, gestione e verifica degli esiti ed affrontano, pertanto, il tema della valutazione in maniera integrata prendendo in conto tutti i vari momenti in cui esso si esplicita.

Per concludere si può notare come in quasi tutte le ricerche siano presenti: riflessioni di tipo semantico e tassonomico, allestimento di strumenti per la rilevazione e l’analisi dei diversi fenomeni attinenti, costruzione di indici ed indicatori, nonché verifiche applicative su specifici segmenti di attività formative o studi di casi.

7.8.3 Rassegna delle ricerche

a. La ricerca realizzata dalla *Fondazione Brodolini*, commissionata dal Ministero del Lavoro, riguarda prevalentemente le problematiche e le metodologie della valutazione ex ante dei progetti. In proposito viene proposta una griglia per la selezione delle variabili caratterizzanti un progetto di Formazione ed una matrice per l’elaborazione di indicatori complessi. Tali indicatori vengono raggruppati in quattro tipologie: indicatori di adeguatezza mezzi-obiettivi, indicatori di coerenza pedagogico didattica, indicatori di funzionalità rispetto all’utenza, indicatori di compatibilità organizzativa (cfr. Fig. n. 74).

Figura n. 74 - *Indicatori della valutazione ex ante nel modello della Fondazione Brodolini*



Per il ranking dei progetti ai fini della selezione degli stessi (da parte dei decisori) viene proposta una verifica in due tempi, l'una basata sul controllo della compatibilità tra obiettivi e mezzi fisici (compresa strumentazione didattica e curriculum), l'altra sul calcolo del rendimento della Formazione tenuto conto dei costi preventivati e degli effetti, anche indotti, attesi.

Lo studio si conclude con un esercizio di verifica applicato ad alcuni interventi realizzati in Italia per la qualificazione dei giovani disoccupati di lungo periodo in settori ad alta intensità di innovazione tecnologica.

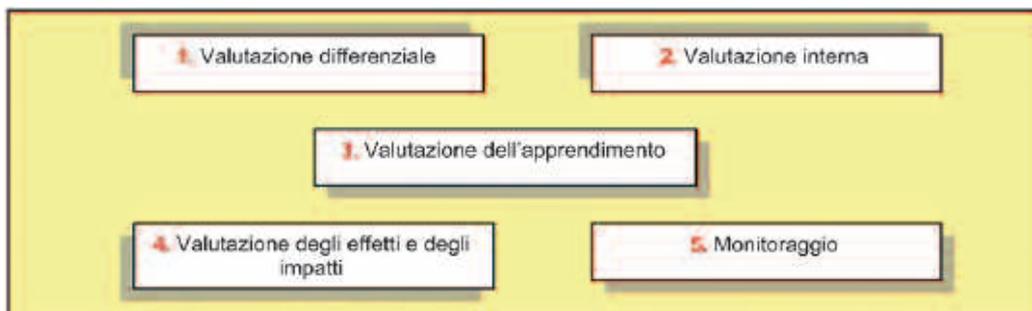
- b. La ricerca, commissionata dalla Provincia Autonoma di Trento alla *Fondazione Clerici* si articola in 4 parti. La parte introduttiva propone le definizioni e la tipologizzazione delle diverse finalità e dei diversi approcci alla valutazione della Formazione Professionale. La seconda parte articola la struttura di un intervento di Formazione in quattro aree principali ed in 22 sub-aree nell'ambito delle quali vengono individuate le variabili principali di osservazione ai fini della valutazione. Nella terza sezione i ricercatori elaborano una serie di indici ed indicatori di efficacia (sbocchi occupazionali, utilizzazione delle competenze, appetibilità aziendale, miglioramento economico, soddisfazione) e di efficienza (strutturale e gestionale). L'ultima parte individua alcuni fattori di ponderazione ai fini di una relativizzazione del valore degli indici rispetto al contesto socio-economico in cui si attua la Formazione e rispetto ad alcune caratteristiche specifiche attinenti la stessa azione formativa (es. l'utilizzazione o meno di supporti e tecnologici e didattici). Vengono infine proposti due questionari per la rilevazione sistematica dei dati, sia di una struttura che di un intervento di formazione.
- c. Il risultato della ricerca effettuata dal *CRPL*⁴⁸⁰/*Regione Veneto*⁴⁸¹ è rappresentato da un modello (definito 'semplice') che si articola in cinque azioni valutative, tra loro integrate⁴⁸²: valutazione differenziale, interna, dell'apprendimento, degli effetti e degli impatti, monitoraggio (cfr. Fig. n. 75).

⁴⁸⁰ Il Centro regionale per le politiche del lavoro era stato istituito con la denominazione Centro per la promozione dell'occupazione ai sensi dell'art. 8 della Legge regionale 6 maggio 1985, n. 51. Era una unità organizzativa operante nell'ambito della Segreteria regionale per le attività produttive. Il Centro svolgeva, tra l'altro, le funzioni di progettazione degli interventi di politica del lavoro, la verifica dell'efficacia delle leggi nazionali e regionali per l'occupazione, la verifica dei risultati a esse conseguenti e la prospettazione di nuovi campi di intervento; l'effettuazione di indagini, studi e ricerche rilevanti per gli interventi regionali di politica del lavoro. Successivamente con L. n. 31. del 16.12.1998 le funzioni svolte dal Centro regionale delle politiche sono attribuite all'Ente Veneto Lavoro.

⁴⁸¹ Regione Veneto Centro Regionale per le politiche della formazione - *Un modello semplice per la valutazione dei progetti formativi*, Venezia 1990.

⁴⁸² *Ibidem*, p. 7 "Lo spunto originario può essere ricondotto alle seguenti considerazioni: a) Qualsiasi attività formativa é riconducibile ad un progetto ed in questo senso assume tutti gli elementi cardine che identificano un progetto: obiettivi, azioni, tempi e costi. b) Qualsiasi attività formativa in quanto attuata in una situazione di 'risorse limitate' si configura come un progetto di investimento, ed in questo senso assume tutti gli elementi che identificano un progetto di investimento, sia organizzativi che valutativi. c) Qualsiasi attività formativa, in quanto progetto di investimento, deve fornire un li-

Figura n. 75 - Azioni valutative previste nel modello CRPL - Regione Veneto



La valutazione differenziale si basa sulla distinzione del progetto formativo in fasi (analisi dei bisogni, progettazione, realizzazione, rendicontazione). La valutazione di ogni fase consente di migliorare i risultati finali, poiché i risultati intermedi di ogni singola fase sono input della fase successiva. Le componenti della valutazione differenziale sono: la rilevanza, l'adeguatezza della formulazione, la congruenza, lo sforzo sostenuto, l'avanzamento, l'efficacia, l'efficienza⁴⁸³. La valutazione interna è un giudizio che riguarda l'efficienza dei progetti. Vengono fissati degli indicatori finanziari e si compie il confronto fra il preventivo ed il rendiconto evidenziando la percentuale di variazione. L'innovazione più significativa è quella di aver individuato delle rappresentazioni grafiche (nomogrammi) che consentono di capire l'andamento di un corso con un solo colpo d'occhio⁴⁸⁴.

Per la valutazione dell'apprendimento occorre stabilire gli obiettivi formativi secondo l'impostazione data da Bloom misurando, prima e dopo, la variazione del "cambiamento".

Infine la valutazione degli effetti e degli impatti è realizzata mediante la verifica di alcuni indicatori di conseguimento (numero di occupati, percentuale di occu-

vello di redditività che non può esimersi dall'essere rappresentato in termini quantitativi. d) Qualsiasi attività valutativa implica la progettazione delle azioni: appare, infatti, necessario, più che verificare gli effetti di una attività con un'azione separata e finale, accompagnare la progettazione delle azioni con un parallelo processo valutativo onde accertare fin dalle prime fasi del progetto la coerenza degli obiettivi, la congruenza delle risorse e la fattibilità delle azioni, monitorandone lo stato di avanzamento. e) Qualsiasi attività di formazione al lavoro, intendendo per formazione professionale la 'comunicazione organizzata per l'apprendimento di un ruolo lavorativo.

⁴⁸³ Rilevanza (l'importanza del fatto formativo commisurata agli effetti desiderati) che concerne il giudizio sul metodo seguito, sugli obiettivi individuati e sul contenuto del progetto; l'adeguatezza della formulazione, che riguarda le modalità di formulazione del programma formativo sotto il profilo dei contenuti e dell'organizzazione didattica: la congruenza, la relazione cioè tra risorse richieste e quelle necessarie; la coerenza, vale a dire la continuità logica delle fasi progettuali; lo sforzo sostenuto, la relazione tra sforzi finanziari e obiettivi intermedi; l'avanzamento, l'analisi del grado di attuazione delle attività; l'efficacia, confronto fra obiettivi raggiunti e quelli prefissati; l'efficienza, relazione tra risorse e risultati.

⁴⁸⁴ Da segnalare che il modello propone degli indicatori particolarmente sensibili al fenomeno formativo come quello sul risparmio per allievo e quello sullo spreco delle ore per allievo

pati coerenti con la formazione seguita, tempo di attesa medio, indici di miglioramento salariale); verifica realizzata attraverso delle indagini telefoniche assistite da computer. Il monitoraggio consente di calibrare il progetto utilizzando diversamente le risorse se lo stato di avanzamento manifesta delle devianze rispetto agli obiettivi previsti⁴⁸⁵. L'adozione dei criteri di efficacia e di efficienza comporta necessariamente una ripartizione delle risorse pubbliche ancorata alla produttività delle azioni, all'ammissione cioè dei progetti più meritevoli. Per questo il modello in esame suggerisce l'adozione di un sistema ripartizionale, che ripartisca territorialmente le risorse secondo la ricchezza delle aree considerate privilegiando quelle con reddito minore; riconosca una proporzionalità alla produttività (efficacia-efficienza) degli operatori che offrono il servizio nelle aree oggetto degli interventi pubblici.

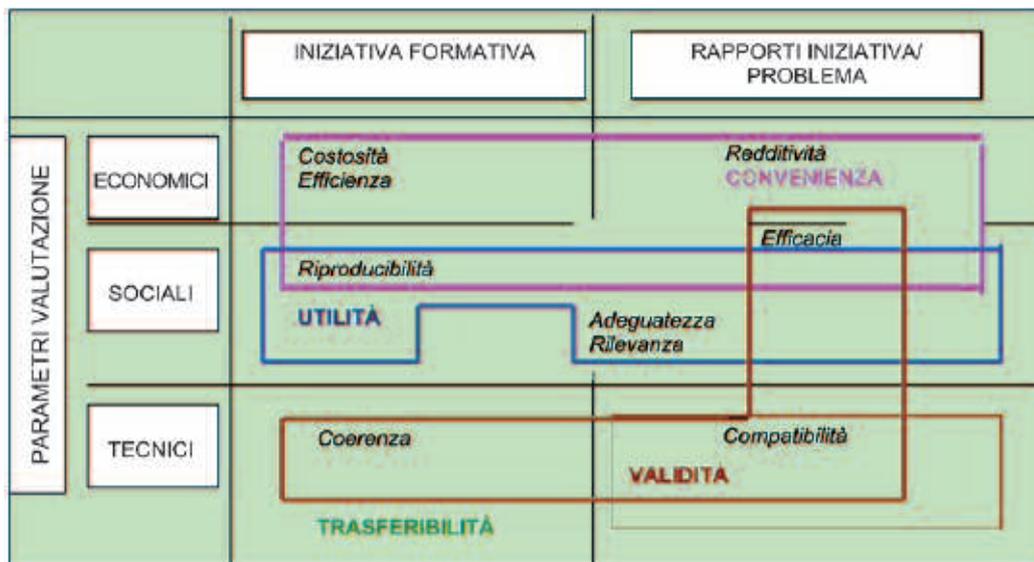
- d. Il modello applicativo di valutazione dell'*ENAIP* si compone di 16 parametri afferenti a tre categorie di variabili: "tecniche" attinenti alle relazioni che intercorrono tra risorse ed effetti caratterizzanti l'azione formativa; "sociali" attinenti alle relazioni che intercorrono tra azione formativa e suo contesto ambientale e culturale; "economiche" attinenti alle relazioni tra costi e rendimento qualitativo (tecnico e sociale) dell'azione.

I parametri vengono inoltre raggruppati secondo due fattori: l'azione formativa ed i rapporti tra questa ed il suo contesto. I parametri utilizzati, di primo e di secondo livello (sintesi di quelli di primo livello), sono categorie valutative circoscritte da definizioni convenzionali. La descrizione qualitativa o la misurazione quantitativa di ogni parametro rispetto alle varie fasi dell'intervento è: di tipo previsionale (ipotesi valutative preventive); di tipo consuntivo (dati rilevati per ogni fase); di tipo sommario (dati di consuntivo di tutte le fasi). I parametri di secondo livello riguardano (nella Figura 76 sono in maiuscolo neretto): la "convenienza" (punto di vista economico); la "utilità", la "opportunità", la "fattibilità" (punto di vista sociale); la "validità" e la "trasferibilità" (punto di vista tecnico). La valutazione di ogni parametro di secondo livello è definita dalla valutazione congiunta in termini ponderati dei parametri di primo livello (nella figura sono in corsivo). Ogni parametro è misurato da alcuni indicatori. Ad esempio, il parametro di primo livello, Rilevanza sociale (importanza dell'iniziativa formativa correlata all'importanza del problema a cui l'iniziativa stessa intende rispondere), è misurato da sette indicatori. Uno di questi è rappresentato dal grado di univocità sociale e/o scientifica del problema; ad esso si può attribuire 5, 3 o 1 punto a seconda che "il problema ha una definizione non ambigua e definita", la definizione del problema è accettabile ma non completa, la definizione del problema è carente. L'approccio proposto dall'*ENAIP* è un approccio di tipo "audit"

⁴⁸⁵ La struttura del monitoraggio viene derivata dalla esperienza degli Organismi internazionali, primo fra tutti la Banca Mondiale che introdusse questa 'continua sorveglianza' nei progetti formativi verso la metà degli Anni '70.

dove viene analizzato tutto il processo formativo dalla fase di progettazione a quella delle valutazioni di tipo differito. I parametri, e dunque il percorso valutativo, possono essere selezionati secondo le caratteristiche dell'azione formativa e le esigenze di valutazione anche a fini decisionali.

Figura n. 76 - Schema riassuntivo del modello ENAIP



- e. Strettamente metodologico, ma molto vicino alle esigenze valutative delle amministrazioni regionali, appare lo studio effettuato dall'Isfol sull'applicazione dell'analisi multicriteri.
- Le potenzialità del metodo risiedono nella sua adeguatezza ad effettuare "sintesi valutative" ovvero a sottoporre i progetti di Formazione ad un'analisi che prende in conto simultaneamente più criteri di giudizio. Il metodo appare, inoltre, particolarmente idoneo ad agevolare le scelte del decisore in quanto permette di effettuare scenari alternativi accordando peso differenziato o variabile ai diversi criteri di giudizio. Lo studio effettuato dall'Isfol definisce, ai fini dell'utilizzazione dell'analisi multicriteri, una serie di indicatori o criteri valutativi idonei per la valutazione, sia ex ante, sia ex post dei progetti di formazione e permette, inoltre, di compiere valutazioni separate per tipologia di progetti (settori, utenti, aree territoriali).
- f. Un'ulteriore ricerca dell'Isfol, elaborata con la collaborazione dello IARD⁴⁸⁶, mette a punto un modello (cfr. Fig. n. 77) che presenta queste peculiarità: ha un carattere modulare, utilizzabile nei corsi di prima qualificazione e nei corsi

⁴⁸⁶ La sintesi del rapporto di ricerca è rinvenibile in ISFOL, *Formazione. un sistema a rischio. Carta delle priorità per la qualità e l'integrazione della formazione professionale*, Roma 1991, pp. 66-105.

Figura n. 77 - *Categorie valutative del modello Isfol-IARD*



di perfezionamento, in attività rivolte al mercato come in quelle orientate al posto, in iniziative di routine e in iniziative esplicitamente programmate; temporalmente si colloca, in linea di massima, entro una prospettiva ex-post. L'unità di analisi è costituita, usualmente, dalla singola azione formativa; il soggetto dalla cui prospettiva si effettua la valutazione, è il soggetto responsabile della programmazione e del controllo (a livello di Centro, di Sistema regionale e di Sistema nazionale); l'opzione valutativa è centrata, in gran parte, sull'output formativo e fa perno su tre categorie di valutazione: efficacia, efficienza e soddisfazione. L'efficacia si misura con indicatori relativi a tre ambiti: i prerequisiti di carattere generale (i relativi indicatori misurano la dotazione di risorse – competenze culturali, capacità di autoapprendimento, conoscenze e abiti comportamentali – con le quali il soggetto affronta la sua imminente esperienza professionale); i prerequisiti di atteggiamento (verso il lavoro e autoconsapevolezza delle risorse personali con cui affrontare il lavoro) gli esiti occupazionali (i relativi indicatori misurano la capacità della Formazione Professionale di favorire la concreta presenza dei suoi frequentanti sul mercato del lavoro e la loro effettiva assunzione) e professionali (gli indicatori verificano le attività lavorative nelle quali gli allievi sono impegnati, e le competenze specifiche e organizzative apprese in formazione e abitualmente utilizzate sul lavoro). L'efficienza, invece, si misura con indicatori di produttività e quelli costi/efficacia. Gli indicatori di produttività sono: di tipo strutturale (considerati quando si fa riferimento al Centro, possono essere distinti in indicatori di prodotto e di processo: i primi utilizzano al denominatore il numero degli allievi, i secondi il numero dei formati), di selezione (confrontando numero di iscritti con quelli dei frequentanti e dei qualificati gli indicatori, misurano il grado di dispersione formativa e il grado di selettività del corso) di tipo gestionale (sono indicatori utilizzati per razionalizzare la spesa: costo per allievo, costo orario, tasso di utilizzo finanziario, etc.). Gli indicatori costi/efficacia misurano il costo per allievo occupato, coerentemente al percorso formativo frequentato e quindi sono in grado di offrire "l'indice di spreco". Infine la soddisfazione degli allievi riguarda l'auto percezione del corsista sui risultati pro-

dotti dal processo formativo ed è riconducibile a due giudizi: il primo sulla gestione dell'intervento formativo, il secondo sulla congruenza fra Formazione ricevuta e collocazione lavorativa.

- g. Lo studio⁴⁸⁷, commissionato dalla Direzione Generale Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e condotto dall'IPALMO, Istituto per le relazioni tra Italia e i Paesi dell'Africa, America Latina, Medio ed Estremo Oriente)⁴⁸⁸, ha come finalità specifica la valutazione dei progetti di formazione realizzati nei Paesi in via di sviluppo e nell'ambito della cooperazione bilaterale. Tuttavia le definizioni e le metodologie proposte risultano in gran parte valide anche nel caso della valutazione ex post dei progetti realizzati in Italia soprattutto quando essi beneficiano di finanziamenti appositi, quali quelli del Fondo Sociale Europeo. Lo studio propone metodologie e parametri di valutazione differenziati per tipologie di progetti, classificati secondo un'apposita tassonomia che tiene conto del grado di "estensione" degli obiettivi dell'intervento, ovvero sia dei cambiamenti che si intendono conseguire in un determinato contesto (Regione, azienda, etc.), sia dei fabbisogni del committente o utilizzatore della Formazione (il singolo allievo, un ulteriore progetto di sviluppo, un'azienda, etc.). Dal momento che la ricerca dell'IPALMO è focalizzata sulla valutazione ex post degli interventi, vengono proposte prevalentemente metodologie di rilevazione e di costruzione di indicatori riguardanti gli effetti della Formazione. A seconda della tipologia del progetto, ovvero del livello dei suoi obiettivi (definiti secondo le tipologie accennate), gli effetti analizzati riguardano in alternativa o in integrazione tra loro: l'apprendimento, la spendibilità effettiva delle competenze acquisite da parte dei formati, il contributo che l'utilizzazione di tali competenze fornisce a determinati obiettivi di sviluppo, siano essi attinenti a specifici contesti produttivi o più genericamente attinenti allo sviluppo/progresso di una collettività.

Vanno menzionate, infine, le diverse ricerche e sperimentazioni applicative condotte attraverso sistemi di tipo "audit", certo non idonei ad effettuare valutazioni di sintesi su un grande numero di attività o progetti, ma sicuramente opportune qualora si desideri effettuare analisi e soprattutto diagnosi in profondità di strutture o Sistemi di Formazione.

Strumentazioni di tipo audit possono essere efficacemente utilizzate, ad esempio, per l'individuazione dei problemi di attivazione connessi con i programmi operativi.

Con analisi di tipo "audit" è possibile, infatti, fare emergere i problemi attinenti

⁴⁸⁷ IPALMO, *Valutare lo sviluppo: metodologia e tecnica della valutazione retrospettiva dei progetti*, Volume I, F. Angeli, Milano 1991.

⁴⁸⁸ L'IPALMO di Roma è un istituto internazionalistico nato agli inizi degli Anni '70 con la mission di sensibilizzare il panorama politico, economico e culturale italiano sui temi di politica internazionale, i rapporti Nord-Sud, la cooperazione allo sviluppo.

alle procedure, ai ruoli dei diversi attori istituzionali, alla condivisione o meno delle strategie formative connesse con le diverse misure di intervento.

Le metodologie di tipo audit appaiono particolarmente idonee a valutare gli interventi cofinanziati, in quanto gli elementi di sfondo rispetto ai quali mettere a raffronto la messa in opera effettiva delle azioni sono in gran parte contenuti nei regolamenti comunitari, nei Programmi Operativi, nei Quadri Comunitari di Sostegno, etc.

La messa a punto delle metodologie di tipo “audit” è stata effettuata dall’Isfol e dalla Regione Emilia Romagna, con sperimentazioni effettuate sia in dipartimenti di sviluppo delle risorse umane di grandi imprese, sia presso strutture formative a gestione pubblica o consortile.

L’attività di ricerca menzionata ha costituito un substrato efficace ai fini dell’elaborazione di strumenti e metodologie operative anche da parte dei soggetti direttamente coinvolti nelle attività di programmazione, gestione e controllo delle attività di formazione.

Attingono infatti a tale background conoscitivo sia la Guida operativa per la valutazione elaborata dal Ministero del Lavoro, sia i progetti formulati da diverse amministrazioni regionali al fine di dar vita a dispositivi permanenti di controllo e valutazione della Formazione al livello locale.

La *Guida operativa del Ministero del Lavoro* costituisce uno strumento pragmatico per la valutazione di tutte le attività progettuali che direttamente o indirettamente traggono finanziamenti da fondi comunitari, regionali ed in genere pubblici. La Guida propone una metodologia di valutazione con connotazioni abbastanza originali in quanto include indicatori idonei all’apprezzamento dell’organizzazione didattica e costituisce una soluzione “aperta”: è, infatti, potenzialmente complementare sia alle metodologie di valutazione già adottate al livello comunitario in riferimento ai Quadri Comunitari di Sostegno finanziario ed ai programmi operativi, sia alle metodologie eventualmente adottate al livello regionale o da parte di organismi di Formazione che seguano approcci o criteri diversi o più sofisticati.

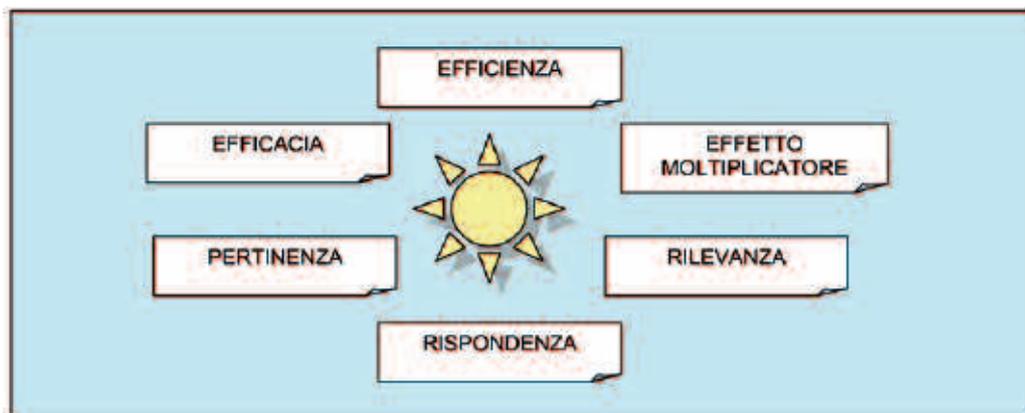
La metodologia di valutazione proposta rispetta esigenze di sperimentabilità e di progressività, finalizzate ad una graduale integrazione della valutazione nell’ambito della programmazione degli interventi formativi.

La guida si caratterizza per un’articolata griglia di indicatori utili per la valutazione sia ex ante che ex post dei progetti di Formazione, finalizzati alla verifica sia dell’efficienza che dell’efficacia. L’iter valutativo è basato su indicatori economici derivanti da dati statistici regionali e nazionali, e su dati ottenuti con studi analitici descrittivi e con analisi di tipo qualitativo. La Guida propone di sottoporre a valutazione (cfr. Fig. n. 78):

- obiettivi di efficienza, analizzabili attraverso criteri di natura prettamente finanziaria (riferiti ai soggetti), ed economica (riferiti alla collettività nel suo insieme);
- obiettivi di efficacia data dalla capacità dell’intervento formativo di raggiungere gli obiettivi dichiarati al momento della progettazione dell’intervento;

- obiettivi di pertinenza, riferiti alla capacità di sviluppare azioni formative consonanti con i requisiti strategici, metodologici e tecnici definiti dall'attore della valutazione;
- obiettivi di rispondenza, riferiti alla capacità del prodotto formativo di aderire alle necessità degli utenti diretti (individui) e indiretti (imprese). Nel caso di Sistemi formativi di natura pubblica, si definisce come presenza di particolari requisiti di priorità associati all'intervento;
- obiettivi di rilevanza dati dalla capacità dell'azione formativa di evidenziarsi, all'interno della specifica classe di interventi, per il tono più marcato delle innovazioni (organizzative, tecnologiche, metodologiche). La rilevanza è specificata in relazione all'importanza dei problemi a cui la Formazione Professionale deve far fronte, al risultato cui essa mira ed al contesto in cui si intende realizzare l'azione formativa;
- obiettivi di effetto moltiplicatore dato dalla capacità dell'azione formativa di dare vita ad un circuito positivo nel contesto di riferimento consentendo la riproducibilità della stessa azione a condizioni più favorevoli. La trasferibilità in tal senso può riguardare la dimensione strategica, il progetto nel suo insieme, le singole parti dell'azione formativa.

Figura n. 78 - Obiettivi da sottoporre a valutazione nella Guida del Ministero del Lavoro



La Guida si compone di quattro parti:

- la prima costituita da un "Glossario" comprendente i principali termini della valutazione;
- la seconda denominata "Strumento" tratta gli indicatori relativi alla valutazione dei progetti di Formazione. Tale parte si articola in due sezioni. La prima sezione contiene istruzioni per l'uso della Guida e propone un inquadramento di tutti gli indicatori in diverse tipologie progettuali, in modo che il valutatore sia in grado di fornire risposte mirate rispetto alle diverse situazioni progettuali che si possono presentare. L'individuazione di queste diverse tipologie progettuali,

a cui sono stati assegnati indicatori particolari, tendono ad individuare le esigenze differenziate dei diversi utilizzatori/valutatori ed a fare in modo che i risultati possano essere utilmente confrontati nell'ambito delle esperienze valutate. La seconda sezione definisce i criteri di individuazione di valori standard e di soglia. L'insieme degli indicatori è ripartito in: indicatori finanziari, economici, didattici ed organizzativi;

- la terza parte denominata "Base informativa" comprende un'introduzione sugli archivi di dati esistenti presso le amministrazioni regionali e sulla costruzione di tali archivi che ancora non esistono ma che costituiscono la base indispensabile di qualsiasi azione valutativa;
- la quarta parte della Guida è composta da una serie di schede facilmente utilizzabili per la raccolta e l'organizzazione dei dati e delle informazioni necessarie alla costruzione degli indicatori.

La Guida è stata presentata agli utilizzatori potenziali nel corso di un Seminario tenutosi a Torino nell'aprile 1992. Sulla base di alcune considerazioni, sia di ordine metodologiche operative, espresse dalle amministrazioni regionali, sono state apportate alcune modifiche ed è stato selezionato, in via sperimentale, un set di indicatori di base che mira a dare una certa comparabilità ed omogeneità alle attività di valutazione che si effettuano ai diversi livelli locali.

8. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome

8.1. Premessa

Nel secondo volume abbiamo messo in forte evidenza come la Formazione Professionale del nostro Paese, dopo il trasferimento delle competenze in materia dallo Stato alle Regioni, progressivamente si sia differenziata da Regione a Regione in maniera così peculiare da poter parlare non più di Sistema ma di Sistemi regionali della Formazione Professionale. Con un'espressione un po' ad effetto, ma senz'altro vera, possiamo affermare che non esiste un Sistema nazionale di Formazione Professionale, ma esistono 19 Sistemi regionali e due provinciali (di Bolzano e Trento).

Questo fatto ci induce, come peraltro abbiamo proceduto per gli Anni '80, a ricostruire le vicende legislative-regolamentari e il quadro delle attività e delle risorse (strutturali e finanziarie) di ciascuna Regione e Provincia Autonoma.

In questa ricostruzione facciamo riferimento a questa traccia tematica:

- a. esame delle Leggi del settore approvate nel periodo di riferimento;
- b. analisi del processo programmatico e gestionale (nel caso sia stata emanata una nuova legge organica);
- c. approfondimenti su alcune iniziative sperimentali o regolamentazioni, che abbiano una valenza paradigmatica per il settore o anticipino soluzioni che ver-

- ranno prese a livello nazionale (come, ad esempio, il Progetto di riqualificazione della Formazione di base della Provincia di Trento o la disciplina sull'accreditamento delle strutture delle sedi formative dell'Emilia Romagna). Una particolare attenzione viene riservata al tema della valutazione;
- d. confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (a.f. 1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi previsti dai Piani sia per tipologia formativa sia per macro settore e per settore o area professionale;
 - e. ricostruzione delle sedi formative, operanti all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) distinte per tipologia di struttura (CFP, sede occasionale o sede nominale) e per natura della gestione (pubblica: diretta o delegata; convenzionata: con soggetti pubblici o privati) e rassegna delle principali presenze di Enti convenzionati;
 - f. ricostruzione della spesa per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza).

Le fonti utilizzate per i dati quantitative sono dell'Isfol:

- i dati quantitativi relativi alle attività e alle sedi formative sono tratti dai volumi *Statistiche della formazione professionale - anno formativo 1990-91*⁴⁸⁹ e *anno formativo 1995-96*⁴⁹⁰;
- le informazioni sugli Enti dal volume *Distribuzione dei Centri di formazione professionale in Italia - anno formativo 1992-93*⁴⁹¹.

Le une e le altre fonti costituiscono una sintesi dei risultati dell'indagine *Struttura tipologica della formazione professionale* che l'Isfol realizzava annualmente sulla base dei Piani di attività elaborati dalle singole Regioni e dalle due Province Autonome:

- i dati sulla spesa sono tratti dall'indagine sui bilanci di previsione di competenza regionali e riportati ogni anno nel Rapporto Isfol.

⁴⁸⁹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle regioni nel 1989-91*, Roma, novembre 1991.

⁴⁹⁰ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle regioni nel 1995-96*, Roma, novembre 1998.

⁴⁹¹ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, Roma 1994.

8.2. Regione Valle d'Aosta



Il riferimento legislativo della Formazione Professionale della Regione Valle d'Aosta⁴⁹² è sempre la Legge n. 28 del 5 maggio 1983 *Ordinamento della FP in Valle d'Aosta*.

Come abbiamo già osservato, Legge e Sistema formativo molto spesso corrono parallelamente. La Valle d'Aosta è un esempio di Regione in cui si manifesta questo fenomeno. La norma del 1983, infatti, cercava di importare in Regione il modello programmatico-gestionale presente nelle altre Regioni: forte presenza di Enti, pubblici e privati, esclusivamente dedicati alla Formazione, come soggetti sia di proposta sia di realizzazione delle attività.

E la Regione, invece, continua ad utilizzare, per la programmazione e per l'attuazione degli interventi, il modello tradizionale in cui, da una parte gli Assessorati segnalano al Servizio di formazione e orientamento professionale (istituito con l'art. 17 della Legge menzionata e posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Giunta) le necessità di interventi formativi connessi alle politiche settoriali di propria competenza o delle aziende che rientrano nei comparti di propria pertinenza, dall'altra l'Agenzia del lavoro propone interventi, prevalentemente, a favore dell'offerta di lavoro.

Gli interventi che entreranno nel Piano annuale sono realizzati o dagli Assessorati (anche mediante due fondazioni di cui parleremo) o dalle aziende o dall'Agenzia del lavoro.

Più in particolare l'elaborazione del Piano annuale segue questo iter:

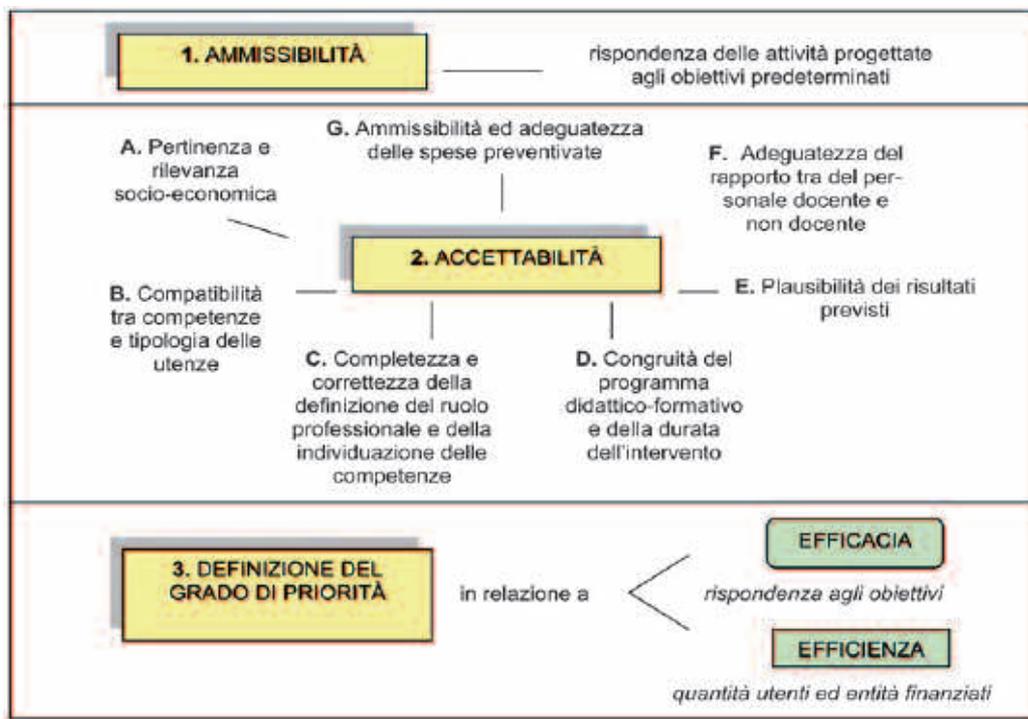
- a) il Servizio di formazione e orientamento professionale ripartisce indicativamente tra gestione convenzionata e diretta e tra gli Assessorati e l'Agenzia del lavoro le risorse finanziarie – definite dal Piano regionale pluriennale e dai Programmi operativi degli Obiettivi 3 e 4 del FSE – sulla base del peso relativo dei differenti settori economici e delle loro prospettive di sviluppo;
- b) gli Assessori e l'Agenzia del lavoro presentano al Servizio le loro proposte di intervento e quelle delle aziende dei settori di loro pertinenza nell'ambito di uno o più obiettivi fissati dal Programma regionale pluriennale;
- c) il Servizio procede alla selezione delle proposte basata su modalità analitico-comparative e sull'utilizzazione di sistemi di valutazione parametrati.

La selezione si articola in tre fasi successive concettualmente ed operativamente distinte (cfr. Fig. n. 79):

⁴⁹² Nel periodo considerato da questo volume in Valle d'Aosta ci sono state due Legislature – parte della IX (1988-93) e tutta la X (1993-97) – e si sono succeduti 4 giunte, presiedute da Augusto Rollandin (UV) 1988-1990, Gianni Bondaz (DC) 1990-92, Ilario Lavin (AL) 1992-93 e Dino Vierin (1993-98).

- verifica di ammissibilità del progetto, che rileva la rispondenza delle attività progettate agli obiettivi predeterminati; naturalmente, se viene rilevata una “non-corrispondenza”, il progetto non viene accolto;
- verifica di accettabilità tecnica dei progetti, effettuata sulla base di una griglia di valutazione che analizza per ciascun progetto variabili relative: a) pertinenza e rilevanza socio-economica delle motivazioni della richiesta di finanziamento; b) completezza e correttezza metodologico-formale nella definizione del ruolo professionale e nella individuazione delle competenze; c) compatibilità delle competenze da acquisire con la tipologia delle utenze coinvolte anche sotto il profilo di eventuali prerequisiti richiesti; d) plausibilità dei risultati previsti (esiti occupazionali degli allievi da qualificare, o implicazioni economico-contrattuali per le persone occupate da specializzare); e) congruità del programma didattico-formativo e della durata complessiva dell'intervento rispetto alle competenze da acquisire; f) adeguatezza del rapporto tra volume di attività del personale docente e quello del personale non docente; g) ammissibilità ed adeguatezza delle spese preventivate;
- definizione del grado di priorità di ciascun progetto, nell'ambito di quelli ritenuti accettabili, mediante l'attribuzione di un punteggio assegnato ad alcune variabili che connotano il progetto formativo sotto il profilo dell'efficacia (rispondenza agli obiettivi formativi e tipologia dell'intervento) e dell'efficienza (dimensione dell'utenza coinvolta ed entità del finanziamento).

Figura n. 79 - Fasi della selezione dei progetti



Da notare che il sistema utilizzato per stabilire la graduatoria non è solo parametrato, ma anche obiettivo, in quanto utilizza solo indicatori quantitativi.

Per le tre fasi della valutazione la Regione si è dotata di specifiche griglie; per la presentazione dei progetti ha utilizzato invece un formulario che favorisce l'evidenziazione dei risultati dell'analisi del fabbisogno e della professionalità, ma che dà poco rilievo alla programmazione didattico-formativa.

Su questo tema sono da sottolineare i meriti storici della Valle d'Aosta: la Regione, infatti, non solo è stata la prima ad aver adottato nella valutazione ex ante dei progetti il sistema parametrato, ma lo ha adottato in un periodo nel quale la cultura della trasparenza, e quindi la necessità di procedure prescrittive non rappresentava ancora dei valori e delle istanze condivise e nel quale, comunque, sembrava utopistico sottrarre la formazione del programma delle attività alla discrezionalità del soggetto politico, per riservarla esclusivamente alla valutazione tecnica di funzionari ed esperti.

Abbiamo accennato sopra al fatto che gli Assessorati possono realizzare interventi formativi anche con Fondazioni. La Regione, infatti, persegue delle formazioni settoriali, per l'agricoltura e per il turismo, utilizzando due fondazioni⁴⁹³ chiamate a gestire, contemporaneamente, attività di formazione e di istruzione professionale.

La Tabella 42 ci propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (a.f. 1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macro settore e comparto professionale.

Nel 1995-96 sono stati programmati 308 corsi, mentre nel 1990-91 solo 192⁴⁹⁴. Gli allievi del 1990-91 erano 2.811 e quelli dell'a.f. 1995-96 erano 5.975 pari rispettivamente al 3,7% e al 7,8% della popolazione in età attiva (15-60 anni)⁴⁹⁵. Si consideri la rilevanza di quest'ultimo valore: infatti, realizzando questo volume corsuale per 5 anni, la metà circa dei residenti in età di lavoro della Valle d'Aosta poteva beneficiare di una opportunità formativa.

Se si osserva la distribuzione degli interventi per tipologia corsuale è immediato dedurre che gran parte del maggiore volume corsuale dell'a.f. 1995-96 rispetto al 1990-91 (116 corsi in più) sia stato appannaggio dei corsi di prima qualificazione, prima qualificazione che nel 1990-91 rappresentava solo il 17% di tutti i corsi pro-

⁴⁹³ La fondazione è un ente costituito da un patrimonio preordinato al perseguimento di un determinato scopo. È creata dalla persona fisica o giuridica (*fondatore*) che destina il patrimonio allo scopo; i fondatori possono essere più d'uno. La disciplina giuridica delle fondazioni è contenuta principalmente nel Libro I, Titolo II, Capo II del Codice civile.

⁴⁹⁴ ISFOL (a cura di GHERGO F., RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1989-91*, op. cit., p. 40 e SISTAN (Sistema Statistico Nazionale) e ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1996-97*, op. cit., p. 58.

⁴⁹⁵ La popolazione in età lavorativa (15-60 anni) ammontava a 75.943 unità nel 1991 e a 76.540 nel 1996. Cfr. ISTAT *Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1992-2001 e Anni 1982-1991*.

grammati mentre nel 1995-96 arriva addirittura al 41%. Notavamo nel II volume⁴⁹⁶ che negli Anni '80 la Formazione di base era sottodimensionata rispetto alla media nazionale. Ora addirittura, considerando che la media nazionale è pari a 34,6%, la Valle d'Aosta sopravanza il valore nazionale di quasi 6 punti!

Tabella n. 42 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|------------|-----------------|-----------|------------|------------|----------------|-----------|------------|------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 5 | 4 | 0 | 0 | 9 | 2 | 0 | 3 | 14 | 9 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 10 | 20 | 1 | 4 | 57 | 22 | 1 | 3 | 69 | 59 |
| Minerali non metall. | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 2 | 6 | 0 | 0 | 12 | 14 | 0 | 0 | 14 | 20 |
| Elettricità elettronica | 4 | 6 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1 | 7 | 9 |
| Edilizia | 2 | 4 | 0 | 4 | 6 | 0 | 1 | 2 | 9 | 10 |
| Legno mobili arreda. | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| Grafica fotogr. Carto. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Alimentare | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Abbigliam. calzature | 0 | 1 | 0 | 0 | 29 | 0 | 0 | 0 | 29 | 1 |
| Artigianato artistico | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | | 0 | 4 | 1 |
| TERZIARIO | 18 | 102 | 14 | 9 | 70 | 109 | 7 | 30 | 109 | 250 |
| Acconciatura estetica | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Turismo | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| Lavori ufficio | 0 | 43 | 4 | 4 | 20 | 92 | 2 | 16 | 26 | 155 |
| Ristorazione | 7 | 24 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 9 | 25 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Distribuzione comm. | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 5 | 2 | 7 |
| Trasporti | 0 | 1 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 | 14 | 1 |
| Informatica | 0 | 5 | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 12 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 18 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 5 | 4 | 27 |
| Varie | 10 | 1 | 5 | 0 | 23 | 3 | 1 | 1 | 39 | 5 |
| TOTALE GENERALE | 33 | 126 | 15 | 13 | 136 | 133 | 8 | 36 | 192 | 308 |

Fonte: ISFOL

Verosimilmente tale nuova situazione è il frutto di un maggior peso riservato nel Programma annuale alle proposte dell'Agenzia del Lavoro, chiamata ad intercettare e a rappresentare soprattutto i fabbisogni dell'offerta, giovanile ed adulta.

Il valore relativo raggiunto dalla formazione di prima qualificazione nel 1995-96 comporta un abbassamento dei valori dei corsi del II livello (che passano dall'8% al 4%, aumentando il gap con il valore medio nazionale di circa 10 punti) e di quelli per adulti che subiscono una forte flessione passando dal 71% al 45%.

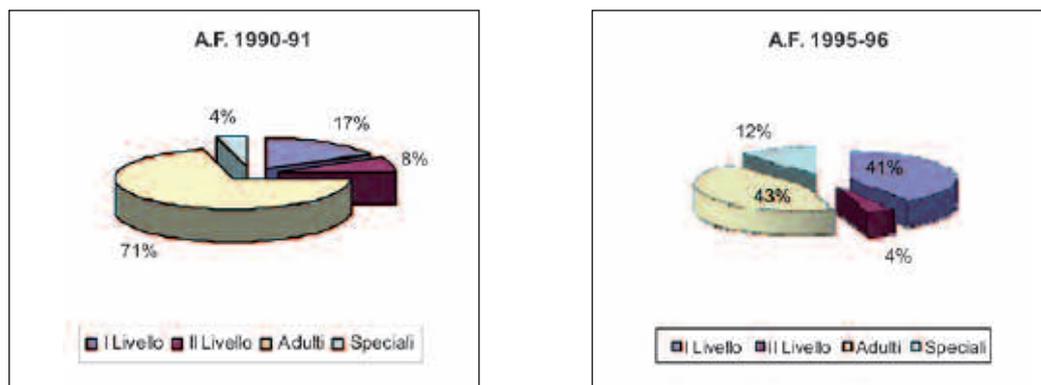
⁴⁹⁶ Cfr. Volume II, p. 239.

In valori assoluti, invece, le due offerte formative mantengono sostanzialmente la consistenza dell'inizio decennio: 15 corsi di II livello e 136 per adulti rispetto ai 13 e ai 133 del 1995-96.

Se disaggregiamo⁴⁹⁷ i dati grezzi del numero dei corsi della Tabella 42 veniamo a conoscenza (cfr. Graf. n. 57) che:

- dei 126 corsi di prima qualificazione 14 hanno una durata annuale, 89 biennale e 23 triennale;
- i 13 percorsi di II livello sono tutti destinati a diplomati e 2 rientrano nella tipologia delle integrazioni;
- la dizione "adulti" mette insieme 18 corsi per disoccupati e 115 per occupati;
- dei 36 "corsi speciali", 13 sono destinati alle categorie "deboli" e 23 sono previsti da leggi, nel senso che per esercitare certe attività la legislazione prevede un apposito percorso formativo.

Grafico n. 57 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*

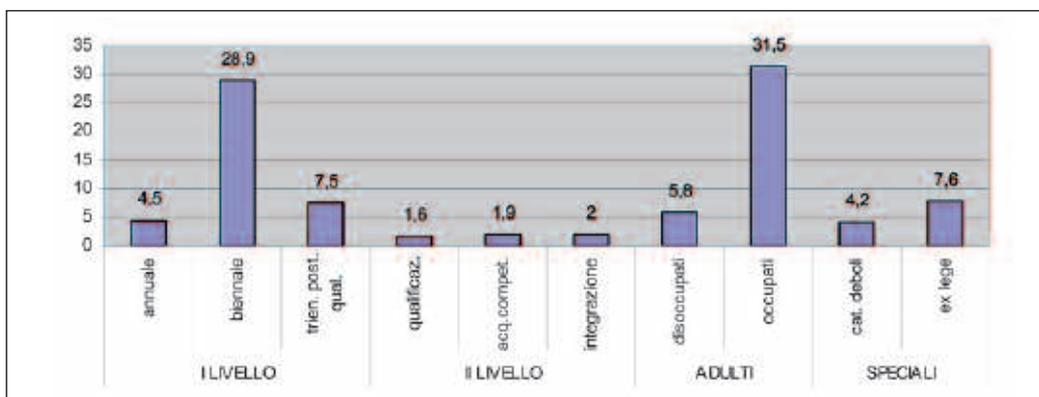


Rispetto al decennio precedente il dato più rimarchevole è la perdita della centralità della Formazione per soggetti adulti; fenomeno in controtendenza rispetto alle altre Regioni dove, proprio in questi anni, si assiste ad un suo rilevante sviluppo. Per quanto riguarda i macrosettori le variazioni tra il 1990-91 e 1995-96 non riguardano, per usare un gergo ciclistico, le posizioni di classifica (che vedono in tutti e due gli anni presi a riferimento il settore industriale precedere quello Terziario ed Agricolo), quanto l'entità dei distacchi. Nel 1995-96 il volume corsuale programmato dell'Industria e artigianato con l'81% aveva un differenziale di 24,3 punti sul Terziario (19%) e di 78 sull'Agricoltura (3%). Nel 1990-91 i divari erano un po'

⁴⁹⁷ Cfr. Tav. III. 4 in SISTAN (Sistema statistico Nazionale) e ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1989-91*, op. cit., p. 80.

meno sensibili: l'Industria con il 56,7% precedeva il Terziario (36%) di 20,7% e l'Agricoltura di quasi 50 punti. All'interno dei macrosettori si possono notare andamenti non stabili tra i due anni presi a riferimento: nell'Industria, ad esempio, nel 1990-91 gli interventi programmati più numerosi erano quelli del settore dell'*abbigliamento e calzature* con 29 corsi. Nel 1995-96 il primato spetta a quelli del settore *meccanica e metallurgia* con 20 interventi. Dinamiche analoghe si verificano nel terziario: rispetto al 1990-91 il comparto turistico passa da 0 a 13 corsi, la ristorazione da 9 a 25, i servizi socio-educativi da 4 a 27, l'informatica da 2 a 12 corsi mentre i trasporti da 14 ad 1. Sempre nel Terziario assistiamo all'esplosione dei corsi raggruppati sotto la dizione "lavori d'ufficio": 155 mentre all'inizio del decennio erano solo 26. Questa area professionale sembra intercettare il maggior numero dei 129 corsi programmati in più nel 1995-96 rispetto al 1990-91. La spiegazione più plausibile di questo fenomeno sta nel fatto che i fabbisogni di alcuni settori, date le ridotte dimensioni del mercato del lavoro valdostano, vengono saturati nel giro di qualche anno e pertanto è opportuno rivolgere le attenzioni ai fabbisogni di altri settori ed aree professionali.

Grafico n. 58 - Corsi programmati dalla Valle d'Aosta nell'a.f. 1995-96 per tipologia (valori %, 100 = tot. Corsi)



La Tabella 43 sulla tipologia di gestione e tipologia di struttura delle sedi formative ci consegna queste evidenze:

- la Formazione Professionale della Valle d'Aosta, da un punto di vista logistico, è un Sistema destrutturato. Lo dimostra il rapporto percentuale tra CFP (8,3%) da una parte e Sedi occasionali (69,4%) e nominali (19,4%) dall'altra;
- la Regione, per la realizzazione delle attività formative si avvale in misura prevalente di soggetti privati. Lo attesta il rapporto percentuale tra sedi utilizzate direttamente dalla Regione (19,4%) e da Enti pubblici (19,4%) da una parte, e sedi utilizzate da soggetti privati dall'altra (61,1%);

Tabella n. 43 - *Sedi di Formazione nell'anno 1990-91*

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 0 | 1 | 6 | 0 | 7 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | | | | | |
| - enti pubblici | 3 | 4 | 0 | 0 | 7 |
| - enti privati | 0 | 20 | 1 | 0 | 22 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 3 | 25 | 7 | 1 | 37 |

Fonte: ISFOL

I tre CFP dell'area pubblica che figurano in tabella sono rispettivamente dell' Agenzia del Lavoro, della Fondazione Institut Agricole Régional⁴⁹⁸ e della Fondazione per la Formazione Professionale turistica⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ Il corpus legislativo che riguarda la fondazione è il seguente: Legge regionale 1° giugno 1982, n. 12, *Promozione di una fondazione per la formazione professionale agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima* cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 30 giugno 1982, n. 7, modificata con: a) Legge regionale 24 agosto 1992, n. 53 *Modificazione della legge regionale 1° giugno 1982, n. 12, concernente "Promozione di una fondazione per la formazione professionale agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima"*; cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 1° settembre 1992, n. 38; b) Legge regionale 22 maggio 1997, n. 18 *Modificazioni alla legge regionale 1° giugno 1982, n. 12 Promozione di una fondazione per la formazione professionale agricola e per la sperimentazione agricola e contributo regionale alla fondazione medesima, già modificata dalla legge regionale 24 agosto 1992, n. 53*. Cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 3 giugno 1997, n. 25. Nel 1951 l'Amministrazione Regionale affidava alla Casa Ospitaliera del Gran San Bernardo, tenuta dai Canonici Regolari della Congregazione Ospedaliera del Gran San Bernardo, l'incarico di fondare e gestire "L'école pratique d'agriculture", per fornire conoscenze e competenze pratiche ai giovani destinati ad essere piccoli imprenditori agricoli. Nel tempo l'école cambia la struttura del percorso formativo, tanto da configurarsi prima come Centro di Formazione Professionale e poi come Istituto professionale: inizialmente, infatti, il percorso è articolato in tre semestri, poi diventa biennale e infine triennale nell'anno formativo 1960/1961. Dall'anno 1978/1979 l'école assume un piano formativo nuovamente biennale, con modificazioni tali da consentire la presentazione degli alunni, in qualità di privatisti, presso Istituti Professionali di Stato ad indirizzo agrario per il conseguimento di un diploma di qualifica. Nello stesso periodo, l'Amministrazione Regionale affidava all'école l'incarico di svolgere attività di ricerca e sperimentazione nel settore agronomico, economico, frutticolo, vitivinicolo e zootecnico. Nel 1982, con la legge regionale 1 giugno 1982 n. 12 il patrimonio umano e materiale dell'école pratique d'agriculture confluisce in una fondazione denominata Institut Agricole Régional. Scopo della fondazione, recita l'art. 2, "è lo svolgimento, in Valle d'Aosta, di attività di istruzione tecnico-professionale e di formazione professionale, nonché di ricerca e sperimentazione in campo agricolo, anche in riferimento alle esigenze di tutela ambientale e di difesa del territorio proprie dell'ambiente di montagna". Progressivamente si avvertirà l'esigenza di prolungare il corso di studi (anno scolastico 1993/1994), con l'attivazione di un corso di studi quinquennale previsto per gli Istituti Professionali statali e con l'iter per il riconoscimento legale, terminato nel 1997, anno a partire dal quale gli alunni conseguono in sede il diploma di Agrotecnico. A decorrere dall'anno scolastico 2001/2002 all'Institut Agricole Régional è stato altresì riconosciuto lo status di scuola paritaria. La stretta connessione tra formazione, ricerca applicata e collegamento con le aziende agricole valdostane farà raggiungere all'Institut successi considerevoli. Nei campi di selezione sono allevati molti vitigni autoctoni valdostani, recuperati nelle vecchie vigne con un paziente lavoro di ricerca. Questo ha consentito la nascita di alcuni tra i grandi vini valdostani. La Fondazione era finanziata dalle rette degli allievi della Scuola, dai proventi delle attività produttive e dai contributi regionali, spesso anche di derivazione comunitaria.

⁴⁹⁹ Il corpus legislativo che riguarda la fondazione è il seguente: Legge regionale 28 giugno 1991,

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 59. Gli stanziamenti più bassi e più alti sono quelli del 1991 (18,8 miliardi di lire) e del 1996 (28,6 miliardi); la media del periodo è pari a 23 miliardi e 65 milioni di lire.

Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 81,7% superiore alla media italiana (77,1%).

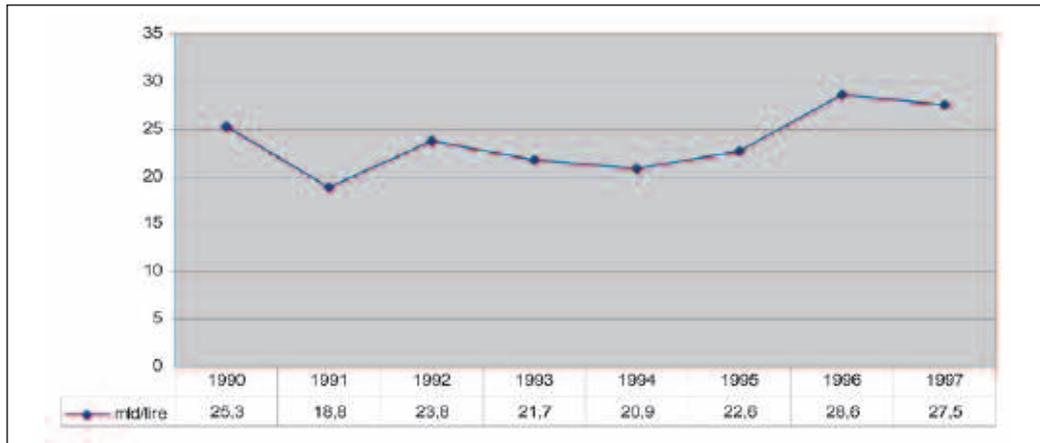
Nel 1995 la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 293.998 e quella rispetto alla forza lavoro è di 364.383. In entrambi i casi i valori sono superiori rispetto alla media italiana che si ferma a 93.951 lire e 99.534 lire.

La spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari all'1,42%. Anche in questo caso superiore alla media nazionale che fa registrare l'1,39%.

n. 20 *Promozione di una fondazione per la formazione professionale turistica*, cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 9 luglio 1991, n. 30; modificata da: a) Legge regionale 24 agosto 1992, n. 52 *Modificazione della legge regionale 28 giugno 1991, n. 20, concernente: "Promozione di una fondazione per la formazione professionale turistica"*, cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 1 settembre 1992, n. 38; b) Legge regionale 14 gennaio 1994, n. 2 *Finanziamenti di spesa nei diversi settori regionali di intervento e rideterminazione delle autorizzazioni di spesa di leggi regionali in vigore, assunti in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1994 e pluriennale 1994/1996 (Legge finanziaria per gli anni 1994/1996)*, cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 27 gennaio 1994, n. 6; c) Legge regionale 18 gennaio 2001, n. 4 *Integrazioni alla legge regionale 28 giugno 1991, n. 20 (Promozione di una fondazione per la formazione professionale turistica)*, già modificata dalle leggi regionali 24 agosto 1992, n. 52 e 14 gennaio 1994, n. 2 cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, 30 gennaio 2001, n. 6; d) Legge regionale 28 aprile 2011, n. 7 *Modificazioni alla legge regionale 28 giugno 1991, n. 20 (Promozione di una fondazione per la formazione professionale turistica)* cfr. B.U.R. VALLE D'AOSTA, del 10 maggio 2011, n. 19. Nel 1956 ad Etroubles è stata fondata la prima "Scuola alberghiera". Ospitava a regime convittuale, 25 giovani (solo maschi) per corsi della durata di sei mesi. Attraverso tappe successive le sedi divennero due, rispettivamente per maschi e femmine, sempre in strutture alberghiere in locazione e per periodi semestrali. Una svolta decisiva avvenne nell'anno 1973: la durata del percorso venne portata ad un primo periodo di otto mesi (da ottobre a maggio), seguito da un apprendistato obbligatorio di tre mesi da compiere esclusivamente in Valle d'Aosta. Successivamente i corsi divennero "modulari" tanto che, nell'arco del triennio, un giovane poteva frequentare tutte le specializzazioni (cucina, sala-bar, ricevimento). Nell'anno 1989 viene inaugurata una nuova sede a Châtillon, ideata per 80 allievi, sempre a regime convittuale. Nel 1991, viene istituita con la L. reg. n. 20 del 28/06/1991 la "Fondazione per la formazione professionale turistica" di cui fa parte integrante la "Scuola Alberghiera". La Fondazione, con il supporto economico della Regione, ha per finalità la realizzazione di attività formative articolate in corsi di diverso livello e la gestione di percorsi di formazione e riqualificazione rivolte agli operatori del settore turistico. Nel 2001, con la Legge Regionale n. 4 del 18 gennaio 2001, alla Fondazione verrà anche riconosciuta la possibilità di svolgere attività di istruzione tecnico-professionale mediante l'istituzione e la gestione di corsi di studi quinquennali ad indirizzo turistico-alberghiero in armonia con la normativa vigente in materia. Nasce così l'Istituto Professionale Regionale Alberghiero, anch'esso a regime convittuale. Sempre nel 2001, con L. reg. n. 7, la Fondazione diventerà di totale proprietà regionale. Nel 2001, con la Legge Regionale n. 4 del 18 gennaio 2001, alla Fondazione verrà anche riconosciuta la possibilità di svolgere attività di istruzione tecnico-professionale mediante l'istituzione e la gestione di corsi di studi quinquennali ad indirizzo turistico-alberghiero in armonia con la normativa vigente in materia. Nasce così l'Istituto Professionale Regionale Alberghiero, anch'esso a regime convittuale. Sempre nel 2001, con L. reg. n. 7, la Fondazione diventerà di totale proprietà regionale.

In una ipotetica classifica regionale rispetto a questi tre valori la Valle d'Aosta si pone nella parte alta, rispettivamente al secondo posto per la spesa per abitante, al terzo per quella rispetto alla forza lavoro, al tredicesimo per la spesa del settore rispetto al totale della spesa regionale.

Grafico n. 59 - *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)*



Fonte: ISFOL

8.3. Regione Piemonte



Le connotazioni generali del Sistema formativo piemontese degli Anni '80⁵⁰⁰, in larga misura, sono rintracciabili anche nel decennio successivo: assetto organizzativo strutturato, peso consistente degli Enti storici, distribuzione geografica dei CFP abbastanza correlata alla struttura e alle vocazioni produttive locali, una cultura e una prassi della valutazione consolidati⁵⁰¹.

L'evento più rilevante degli Anni '90 è l'adozione di una nuova Legge organica regionale, che sostituisce quella del 1980. Infatti, nel 1995, il Consiglio approva la L. reg. n. 63 *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale*, che subirà numerose modifiche nel corso degli anni; modifiche che non incideranno, però, nella struttura portante del provvedimento⁵⁰². Le caratteristiche della nuova normativa possono essere rintracciate:

- sotto un profilo formale, nella declaratoria dei criteri-valori adottati per la programmazione-gestione del Sistema (organicità, progettualità, delega, flessibilità, continuità, concertazione, pluralismo, integrazione);
- sotto un profilo sostanziale, nella perimetrazione delle competenze (tra Regione e Province), e nella promozione di interazioni e collaborazioni tra soggetti istituzionali (mediante intese, accordi di programma e convenzioni quadro con il

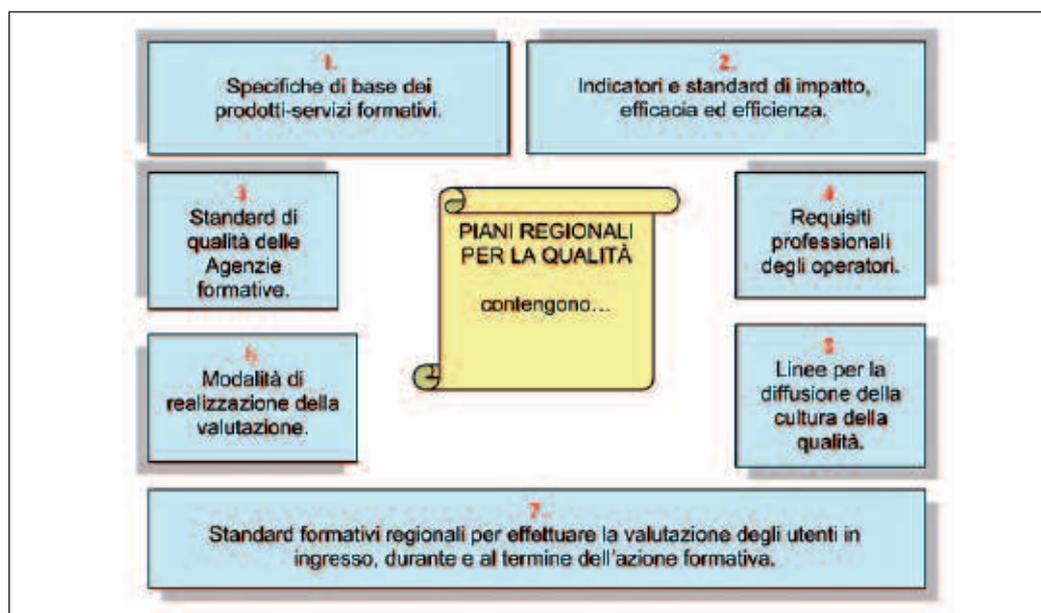
⁵⁰⁰ Cfr. vol. II, p. 245.

⁵⁰¹ I presidenti della giunta regionale, dal 1970 al 1999, erano eletti dal consiglio regionale. In seguito alla Riforma del 1999, l'elezione del Presidente della Regione avviene per suffragio universale e diretto. L'elenco dei Presidenti vede: a) per la V Legislatura: Gian Paolo Brizio (DC) guida dal 25 luglio 1990 al 22 febbraio 1994 un pentapartito (DC, PSI, PSDI, PLI, PRI; assessore alla Formazione Professionale il DC Cerchio). Gli succede Sergio Marchisio (PLI) che il 22 febbraio viene eletto Presidente, ma si dimette subito perché la sua Giunta non ottiene la fiducia. Ritorna Brizio, dal 25 febbraio 1994 al 7 giugno 1994 alla guida di "un governo tecnico e istituzionale" e dal 7 giugno 1994 al 8 marzo 1995 un governo appoggiato da DC, PCI-PDS, Socialisti, Verdi, Indipendenti socialisti, Pensionati, Laburisti, Antiproibizionisti (Assessore con delega alla Formazione Professionale il PCI-DS Luciano Marengo); per la VI legislatura Enzo Ghigo (F. I. dal 23 aprile 1995- 15 aprile 2000 a capo di una Giunta di Centrodestra).

⁵⁰² Legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale*, cfr. B.U. 19 aprile 1995, suppl. al n. 16; modificata da: a) Legge regionale n. 88 del 19 dicembre 1995 *Proroga dell'entrata in vigore di alcune norme della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 'Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale'* cfr. B.U. 27 Dicembre 1995, n. 52; b) Legge regionale n. 21 del 30 aprile 1996 *Modificazione dell'articolo 22 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 'Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale'*; cfr. B.U. 08 Maggio 1996, n. 19; c) Legge regionale n. 36 del 3 luglio 1996 *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 'Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale'* cfr. B.U. 10 Luglio 1996, n. 28; d) Legge regionale n. 34 del 17 giugno 1997 *Modifiche alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale)* cfr. B.U. 25 Giugno 1997, n. 25; d) Legge regionale n. 44 del 4 agosto 1997 *Sostituzione dell' articolo 25 bis della legge regionale 25 febbraio 1980, n. 8 (Disciplina delle attività di Formazione Professionale), richiamato in vigore dall'articolo 2 della legge regionale 3 luglio 1996, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 'Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale')* cfr. B.U. 13 Agosto 1997, n. 32.

- Ministero della Pubblica Istruzione e gli organi periferici da esso dipendenti o collegati) e tra soggetti funzionali (collaborazione e consorzio tra le Agenzie formative);
- nella rilevanza del tema della valutazione (a cui la Legge dedica l'intero titolo IV), per cui vengono previsti due soggetti e due documenti specifici: a) il *Comitato guida per la qualità* elabora un *Piano regionale per la qualità* (cfr. Fig. n. 80) che definisce requisiti e standard – di progetti, azioni, processi, strutture e operatori – sulla base dei quali si realizza la valutazione in tutte le sue fasi temporali: preventiva (con finalità di selezione-accertamento di prerequisiti), in corso di attuazione (con finalità di monitoraggio e vigilanza); successiva immediata (con finalità di verifica); successiva di medio periodo (con finalità di valutazione di impatto); b) il Nucleo regionale di valutazione verifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Piano regionale per la qualità e realizza un *Rapporto triennale sullo stato del Sistema di Formazione e Orientamento professionale*.

Figura n. 80 - Piani regionali per la qualità (L. reg. Piemonte n. 63/95 art. 11)



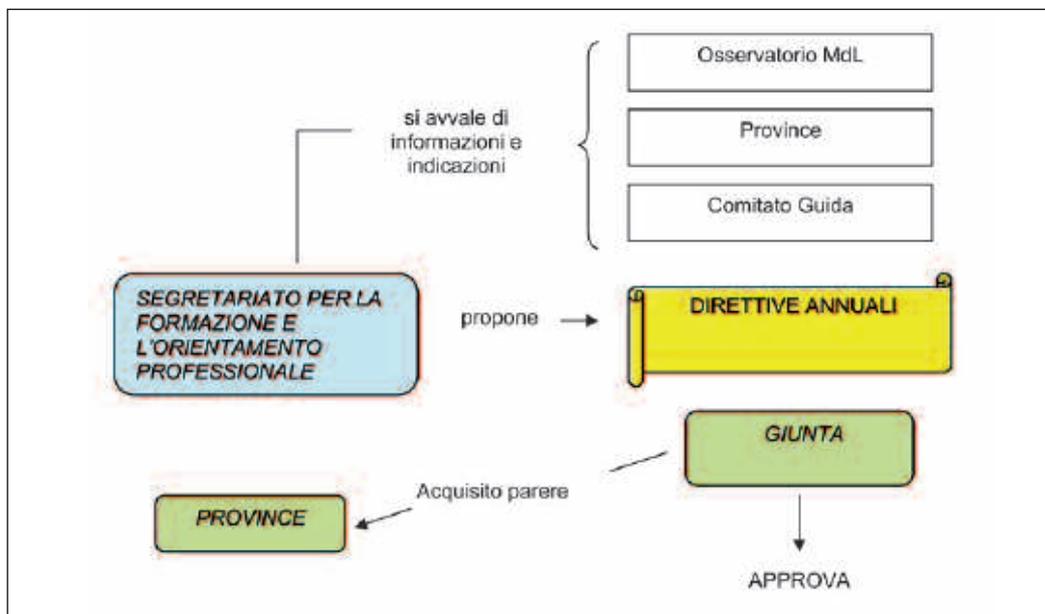
Nell'ambito dell'attività di valutazione di qualità un ruolo centrale è rivestito dalla misurazione e valutazione dei risultati formativi e dalla loro certificazione.

Il processo programmatorio si concretizza in due documenti:

- il *Programma triennale delle azioni di Formazione e Orientamento professionale*, che indica gli obiettivi e la strategia dell'intervento regionale, nell'ambito delle indicazioni definite dall'Unione europea e dalle Autorità nazionali, e le ri-

- sorse che si prevede di destinare, in base agli stanziamenti del bilancio pluriennale della Regione⁵⁰³;
- le *direttive annuali* che determinano le modalità attuative del programma triennale (cfr. Prosp. n. 41). Sono approvate dalla Giunta Regionale su proposta del Segretariato per la formazione e l'orientamento professionale (presieduto dall'Assessore è composto dal responsabile del Settore Formazione Professionale della Regione e da esperti in rappresentanza delle associazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni dei lavoratori), una volta acquisito il parere delle Province tramite apposite conferenze di servizio.

Figura n. 81 - Piano annuale (L. reg. Piemonte n. 63/95 art. 19)



⁵⁰³ Esso pertanto contiene: a) la stima dei fabbisogni di Formazione Professionale; b) gli obiettivi specifici da conseguire con riferimento alle peculiarità presenti nei diversi contesti territoriali e all'andamento dei diversi comparti economico-produttivi; c) gli orientamenti generali ai quali deve ispirarsi la programmazione didattica e i criteri per la formulazione dei progetti di formazione e di ricerca; d) gli indirizzi dell'attività di ricerca e sperimentazione; e) i criteri con i quali la Regione sostiene l'attività degli Enti gestori; f) i criteri di priorità per gli investimenti finalizzati allo sviluppo delle risorse professionali del sistema e all'adeguamento e allo sviluppo delle dotazioni tecnologiche dei Centri di Formazione Professionale e delle sedi formative; g) i criteri per la valutazione e certificazione delle azioni di formazione e orientamento professionale; h) i criteri per la ripartizione e l'impiego delle risorse finanziarie, comprensive dei fondi comunitari, nazionali e propri, in relazione agli obiettivi indicati; i) i criteri per la implementazione e gestione del sistema informativo regionale in materia di formazione e orientamento professionale. Il programma triennale indica anche le attività formative che, previste in leggi specifiche o direttamente connesse a politiche settoriali regionali, sono gestite dagli Assessorati titolari delle relative competenze.

Prospetto n. 41 - *Struttura delle Direttive annuali*

| |
|---|
| 1) SOGGETTI FINANZIABILI |
| 2) AZIONI AMMISSIBILI |
| 3) RISORSE FINANZIARIE DISPONIBILI |
| 4) RIPARTO DELLE RISORSE PER AMBITI TERRITORIALI |
| 5) FONTI DI FINANZIAMENTO |
| 6) FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO |
| a) Determinazione delle anticipazioni e del saldo |
| b) Garanzie e penalità |
| 7) MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE |
| a) Forme e scadenze di presentazione delle domande |
| b) Documentazione obbligatoria di ammissibilità |
| 8) LIMITI DI COSTO DELLE AZIONI |
| a) Costi ammissibili |
| b) Determinazione del valore atteso |
| c) Parametri per tipi di corso |
| d) Determinazione della quota massima di stato finale. Procedura di saldo |
| 9) VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE |
| a) Avvio del procedimento |
| b) Verifiche di ammissibilità della domanda |
| c) Verifiche di ammissibilità dei singoli corsi |
| d) Correzioni d'ufficio |
| e) Classi di valutazione. Determinazione delle percentuali di incidenza |
| f) Criteri di valutazione di merito |
| g) Formazione delle graduatorie |
| h) Attività pluriennali |
| i) Attività pluriennali progressive |
| l) Attività escluse |
| 10) GESTIONE DELLE AZIONI |
| a) Condizioni generali di gestione delle azioni |
| b) Modalità di avvio delle attività |
| c) Variazioni in corso d'opera |
| 11) VALIDITÀ DELLE GRADUATORIE. RIPARTIZIONE DELLE QUOTE RESIDUE |
| a) Monitoraggio, controllo e rendicontazione |
| 12) GESTIONE DELLE AZIONI ATIPICHE |
| a) Progetti sperimentali o di interesse regionale |
| 13) DISPOSIZIONI FINALI |
| 14) DESCRIZIONE DELLE TIPOLOGIE DELLE AZIONI AMMISSIBILI (FSE) |

È un nuovo paradigma programmatico quello proposto dalla L. reg. n. 637/95.

Prima la sequenza prevedeva: Piano pluriennale (a carattere strategico), Proposta di attività (avanzata dai soggetti attuatori), valutazione “discrezionale” delle proposte e Piano Annuale (contiene l’elenco delle proposte accolte). Ora, invece, si articola in Piano pluriennale, Direttive, Bandi o Avvisi pubblici, Presentazione Progetti, Valutazione comparativa “obiettiva” delle Proposte.

Nuovo paradigma anche nei rapporti tra Regione e soggetti delegati. Nella L. reg. n. 8/80 soggetti di delega erano i Consorzi dei Comuni, ora le Province. Nella

vecchia normativa l'oggetto delegato riguardava "le funzioni amministrative" (cioè funzioni amministrative *strictu sensu* e quelle attuative); in altri termini era "l'intero sistema formativo" ad essere delegato. Ora, invece, i rapporti sono definiti secondo schemi più complessi: spetta alla Regione la funzione di governo (che si esprime, soprattutto, nella definizione dei Programmi pluriennali e direttive annuali, dei criteri e delle modalità di attuazione del sistema di valutazione e monitoraggio, degli standard formativi e delle modalità di certificazione degli esiti formativi) e la funzione di vigilanza e controllo. La Provincia, invece, concorre a questa funzione di governo nel processo di programmazione (individuando i fabbisogni formativi e formulando proposte e pareri obbligatori sui Programmi triennali e sulle Direttive annuali); inoltre, si occupa dell'approvazione e vigilanza sui c.d. corsi liberi e del coordinamento delle azioni di orientamento professionale e scolastico in collaborazione con gli organi della Pubblica Istruzione.

Per quanto riguarda la rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi dal 1995 vige una convenzione tra l'Assessorato alla Formazione Professionale regionale e le Province; in base alla quale spetta alla Regione, mediante il Segretariato per la Formazione Professionale e l'orientamento professionale il ruolo di coordinamento. Tale coordinamento si espone nella definizione delle specifiche tecniche per rendere omogenei i criteri di raccolta delle informazioni effettuata dalle Province con proprie modalità. L'approccio metodologico adottato è quello del «modello Spin»⁵⁰⁴.

E i Centri Regionali di Formazione Professionale? L'art. 15 della L. reg. n. 63/95 prevede:

“La Regione promuove la costituzione di società consortili senza scopo di lucro composte in forma congiunta da Enti pubblici e soggetti privati a livello locale, cui affidare la gestione dei propri centri di Formazione Professionale”.

E al personale di ruolo, che opera presso i Centri di Formazione Professionale, è assicurata la facoltà di opzione, tra la permanenza alle dipendenze della Regione ed il trasferimento alle dipendenze delle società consortili citate⁵⁰⁵.

La titolarità dei Centri regionali rimane alla Regione fino alla costituzione delle società consortili o come stabilisce la L. reg. n. 36/96, non oltre il 31 agosto 1998⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1996*, op. cit., p. 185.

⁵⁰⁵ “Il personale che opta per la permanenza alle dipendenze della Regione viene collocato in un ruolo organico ad esaurimento ed è assegnato funzionalmente alle società citate, fatti salvi i diritti alla mobilità interna e al trattamento giuridico, economico, previdenziale e pensionistico riconosciuti alla generalità dei dipendenti dell'Ente Regione. Il personale medesimo può altresì essere trasferito alle Province, in applicazione dell'articolo 10, comma 3. Il personale che opta per il trasferimento alle dipendenze delle società consortili, continua a rimanere in servizio presso la Regione fino alla data del trasferimento conservando fino a tale data lo stato giuridico ed economico di dipendente regionale”.

⁵⁰⁶ Un'altra L. reg., la 13/98 *Modifica alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 'Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale', come da ultimo modificata dalla legge regionale 4 agosto 1997, n. 44*, (cfr. B.U. 27 Maggio 1998, n. 21), garantisce il completamento delle attività formative di durata biennale iniziate nell'anno formativo 1998/1999.

A parte questa relevantissima novità che sopprime la forma gestionale con cui avevano operato prima lo Stato, attraverso i suoi Enti nazionali (Enalc, Inali, Iniasa), e poi la Regione, la normativa della L. reg. n. 63/95 sui soggetti attuatori, o meglio sulle Agenzie formative, come le chiama, sostanzialmente non si discosta dalla L. n. 845/78.

Le tipologie di soggetti sono quelle previste dalla Legge quadro: a) Enti pubblici che svolgano attività di Formazione Professionale; b) Enti senza fini di lucro che siano emanazione o delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori, del movimento cooperativo, o di associazioni con finalità statutarie formative e sociali; c) consorzi e società consortili con partecipazione pubblica, (che abbiamo precedentemente considerato); d) imprese e loro consorzi (cfr. Fig. n. 82).

Ciò che c'è di singolare nella Legge piemontese e che non si trova in altre normative regionali è la dichiarazione dell'assoluta parità tra soggetti pubblici e soggetti privati:

“Nessun ente pubblico o privato può vantare verso la Regione posizioni di privilegio o preferenza per l'attuazione della politica regionale di Formazione Professionale. Il principio del pluralismo, inteso come molteplicità dei soggetti attuatori e diversità di proposte formative è una connotazione essenziale del sistema di Formazione Professionale”.

Ciò che determinerà la differenza e farà sì che sia preferito un soggetto, pubblico o privato, sarà la valutazione di ogni singola proposta riferita ad ogni singolo progetto formativo⁵⁰⁷.

Nel corso del decennio progressivamente si arriva a modelli di valutazione per la selezione dei progetti formativi, fortemente strutturati⁵⁰⁸. Modelli diversi perché diverse sono le tipologie di progetto che possono riguardare: a) azioni formative per l'occupazione; b) azioni formative per specifiche occasioni di occupazione; c) azioni formative per occupati.

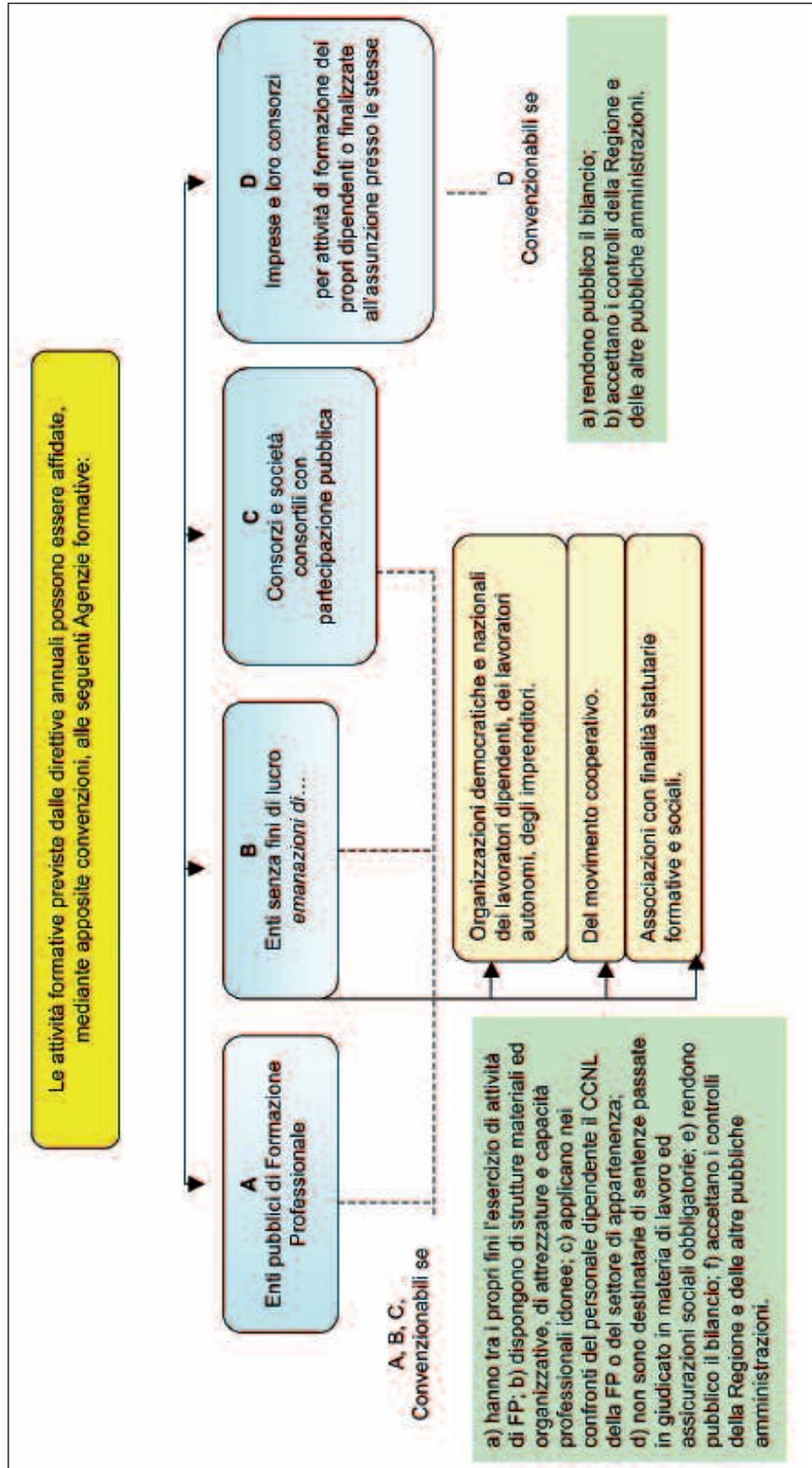
Rientrano nella prima tipologia le azioni formative e orientative seguenti:

- Corsi di Formazione Professionale finalizzati al mercato del lavoro.
- Corsi pluriennali di I livello (post obbligo scolastico).
- Percorsi integrati post qualifica con gli Istituti Professionali di Stato (terza area regionale di professionalizzazione).
- Percorsi integrati post diploma con gli Istituti Tecnici di Stato (ITS) o con gli Istituti Professionali di Stato (IPS).

⁵⁰⁷ In applicazione della L. reg. 27/94, entro 60 giorni dalla data di presentazione, il Settore Formazione Professionale invia agli operatori che hanno presentato domanda, la comunicazione di avvio del relativo procedimento di istruttoria. La comunicazione indicherà l'ufficio responsabile del procedimento, le modalità di informazione e di visione degli atti connessi e i termini di presentazione di eventuali documenti integrativi e di conclusione del procedimento.

⁵⁰⁸ Regione Piemonte *Direzione Formazione Professionale - Lavoro* Direttiva annuale sulla Formazione Professionale finalizzata alla lotta contro la disoccupazione (Mercato del Lavoro) Anno Formativo 1998-99.

Figura n. 82 - Agenzie formative (L. reg. Piemonte n. 63/95 art. 11)



- Rientri Formativi con gli ITS.
- Progetti sperimentali o di interesse regionale.
- Corsi di Formazione Professionale permanente.

Le azioni orientative⁵⁰⁹, legate a specifiche metodologie sono Orientamento *Re-travailler* e orientamento che prevede l'utilizzo dello strumento *Bilancio delle competenze*⁵¹⁰.

Invece, rientrano nella seconda tipologia le azioni formative per disoccupati previste dall'asse 3 *Lotta alla disoccupazione*⁵¹¹ e all'asse 5b *Promozione delle zone a economia rurale*⁵¹² del FSE 1993-99. Rientrano nella terza tipologia le azioni formative⁵¹³ per occupati previste da alcuni assi e sub-assi dell'Ob.2 *Riconversione delle regioni gravemente colpite dal declino industriale*⁵¹⁴, dell'Ob. 4 *Adattamento delle competenze dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione*⁵¹⁵ e dell'Ob. 5b⁵¹⁶, destinate a lavoratori impie-

⁵⁰⁹ La durata di ognuna delle azioni di orientamento non dovrà essere inferiore a 20 ore o superiore a 100 ore. Le azioni di orientamento dovranno essere strettamente collegate ad interventi formativi e/o di stage della durata di almeno tre mesi.

⁵¹⁰ Il bilancio delle competenze è un percorso finalizzato alla migliore conoscenza e valorizzazione delle proprie risorse. Consente all'individuo di: conoscere e diventare consapevole delle proprie risorse personali per potersi orientare e gestire nella proprie scelte professionali; aumentare la fiducia in se stesso e potenziare l'autostima; narrare la propria storia per mettere in luce esperienze di vita, competenze acquisite, capacità inesprese, sogni da realizzare e aspirazioni spesso sconosciute allo stesso soggetto.

⁵¹¹ Asse che prevede azioni destinate a: a) disoccupati adulti sopra i 25 anni con titolo di studio inadeguato, b) disoccupati giovani, sotto i 32 anni già assunti con CFL, sotto i 25 anni con qualifica o diploma, sotto i 27 anni laureati c) donne disoccupate: senza titolo di studio, che intendono reinserirsi nel mercato del lavoro, con titolo di studio inadeguato.

⁵¹² Asse che prevede azioni destinate a disoccupati del settore agricolo, artigianato e PMI, turistico, ambientale.

⁵¹³ Queste azioni formative sono realizzabili con 2 modalità : a) mediante un corso di formazione strutturato per gruppi di allievi con caratteristiche omogenee, comprensivo di progetto didattico ed operativo, indicazione preventiva di strutture e strumenti, sistema di verifica dei risultati; tale modalità è denominata "corso strutturato"; b) mediante un percorso formativo destrutturato, a carattere individuale, comprensivo di progetto di massima, previsione temporale ed organizzativa di esecuzione, sistema di rilevazione in itinere dello sviluppo del percorso; modalità denominata "percorso individuale".

⁵¹⁴ Asse 1 - "Sviluppo e rafforzamento del tessuto delle piccole e medie imprese": *Subasse 1 - "Formazione per occupati"*; Asse 2 - "Turismo": *Subasse 1 - "Formazione per occupati"*; Asse 3 - "Promozione e diffusione dell'innovazione tecnologica nelle P.M.I.": *Subasse 1 - "Formazione per occupati"*; Asse 4 - "Ambiente": *Subasse 1 - "Formazione per occupati"*; Asse 7 - "Valorizzazione delle risorse umane" *Subasse 1 - "Riqualificazione della grande impresa"*; *Subasse 2 - "Riqualificazione degli Enti pubblici economici"*.

⁵¹⁵ Asse 1 - "Anticipazione e attività di supporto alla programmazione": *Subasse 1 - "Interventi formativi"*; Asse 2 - "Interventi di accompagnamento / adeguamento delle risorse umane in relazione ai mutamenti strutturali del sistema economico - produttivo": *Subasse 1 - "Interventi in aree di occupazione critica"*; *Subasse 2 - "Sviluppo delle competenze dei lavoratori e dei responsabili delle PMI"*.

⁵¹⁶ Asse 1 - "Formazione Professionale nel settore agricolo": *Subasse 2 - "Formazione per occupati"*; Asse 2 - "Formazione Professionale nel settore artigiano e della PMI": *Subasse 2 - "Formazione per occupati delle piccole e medie imprese"*; Asse 3 - "Formazione Professionale nel settore turistico": *Subasse 2 - "Formazione per occupati"*; Asse 4 - "Formazione Professionale nel settore ambientale": *Subasse 2 - "Formazione per occupati"*.

gati in ruoli esecutivi e/o privi di livelli di qualificazione di base, lavoratori impiegati in ruoli di responsabilità e/o funzioni specialistiche, quadri e dirigenti, agenti⁵¹⁷, titolari e amministratori di piccole e medie imprese, inclusi i coadiuvanti, operatori di organismi di formazione, funzionari e operatori di organismi rappresentativi delle parti sociali, lavoratori posti in cassa integrazione guadagni ordinaria.

Torniamo ai modelli di valutazione per la scelta dei progetti da finanziare e passiamo ad esaminare quello utilizzato dalla Regione Piemonte per la valutazione ex ante dei progetti relativi alla prima delle tre tipologie considerate: azioni formative per l'occupazione (cfr. Prosp. n. 42).

I criteri di valutazione sono raggruppati in cinque classi:

- due classi riguardano il soggetto che propone l'azione formativa; il soggetto verrà giudicato sulle *attività pregresse* (max 270 punti) relativamente agli esiti occupazionali conseguiti, alla capacità di realizzazione dimostrata e alla mancanza di irregolarità amministrativo-contabili e sull'*adeguatezza* della struttura e delle dotazioni (180 punti);
- tre classi riguardano il progetto, che viene valutato per la *congruenza* (260 punti) tra profilo professionale e contenuti, strumenti e modalità attuative, per la *rispondenza* (200 punti) ai fabbisogni formativi rilevati dalla Regione o segnalati dalle aziende o connessi a delle priorità predefinite, per la *innovazione* nelle strategie e metodologie formative (90 punti).

Prospetto n. 42 - *Quadro sinottico dei criteri per la valutazione finalizzata alla selezione dei progetti formativi*

| | CLASSI DI CRITERI | Pt | CRITERI | Pt | Pt | |
|---|--------------------|-----|---|-----|---|----|
| SOGGETTO | Attività pregresse | 270 | Esiti occupazionali conseguiti in precedenti azioni finanziate. | 103 | A.1. Rapporto tra neo-occupati con lavoro coerente e neo-occupati totali. | 45 |
| | | | | | A.2. Rapporto tra neo-occupati e qualificati. Rapporto tra neo-occupati e valore atteso dichiarato. | 58 |
| | | | Capacità di realizzazione rilevata in precedenti azioni finanziate. | 81 | B.1. Percentuale di ore realizzate su ore approvate. | 81 |
| | | | | | B.2. Percentuale di spese giustificate su spese approvate. | 32 |
| | | | | | B.3. Percentuale di ammessi all'esame o al secondo anno. | 32 |
| | | | Assenza di irregolarità. | 86 | D.1. Assenza di esiti negativi su verbali di verifica in itinere. | 68 |
| D.2. Assenza di esiti negativi nel controllo amministrativo-contabile finale. | 18 | | | | | |

(Segue)

⁵¹⁷ Sotto la dizione "Agenti" si intendono compresi i lavoratori sotto elencati, nei confronti dei quali l'operatore proponente abbia stipulato un contratto nelle forme previste dalle rispettive norme legislative di riferimento: agenti di commercio e/o rappresentanti, agenti di affari in mediazione, agenti di assicurazione e broker, agenti di prodotti finanziari.

(Segue)

| | | | | | | |
|--|-------------|-----|--|-----|---|----|
| | Adeguatezza | 180 | Adeguatezza di dotazioni e strutture. | 180 | E.1. Superficie della struttura formativa in rapporto al numero massimo di allievi che si troveranno a operare contemporaneamente al suo interno. | 54 |
| | | | | | E.2. Numero posti di lavoro attrezzati su numero massimo di allievi che si troveranno ad operare contemporaneamente nei laboratori. | 90 |
| | | | | | E.3. Superamento di ostacoli relativi alla fruibilità della struttura formativa da parte di soggetti svantaggiati. | 36 |
| SINGOLA AZIONE O CORSO PROPOSTO | Congruenza | 260 | Congruenza del profilo proposto con i contenuti del corso. | 114 | F.1 Congruenza tra livelli di ingresso, profilo professionale, denominazione e durata. | 34 |
| | | | | | F.2. Congruenza tra contenuti e verifica finale | 23 |
| | | | Congruenza del profilo proposto e strumenti del corso. | 86 | G.1. Congruenza tra profilo/contenuti e materiali/strumenti utilizzati nel percorso formativo ⁵¹⁸ . | 86 |
| | | | | | Congruenza del profilo proposto con le modalità di attuazione del corso. | 60 |
| H.2. Congruenza tra profilo professionale e obiettivi formativi. | 24 | | | | | |

| | CRITERI | Pt | CLASSI | Pt | SOTTOCLASSI | Pt |
|--|--|-----|--|-----|---|----|
| SINGOLA AZIONE O CORSO | Rispondenza | 200 | Rispondenza a fabbisogni formativi. | 112 | I.1. Posizione nel grafico della rilevazione fabbisogni professionali della Regione Piemonte. | 78 |
| | | | | | I.2. Congruenza documentata con le esigenze delle imprese. | 34 |
| | | | Interventi connessi a priorità specifiche. | 88 | L.1. Corsi connessi con politiche attive del lavoro | 31 |
| | | | | | L.2. Corsi connessi con i nuovi bacini d'impiego | 26 |
| | L.3. Connessione con programmi comunitari che prevedono la formazione come misura di accompagnamento. Connessione con percorsi modulari già approvati. | 90 | Strategie e metodologie innovative. | 90 | M.1. Giudizio sul grado di innovazione metodologica. | 45 |
| M.2 Giudizio sul grado di continuità dell'innovazione. | | | | | 45 | |

I punteggi riferiti ai criteri sono assegnati mediante elaborazione informatizzata di dati certificati e già in possesso dell'Amministrazione regionale; i punteggi riferiti ai restanti criteri sono assegnati a seguito di esame di merito.

Non sono in ogni caso da considerarsi finanziabili attività formative che abbiano ottenuto un punteggio inferiore a 400 punti.

Lo schema di valutazione esaminato costituisce una sorta di modello paradigmatico; nel senso che i modelli utilizzati per le altre tipologie rappresentano delle declinazioni, degli adattamenti, delle contestualizzazioni di questo modello base.

La Regione ha provveduto ad una sistematica opera di standardizzazione dei percorsi formativi al termine dei quali si possono conseguire 6 tipi di certificazione:

⁵¹⁸ Il punteggio di questo criterio (G1) sarà azzerato in presenza di corsi che non richiedono l'utilizzo di strumenti e il suo valore sarà ripartito percentualmente fra i criteri F e H.

frequenza, frequenza con profitto, qualifica, specializzazione, abilitazione professionale, patente di mestiere.

Le direttive del 1997-98 contengono un primo elenco di qualifiche e specializzazioni, distribuite in 6 settori: industria, artigianato, terziario, socio-sanitario e pubblica amministrazione, turistico-alberghiero, agricoltura. Ciascun settore si articola in comparti, all'interno dei quali si collocano le denominazioni e la durata oraria delle qualifiche e delle specializzazioni, che a loro volta possono avere uno o più indirizzi (cfr. Prosp. n. 43). Le Direttive contengono anche:

- l'elenco delle qualifiche/specializzazioni e relativi indirizzi ancora in sperimentazione. Le qualifiche/specializzazioni, in fase di valutazione, entreranno a far parte del primo elenco, una volta validate⁵¹⁹;

⁵¹⁹ Settore Industria: A) comparto *metalmecchanico* manutentore stampi per materie plastiche, operatore di saldatura/sistemi mig-mag, carpenteria, elettrodo rivestito, tig, disegnatore meccanico/01 con sistemi cad, particolarista, meccanico generico (1000 - 1200 qu) operatore collaudo e controllo (600 qu), tecnico di stampi per lamiera (600 sp); B) comparto *elettromeccanico* addetto manutenzione impianti elettrici industriali e plc (800 qu) impianti elettrici civili, cablatore impianti industriali (1200 qu), montatore cablatore di impianti frigoriferi (600 qu) operatore su impianti elettrici L. 46/90, installatore (2400 qu)/impianti telefonici, tecnico installatore (1200 sp) impianti di automazione civile, impianti telefonici; C) comparto *elettronico* tecnico sistemi elettronici, tecnico trattamento segnali analogico digitali, tecnico sistemi radiomobili (500 sp)/periferiche hardware e firmware, operatore sistemi di telecomunicazione (600 SP); D) comparto *abbigliamento* tecnico dell'abbigliamento (800 - 1200 sp)/modellista cad, modellistica industriale, costumistica teatrale, operatore delle confezioni (600 - 1200 qu)/riparatore, cucitore, biancheria intima, confezioni per bambini; E) comparto *grafico*: tecnico di editoria per la stampa (500 sp), tecnico di produzione editoria multimediale (1000 sp); F) comparto *informatica industriale*: tecnico progettista con sistemi cad (1200 sp), edile-architettonico, industrial design, stampi; G) comparto *automazione industriale*: tecnico progettista di impianti automatici (1200 sp), operatore impianti automatici (300 sp) per linee di produzione e controllo di qualità, per magazzini automatizzati, operatore meccanico (400 - 600 sp)/con sistemi cad-cat, con sistemi cad-cam, sistemi flessibili di produzione; H) comparto *edilizio costruzioni*: muratore strutturista (2400 qu), operatore di cantiere, tecnico d'impresa edile, tecnico procedure edilizie italiane e francesi, costruttore installatore di componenti architettonici (1200 qu)/serramenti in alluminio; I) comparto *alimentare*: tecnico lattiero caseario (1200 sp); L) comparto *energetico* tecnico ambiente energia e sicurezza (1000 sp)/auditing e normative, cicli produttivi e riutilizzo materiali; M) comparto *collaudo e controllo qualità*: tecnico del sistema di qualità (1000 sp), tecnico collaudo e controllo qualità (1100 sp), tecnico della programmazione e del controllo di qualità (1000 sp); N) comparto *abbigliamento*: operatore moda (1200 sp), stilista (500 sp); O) comparto *edilizio costruzioni*: restauratore edile, muratore strutturista (2400 qu), operaio edile (1200 qu), operatore del colore e arredo urbano (1200 qu); P) comparto *legno e affini*: addetto manutenzione manufatti lignei antichi (2400 qu), operatore manutenzione manufatti lignei antichi (800 sp), falegname (2400 qu)/ebanista, ebanista intagliatore, mobiliere, restauratore arredo ligneo; P) comparto *alimentare*: pasticciere (1000 qu); Q) comparto *artistico e tipico*: tecnico orologiaio (1200 qu)/riparatore, tappezziere in stoffa; R) comparto *servizi*: manutentore generico civile (1200 qu), installatore manutentore (1200 qu)/impianti idraulici civili, impianti di refrigerazione, montatore manutentore di sistemi videotecnici (1200 sp) manutentore di elettronica automobilistica (1200 sp). Settore Terziario: A) comparto *servizi amministrativi*: tecnico gestione commesse aziendali, operatore su macchine/elettroniche e computerizzate (600 qu), tecnico contabile analista e fiscale (600 sp), tecnico gestione aziendale (600 sp)/contabilità, bilancio e controllo, commercio internazionale, creazione d'impresa, impresa cooperativa, sistemi informativi, analisi e intermediazione finanziaria, contabilità generale, ufficio commerciale, marketing e vendite, tecnico gestione dell'impresa edile (400 sp), operatore settore assicurativo (600 sp)/produttore; B) com-

- l'elenco delle denominazioni per cui è previsto l'attestato di frequenza⁵²⁰;

parto *servizi di informatica gestionale*: tecnico di produzione elettronica testi e stenotipia michela (1200 sp), operatore d'ufficio automatizzato (1000 - 1200 qu), tecnico gestione aziendale informatizzata (1000 sp)/(la qualifica è standard, i seguenti indirizzi non sono standard contabilità industriale, analisi finanziaria, pianificazione e controllo, marketing, agenzia viaggi, tecnico linguaggio di programmazione (300 sp) 01 c/cobol, pascal, progettista software (2400 sp)/applicativi gestionali, di sistema, su sistemi telematici, applicativi, interfacce grafiche, sistemi distribuiti, sistemi informativi aziendali, di sistema ed applicativi distribuiti, elaborazione interfacce grafiche bi e tridimensionali; C) comparto *servizi ambientali* tecnico certificazione qualità agroalimentare (1200 sp), tecnico normative ambientali (400 sp), tecnico in sistemi informativi territoriali (1000 sp); D) comparto *servizi commerciali*: tecnico marketing e comunicazione (1000 sp) operatore marketing e comunicazione (600 qu), tecnico sviluppo relazioni commerciali internazionali (1000 sp), tecnico vendita mercato estero (1000 sp)/area francese, area inglese, segretario direzione commerciale (600 sp), redattore tecnico professionale (500 sp), tecnico pubbliche relazioni e ufficio stampa (1000 sp) arrangiamento e programmazione musicale; F) comparto della *cultura, comunicazione, informazione*: tecnico organizzazione meetings e congressi (1000 sp); G) comparto *servizi grafici e multimediale*: tecnico di computer graphics (1000 sp)/disegno e animazione, tecnico di archiviazione multimediale (900 sp). Settore Socio Sanitario e Pubblica Amministrazione: A) comparto *servizi amministrativi*: esperto in diritto nella pubblica amministrazione informatizzata (2400 sp), operatore pubblica amministrazione (600 sp)/contabilità stato ed enti locali; B) comparto *attività educative e culturali*: tecnico per il rilievo grafico e fotografico dei beni (800 sp)/architettonici, artistici, storici, archeologici; C) comparto *attività di erogazione servizi sanitari*: meccanici ortopedici ernisti (1500 qu), tecnico delle apparecchiature biomediche (1400 sp); D) comparto *attività di erogazione di servizi socioassistenziali*: animatore professionale (2400 sp) D.C.R. 31/7/95 n. 17 - educatore prima infanzia art. 17 L.r. 3/73; art. 1 L.r. 16/80 e D.G.R. conseguenti. Settore Turistico Alberghiero: A) comparto *attività turistiche*: tecnico di agenzia viaggi (1200 sp); B) comparto *servizi ristorazione*: tecnico gestione ristorazione collettiva (800 sp). Settore Agricoltura: A) comparto *colture e giardinaggio*: operatore di giardinaggio (500 qu)/floricoltura, ortocoltura, frutticoltura, operatore agricolo (450-600 qu)/ortofrutticoltura biologica, vivaista, vivaista (800 sp), addetto garden center (800 sp), operatore addetto alla sistemazione e manutenzione delle aree verdi (600 qu); B) comparto *agroalimentare*: tecnico gestione sistemi agricoli integrati (900 sp), operatore controllo di qualità (600 sp)/processi agroindustriali, ambiente e alimenti; C) comparto *forestazione*: operatore valorizzazione risorse territoriali (600 sp)/agricole collinari, forestali e montane. Settore Commercio: A) comparto *piccola distribuzione*: commesso addetto alle vendite (1200 qu)/vetrinista, addetto vendite (400 - 600 qu)/piccola distribuzione; B) comparto *grande distribuzione*: addetto vendite (400 - 600 qu)/grande distribuzione, operatore distribuzione commerciale (400 qu), aiuto banconiere (600 qu)/spaccio carne.

⁵²⁰ Preparazione al lavoro/01 pasticceria, 02 gelateria, 03 acconciatura, 04 tintostireria, 05 vendita, 06 servizi di agenzia, 07 elettromeccanica, 08 meccanica, 09 serramentistica, 10 macchine tessili, 11 restauro in legno, 12 lavorazione legno, 13 florovivaismo, 14 modellistica in legno, 15 motoristica, 16 carrozzeria, 17 riparazioni auto, 18 servizi alberghieri, 19 maglieria, 20 abbigliamento, 21 lattoniere, 22 gommista, 23 elettrauto, 24 riparazioni auto cicli motocicli, 25 tappezzeria, 26 carpenteria, 27 manutenzione civile, 28 installazione impianti elettrici, 29 banco bar e tavola fredda, 30 serigrafia - tipografia, 31 idraulica, 32 avicoltura, 33 decorazione ambienti, 34 servizi domestici, 35 macchine utensili, 36 panificazione, 37 manutenzione elettroidraulica, 38 pulizie industriali, 39 montaggio componenti, 40 servizi alla distribuzione, 42 confezioni, 43 servizi di ristorazione orientamento retravailler; conduzione di gru/primo modulo; restauro edile/primo modulo; operai edili in c.f.l.; gestione d'ufficio amministrativo di impresa edile, paghe e contributi, posa in opera piastrelle ceramica/primo modulo, alto perfezionamento musicale/01 viola, 02 violoncello, 03 contrabbasso, 04 pianoforte, 05 violino, 06 corno, 07 tromba, 08 percussioni, 09 flauto, 10 fagotto, 11 clarinetto, 12 oboe, introduzione al cad/3d/cam, 2d, conduzione/01 macchine utensili a c.n., 02 di robot, 03 di sistemi cam, 04 di impianti automatizzati; automazione di base; gestione della produzione; elementi operativi/01 alle m.u., 02 alle m.u. a c.n., 03 di officina meccanica, 04 di p.l.c., 05 linee di produzione; fondamenti di costruzioni meccaniche/01 serramentistica, 02 carpenteria, 03 saldatura, 04 montaggio macchine, 05 saldatura tubi; meccanica di base; fondamenti di manutenzione; elementi di costruzione e manutenzione arredo

- l’elenco dei moduli standard⁵²¹;
- l’elenco delle denominazioni dei corsi di preparazione alle patenti di mestiere⁵²²;
- l’elenco delle attività di formazione per portatori di handicap (lieve medio e medio grave)⁵²³ e per l’integrazione di portatori di handicap lieve e medio-lieve nei corsi ordinari⁵²⁴.

urbano; metodologia controllo qualità meccanica; strumenti per la qualità aziendale; gestione qualità aziendale; elementi lavorazione legno; installazione impianti/01 elettrici civili, 02 telefonici interni; aggiornamento tecniche lavorazione carni suine; saldatura/01 elettrica, 02 mig – mag, 03 tig; controlli non distruttivi; fondamenti degli impianti elettrici/01 civili, 02 industriali; manutenzione degli impianti elettrici/01 civili, 02 industriali, manutenzione civile/01 impianti idraulici, termoidraulica, elettronica di base (componentistica relativa), aggiornamento tecnologico/01 settore tessile, 02 controllo e garanzia della qualità, 03 elettronica aggiornamento nel ruolo/01 assistente capo reparto, confezioni/01 modellismo su computer, tecniche di editoria elettronica per la stampa, tecnologie cad/01 elettrico, 02 edile, 03 modellazione solida e rendering, 05 meccanico, 06 architettonico, 07 2d; tecnologie meccaniche/01 con sistemi cad-cat, 02 con sistemi cad-cam, 04 con sistemi a c.n.; presentazione dinamica di modelli/01 3d studio; progettazione meccanica/01 con sistemi cad; manutenzione impianti/01 automatizzati, 02 p.l.c.; tecnologie per sistemi con p.l.c.; tecnologie per impianti elettropneumatici; introduzione al sistema di qualità/01 piccola media impresa, programmazione/01 di m.u. a c.n., 02 software p.l.c.; elettronica auto; manutenzione di bruciatori; taglio cucito/01 costumista tradizionale; tappezzeria mobili antichi; schedatura tessili antichi; manutenzione impianti ascensori e montacarichi; montaggio e riparazione di biciclette; aggiornamento sul restauro di orologeria storica; tecniche settore assicurativo/01 produzione, lingua inglese/01 livello base. 02 livello avanzato, 03 tecnico; aggiornamento / 01 amministrativo, 02 tecnico commerciale, 03 diritto del lavoro, 04 linguistico, 05 contabilità, 06 bilancio, 07 gestione sistemi multitastiera reti locali, 10 macchine tessili, tecniche certificazione di prodotto, gestione cooperative; sviluppo competenze aziendali/01 analisi di bilancio, 02 contabilità industriale, 03 controllo del budget, 04 controllo di gestione, 05 contabilità azienda artigiana, 06 gestione, elementi operativi su p.c.; master pianificazione territoriale e mercato immobiliare; elementi di informatica/01 automazione d’ufficio, 02 elaborazione testi, utilizzo di pacchetti applicativi su p.c./01 editoria da tavolo, 02 automazione d’ufficio, 03 contabilità, 04 ambiente windows, 05 controllo di gestione, 06 progettazione e design d’interni, 07 elaborazione grafica, 08 elaborazione dati, 09 archiviazione dati, gestione trattamento rifiuti aziendali; master in ingegneria ambientale; linguaggi di programmazione/01 c, 02 clipper, 03 ambiente windows, 04 visual basic, 05 object oriented; gestione e organizzazione d’ufficio con sistemi informatici, aggiornamento professionale per danzatori/01 classico, 02 contemporaneo, 03 jazz; formazione per attori; cucina per mense scolastiche; manutenzione macchine agricole; giardinaggio e floricoltura; autocertificazione c.e. macchine industriali.

⁵²¹ Utilizzo di pacchetti applicativi su p.c. / fogli elettronici (150 ore), elaborazione testi (200 ore), data base (150 / 200 ore), fatturazione (150 ore)

⁵²² Saldatore patentato/01 su lamiera (UNI 4634), 02 su tubi (UNI 4633), 04 su tubi (UNI 6918), 05 su tubi (OSSIGAS - UNI 5770/66), 06 su tubi INOX (TIG - UNI 6917/71), 07 su tubi (TIG - UNI 6548/69), 08 su lamiera (MAG - UNI 7710) 10 EN 287; conduttore generatori di vapore/II grado, I grado; conduttore impianti termici.

⁵²³ Formazione specifica rivolta a soli portatori di handicap lieve, medio e medio-grave: corso per disabili con scuola di stato (800 Qualifica o Frequenza con profitto), propedeutico alla Formazione Professionale (500 - 800 Frequenza), prelaborativo (2400 Frequenza o Frequenza con profitto) formazione al lavoro (1200 - 2400 Frequenza con profitto) avvio al lavoro (800 - 1200 Frequenza con profitto). Le tre “Frequenze con profitto” prevedono i seguenti indirizzi: 01 Aiutante idraulico, 02 Aiuto magazziniere impiantista, 03 Saldatore al banco, 04 Aiutante meccanico d’auto, 05 Aiutante di segreteria, 06 Aiuto magazziniere con mansioni operative e contabili, 07 Aiutante centro stampa, 08 Aiuto operatore di macchine utensili, 09 Aiutante manutentore di aree verdi, 10 Cucitore, 11 Ausiliario della confezione, 12 Aiutante servizi bar e ristorazione, 13 Aiutante servizi di pulizia, 14 Addetto ai servizi preparatori alla vendita.

⁵²⁴ Tali allievi possono conseguire la qualifica relativa al corso in cui sono inseriti o in subordine

Nello scorrere le innumerevoli denominazioni si ha l'idea della grande pervasività della FP. Specularmente vi ritroviamo tutte le tipologie di operazioni professionali del sistema produttivo.

La Tabella 44 propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macro settore e comparto professionale. Nel 1995-96 sono stati realizzati 181 corsi in più rispetto al 1990-91. Forti le variazioni tra macro settori: l'agricoltura passa da 467 corsi a 33, facendo registrare un decremento di 434 interventi, mentre l'industria aumenta di 225 unità e il terziario di 390. Queste variazioni determinano anche un forte cambiamento nel peso di ciascun comparto: il settore agricolo passa dal 36,6% ad un irrilevante 0,2; l'industria e l'artigianato aumentano di 10 punti, mentre il terziario addirittura di oltre 23 punti percentuali. I cambiamenti tra macrosettori si riflettono anche nel cambiamento dei rapporti tra comparti, ma con evidenze minori: nei due anni formativi presi in considerazione, infatti, se non si tiene conto dell'agricoltura, le prime quattro posizioni sono sempre mantenute dagli stessi comparti. Nell'ordine: meccanica e metallurgia, elettricità ed elettronica, lavori d'ufficio e informatica. Insieme nel 1990-91 erano 718 e rappresentavano il 55% dell'intero volume corsale, nel 1995-96 diventano 955 pari al 65% dell'intero volume corsuale programmato. Tra gli altri comparti gli aumenti più significativi sono registrati dall'artigianato artistico (da 9 a 75) dai servizi socio-educativi (da 4 a 68) da acconciatura estetica (da 0 a 41) dal turismo (da 3 a 44) dall'edilizia (da 3 a 41). Il comparto che ha fatto registrare il maggiore aumento è stato quello dei lavori d'ufficio; aumento in valori assoluti di 137 corsi, in valori relativi del 189%. Comunque anche gli altri comparti nell'a.f. 1995-96 fanno registrare aumenti, anche se contenuti. Infatti, tutti aumentano, ad esclusione dell'agricoltura. Per quanto riguarda, invece, la variabile "tipologia formativa" gli aumenti riguardano sia il primo (+29) che il secondo livello (+33), ma soprattutto le attività destinate agli adulti (+ 595). L'unico saldo negativo riguarda i corsi speciali che diminuiscono nel 1995-96 rispetto al 1990-91 di 472 unità.

una delle frequenze con profitto previste dal corso stesso, come da elenco seguente: A) Denominazione qualifica: Impiantista termoidraulico, Costruttore di carpenteria e saldatura, Costruttore al banco con ausilio di M.U., costruttore su M.U., Meccanico d'auto, Addetto al settore grafico, Addetto lavori d'ufficio ind. Automazione d'ufficio. Addetto lavori d'ufficio, Giardiniere, Operatore dell'abbigliamento ind. Confezioni artigianali, Operatore dell'abbigliamento ind. Confezioni industriali, Addetto sala/bar; B) Denominazione frequenza con profitto Aiutante idraulico, Aiuto magazziniere impiantista, Saldatore al banco, Saldatore al banco, Aiuto operatore su macchine utensili, Aiuto operatore su macchine utensili, Aiutante meccanico d'auto Aiutante centro stampa, Aiutante di segreteria, Aiuto magazziniere con mansioni operative contabili, Aiutante manutentore di aree verdi, Cucitore, Ausiliario della confezione, Aiutante servizi bar e ristorazione.

Tabella n. 44 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (aa.ff. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 2 | 18 | 0 | 1 | 0 | 11 | 465 | 3 | 467 | 33 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 440 | 362 | 28 | 107 | 15 | 243 | 34 | 30 | 517 | 742 |
| Meccanica metallurg. | 268 | 178 | 23 | 62 | 7 | 110 | 22 | 3 | 320 | 353 |
| Elettricità elettronica | 124 | 107 | 3 | 14 | 3 | 38 | 8 | 9 | 138 | 168 |
| Chimica | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Edilizia | 2 | 1 | 0 | 15 | 0 | 25 | 0 | 0 | 3 | 41 |
| Legno mobili arreda. | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 2 | 3 | 8 |
| Grafica fotogr. cartot. | 14 | 16 | 1 | 11 | 1 | 25 | 2 | 3 | 18 | 56 |
| Alimentare | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 3 | 0 | 0 | 4 | 9 |
| Tessile | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Abbigliam. calzature | 22 | 14 | 0 | 2 | 0 | 7 | 0 | 0 | 22 | 23 |
| Artigianato artistico | 9 | 31 | 0 | 2 | 0 | 29 | 0 | 13 | 9 | 75 |
| TERZIARIO | 131 | 222 | 148 | 101 | 6 | 362 | 25 | 16 | 311* | 701 |
| Acconciatura estetica | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 0 | 41 |
| Turismo | 0 | 19 | 3 | 10 | 0 | 15 | 0 | 0 | 3 | 44 |
| Spettacolo | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Lavori ufficio | 33 | 103 | 50 | 39 | 2 | 135 | 13 | 13 | 153 | 290 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ristorazione | 28 | 44 | 0 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 29 | 52 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Attività promoz. pub. | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 9 |
| Distribuzione comm. | 0 | 11 | 0 | 2 | 1 | 5 | 0 | 0 | 1 | 31 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| Ecologia e ambiente | 4 | 2 | 2 | 6 | 0 | 4 | 0 | 0 | 6 | 12 |
| Informatica | 8 | 12 | 92 | 38 | 3 | 92 | 3 | 2 | 107 | 144 |
| Beni culturali | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Servizi socio-educativi | 0 | 7 | 0 | 1 | 0 | 59 | 4 | 1 | 4 | 68 |
| Varie | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 5 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 573 | 602 | 176 | 209 | 21 | 616 | 521 | 49 | 1295 | 1476 |

* Per n. 1 corso non è desumibile dai Piani la tipologia formativa

Prospetto n. 43 - Quadro delle qualifiche/specializzazioni e relativi indirizzi

| SETTORE INDUSTRIA | | | |
|--|------|-----------------------------|------|
| COMPARTO METALMECCANICO | | | |
| prima annualità qualifica | ore | seconda annualità qualifica | ore |
| Costruttore al banco con ausilio di M.U. | 1200 | Attrezzista | 1200 |
| | | Montatore manutentore | 1200 |
| Costruttore di carpenteria e saldatura | 1200 | Carpentiere | 1200 |
| | | Saldatore | 1200 |
| Costruttore su M.U. | 1200 | Fresatore | 1200 |
| | | Tornitore | 1200 |
| specializzazioni | ore | | |
| Attrezzista stampista | 1200 | | |
| Operatore stampi per lamiera | 600 | | |

(Segue)

(Segue)

| COMPARTO ELETTRONICO | | | |
|---|----------------------------------|------------|--|
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore specializzato su sistemi | | | |
| – telecomunicazione via cavo e antenna | | 1200 | |
| – elaborazione dati e segnali | | 1200 | |
| – elettronici di comando e controllo | | 1200 | |
| Tecnico progettista di sistemi a microprocessori | | 1200 | |
| COMPARTO Elettromeccanico | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> <i>ore</i> |
| Impiantista civile e industriale | | 1200 | Impiantista civile e industriale 1200 |
| Montatore manutentore sistemi comando e controllo | | 1200 | Montatore manutentore sistemi comando e controllo 1200 |
| COMPARTO TESSILE | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> <i>ore</i> |
| Operatore tessile polivalente | | 1200 | Operatore tessile polivalente 1200 |
| COMPARTO ABBIGLIAMENTO | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> <i>ore</i> |
| Operatore dell'abbigliamento | | 1200 | Confezioni industriali 1200 |
| COMPARTO GRAFICO | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> <i>ore</i> |
| Addetto al settore grafico | | 1200 | Allestimento e confezione 1200 |
| | | | Preformatura e formatura 1200 |
| | | | Stampa 1200 |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | <i>specializzazioni</i> <i>ore</i> |
| Operatore settore grafico | | 600 | Editor fotocomposizione 1200 |
| | | | Editor scannerista 1200 |
| | | | Formatore offset 1200 |
| | | | Stampatore offset 1200 |
| | | | Legatore 1200 |
| | | | Editor multimediale 1200 |
| | | | Editor visualizer 1200 |
| COMPARTO INFORMATICA INDUSTRIALE | | | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore Cad | | 400 | |
| – meccanico | | | |
| – edile architettonico | | | |
| – elettrico-elettronico | | | |
| Tecnico sistemi CAD | | 4/600 | |
| Tecnico di produzione con sistemi CAD-CAM | | 4/600 | |
| Tecnico progettista con sistemi CAD-CAM | | 1200 | |
| – meccanico | | | |
| – carrozzeria | | | |
| – stampi per carrozzeria | | | |
| COMPARTO AUTOMAZIONE INDUSTRIALE | | | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Manutentore programmatore di impianti con PLC | | 3/600 | |
| Manutentore sistemi automatici | | 1200 | |
| Operatore di macchine e sistemi automatici | | 1200 | |

(Segue)

(Segue)

| COMPARTO INFORMATICA INDUSTRIALE | | | |
|--|------|---|------|
| <i>specializzazioni</i> | | <i>ore</i> | |
| Operatore Cad | | | |
| – meccanico | | 400 | |
| – edile architettonico | | | |
| – elettrico-elettronico | | | |
| Tecnico sistemi CAD | | 4/600 | |
| Tecnico di produzione con sistemi CAD-CAM | | 4/600 | |
| Tecnico progettista con sistemi CAD-CAM | | | |
| – meccanico | | 1200 | |
| – carrozzeria | | | |
| – stampi per carrozzeria | | | |
| COMPARTO AUTOMAZIONE INDUSTRIALE | | | |
| <i>specializzazioni</i> | | <i>ore</i> | |
| Manutentore programmatore di impianti con PLC | | 3/600 | |
| Manutentore sistemi automatici | | 1200 | |
| Operatore di macchine e sistemi automatici | | 1200 | |
| SETTORE ARTIGIANATO | | | |
| COMPARTO ARTISTICO E TIPICO | | | |
| <i>prima annualità qualifica</i> | | <i>seconda annualità qualifica</i> | |
| Lapideo | 1200 | Lapideo | 1200 |
| Addetto oreficeria | 1200 | Orafo | 1200 |
| | | Incassatore | 1200 |
| <i>specializzazioni</i> | | <i>ore</i> | |
| Orafo progettista | | | |
| COMPARTO ABBIGLIAMENTO | | | |
| <i>prima annualità qualifica</i> | | <i>seconda annualità qualifica</i> | |
| Operatore dell'abbigliamento | 1200 | Confezione artigianale | 1200 |
| | | Tessitura | 1200 |
| Addetto oreficeria | 1200 | Orafo | 1200 |
| | | Incassatore | 1200 |
| <i>specializzazioni</i> | | <i>ore</i> | |
| Orafo progettista | 1200 | | |
| COMPARTO SERVIZI | | | |
| <i>prima annualità qualifica</i> | | <i>seconda annualità qualifica</i> | |
| Elettrauto | 1200 | Elettrauto | 1200 |
| Meccanico auto | 1200 | Meccanico auto | 1200 |
| Montatore manutentore impianti ascensore e montacarichi | 1200 | Montatore manutentore impianti ascensore e montacarichi | 1200 |
| Montatore riparatore radio TV | 1200 | Montatore riparatore radio TV | 1200 |
| Estetista | | | |
| L. 4 gennaio 1990 n. 1; L.R. 9 dicembre 1992 n. 54; D.G.R. n. 39/23855 del 22/3/1993; D.M. n. 352 del 21/3/1994. | | | |
| Durata: corso biennale, 1800 ore più prova finale | | | |
| Corso di specializzazione, 900 ore più prova finale | | | |
| Corso di 300 ore con requisiti di ingresso, più prova finale | | | |

(Segue)

(Segue)

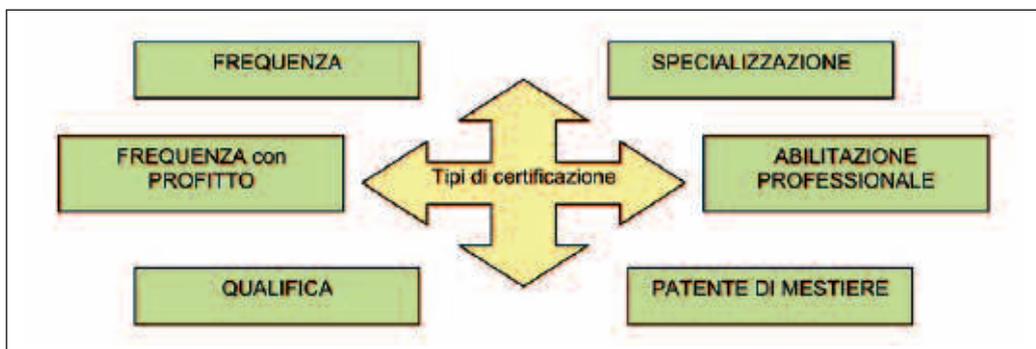
| SETTORE TERZIARIO | | | |
|--|----------------------------------|------------|------------------------------------|
| COMPARTO SERVIZI AMMINISTRATIVI | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> |
| Adetto lavori d'ufficio | | 1200 | <i>ore</i> |
| | | | Acquisto vendite 1200 |
| | | | Amministrazione del personale 1200 |
| | | | Contabile 1200 |
| Centralinista | | 1200 | Automazione d'ufficio 1200 |
| | | | Su sistemi informatici 600 |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore dei servizi gestionali | | 600 | |
| - Commercio internazionale | | | |
| - Contabilità bilancio e controllo | | | |
| - Contabilità generale | | | |
| - Amministrazione del personale | | | |
| - Fiscale | | | |
| - Assicurativo | | | |
| COMPARTO SERVIZI DI INFORMATICA GESTIONALE | | | |
| | <i>prima annualità qualifica</i> | <i>ore</i> | <i>seconda annualità qualifica</i> |
| Operatore su personal computer | | 4/600 | <i>ore</i> |
| Automazione d'ufficio | | | |
| Dattilografo addetto alla videoscrittura | | 600 | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| - Tecnico di sviluppo software | | 1000/ | |
| Basic (Ex Programmatore E.D.P. Cobol, Dbiii, Linguaggio IV Generazione, Pascal, Rpg, Clipper, Oracle, Dbiv, Sql, Contabile, Data Base, Visual Basic, C, Access, Visual C, Visual Object, Ambiente As/400 | | 1200 | |
| Tecnico gestione aziendale informatizzata | | 1000 | |
| - Automazione d'ufficio | | | |
| - Contabilità generale | | | |
| - Amministrazione del personale | | | |
| - Piccola e media impresa | | | |
| - Budget e controllo di gestione | | | |
| - Fiscale | | | |
| - Editoria da tavolo | | | |
| - Commercio internazionale | | | |
| Tecnico di segreteria automatizzata | | 1000 | |
| COMPARTO SERVIZI GRAFICI E MULTIMEDIALI | | | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore comunicazione visiva | | 600 | |
| COMPARTO SERVIZI COMMERCIALI | | | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore marketing | | 600 | |
| - Servizi Agenzia viaggi | | | |
| - Servizi Promozione turistica | | | |
| - Servizi reception e segreteria organizzativa | | | |
| - Servizi vendite | | | |
| COMPARTO SERVIZI AMBIENTALI | | | |
| | <i>specializzazioni</i> | <i>ore</i> | |
| Operatore servizi ambientali | | 600 | |
| - Gestione e recupero del territorio | | | |
| - Monitoraggio e analisi inquinanti | | | |
| - Gestione agro ecosistemi | | | |
| - Gestione impianti di trattamento | | | |

(Segue)

(Segue)

| SETTORE SOCIO SANITARIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE | | | |
|--|-----------------------------------|--|--|
| COMPARTO ATTIVITÀ DI EROGAZIONE DI SERVIZI SOCIOASSISTENZIALI | | | |
| Qualifica | ore | | |
| Assistente domiciliare e dei servizi tutelari D.C.R. n. 17 - 13219 del 31/7/95 | 900 | | |
| SETTORE AGRICOLTURA | | | |
| COMPARTO COLTURE E GIARDINAGGIO | | | |
| Giardiniere | prima annualità qualifica 1200 | seconda annualità qualifica Ortofrutticoltore Floricoltore | ore 1200 1200 |
| COMPARTO AGROALIMENTARE | | | |
| Operatore valorizzazione filiere agroalimentari: - Vitivinocoltura - Cerealicoltura - Zootecnia | specializzazione 600 | seconda annualità qualifica | ore ore |
| SETTORE TURISTICO - ALBERGHIERO | | | |
| COMPARTO SERVIZI ALBERGHIERI | | | |
| Addetto cucina | prima annualità qualifica 1200 | Addetto cucina | seconda annualità qualifica ore 1200 |
| Addetto sala/bar | 1200 | Addetto sala/bar | 1200 |
| COMPARTO SERVIZI RISTORAZIONE | | | |
| Addetto alla ristorazione | prima annualità qualifica 1200 | Addetto cucina | seconda annualità qualifica ore 1400 |
| Operatore conduzione servizi ristorativi | specializzazioni 600 | | |

Figura n. 83 - Certificazioni rilasciate al termine degli interventi formativi



A seguito di questi spostamenti in valori assoluti, il peso delle singole tipologie si modifica come da Grafico 61. Mentre il primo e il secondo livello mostrano delle variazioni contenute (-3,5% I livello, +0,5% II livello) la Formazione per adulti fa un balzo impressionante di circa 40 punti a detrimento, soprattutto, dei corsi speciali che invece regrediscono di circa 37 punti. Tra i 1476 corsi dell'a.f. 1995-96 occorre menzionare anche 13 corsi programmati per varie qualifiche e nei diversi comparti pro-

duttivi da realizzarsi in collaborazione tra Scuola e Formazione Professionale. Secondo quanto stabilito dall'intesa del luglio 1992 tra Direzione tecnica del MPI e Regione Piemonte, questi corsi sono destinati a persone adulte, occupate o disoccupate, prive di qualificazione o con bassi livelli di scolarità, a forte rischio emarginazione a causa delle nuove dinamiche del mercato del lavoro. L'integrazione con il sistema scolastico prevede la possibilità, al termine del biennio di formazione, sia di ottenere la qualifica di primo livello, sia di proseguire gli studi inserendosi al terzo anno degli istituti tecnici. Tali corsi sono caratterizzati da contenuti innovativi, con interventi di orientamento e di rimotivazione, riconoscimento di crediti maturati in esperienze formative o lavorative, flessibilità organizzativa nella creazione di moduli⁵²⁵. La distribuzione dei corsi per Provincia riflette sostanzialmente il numero di abitanti di ciascuna; una parziale discrepanza tra la Provincia di Torino, che da sola conta la metà della popolazione regionale e il numero dei corsi assegnati (poco più del 40%).

Gráfico n. 60 - *Variatione del peso delle tipologie formative*

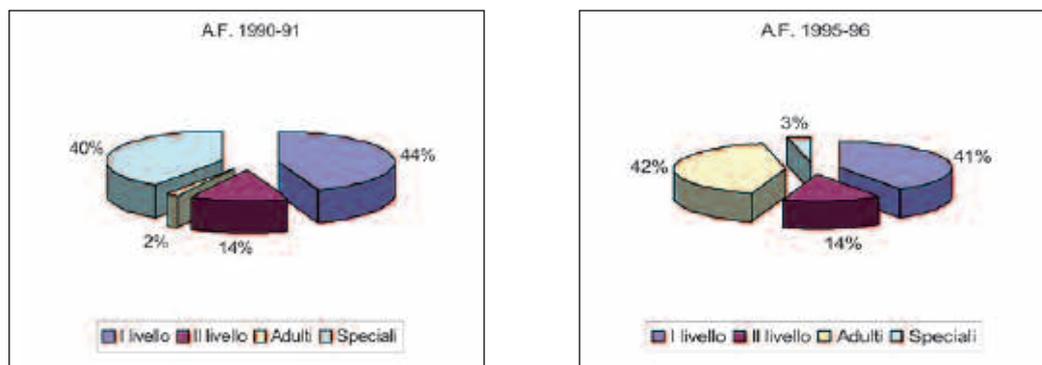
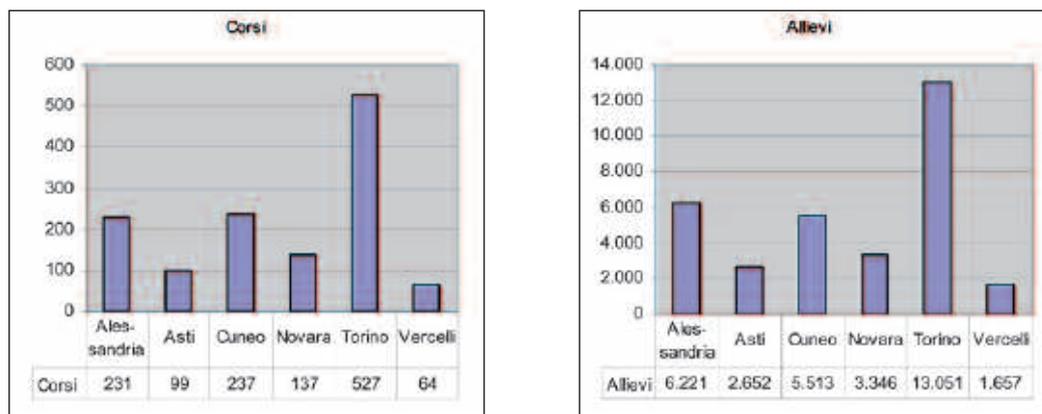


Gráfico n. 61 - *Distribuzione corsi e allievi per Provincia*



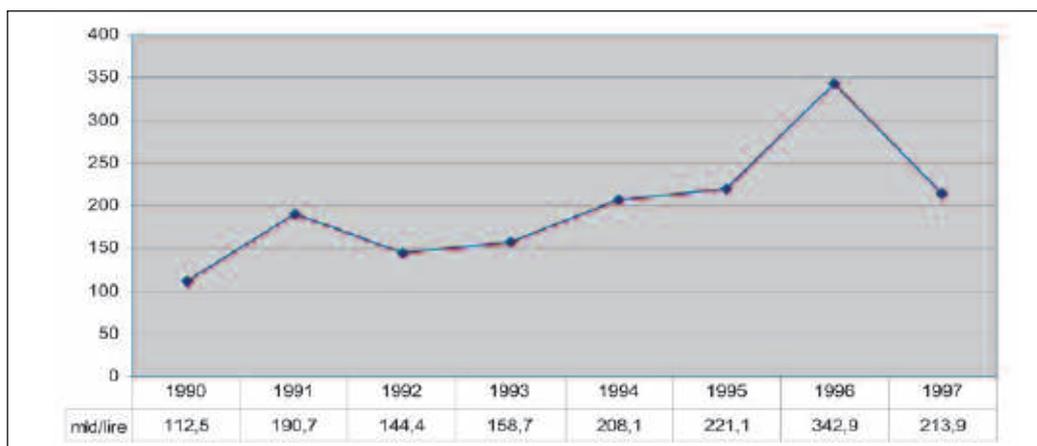
⁵²⁵ Cfr. *Rapporto Isfol*.

I 32.440 allievi del 1990-91 rappresentano l'1,08% della popolazione attiva (14-60); i 12.907 allievi della prima qualificazione rappresentano l'8,7% della leva dei 14-16enni⁵²⁶.

Tabella n. 45 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 11 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 82 | 427 | 0 | 0 | 509 |
| - enti pubblici | 16 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| - enti privati | 66 | 427 | 0 | 0 | 493 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 93 | 427 | 0 | 0 | 520 |

Grafico n. 62 - Spesa per la Formazione Professionale secondo i bilanci regionali di previsione (di competenza; aa. 1990-1997)



Il numero dei CFP (93) sta ad indicare un livello di strutturazione del settore; il rapporto tra CFP e sedi occasionali (18 a 82%), invece ci consegna l'immagine di una Formazione Professionale regionale molto delocalizzata nella struttura.

Il 12% dei CFP sono regionali; del restante 88% tre su quattro sono del privato sociale. Un privato sociale che può contare su tutti gli Enti maggiori su scala nazionale, sia di estrazione sindacale che di ispirazione cristiana. L'Ente con il maggior

⁵²⁶ La popolazione attiva ammontava a 2.839.209, i 14-16enni a 159.372. Cfr. Geo-demoista.it, Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

numero di CFP è l'ENAIP delle ACLI con 13 sedi; seguono il CIOFS delle Salesiane con 11, il CNOS-FAP dei Salesiani e lo IAL della CISL con 7. Per quanto riguarda il volume di corsi assegnato la classifica precedente subisce delle variazioni. L'ENAIP è sempre l'Ente più presente con 144 corsi, seguito dallo IAL con 115, il CNOS-FAP con 59 e il CIOFS con 54. Considerevole la presenza della Casa di Carità Arti e Mestieri che pur disponendo di sole tre sedi⁵²⁷ realizza un volume corsuale elevato (73 corsi assegnati) e, anche se in minor misura, dell'ENGIM dei Padri Giuseppini del Murialdo (2 CFP con 19 corsi).

⁵²⁷ Negli Anni '90 l'Ente si espanderà anche nelle sedi di Torino "Città dei Ragazzi" (1995), di Ivrea e Novi Ligure (1997) e di Susa (1998), oltre quelle di Torino, Corso Brin e Grugliasco.

8.4. Regione Liguria



Fino al novembre del 1993 la legge organica di riferimento del settore rimane la L. reg. n. 27/79.

Una longevità normativa sorprendente se si considera che la n. 27 è stata approvata prima della Legge quadro nazionale. La nuova norma sul sistema formativo regionale è contenuta nel titolo terzo di un provvedimento legislativo, la L. reg. n. 52 del 5 novembre 1993, che non tratta solo di Formazione Professionale ma di tutti gli strumenti della politica attiva del lavoro, come peraltro lascia intuire la denominazione del provvedimento stesso: *Disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro*⁵²⁸.

Gli strumenti che attuano la politica del lavoro (il monitoraggio dell'attività produttiva e dell'occupazione, l'orientamento professionale, la Formazione Professionale, la promozione occupazionale) hanno un'unica gestazione programmatica che si concretizza in un unico atto: il Piano triennale delle politiche del lavoro, da approvarsi entro il 31 marzo precedente la scadenza del triennio ed aggiornabile annualmente in tutto o in parte in relazione alla verifica dei risultati raggiunti e/o degli eventuali mutamenti socio economici e/o delle risorse finanziarie disponibili.

La Giunta regionale nell'elaborazione del Piano si avvale del Comitato regionale per la formazione⁵²⁹ che ha il "compito di formulare proposte e pareri sul programma triennale sui suoi aggiornamenti e sui piani annuali delle singole Province nonché quando necessario su problemi che emergono nel corso dell'attuazione degli stessi". Nel processo programmatico è importante anche il ruolo della Provincia. Infatti, per quanto riguarda il Piano triennale, fornisce alla Regione "analisi di valutazione", frutto di consultazioni con le Organizzazioni Sindacali, datoriali e dei lavoratori e delle Camere di Commercio e, per l'orientamento, dei Distretti scolastici e delle Università. Mentre l'elaborazione e l'approvazione del Piano annuale (entro il 30 giugno di ogni anno) sono di pertinenza della Provincia, sentite preventivamente le Organizzazioni Sindacali imprenditoriali e dei lavoratori⁵³⁰. La Legge, inoltre, per

⁵²⁸ Che verrà sostituita, almeno per quanto riguarda la Formazione Professionale, con la L. reg. n. 28 dell'11 maggio 2009 *Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*, B.U.R. LIGURIA, n. 8 del 20 maggio 2009.

⁵²⁹ Composto dall'assessore regionale e dagli assessori provinciali competenti, da rappresentanti della Commissione regionale per l'impiego e da esperti designati dal Consiglio.

⁵³⁰ Cfr. art. 18, "Piani annuali di formazione professionale 1. Sulla base del programma triennale e dei suoi eventuali aggiornamenti [...] la provincia elabora e approva sentite preventivamente le organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei lavoratori il piano annuale di formazione professionale. 2. Il piano contiene: a) l'elenco dei corsi con l'indicazione di quelli al termine dei quali viene rilasciato l'attestato di qualifica; b) la definizione dei corsi e la durata dei cicli formativi; c) l'indicazione per i corsi che proseguono oltre l'esercizio finanziario dei fondi necessari alla prosecuzione distinguendo quelli che fanno carico al bilancio in corso da quelli che devono trovare allocazione nel bilancio successivo; d) i programmi di attività formative svolte in collaborazione con la scuola pubblica; e) i programmi per l'aggiornamento e la riqualificazione del personale; f) il programma delle iniziative

dare un supporto scientifico alla programmazione prevede “il monitoraggio dell’attività produttiva e dell’occupazione”, realizzato da un Osservatorio regionale sul mercato del lavoro⁵³¹. Gli articoli della Legge che parlano di questa struttura rappresentano una riscrittura della L. reg. n. 20/84 che istituiva tale organismo tecnico quasi dieci anni prima⁵³². L’Osservatorio del mercato del lavoro è una “struttura organizzativa regionale”, la cui attività tecnico-scientifica è indirizzata e coordinata da un apposito Comitato (presieduto dall’Assessore regionale competente e composto da rappresentanti dell’Unione regionale delle camere di commercio, dell’ISTAT, dell’INPS dal direttore dell’Ufficio regionale del lavoro da esperti competenti in discipline economiche-statistiche e in discipline giuridiche del lavoro indicati dall’Università ed esperti designati dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei lavoratori. Entro il 15 novembre di ogni anno la Giunta regionale approva il piano di lavoro dell’Osservatorio relativo all’anno successivo ed entro il 31 marzo presenta al Consiglio regionale una relazione sull’attività svolta nell’anno precedente e su quella prevista nel piano di lavoro per l’anno in corso. Abbiamo affermato che i modelli di Osservatorio del mercato del lavoro si possono distinguere a seconda del tipo di programmazione che sono chiamati a supportare dalla Legge che li istituisce. In altri termini, la raccolta, sistematizzazione e analisi dei dati e delle informazioni è funzionale alla programmazione della Formazione Professionale e orientamento (primo modello), o alla programmazione delle politiche del lavoro (secondo modello) o della programmazione socio economica? Quello della Regione Liguria appartiene senz’altro alla seconda tipologia. Per quanto riguarda il processo gestionale la nuova Legge ligure non presenta novità. Le soluzioni prospettate per i soggetti che possono proporre-realizzare attività formative si muovono rigorosa-

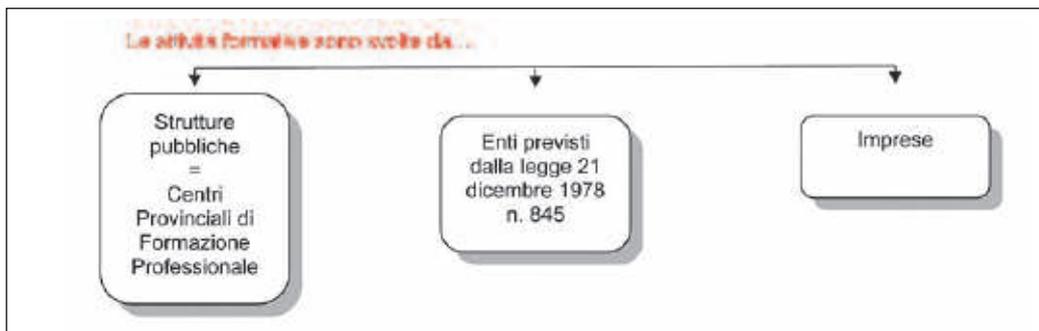
di sperimentazione e di innovazione didattica. 3. Nella definizione dei profili si tiene conto dei contratti collettivi di lavoro e delle disposizioni comunitarie. 4. La provincia può contribuire con proprie risorse al finanziamento delle iniziative corsuali contemplate dal programma triennale e può finanziare ulteriori corsi inseriti nel piano annuale. 5. Il piano può essere modificato nel corso dell’anno cui si riferisce per sopravvenute esigenze. 6. Entro novanta giorni dall’approvazione del programma triennale le province approvano il piano annuale. I successivi piani annuali compresi nel triennio sono approvati dalle province entro il 30 giugno. Entro novanta giorni dall’approvazione degli aggiornamenti o delle modificazioni del piano triennale le Province approvano le corrispondenti modifiche al piano annuale. Il piano annuale ed i suoi aggiornamenti immediatamente dopo l’approvazione sono inviati alla Regione per gli adempimenti di competenza”.

⁵³¹ Cfr. art. 8, comma 1 (Compiti dell’Osservatorio). L’Osservatorio ha i seguenti compiti: a) svolgere analisi sullo stato e sulle tendenze dei diversi settori della produzione e dei servizi in relazione al volume ed alle tipologie dell’assorbimento di occupazione nel breve, medio e lungo periodo anche con particolari approfondimenti sulle aree produttive particolarmente importanti per l’economia regionale; b) individuare i mutamenti in atto o prevedibili nelle professionalità e nella composizione quantitativa e qualitativa della forza lavoro anche con riguardo al Mercato unico Europeo; c) accertare ed aggiornare costantemente l’andamento delle iscrizioni e della conclusione dei corsi nella Scuola dell’obbligo nella Scuola Media superiore e nell’Università; d) studiare, promuovere e gestire specifici progetti di ricerca su particolari aree del mercato del lavoro.

⁵³² Cfr. L. reg. n. 20 del 28 marzo 1984 *Istituzione dell’Osservatorio regionale sul mercato del lavoro*, in B.U.R. LIGURIA, n. 16 del 18.4.1984. Non si comprende perché la L. reg. n. 52/93 parla di “istituzione” (cfr. art. 7) di un Osservatorio, quando questo era stato “istituito” (cfr. art. 2) con la L. reg. n. 20/84.

mente all'interno delle previsioni della Legge quadro (cfr. Fig. n. 84): a) strutture pubbliche (che, con la delega alle Province, diventano Centri provinciali per la Formazione Professionale); b) Enti, iscritti in un Albo regionale a seguito dell'accertamento di requisiti predefiniti e che sostanzialmente sono quelli della L. n. 845/1978; c) imprese. La maggiore novità introdotta dalla L. reg. n. 52/93 è l'istituto della delega. Il soggetto delegato è la Provincia. Nella legislazione regionale ci sono due tendenze rispetto all'ampiezza della delega⁵³³. Una prima prospettiva si caratterizza per un forte accento sul momento sub-regionale con una dilatazione dell'istituto sia sul versante della programmazione, sia sul versante gestionale, sia su quello amministrativo-procedurale. Un secondo orientamento limita le deleghe alla gestione dei Centri di Formazione Professionale pubblici, mentre i soggetti sub-regionali destinatari delle delega partecipano al processo di programmazione soprattutto in termini di pareri e proposte.

Figura n. 84 - *Soggetti gestionali (L. reg. n. 52/93)*

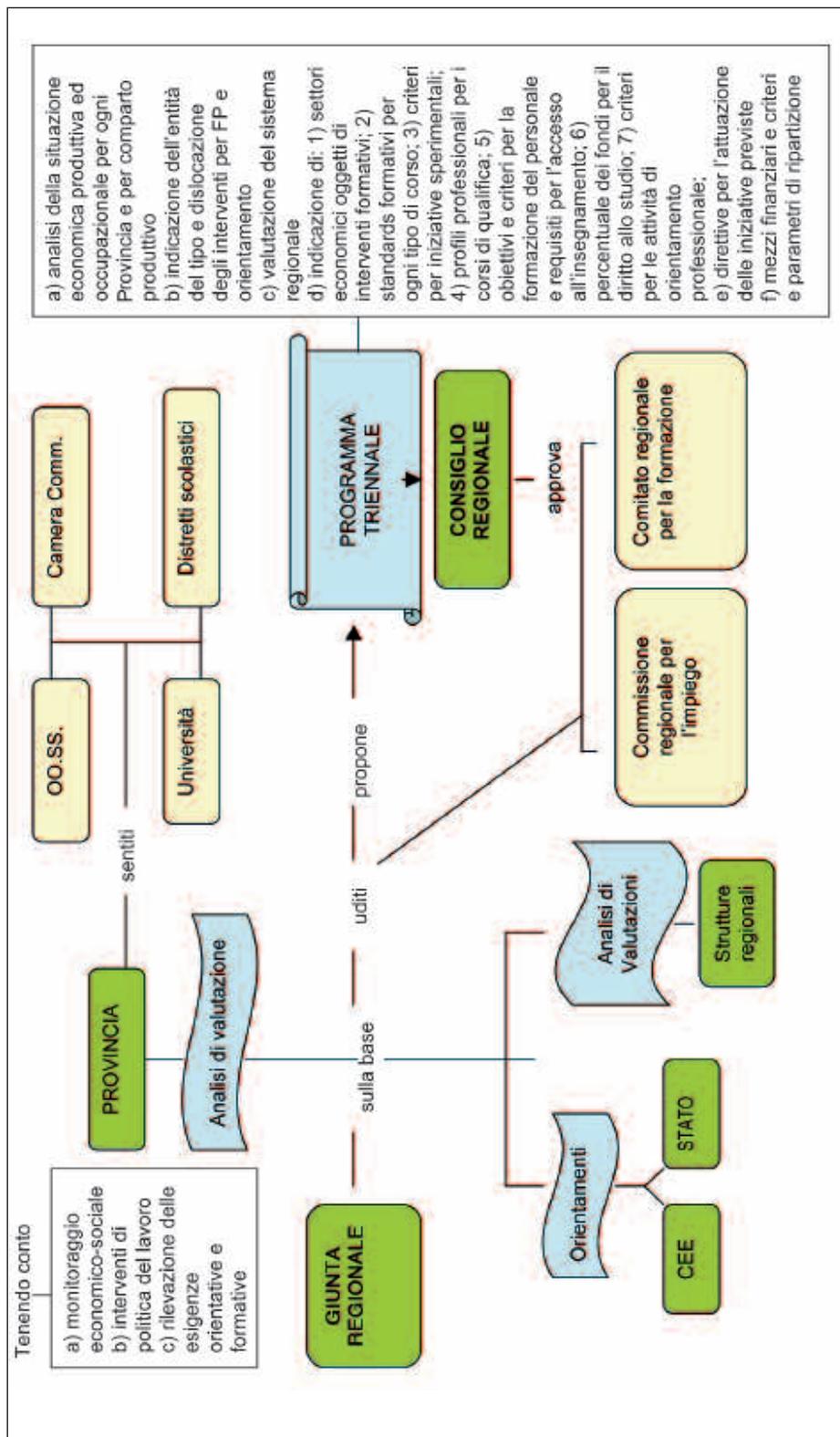


In quale delle due tendenze si colloca la L. reg. n. 52/93? Senz'altro nella prima se consideriamo il ruolo della Provincia nei processi programmatico, gestionale ed amministrativo (cfr. Fig. n. 85).

Abbiamo già preso atto di quanto compete alla Provincia nella programmazione delle attività di Formazione Professionale. In quella a carattere strategico, che si concretizza nel Piano triennale, la Provincia è chiamata a fornire, non un semplice parere su un documento elaborato dalla Regione, ma degli input e delle indicazioni operative da cui quel documento prenderà il via; input e informazioni, peraltro supportate dalle attività dell'Osservatorio e partecipate e condivise con una pluralità di soggetti che operano nell'economia (Organizzazioni Sindacali datoriali e dei lavoratori) o nelle istituzioni (Camere di Commercio, Università, Distretti scolastici) del territorio. La programmazione attuativa, invece, quella annuale, abbiamo già visto è un'incombenza esclusivamente provinciale. Inoltre (e siamo al processo gestionale)

⁵³³ Cfr. paragrafo 7.5.2.

Figura 85 - Processo programmatico (L. reg. n. 52/93)



viene delegata alla Provincia la gestione pubblica della Formazione Professionale e quindi trasferiti i Centri regionali e il relativo personale e le attività di orientamento, da realizzarsi tramite strutture pubbliche o soggetti privati con i quali la Provincia si convenziona.

Sul Piano amministrativo sono molte le funzioni delegate: il recepimento dei progetti di Formazione presentati da parte dei soggetti proponenti (art. 20); la nomina delle commissioni di esami (artt. 25 e 41); il rilascio degli attestati (art. 19); l'adozione di misure per far conseguire agli allievi che ne sono sprovvisti l'obbligo scolastico (art. 26); la stipula di convenzioni con l'Università per attività di livello elevato (art. 35); la disciplina delle modalità di funzionamento del collegio dei formatori, istituito presso ogni Centro Provinciale di Formazione Professionale (art. 33); la determinazione del personale dei Centri (art. 34); la concessione dei contributi per le attività sovvenzionate (art. 40); i provvedimenti di istituzione di corsi che dovranno essere svolti direttamente dai Centri Provinciali e i provvedimenti di attribuzione di corsi che verranno realizzati dagli enti e da imprese o gruppi di imprese (art. 42); l'attività ispettiva per la verifica del possesso dei requisiti di idoneità da parte delle sedi formative (art. 43); la predisposizione di piani di aggiornamento e di riqualificazione del personale della Formazione Professionale (art. 45); la redazione della relazione alla Regione delle attività realizzate (art. 49); la deliberazione di approvazione del rendiconto necessario per il rimborso CEE (art. 50). Da questa data entrano in vigore anche nuovi assetti organizzativi dell'Assessorato della Formazione Professionale regionale dove viene istituito il Servizio per le politiche attive del lavoro⁵³⁴ in sostituzione dei Servizi lavoro ed occupazione e Servizio Formazione Professionale⁵³⁵.

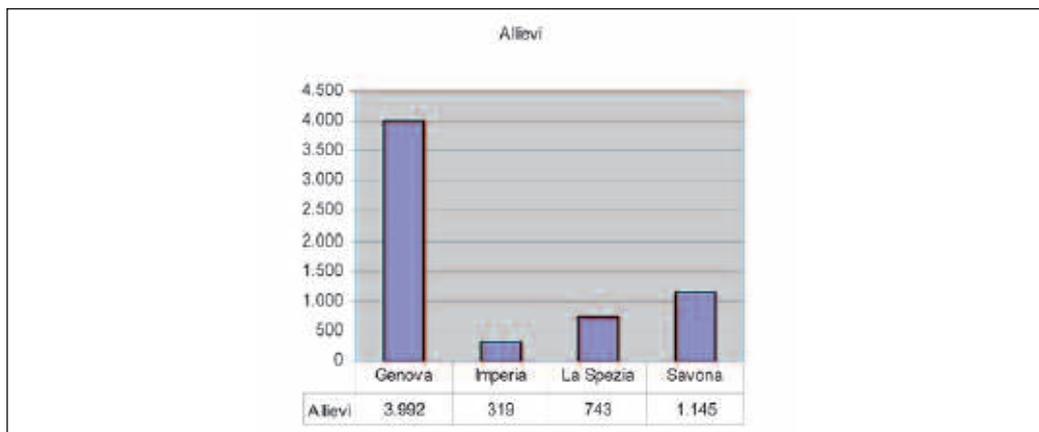
Oltre alla Legge organica n. 52/93, in questi anni la Liguria emana tre Leggi, tutte di natura gestionale e tutte riferite a problematiche finanziarie. Le prime due (la n. 43/93 e la n. 4/96) riguardano il finanziamento agli Enti⁵³⁶, la terza (la n. 25/96) il

⁵³⁴ Cfr. L. reg. 52/93 Tabella B (art. 60 comma 1) Competenze del servizio per le politiche attive del lavoro "Attività di osservazione analisi della produzione e dell'occupazione programmazione degli interventi compresi quelli comunitari della produzione e dell'occupazione in raccordo con gli altri Servizi regionali interessati. In tema di formazione e di orientamento professionale: indirizzi generali coordinamento monitoraggio dell'attività formativa studi e ricerche documentazione controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionali assistiti dagli interventi finanziari della Regione e della Comunità Europea attività ispettive studio ed impostazione di progetti formativi speciali indicazioni e criteri per la sperimentazione l'aggiornamento e la riqualificazione del personale della formazione professionale. Rapporti con la Commissione Europea il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale l'Isfol e il coordinamento delle Regioni. Rapporti con la Commissione regionale per l'impiego e l'Agenzia regionale per l'impiego. Affari di competenza regionale in materia di emigrazione di collocamento e della cooperazione".

⁵³⁵ Previsti dalla tabella G allegata alla L. reg. 27 agosto 1984 n. 44.

⁵³⁶ Cfr. L. reg. n. 43 del 6 settembre 1993 *Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione professionale* in B.U.R. LIGURIA, n. 20 del 22 settembre 1993 e L. reg. n. 4 del 23.01.1996 *Modifica dell'articolo 2 della legge regionale 6 settembre 1993 n. 43 "Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione professionale"* in B.U.R. LIGURIA, n. 3 del 14 febbraio 1996.

Grafico n. 63 - *Distribuzione allievi per Provincia*



compenso per le commissioni d'esami⁵³⁷. Particolarmente importante la prima che, contrariamente a quanto suggerisce il titolo (*Disposizioni per accelerare le procedure di finanziamento in materia di formazione professionale*), non tratta solo di anticipazioni e acconti, ma anche del ripianamento dei bilanci: un problema che allora assillava gli Enti, soprattutto quelli di maggiori dimensioni, non solo in Liguria, ma in tutta Italia. Una situazione debitoria determinata sia dagli interessi passivi maturati con le banche alle quali gli Enti ricorrevano necessariamente per far fronte alle spese di gestione correnti, dati i ritardi (talora considerevoli) nei pagamenti da parte della Regione sia, spesso, per i parametri finanziari insufficienti a coprire tutte le spese. Le soluzioni prospettate dalla Liguria si muovono su due traiettorie. La prima tende a scongiurare per il futuro situazioni debitorie, nel caso di carenza di liquidità da parte della Regione, da cui derivi l'impossibilità di corrispondere gli acconti previsti dalla normativa, la Giunta regionale può stipulare una convenzione con istituti bancari per l'apertura di una linea di credito a favore degli Enti gestori. L'apertura di credito è concessa nei limiti delle rate trimestrali già maturate e le condizioni di interesse applicate alla linea di credito non dovranno essere superiori a quelle previste dal tesoriere regionale per le anticipazioni di tesoreria. Comunque gli interessi passivi connessi all'utilizzo delle aperture di credito sono a carico della Regione. La seconda soluzione tende effettivamente a sanare la situazione debitoria pregressa: la Giunta regionale può erogare agli Enti gestori un contributo per il ripianamento delle documentate passività commisurato all'entità delle passività certificate entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Contestualmente la Giunta regionale ri-

⁵³⁷ L. reg. n. 25 del 4 giugno 1996 *Nuova Disciplina dei Compensi ai Componenti di Collegi Commissioni e Comitati operanti presso la Regione. Modifiche alla Legge Regionale 28 Giugno 1994 n. 28 (Disciplina degli Enti Strumentali della Regione) e alla Legge Regionale 5 Aprile 1995 n. 20 (Norme per l'Attuazione dei Programmi di Investimento in Sanità per l'Ammodernamento del Patrimonio Immobiliare e Tecnologico)* in B.U.R. LIGURIA, n. 13 del 19 giugno 1996 n. 13. Il compenso per le commissioni d'esame viene fissato in 50.000 lire a giornata per ciascun membro e 60.000 per i presidenti.

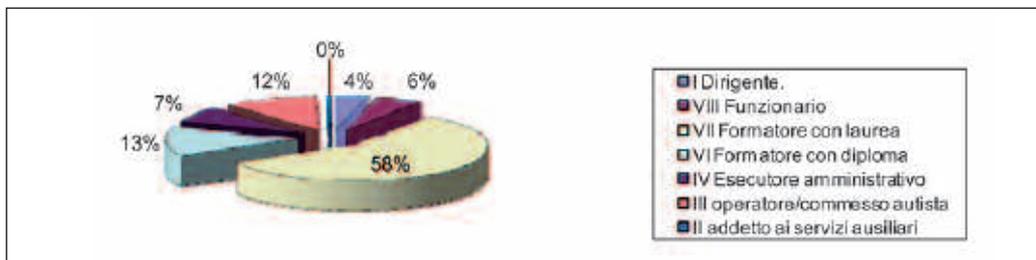
solve anche attraverso transazioni le pendenze in corso fra la Regione e gli Enti di Formazione Professionale. La seconda Legge, la L. reg. n. 4/96, che riguarda solo le passività maturate negli anni 1990-91, specifica i casi in cui può essere erogato il contributo: canoni di locazione e interessi bancari passivi⁵³⁸.

Il regime di delega alle Province ha inizio con il 1 gennaio 1994, data in cui vengono trasferiti i beni mobili e immobili e il personale dei Centri di Formazione Professionale e delle strutture di orientamento, gestiti, fino ad allora, dalla Regione. I CFP trasferiti alle Province sono 10 (6 a Genova, 1 ad Imperia, 2 a La Spezia, 1 a Savona) e il personale pari a 208 unità (cfr. Tab. n. 46 e Graf. n. 64). I dipendenti trasferiti conservano la posizione giuridica ed economica e l'anzianità maturata. Il profilo professionale di "docente", che assume la denominazione di "formatore", è spalmato nella VI e VII qualifica funzionale.

Tabella n. 46 - *Personale regionale trasferito alle Province - distribuzione provinciale per qualifica (v.a.)*

| | D.1. | VIII | VII | VI | V | IV | III | II | Tot. |
|-----------|------|------|-----|----|---|----|-----|----|------|
| Genova | 5 | 5 | 73 | 20 | 0 | 7 | 16 | 0 | 126 |
| Savona | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 11 |
| Imperia | 1 | 1 | 8 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 15 |
| La Spezia | 1 | 5 | 34 | 4 | 0 | 7 | 4 | 1 | 56 |
| Tot. | 8 | 12 | 120 | 28 | 0 | 15 | 24 | 1 | 208 |

Grafico n. 64 - *Personale regionale trasferito alle Province - distribuzione per qualifica (v.%)*



Un confronto con i dati del 1984 evidenzia cambiamenti quantitativi e qualitativi importanti: innanzitutto l'organico della Formazione Professionale della Regione nel 1993 diminuisce di 119 unità, pari al 36,4 % di tutti i dipendenti del 1984; nel 1984 i formatori erano 220 pari al 67% di tutto il personale; nel 1993 erano 148 pari al 71%; i docenti con laurea nel 1984 rappresentavano solo il 13,6%; dieci anni

⁵³⁸ Cfr. art. 1 "La Giunta regionale nei limiti dello stanziamento del bilancio può concedere agli Enti gestori di cui all'articolo 5 della Legge 21 dicembre 1978 n. 845 un contributo 'una tantum' a fronte dei seguenti oneri derivanti dall'applicazione dei rapporti convenzionali stipulati con la Regione: a) canoni di locazione corrisposti per l'utilizzazione dei locali ove si sono svolte attività formative ammesse ai contributi comunitari negli anni 1990 e 1991; b) interessi passivi bancari derivanti da linee di finanziamento aperte al fine di sopperire alle necessità conseguenti l'applicazione dei rapporti convenzionali stessi".

dopo sono l'81%. Quest'ultimo dato in particolare dà il senso e le dimensioni dei cambiamenti intervenuti; non sono solo cambiati l'offerta formativa (II livello e Formazione Continua) e i suoi destinatari (più adulti e più istruiti) sono cambiati anche i docenti (con titoli di studio più alti e, forse, con una minore esperienza lavorativa).

Nell'anno formativo 1990-91⁵³⁹ la Liguria ha programmato 355 corsi (cfr. Tab. n. 47): il 54,9% sono della macroarea Industria e Artigianato, il 44,5%, del Terziario, mentre l'Agricoltura, con appena due corsi, non va oltre un irrilevante 0,6%. I corsi più numerosi sono quelli dei settori *Meccanico metallurgico* (101 interventi) ed *Elettricità elettronica* (59). Il primo settore del terziario per numerosità di interventi è *Lavori d'ufficio* (59).

Tabella n. 47 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | TOTALE |
|--|-------------------------|--------------------|--------|----------------|--------|
| | Prima qualificazione | Secondo livello | Adulti | Corsi speciali | |
| AGRICOLTURA | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 136 | 16 | 29 | 14 | 195 |
| Meccanica metallurg. | 66 | 7 | 19 | 9 | 101 |
| Elettricità elettronica | 44 | 4 | 7 | 4 | 59 |
| Chimica | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Edilizia | 7 | 2 | 0 | 0 | 9 |
| Legno mobili arreda. | 8 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Grafica fotogr. cartot. | 5 | 1 | 1 | 1 | 9 |
| Alimentare | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Tessile | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Abbigliam. calzature | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Artigianato artistico | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| TERZIARIO | 68 | 12 | 43 | 5 | 158 |
| Acconciatura estetica | 4 | 1 | 2 | 0 | 7 |
| Turismo | 1 | 3 | 0 | 0 | 4 |
| Spettacolo | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Lavori ufficio | 25 | 12 | 17 | 0 | 54 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ristorazione | 19 | 0 | 2 | 1 | 22 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Attività promoz. pub. | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| Distribuzione comm. | 0 | 2 | 1 | 0 | 3 |
| Trasporti | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Ecologia e ambiente | 2 | 3 | 1 | 0 | 6 |
| Informatica | 4 | 13 | 4 | 1 | 21 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Varie | 7 | 2 | 16 | 3 | 28 |
| Totale | 205 | 58 | 73 | 19 | 355 |

⁵³⁹ Non è possibile fare la comparazione tra a.f. 1990-91 e 1995-96 perché per quest'ultimo anno formativo, l'Isfol rileva 3483 corsi programmati, un dato non in linea con il volume corsuale abitualmente pianificato dalla Liguria. Pertanto ogni comparazione risulterebbe viziata dalla eccezionalità di questo dato.

Grafico n. 65 - *Variazione della dotazione organica dal 1984 al 1993*

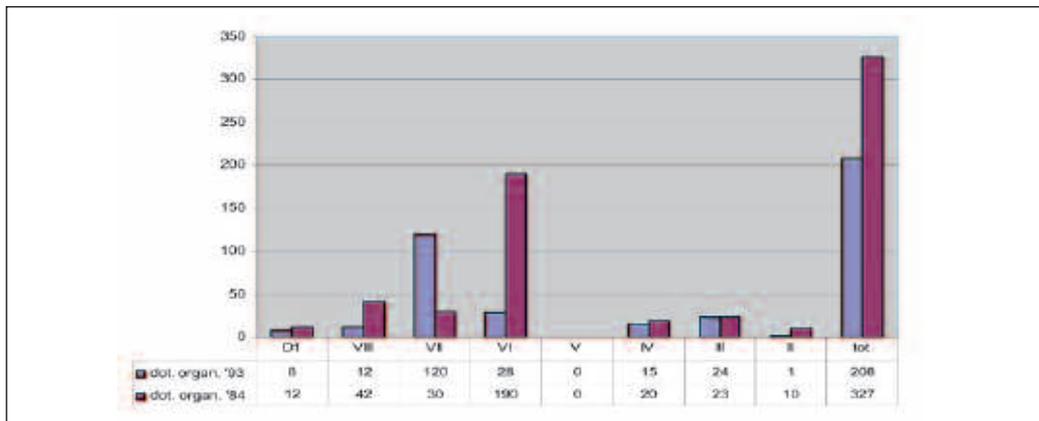


Grafico n. 66 - *Settori con numero di corsi più numerosi (a.f. 1990-91)*

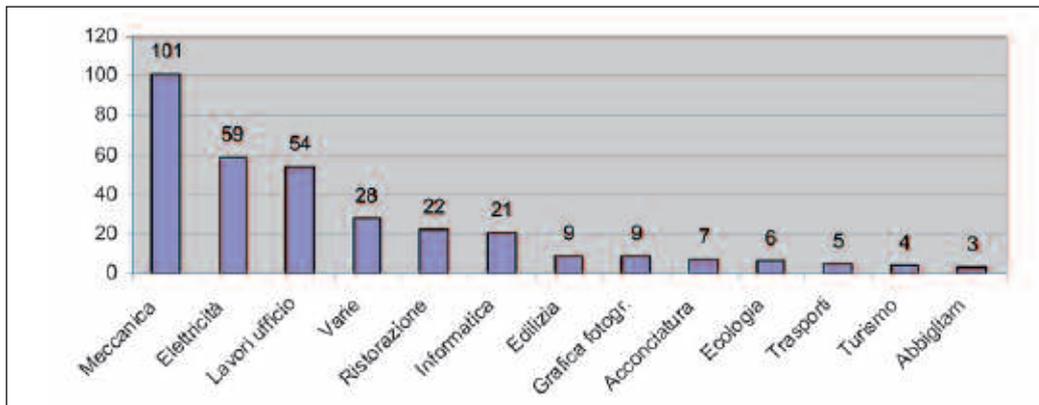


Tabella n. 48 - *Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)*

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 8 | 3 | 0 | 0 | 11 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 34 | 35 | 0 | 0 | 69 |
| - enti pubblici | 3 | 4 | 0 | 0 | 7 |
| - enti privati | 31 | 31 | 0 | 0 | 62 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 42 | 38 | 0 | 0 | 81 |

Per quanto riguarda la tipologia formativa abbiamo, in sintesi, la situazione seguente: i corsi di qualificazione di base (205) fanno registrare il 57,7% del volume corsuale complessivo: un valore superiore di oltre 20 punti alla media nazionale (37%); il secondo livello (58 interventi) si allinea al dato nazionale (16,3%); i corsi per adulti, occupati e disoccupati (73, pari al 20,6%) sono di 14,5 punti sotto il valore nazionale (35,1); i corsi speciali (19) fanno registrare un peso percentuale pari a 5,4 rispetto alla media italiana di 111,3.

Nell'anno formativo 1992-93, l'anno che precede l'attivazione delle deleghe alle Province, i rapporti di forza tra gestione diretta e gestione convenzionata vede la seconda in netta prevalenza con una gap di 16 punti percentuali: 14% la diretta e 86% convenzionata⁵⁴⁰. Tra le presenze più rilevanti nell'area convenzionata spicca su tutte l'ENAIIP con 9 CFP distribuiti in tutte le Province liguri; segue la Scuola Edile con 4 (Genova, La Spezia, Imperia, Legino prov. Savona). Da segnalare la storia⁵⁴¹ di questo Ente: opera dal 1946 a seguito di un accordo tra i rappresentanti dell'Associazione Imprenditoriale e delle Organizzazioni Sindacali di categoria, che stabilì la creazione e il finanziamento di una scuola professionale per l'aggiornamento e la formazione delle maestranze del settore. È quindi da considerarsi antesignano degli Enti bilaterali⁵⁴². Lo IAL ha tre sedi (a Genova, Sampierdarena, Carcare prov. Savona), il CIPA della CIA (Confederazione Italiana Agricoltura) ne ha due (Sanremo e Bordighera). Altri enti storici (il CNOS-FAP dei Salesiani, il CIOFS delle Salesiane, l'ENDO - FAP della Piccola Opera della Divina Provvidenza di don Orione, i Pavoniani, l'ECIPA della Confederazione Nazionale dell'Artigianato) ne hanno solo una. Da segnalare, per la numerosità dei corsi realizzati, la SOGEA della Confindustria (Genova) e il Villaggio del ragazzo dell'Opera diocesana Madonna (Cogorno prov. Genova). I tre Enti convenzionati pubblici sono i comuni di Varazze, Lavagna e Imperia. Per quanto riguarda le risorse finanziarie per il periodo 1990-97, il Grafico 67 evidenzia il 1990 come l'anno in cui vengono previste le risorse minori (112,5 miliardi di lire) e il 1996 quelle maggiori (342,9 miliardi). La media annua si aggira sui 199 miliardi. Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realiz-

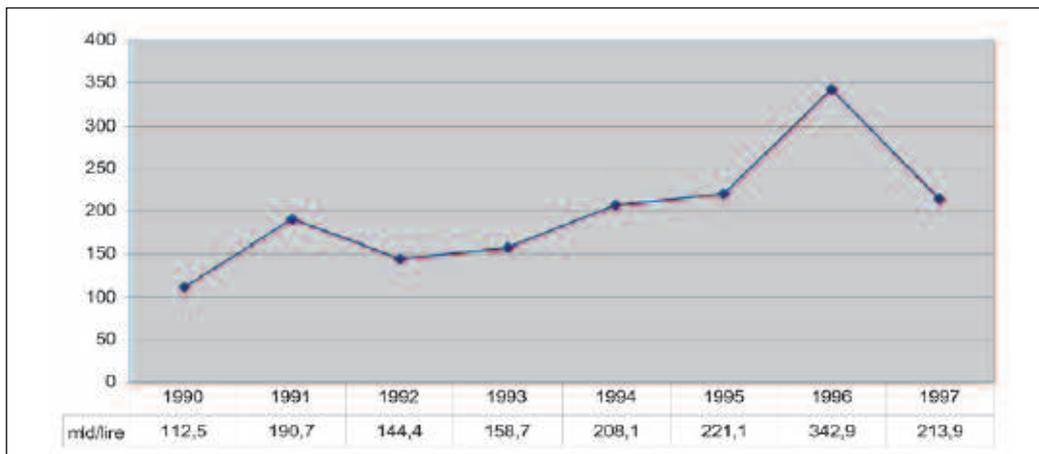
⁵⁴⁰ SISTAN-ISFOL (Sistema statistico nazionale) (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei Centri di formazione professionali in Italia - anno formativo 1992-93*, Roma 1994.

⁵⁴¹ Dalla nascita le numerose iniziative formative sono state realizzate direttamente nei cantieri produttivi, dove gli allievi acquisivano le conoscenze e competenze tecniche professionali attraverso la realizzazione di vere proprie opere edili e in muratura. Con gli Anni '80 viene abbandonata l'organizzazione di "impresa edile" per proporsi come Ente Formativo.

⁵⁴² Ricordiamo che gli Enti bilaterali sono Enti privati costituiti dai sindacati e dai datori di lavoro per disposizioni di legge o contrattuali nell'ambito di determinati settori di lavoro. Sono paritetici perché i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro sono in numero eguale tra loro. Cfr. lo Statuto della Scuola edile genovese del 20 novembre 1976, art. 6 "L'Ente è retto da un Consiglio di Amministrazione composto da 12 Consiglieri, dei quali: 6 designati dalla Sezione Edili dell'Associazione Industriale della provincia di Genova; 6 designati dalle Organizzazioni Sindacali dei Lavoratori stipulati e firmatari del presente Statuto (Sindacati Provinciali della FILLEA, FILCA e FeNEAL), in misura paritetica tra loro, salvo quanto verrà diversamente concordato fra le rispettive Federazioni Nazionali.

zata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 67. Gli stanziamenti più bassi e più alti sono quelli del 1990 (263 miliardi di lire) e del 1997 (524,4 miliardi di lire); la media del periodo è pari a 353,76 miliardi di lire. Scarsa la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 62,6%, inferiore di quasi 11 punti percentuali alla media italiana (77,1%). Nel 1995 la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 81.883 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 109.087. Nel primo caso è inferiore alla media italiana (93.951 lire) di quasi 12.000 lire, nel secondo è superiore (99.534 lire) di quasi 10.000 lire. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari allo 0,88. Anche in questo caso inferiore alla media nazionale che fa registrare l'1,39%. In una ipotetica classifica regionale rispetto a questi tre valori la Lombardia si pone al quindicesimo posto per la spesa per abitante, al nono per quella rispetto alla forza lavoro, al diciannovesimo per la spesa del settore rispetto al totale della spesa regionale.

Grafico n. 67 - Spesa per la Formazione Professionale Secondo i bilanci regionali di previsione (di competenza; aa. 1990-97)



8.5. Regione Lombardia



Avevamo presentato negli Anni '80 la Lombardia come una Regione che “per un lungo periodo era stato un autorevole punto di riferimento per la Formazione Professionale del nostro Paese”.

Purtroppo lo stesso giudizio non si può reiterare per gli Anni '90, nei quali la sua leadership culturale appare appannata⁵⁴³.

In questo periodo il riferimento normativo organico per la Formazione Professionale lombarda rimane la L. reg. n. 95/80, abbondantemente modificata da provvedimenti emessi in questo periodo:

- L. reg. 8 maggio 1990, n. 35 *Sostituzione del nono comma dell'art. 19 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 concernente la disciplina della formazione professionale in Lombardia, già modificato dall'articolo unico della L.R. 4 giugno 1981, n. 27 e poi sostituito dall'art. 5 della L.R. 27 agosto 1983, n. 68*⁵⁴⁴, riguarda l'elevazione dei compensi per le commissioni di esami.
- L. reg. 19 settembre 1992, n. 31 *Deroga agli artt. 10, 11 e 12 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 “Disciplina della formazione professionale in Lombardia” e successive modificazioni*⁵⁴⁵. Autorizza, per il triennio 1993-96, la Giunta regionale, mediante il Comitato interassessorile, ad elaborare una proposta di Piano triennale dopo aver consultato le Province. Nel testo modificato, invece, le procedure si svolgevano secondo questo iter: le Province elaborano una Proposta di Piano triennale provinciale, sulla base di un Schema redatto dalla Regione, mentre il Comitato interassessorile elabora la Proposta di Piano regionale⁵⁴⁶.
- L. reg. 12 agosto 1993, n. 25 *Modifica alla Legge Regionale 7 giugno 1980, n. 95 “Disciplina della formazione professionale in Lombardia” e successive modificazioni*⁵⁴⁷: sopprime il Registro provinciale dei soggetti promotori di attività libere di Formazione Professionale.
- L. reg. 9 aprile 1994, n. 9 *Modifica dell'art. 48 della L.R. 7 giugno 1980, n. 95 “Disciplina della formazione professionale in Lombardia” e successive modificazioni*⁵⁴⁸. Riguarda i Centri alberghieri. La Regione può dare in comodato strutture di proprietà regionale ai Centri di Formazione Professionale convenzionati. Può anche affittare tali strutture ai privati che, però, in base a delle convenzioni, dovranno garantire gli spazi per la convivialità. La norma fa evidentemente ri-

⁵⁴³ Da segnalare che nel 1992, a seguito di indagini da parte del PM De Pasquale su corsi FSE mai realizzati, scoppia uno scandalo giudiziario a carico dei vertici politici e amministrativi della Regione e di amministratori di enti di Formazione Professionale.

⁵⁴⁴ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 19, 2° suppl. ord. del 11 Maggio 1990.

⁵⁴⁵ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 39, 1° suppl. ord. del 24 Settembre 1992.

⁵⁴⁶ Cfr. volume II.

⁵⁴⁷ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 32, 1° suppl. ord. del 14 Agosto 1993.

⁵⁴⁸ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 15, 1° suppl. ord. del 14 Aprile 1994.

ferimento a strutture logistiche grandi, in parte utilizzabili per attività alberghiere private e in parte, almeno in alcuni mesi dell'anno, per l'attività di Formazione Professionale alberghiera.

- L. reg. 5 gennaio 1995, n. 1 *Norme transitorie in materia di formazione professionale finalizzate allo sviluppo del processo di delega alle province*⁵⁴⁹.

La L. reg. n. 95/80 prevedeva un regime di doppia delega: la gestione dei Centri di Formazione Professionale, dipendenti dalla Regione, era delegata ai Comuni, alle loro associazioni o alle comunità montane, ad eccezione di quelli la cui rilevanza tecnico-formativa o utenza particolare richiedessero la gestione diretta da parte della Regione; alcune funzioni amministrative erano affidate alle Province. Più in particolare spettava loro: a) la vigilanza e tutela degli enti, istituzioni e organizzazioni locali operanti nel settore; b) la nomina dei componenti degli organi collegiali degli enti, delle istituzioni e delle organizzazioni; c) l'accertamento del possesso dei requisiti per il riconoscimento di idoneità dei CFP; d) la vigilanza, di concerto con la Regione, sull'attività, funzionalità e rispondenza delle iniziative formative svolte dai Centri di Formazione Professionale pubblici o convenzionati; e) il riconoscimento dei corsi liberi di Formazione Professionale; f) l'assegnazione dei contributi ai CFP per le attività complementari; g) la nomina dei comitati di controllo sociale dei centri.

Con il provvedimento in esame anche la gestione dei Centri dipendenti dalla Regione viene delegata alle Province e il personale, che prima era posto in posizione di comando presso i Comuni o Comunità montane, ora viene messo alle dipendenze funzionali delle Province, conservando il ruolo organico regionale. Dopo questa Legge il quadro complessivo delle competenze delegate alle Province è quello illustrato nella Figura 86.

Una norma finale precisa, però che le disposizioni esaminate “hanno efficacia fino all'adozione di una nuova legge organica di settore [...] che porti a compimento il processo di delega”.

Si dovrà aspettare anni...

Altre due leggi sono approvate, nel periodo di riferimento di questo volume, che non costituiscono delle modifiche alla L. reg. n. 95/80:

- L. reg. 27 ottobre 1993, n. 31 *Attribuzione dell'indennità di funzione ai docenti della formazione professionale ai sensi dell'accordo nazionale di lavoro per il triennio 1988-1990*⁵⁵⁰. Ai docenti che svolgono un'attività non inferiore alle 800 ore annue nei Centri di Formazione Professionale regionali viene riconosciuta una indennità di funzione, pari a 850.000 lire.
- La L. reg. 12 dicembre 1994, n. 42 *Interventi per lo sviluppo della formazione professionale superiore, anche in raccordo con le università*⁵⁵¹, che si occupa

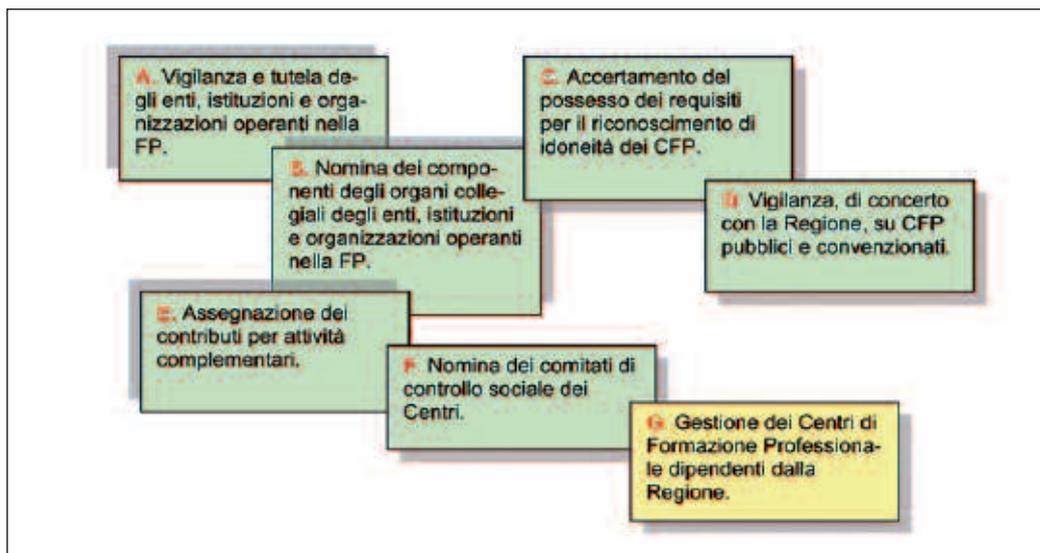
⁵⁴⁹ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 2, 1° suppl. ord. del 10 Gennaio 1994.

⁵⁵⁰ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 32, 1° suppl. ord. del 14 Agosto 1993.

⁵⁵¹ In B.U.R. LOMBARDIA, n. 50, 3° suppl. ord. del 16 Dicembre 1994.

della formazione dei diplomati universitari e dei laureati. Per questi giovani vengono previsti corsi sperimentali ed “altre attività specifiche”, attuati in via diretta dalla Regione o con la collaborazione, regolata da convenzione, con le Università. Questa collaborazione non si limita agli interventi formativi, ma si estende anche ad una attività di ricerca sul fabbisogno di formazione superiore per “individuare aree di maggiore prospettiva occupazionale”. Su questi due versanti, quello degli interventi corsuali e quello dell’analisi dei fabbisogni, la giunta regionale, annualmente approva un programma annuale. La normativa dichiara di mirare all’“obiettivo della graduale costituzione di poli formativi regionali operanti nell’area della formazione professionale superiore regionale, in raccordo con le università nonché con istituti scolastici ed imprese”. Per questo obiettivo la Legge prevede anche “opere di riqualificazione ed adeguamento delle strutture adibite alla formazione”. È la prima volta che compare in una legge l’espressione di “poli per la formazione superiore”, espressione ed idea che avranno una loro fortuna nella seconda metà del decennio successivo.

Figura n. 86 - Funzioni delegate alle Province dopo la L. reg. 1/95



Per avere una base dati di tipo mercatolavoristico per orientare la programmazione regionale della attività formative, l’Osservatorio sul Mercato del Lavoro⁵⁵² ha attivato a partire dal 1992 un sistema di rilevazione permanente sulla domanda di lavoro (progetto “Sirpel”). Tale iniziativa svolge indagini, con cadenza periodica annuale, caratterizzate da:

⁵⁵² Cfr. volume II, p. 272.

- informazioni annuali qualitative, ma anche quantitative e statisticamente significative, sulla struttura della domanda di lavoro e sugli occupati – dell'anno di riferimento e quelli previsti per il biennio successivo;
- campo di osservazione allargato all'intero mercato del lavoro (a partire dal 1996 è stato inserito nell'universo di osservazione: l'artigianato, il commercio al dettaglio e le imprese di servizi di piccole dimensioni);
- riferimento ai mercati locali del lavoro, con significatività a livello provinciale.

Le indagini sono effettuate attraverso un questionario inviato all'intero universo delle imprese (101.000 sono state le unità locali interessate nel 1994). La previsione delle assunzioni per il biennio successivo avviene per qualifiche professionali, classificate secondo l'area funzionale, il livello di inquadramento, ed indicando anche i requisiti scolastici e formativi richiesti. L'utilizzazione dei risultati è affidata in particolare all'Assessorato regionale, per la programmazione delle attività formative ed ai CITE (Centri per l'Innovazione Tecnologica Educativa della Lombardia) per l'orientamento scolastico e professionale⁵⁵³.

La Tabella 49 propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macro settori e settori o aree professionali.

Nell'a.f. 1995-96 sono stati realizzati 211 corsi in meno rispetto all'a.f. 1990-91. Forti le variazioni tra macrosettori: l'Agricoltura passa da 349 corsi a 137, facendo registrare un decremento di 212 interventi, quanti, grosso modo, ne guadagna l'Industria che passa da 1.098 a 1.315. Flette, vistosamente, il Terziario che perde 216 corsi. Queste variazioni determinano anche cambiamenti nel peso di ciascun macrosettore: quello agricolo dimezza la sua incidenza percentuale, passando dal 10,7% al 4,5%; l'industria e l'artigianato aumentano quasi di 10 punti, mentre il terziario ne perde 3,5.

Nei due anni formativi presi in considerazione, per il macrosettore Industria e Artigianato le prime due posizioni sono occupate da *Meccanica* ed *Elettricità ed elettronica* (che insieme rappresentavano rispettivamente il 65% e il 57% di tutto il macrosettore). Nel Terziario, invece, all'inizio dei decenni i corsi più numerosi sono quelli dell'*Informatica e dei Servizi socio educativi*, invece, a metà Anni '90 *Lavori d'ufficio* e *Servizi socio-educativi*. Il fattore di maggiore cambiamento inter-settoriale è rappresentato dall'offerta formativa per le utenze adulte.

Tra gli altri comparti gli aumenti più significativi sono registrati dall'*Artigianato artistico* (86 corsi in più) e dalla *Grafica fotografia cartotecnica* (76) per quanto riguarda il Secondario. Mentre i *Lavori d'Ufficio* e l'area dei *Servizi socio-educativi*, rispettivamente con un aumento di 347 e 220 interventi, fanno registrare i maggiori incrementi per il Terziario. Le diminuzioni maggiori si verificano nel set-

⁵⁵³ Cfr. volume II, p. 267.

tore dell'Abbigliamento e calzature (-18 corsi) e in quello del Legno (-15), per quanto riguarda i settori dell'industria; quello dei Trasporti (-29) e quello dello Spettacolo (-11) sono i più penalizzati del Terziario, dove però il dato delle Varie (-366) rappresenta un fattore di grande disturbo per la leggibilità delle situazioni.

Tabella n. 49 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

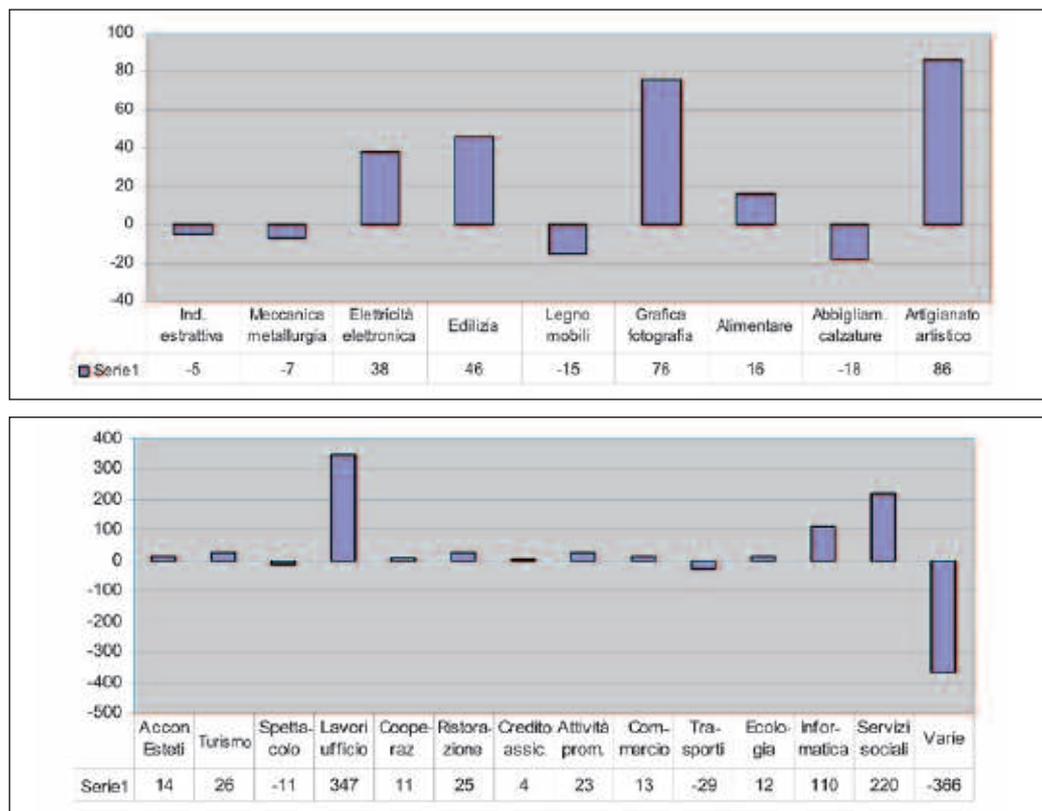
| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|-----------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 20 | 20 | 35 | 0 | 286 | 113 | 5 | 4 | 349 | 137 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 817 | 664 | 72 | 31 | 145 | 600 | 62 | 20 | 1.098 | 1.315 |
| Ind. estrattiva | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Meccanica metallurgia | 0 | 207 | 29 | 7 | 56 | 223 | 48 | 3 | 447 | 440 |
| Elettricità elettronica | 314 | 191 | 10 | 18 | 30 | 100 | 2 | 0 | 271 | 309 |
| Chimica | 4 | 0 | 6 | 0 | 1 | 10 | 0 | 0 | 11 | 10 |
| Edilizia | 18 | 20 | 1 | 1 | 24 | 70 | 0 | 0 | 45 | 91 |
| Legno mobili arredamenti | 58 | 34 | 2 | 0 | 4 | 16 | 3 | 2 | 67 | 52 |
| Grafica fotogr. cartot. | 59 | 68 | 8 | 1 | 5 | 83 | 5 | 1 | 77 | 153 |
| Alimentare | 23 | 37 | 4 | 0 | 8 | 14 | 0 | 0 | 35 | 51 |
| Tessile | 4 | 4 | 0 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 7 | 8 |
| Abbigliamento calzature | 68 | 60 | 4 | 0 | 6 | 2 | 3 | 1 | 81 | 83 |
| Artigianato artistico | 35 | 43 | 8 | 4 | 8 | 78 | 1 | 13 | 52 | 138 |
| TERZIARIO | 711 | 546 | 247 | 104 | 664 | 796 | 184 | 153 | 1.815 | 1.599 |
| Acconciatura estetica | 134 | 94 | 5 | 0 | 7 | 10 | 0 | 1 | 146 | 132 |
| Turismo | 8 | 7 | 11 | 14 | 10 | 17 | 0 | 0 | 29 | 55 |
| Spettacolo | 2 | 10 | 9 | 7 | 27 | 12 | 2 | 0 | 40 | 29 |
| Lavori ufficio | 345 | 232 | 27 | 41 | 51 | 193 | 3 | 7 | 126 | 473 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 74 | 85 | 0 | 0 | 74 | 85 |
| Ristorazione | 110 | 113 | 1 | 3 | 10 | 41 | 5 | 4 | 126 | 151 |
| Credito e assicurazioni | 2 | 2 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 6 | 4 |
| Attività promozione pub. | 23 | 3 | 11 | 4 | 10 | 14 | 0 | 0 | 44 | 21 |
| Distribuzione comm. | 8 | 19 | 2 | 7 | 2 | 8 | 0 | 1 | 12 | 35 |
| Trasporti | 9 | 0 | 8 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 29 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 5 | 5 | 25 | 14 | 1 | 0 | 31 | 19 |
| Informatica | 47 | 6 | 104 | 6 | 107 | 161 | 11 | 6 | 269 | 159 |
| Beni culturali | 0 | 4 | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 |
| Servizi socio-educativi | 4 | 56 | 30 | 50 | 153 | 225 | 25 | 134 | 212 | 432 |
| Varie | 20 | 0 | 32 | 0 | 169 | 0 | 137 | 0 | 366 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 1.548 | 1.230 | 354 | 135 | 1.095 | 1.509 | 251 | 177 | 3.262* | 3.051 |

* Di cui 11 non classificabili

Per quanto riguarda invece la variabile "tipologia formativa" il primo livello perde in valori assoluti 318 corsi e in valori relativi circa 7 punti percentuali (da 47,4% a 40,3%); ma sono in decremento anche il secondo livello con 219 corsi, che si traducono in una incidenza percentuale più che dimezzata (da 10,8% a 4,4%) e i corsi speciali (-74) che ridimensionano il loro peso da 7,7%, a 5,9%. Da segnalare nel secondo livello che dei 135 corsi programmati rilevati dall'Isfol, 105 sono interventi di raccordo-integrazione con il sistema scolastico.

L'unica offerta formativa ad aumentare è quella destinata ad utenze adulte, disoccupate ed occupate; con 414 interventi in più diventa la tipologia formativa con il maggior numero di corsi, superando la prima qualificazione di base, e fa lievitare il suo peso relativo da 33,5% a 49,4%.

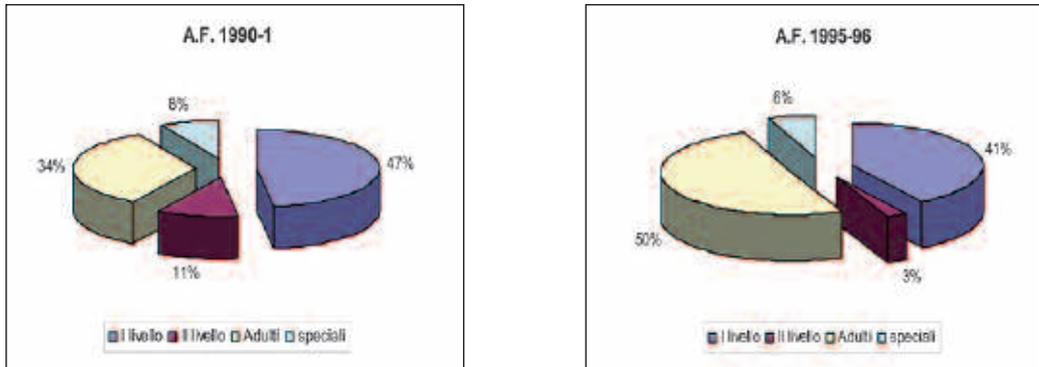
Grafico n. 68 - *Variazioni numero corsi dei settori e aree professionali negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



L'exploit della Formazione Continua è dovuto soprattutto alla componente degli occupati con 1.216 corsi rispetto ai 293 per disoccupati. La maggiore concentrazione di corsi per occupati si verifica nell'area dei *Servizi socio educativi*; area dove c'è una presenza massiccia anche dei corsi speciali⁵⁵⁴. Se confrontiamo i dati del 1995-96 con quelli nazionali abbiamo questi riscontri: la prima formazione in Lombardia è al di sopra della media italiana (34,6%) di oltre 6 punti percentuali; il secondo livello, con il suo ridotto 4,4% è inferiore di oltre 8 punti; le attività per adulti (49,4%) si distanziano dal valore nazionale (45,1%) di oltre 4 punti in più e infine i corsi speciali, che rappresentano il 5,9%, sono superiori al dato medio nazionale che si ferma al 7,5%.

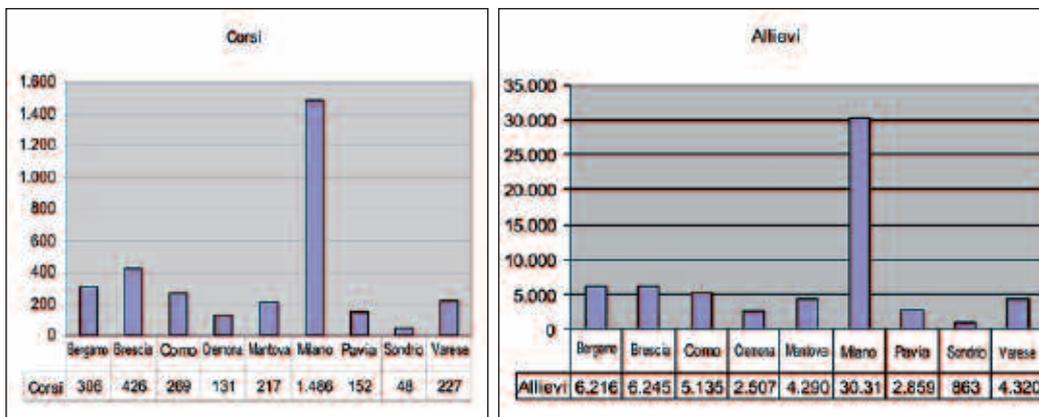
⁵⁵⁴ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1995-96* op. cit. p. 60.

Grafico n. 69 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa.ff. 1990-91 e 1995-96*



Nell'a.f. 1995-96 gli allievi di tutte le tipologie formative previsti nei Piani di attività ammontavano a 57.297. I 64.750 allievi previsti per l'a.f. 1990-91 rappresentano il 2,4% della popolazione attiva (14-60); i 31.587 allievi della prima qualificazione rappresentano l'8,8% della leva dei 14-16enni⁵⁵⁵. La distribuzione per Provincia dei corsi (e dei relativi allievi) rispecchia sostanzialmente la demografia di ciascuna (cfr. Graf. n. 70).

Grafico n. 70 - *Distribuzione dei corsi e relativi allievi per Provincia*



Al di là degli aspetti quantitativi che, come si conviene ad un settore di una Regione popolosa, si esprime con grandi numeri, menzioniamo alcune iniziative sperimentali realizzate in Lombardia in questi anni:

⁵⁵⁵ La popolazione attiva ammontava a 2.688.720; i 14-16enni a 356.881. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

- a) *Il progetto D.* Progetto di pronto intervento nell'area dei disagio giovanile, che vede la collaborazione dell'Assessorato all'Istruzione e alla Formazione Professionale della Regione Lombardia e ELFAP (Ente Lombardo Formazione Addestramento Professionale). Il progetto si pone l'obiettivo di favorire il reinserimento sociale e formativo di giovani disagiati adottando strategie educative e didattiche personalizzate. Il target è costituito da giovani che presentano: difficoltà nell'iter scolastico e abbandono della scuola, precedenti esperienze di lavoro precario, insuccessi ed insoddisfazioni personali. Il progetto si articola in quattro fasi: accoglienza, orientamento, formazione personalizzata e integrazione scolastica, o formativa, o lavorativa secondo le opzioni maturate dal giovane.
- b) *Il progetto Promos.* La sperimentazione, avviata nel 1993 per i corsi di primo livello, è rivolta a giovani in possesso della licenza dell'obbligo, nei settori amministrativo ed elettrico-elettronico. Obiettivi del progetto sono: l'acquisizione da parte degli allievi di un attestato di qualifica regionale di 1° livello, cui si aggiunge l'acquisizione di crediti formativi nei confronti del sistema scolastico, valutabili ai fini di una prosecuzione degli studi in percorsi ad indirizzo coerente (Istituto Tecnico Industriale o Istituto Tecnico Commerciale); la prevenzione dell'abbandono scolastico, utilizzando metodologie didattiche, sperimentate nella Formazione Professionale, di sostegno e motivazione allo studio. Il programma prevede l'insegnamento di aree professionali e di aree comuni desunte dai programmi della Commissione Brocca; l'attività didattica si svolge in un piccolo gruppo-classe; il percorso formativo è preceduto da moduli di orientamento e di counseling a rinforzo della motivazione. Il progetto viene attuato con la collaborazione dell'Assessorato all'Istruzione e alla Formazione Professionale della Regione Lombardia, dell'ELFAP e l'ENAIIP (Ente Nazionale Acli Istruzione Professionale)⁵⁵⁶.
- c) Il progetto *Metti in luce il tuo futuro*, realizzato in collaborazione tra Ministero della Pubblica Istruzione, Regione Lombardia e Provincia di Milano, riguarda i rientri formativi nell'area del post obbligo, con l'obiettivo di favorire la ripresa degli studi e migliorarne l'inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso è strutturato in un biennio al termine del quale è possibile ottenere una qualifica regionale di primo livello e l'idoneità all'iscrizione al terzo anno di un istituto tecnico in un indirizzo coerente con il percorso seguito nel biennio. Il target di utenza è costituito da giovani che compiano i diciassette anni nell'anno solare, che abbiano abbandonato la Secondaria superiore o la Formazione Professionale di base da almeno due anni o che abbiano interrotto gli studi dopo la licenza media. Sono riconosciuti i crediti formativi maturati attraverso esperienze di lavoro o formative, in base a criteri stabiliti dal comitato scientifico e

⁵⁵⁶ Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol 1995*, op. cit., p. 306.

del Consiglio di classe. Il percorso sperimentale, attivo già da un quinquennio, prevede un biennio strutturato su 25 ore settimanali, di cui 10 dedicate all'area d'indirizzo professionale, suddivise in cinque giorni; lo svolgimento dei corsi può avere luogo in orario pomeridiano o serale, in funzione delle esigenze espresse dall'utenza. Sono previste inoltre alcune ore extra curricolari per il recupero di conoscenze di base o per rafforzare le competenze in funzione del proseguimento degli studi. Per quanto riguarda la docenza, l'area generale è affidata ai docenti degli Istituti tecnici e l'area tecnico-professionale ai docenti della Formazione Professionale; il Consiglio di classe è presieduto alternativamente dal preside o dal direttore del centro di formazione. L'integrazione tra i due Sistemi formativi si concretizza in più fasi: nella definizione dei profili culturali-professionali, a cui partecipano tutti i docenti in base alle competenze specifiche di ognuno, e nella programmazione annuale, per individuare gli obiettivi trasversali alle diverse aree disciplinari e nella realizzazione dei percorsi congiuntamente definiti.

Per l'a.f. 1992-93 l'Isfol ha censito 472 sedi operative⁵⁵⁷, di cui 246 (pari al 52%) CFP, definiti dalla L. reg. 95/89 "strutture didattiche polivalenti destinate stabilmente alla formazione professionale".

Tabella n. 50 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 7 | 1 | 16 | 0 | 156 |
| Delegata | 59 | 74 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 180 | 105 | 27 | 0 | 312 |
| - enti pubblici | 41 | 18 | 1 | 0 | 60 |
| - enti privati | 139 | 37 | 26 | 0 | 252 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| Totale | 246 | 180 | 43 | 3 | 472 |

Nostra elaborazione su base Isfol.

Da ricordare che nel 1992-93 è ancora operativa la delega ai Comuni o loro consorzi o alle Comunità montane. I CFP dell'area pubblica (delegati e regionali) rappresentano il 26,8% e l'area convenzionata il 73,2%. Gli 89 CFP sviluppano un volume di attività pari a 692 corsi; la media corsi per CFP è pari a 9,9. I centri pubblici fanno registrare un rapporto corsi/CFP pari a 10,1, leggermente inferiore il valore dei CFP convenzionati pari a 9,8.

Questi ultimi, come sempre sono di estrazioni culturali diverse. Ne tentiamo un elenco non esaustivo e in ordine sparso: ELFAP è un consorzio di enti (Como, Clu-

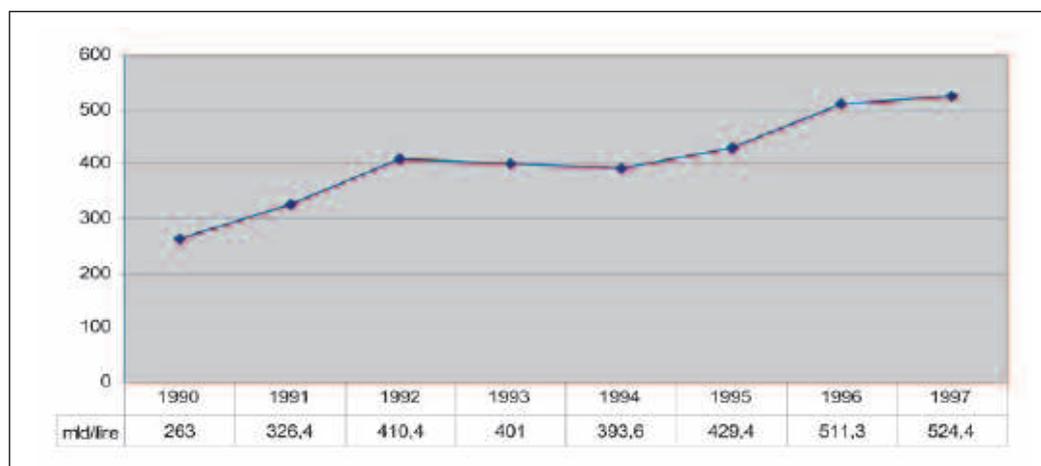
⁵⁵⁷ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia* op. cit., pp. 31-53.

sone, Treviglio, Bergamo, Remedello, Brescia, Mompiano, Vismara, Monza, Milano, Carate, Desio, Mantova, Stiviere, Saronno); ELFAP – Istituto Suore Canosiane (Milano, Cuggiono, Lodi), Pro Juventute Don C. Gnocchi (Milano), ENFAPI (Brescia, Caccivio, Lenno, Erba, Cremona), Fondazione Luigi Clerici (Merate, Lecco, Abbiategrasso, Milano, S. Giuliano Milanese, Parabiago, Rho, Brugherio, Mortara, Pavia), IAL della CISL (Gravedona, Cremona, Milano, Viadana, Porto Mantovano), ACIST (Milano), ENAIP delle ACLI (Romano di Lombardia, Dalmine, Almè, Botticino Sera, Costa Volpino, Bergamo, Treviglio, Lomazzo, Mornasco, Como, Cantù, Milano, Melzo, Mantova, Sondrio Varese, Busto Arsizio), ENFAP (Milano), Scuola Andrea Fantoni, Scuola Rodolfo Vantini (Rezzato), Scuola Addestramento Roè Volciano (Salò), Scuola d’arti e mestieri G. Castellini (Como) Associazione Scuole Professionali G. Mazzini (Cinisello Balsamo), CAPAC (Milano), CIFAP (Centro Interprovinciale Formazione Addestramento professionale: Sesto S. Giovanni), EMIT (Ente Morale Istruzione Tecnica Feltrinelli (Milano), ESEM (Ente Scuola Edile milanese (Milano), Istituto per la formazione al giornalismo (Milano), Istituto ricerche farmacologiche “Mario Negri” (Milano), Istituto Rizzoli Insegnamento Arti Grafiche (Milano), Scuola agraria del Parco di Monza, Società Incoraggiamento arti e mestieri, (Milano), Teatro alla Scala (Milano), Unione Artigiani della Provincia di Milano (Milano, Lodi, Monza, Saronno).

Da un’analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall’Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 71. Gli stanziamenti più bassi e più alti sono quelli del 1990 (263 miliardi di lire) e del 1997 (524,4 miliardi); la media del periodo è pari a 353,76.

Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 80,1% superiore alla media italiana (77,1%), ma nel Nord solo la Liguria e il Veneto hanno valori più bassi.

Grafico. n. 71 - Spesa per la Formazione Professionale secondo i bilanci regionali di previsione (di competenza; aa. 1990-1997)



La spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 82.323 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 72.677 lire. Nel primo caso è inferiore alla media italiana (93.951 lire) di 11.660 lire, nel secondo (99.534 lire) di oltre 26.000 lire. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari all'1,29%. Anche in questo caso inferiore alla media nazionale che fa registrare l'1,39%.

In una ipotetica classifica regionale rispetto a questi tre valori la Lombardia si pone nella parte medio bassa, rispettivamente al quattordicesimo posto per la spesa per abitante e per quella rispetto alla forza lavoro, all'undicesimo per la spesa del settore rispetto al totale della spesa regionale.

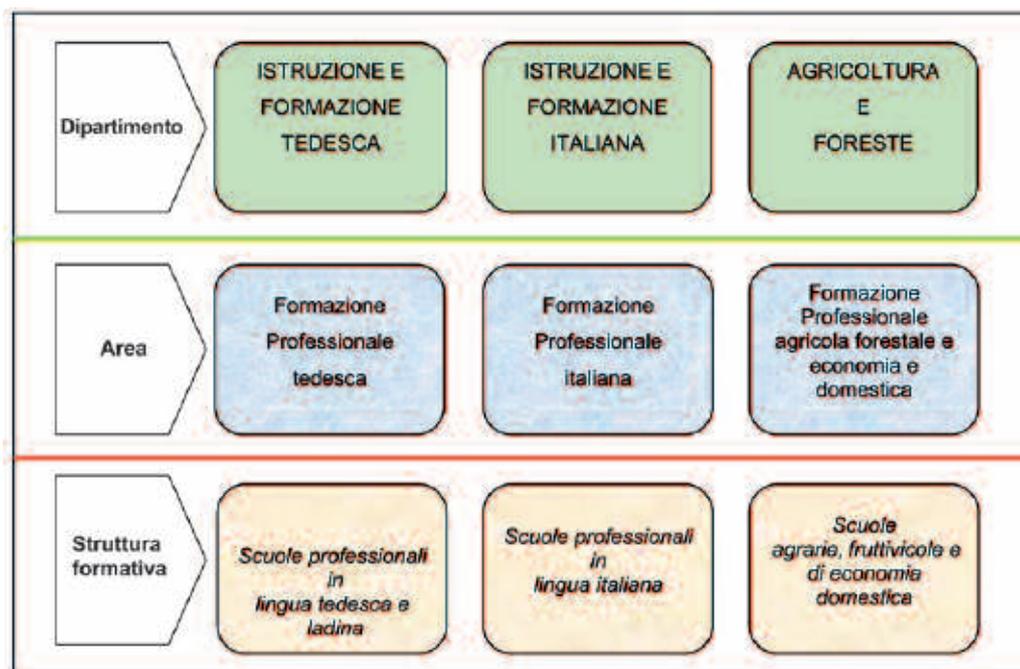
8.6. Provincia Autonoma di Bolzano



Abbiamo già evidenziato nel volume precedente⁵⁵⁸ come la presenza nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano di più comunità linguistiche e culturali si rifletta anche nell'organizzazione del Sistema di Formazione Professionale: sia a livello di governo che delle strutture che erogano formazione (cfr. Fig. n. 87). Pertanto c'è un dipartimento per l'Istruzione e Formazione tedesca e ladina e uno per l'Istruzione e Formazione italiana: l'uno e l'altro mediante le rispettive "aree" governano le scuole professionali che operano sul territorio. Ma c'è anche un terzo dipartimento che si occupa di Formazione Professionale: quello per l'Agricoltura e foreste, che promuove e organizza una capillare rete di scuole "agrarie", "fruttivicole" e di "economia domestica".

Questo sistema è stato regolato dalla L. prov. n. 9, *Addestramento professionale dei lavoratori* del 1962 fino al 1992, quando la Provincia, con L. prov. 12 novembre 1992, n. 40 *Ordinamento della formazione professionale*⁵⁵⁹ si dota di una nuova normativa organica.

Figura. n. 87 - *Struttura organizzativa che governa la Formazione Professionale nella Provincia Autonoma di Bolzano*



⁵⁵⁸ Cfr. vol. II, p. 287.

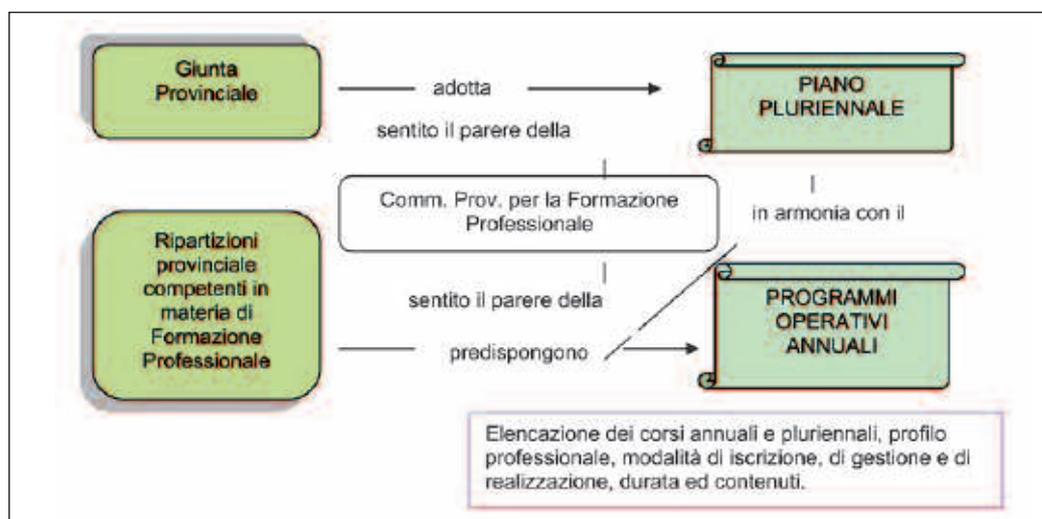
⁵⁵⁹ Cfr. B.U.R. TRENTO ALTO-ADIGE, n. 48 del 24.11.1992.

Si consideri, peraltro, che secondo lo statuto di autonomia del 1972, la Formazione Professionale risulta una competenza esclusiva della Provincia Autonoma⁵⁶⁰, che è quindi legittimata a dotarsi in modo autonomo ed esclusivo di leggi e regolamenti che disciplinino tale settore.

La L. prov. n. 40/92 si caratterizza per un impianto essenziale, che detta principi e disegna a grandi linee sia il sistema programmatorio sia quello gestionale (cfr. Fig. n. 88).

La Provincia adotta un Piano pluriennale “*al fine di assicurare la coerenza tra gli interventi formativi e quelli di politica del lavoro, in riferimento agli indirizzi delle Comunità Europee ed in accordo con il sistema scolastico generale*”, che rappresenta il quadro di riferimento per la programmazione annuale degli interventi in materia di Formazione Professionale.

Figura n. 88 - Processo programmatorio pluriennale ed annuale (L. prov. n.40/92)



Gli uffici provinciali competenti in materia di Formazione Professionale, predispongono annualmente i Programmi operativi, che contengono un elenco dei corsi annuali e pluriennali, ed indicano il profilo professionale, le modalità di iscrizione, di gestione e di realizzazione, nonché la durata ed i contenuti dei corsi stessi. Sia per l’elaborazione del Piano pluriennale che per i Programmi operativi l’unico soggetto interpellato per la Formazione Professionale⁵⁶¹ è la Commissione Provinciale.

⁵⁶⁰ Cfr. vol. II, p. 287, nota n. 387.

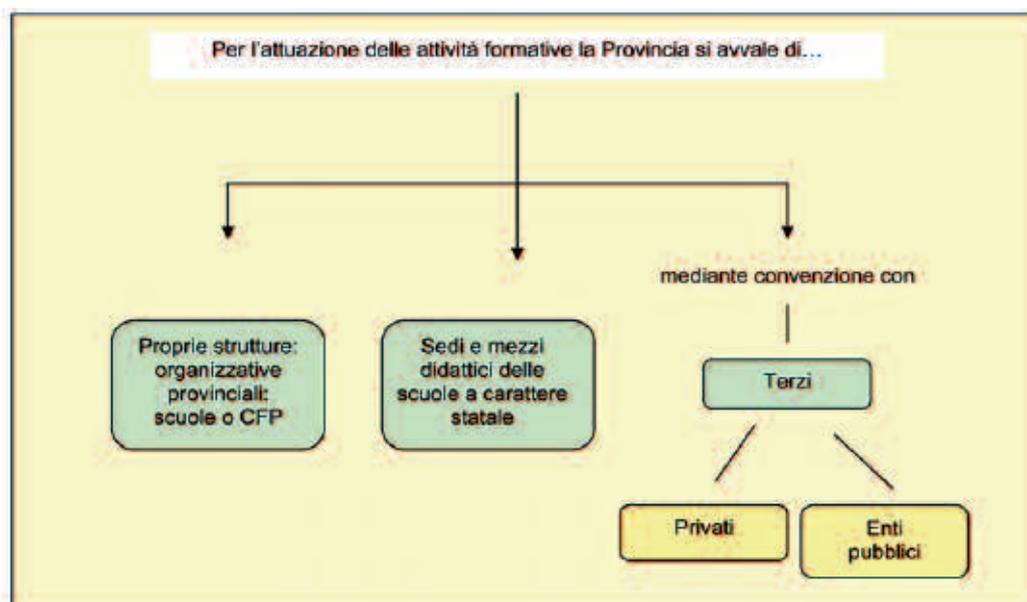
⁵⁶¹ Istituita nell’ambito della Commissione provinciale per l’impiego che ne definisce la composizione e le modalità di funzionamento. Ne fanno parte di diritto: gli assessori provinciali aventi competenza in materia di apprendistato e di Formazione Professionale, di cui uno con funzioni di presidente e i direttori delle ripartizioni provinciali competenti in materia di Formazione Professionale e di apprendistato.

Quanto mai essenziali e sommarie le previsioni relative ai soggetti attuatori (artt. 4 e 8; cfr. Fig. n. 89): la declaratoria si limita a individuare la tipologia di soggetti, senza mai precisare, soprattutto per quelli non pubblici, quali debbano essere i requisiti per poter essere dichiarati idonei a proporre e realizzare attività formative. Recita l'art. 8:

“Per l’attuazione delle attività formative la Provincia si avvale: delle proprie strutture, scuole o centri di formazione professionale; di sedi e mezzi didattici delle scuole a carattere statale, previa intesa con l’authority scolastica competente; di strutture appartenenti a terzi, enti pubblici o privati”.

Si noti il termine “privati”, usato per designare gli attuatori “non pubblici”. Espressione corretta sotto un profilo strettamente giuridico, ma quanto mai non idonea a identificare la tipicità di tali soggetti, almeno come li ha connotati il dibattito prima, durante e dopo l’elaborazione della Legge quadro.

Figura n. 89 - Soggetti gestionali (L. prov. n. 40/92)



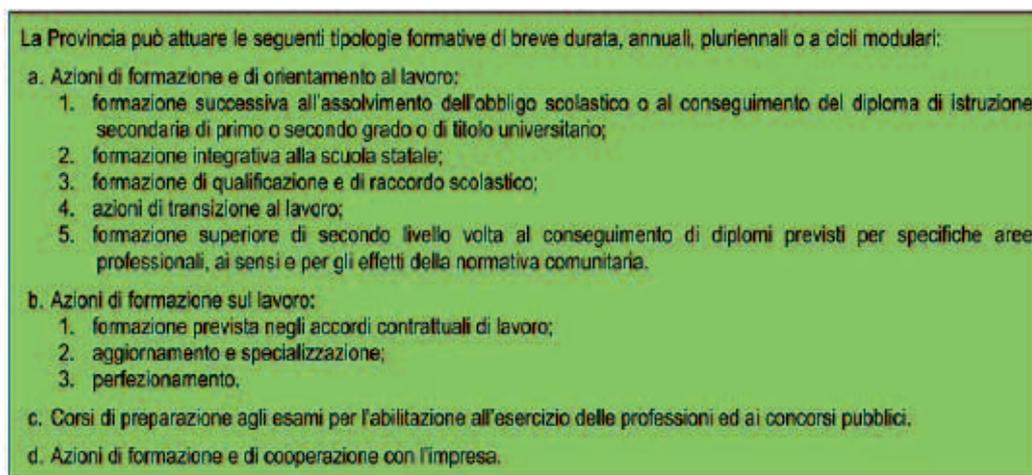
Dibattito che tutt'al più usava il termine “privato sociale”; espressione che coniuga e l’aspetto giuridico-formale e l’identità sociologica-sostanziale. Ente privato, sì, ma chiamato a svolgere funzioni pubbliche. Ente privato, ma espressione delle realtà sociali, e nello stesso tempo, da una parte, radicato nel territorio, di cui è in grado di intercettare i bisogni professionali e tradurli in progetti formativi e dall’altra, portatore di una “proposta formativa” e quindi potenzialmente adeguato sotto il profilo tecnico e educativo.

Il testo è essenziale, si è detto, quasi scarno nelle previsioni che riguardano il processo programmatorio e gestionale, ma dà indicazioni di dettaglio sulle tipologie di

Formazione che il sistema può erogare, riconducibili a quattro categorie: azioni di formazione e di orientamento al lavoro; azioni di formazione sul lavoro; corsi di preparazione agli esami per l'abilitazione all'esercizio delle professioni ed ai concorsi pubblici; azioni di formazione e di cooperazione con l'impresa (cfr. Prosp. n. 44).

Segnaliamo due caratteristiche ulteriori, tipiche del mondo formativo tedesco: lo stretto rapporto tra struttura di formazione e sistema produttivo e la forte standardizzazione della struttura didattica dei corsi. Per quanto riguarda l'intensità del rapporto Scuole-CFP e aziende, la L. reg. 40/92 prevede: a) la stipula di "protocolli di intesa o convenzioni, con disciplina dei relativi oneri, per l'uso di attrezzature, di locali e di risorse umane, al fine di erogare azioni di formazione adeguate ai fabbisogni formativi del mercato del lavoro" (art. 9 comma 2); b) un'alternanza formazione-lavoro in azienda sistematica ("durante l'anno scolastico; durante le ferie scolastiche; a conclusione dei corsi" per fare acquisire agli allievi "esperienze pratiche nell'ambito produttivo", per "avvicinarli progressivamente al mondo del lavoro" e per "favorire il miglioramento della conoscenza delle lingue") (art. 9 comma 1).

Prospetto n. 44 - *Tipologie di interventi*



La standardizzazione dei percorsi didattici riguarda i programmi e le relative prove d'esame. Contrariamente a quanto avviene, normalmente, negli altri sistemi formativi dove la preoccupazione è la standardizzazione delle qualifiche (cioè il traguardo del percorso formativo) nella Provincia Autonoma di Bolzano c'è anche la preoccupazione di definire il percorso ("il programma") e i modi per accertare se l'allievo effettivamente arrivi al traguardo ("articolazione e contenuti delle prove d'esame per il conseguimento delle qualifiche e dei diplomi professionali e di abilitazione") (artt. 10, 11, 12).

L'art. 12 prevede l'emanazione di un regolamento, entro un anno dall'entrata in vigore della Legge, che disciplini dettagliatamente gli aspetti organizzativi e proce-

durali interni della scuola⁵⁶². In effetti i regolamenti saranno tre: il primo⁵⁶³ riguarda i programmi delle *Scuole agrarie, fruttivicole e di economia domestica*, gli altri due l'organizzazione didattica delle altre scuole professionali⁵⁶⁴.

Per l'a.f. 1990-91 l'Isfol ha censito 66 sedi operative, di cui 22 (pari al 33%) strutture esclusivamente dedicate alla Formazione Professionale (cfr. Tab. n. 51). Nella legislazione e nei documenti amministrativi tali strutture vengono denominate Scuole professionali (mai CFP).

Tabella n. 51 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 15 | 2 | 0 | 0 | 17 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 7 | 17 | 0 | 0 | 24 |
| - enti pubblici | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| - enti privati | 2 | 17 | 0 | 0 | 19 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 25 | 25 |
| Totale | 22 | 19 | 0 | 25 | 66 |

Fonte: ISFOL

Tra le 15 scuole direttamente gestite vanno menzionate: le due scuole alberghiere provinciali di Merano, in lingua italiana e tedesca, e le scuole professionali di lingua tedesca di Silandro, Bressanone, Merano, Bolzano, Brunico e quelle di lingua italiana di Merano, Bressanone, Bolzano (una per l'industria e l'artigianato e l'altra per il commercio e il turismo) e, sempre in lingua italiana la scuola provinciale in agricoltura di Vadena.

Vanno però menzionate, anche se non sono comprese nella tabella, le strutture formative di competenza del Dipartimento agricoltura e foresta: le scuole provinciali agrarie "Fürstenburg" a Burgusio/Malles, "Mair am Hof" a Teodone/Brunico, "Salern" a Varna; la scuola provinciale fruttiviticola "Laimburg" a Vadena; le scuole

⁵⁶² L'art. 12 precisa le tematiche del regolamento: la durata delle unità di lezione; le valutazioni, promozioni, ripetizioni dell'anno scolastico e le misure disciplinari; le modalità di giustificazione delle assenze; l'utilizzo dei beni prodotti e dei servizi resi dalle officine o dai laboratori della scuola, nell'ambito delle esercitazioni pratiche; le competenze degli organi collegiali.

⁵⁶³ Decreto del Presidente della Giunta provinciale 9 settembre 1993, n. 35 *Approvazione del regolamento di esecuzione dell'articolo 5 della legge provinciale 12 novembre 1992, n. 40, concernente l'ordinamento della formazione professionale* in B.U.R. TRENINO-ALTO ADIGE, 28 settembre 1993, n. 46.

⁵⁶⁴ 1) Decreto del Presidente della Giunta provinciale 22 dicembre 1994, n. 63 *Regolamento concernente gli aspetti organizzativi della scuola - legge provinciale 12 novembre 1992, n. 40: Ordine della formazione professionale* in B.U.R. TRENINO-ALTO ADIGE, nel B.U. 11 aprile 1995, n. 16.
3) Decreto del Presidente della Giunta provinciale 25 novembre 1996, n. 45 *Programmi ed orari di insegnamento per il biennio per i servizi alberghieri e della ristorazione e per il biennio tecnico artigianale nelle scuole professionali provinciali in lingua tedesca e ladina* in Suppl. n. 1 al B.U.R. TRENINO-ALTO ADIGE, 18 marzo 1997, n. 13.

provinciali di economia domestica a Corces, la “Frankenberg” a Tesimo, Teodone a Brunico, “Griesfeld” a Egna, ad Aslago di Bolzano, la “Bühlerhof” a Sarnes/Bressanone. I due CFP che compaiono in tabella sono dell’ENAIP di Bolzano e del CE-SCOT della Confesercenti⁵⁶⁵.

Nella Tabella 52, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico negli anni formativi 1990-91 e 1995-96. Un confronto tra le due annualità è reso problematico dal numero dei corsi censiti dall’Isfol per l’a.f. 1995-96 (solo 100), sottodimensionato rispetto alla media degli altri anni del decennio.

Tabella n. 52 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 2 | 0 | 0 | 0 | 24 | 0 | 0 | 0 | 26 | 0 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 23 | 7 | 7 | 0 | 64 | 15 | 10 | 0 | 104 | 22 |
| Meccanica metallurg. | 6 | 3 | 0 | 0 | 15 | 4 | 8 | 0 | 20 | 7 |
| Elettricità elettronica | 14 | 2 | 1 | 0 | 11 | 3 | 1 | 0 | 27 | 5 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Edilizia | 1 | 2 | 6 | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 15 | 3 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Grafica fotogr. cartot. | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 5 | 3 |
| Alimentare | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 |
| Artigianato artistico | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 4 | 0 | 0 | 7 | 4 |
| TERZIARIO | 29 | 13 | 86 | 2 | 130 | 62 | 10 | 1 | 263 | 78 |
| Acconciatura estetica | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| Turismo | 4 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 6 | 3 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Lavori ufficio | 9 | 4 | 5 | 1 | 26 | 9 | 5 | 1 | 17 | 15 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Ristorazione | 6 | 3 | 0 | 0 | 11 | 2 | 0 | 0 | 17 | 5 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 | 0 | 5 | 4 |
| Distribuzione comm. | 1 | 0 | 1 | 0 | 3 | 5 | 2 | 0 | 7 | 5 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 7 | 1 |
| Informatica | 0 | 3 | 77 | 0 | 22 | 1 | 5 | 0 | 107 | 4 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 37 | 0 | 0 | 1 | 38 |
| Varie | 5 | 0 | 0 | 0 | 42 | 0 | 1 | 0 | 18 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 54 | 20 | 93 | 2 | 218 | 67 | 26 | 1 | 393 | 100 |

Non desumibile dai Piani la tipologia formativa

⁵⁶⁵ La Confesercenti è un’associazione di categoria che rappresenta le piccole e medie imprese italiane del commercio, del turismo e dei servizi. È stata fondata a Roma nel 1971. Nel 2008 rappresentava oltre 270.000 imprese che occupano oltre 800.000 persone; è suddivisa in 75 associazioni di categoria e in 21 federazioni regionali.

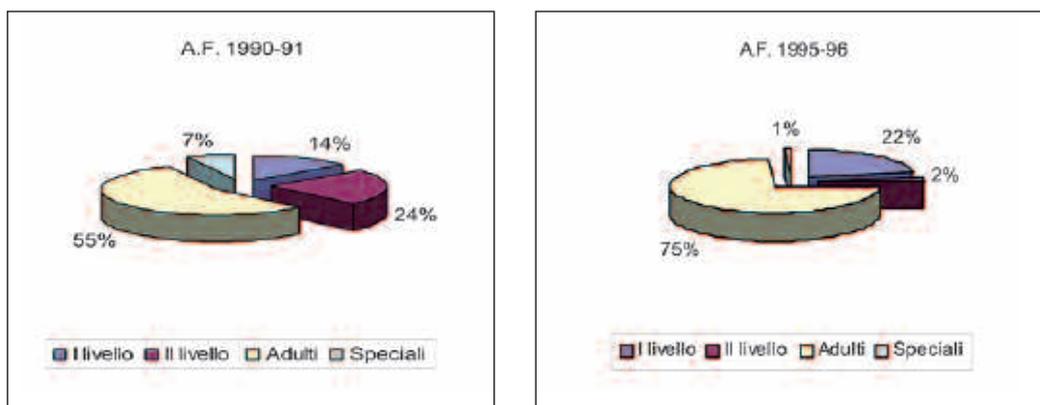
Da un punto di vista settoriale, sia nella prima che nella seconda annualità considerata, il settore prevalente è il Terziario: pesa il 67% all'inizio degli Anni '90 e addirittura il 72% a metà decennio.

I corsi programmati più numerosi nel settore e nelle aree professionali dell'Industria sono, in ordine decrescente: elettricità ed elettronica, meccanica e metallurgia, edilizia. In quelle del Terziario, nel 1990-91, l'informatica (il 27% dei corsi di tutto il Terziario), i lavori d'ufficio e la ristorazione e nel 1995-96 i servizi socio-educativi e i lavori d'ufficio.

Per quanto riguarda l'evoluzione tra le due annualità prese a confronto, il dato più rilevante è l'espansione delle attività per adulti, e in particolare per i disoccupati, ai quali sono destinati 49 interventi (agli occupati 28)⁵⁶⁶.

I 7.337 allievi previsti per l'a.f. 1990-91 rappresentano l'1,08% della popolazione attiva (14-60enni); i 556 allievi della prima qualificazione rappresentano il 3% della leva dei 14-16enni⁵⁶⁷.

Grafico n. 72 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa.ff. 1990-91 e 1995-96*



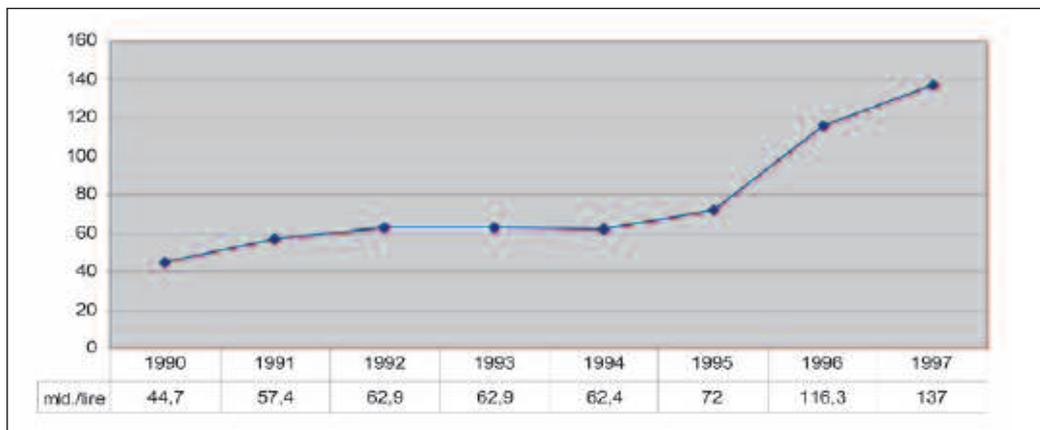
Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni e delle Province Autonome, realizzata all'Isfol, la spesa provinciale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 73. Gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono quelli del 1990 (44,7 miliardi di lire) e del 1997 (137 miliardi); la media del periodo è pari a 76,95 miliardi.

Buona la capacità realizzativa della Provincia (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è 89,6% superiore alla media italiana (77,1%) e del Nord dove viene preceduta solo dalla Provincia di Trento (90,45%).

⁵⁶⁶ SISTAN (Sistema statistico nazionale-Isfol).

⁵⁶⁷ La popolazione attiva ammontava a 292.340; i 14-16enni a 18.461. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - anni 1982-1991.

Grafico n. 73 - *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (aa. 1990-97)*



La spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 271.134 lire (solo Basilicata, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento fanno registrare valori più alti) e quella rispetto alla forza lavoro è di 481.059 lire (la più alta di tutto il Paese). Nell'uno e nell'altro caso la spesa della Provincia è superiore alla media italiana di 177.183 e di 381.525 lire. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Provincia è pari al 2,49%. Solo la Sicilia ha un valore percentuale maggiore (3,15%) mentre la media italiana si ferma a 1,39%.

8.7. Provincia Autonoma di Trento



Nel periodo considerato la Provincia di Trento non emana nessuna Legge sulla Formazione Professionale e quindi la L. prov. n. 21/87 rimane la normativa di riferimento.

È importante segnalare il livelli di eccellenza raggiunti dal Sistema di Formazione Professionale di quegli anni tanto che, “appannata” la leadership culturale della Lombardia (particolarmente prestigiosa durante il lungo assessorato di Filippo Hazon), assurge ad un ruolo di riferimento per tutte le Regioni. Le politiche della Formazione Professionale (elaborate dall’Assessorato provinciale) e quelle del lavoro (elaborate dall’Agenzia provinciale del lavoro)⁵⁶⁸ diventano patrimonio comune anche a livello nazionale.

La Formazione Professionale della Provincia può contare su un’ottima base informativa prodotta dall’Osservatorio del mercato del lavoro (all’interno dell’Agenzia del lavoro) che provvede all’analisi della domanda e dei fabbisogni occupazionali e formativi del territorio, con due tipi di indagine.

La prima è l’*Indagine previsionale di manodopera*, attivata nel 1987, realizzata mediante un questionario postale inviato ad un campione delle imprese con meno di 4 dipendenti ed all’universo di quelle con almeno 4 dipendenti. La rilevazione consente di avere dati relativamente:

- all’andamento ed alla composizione dell’occupazione, per ramo di attività e per categoria professionale (apprendisti, operai, impiegati, dirigenti, quadri, con indicazione dei CFL);
- alla previsione dell’occupazione per figure professionali (le indicazioni delle imprese sono tradotte in codici Istat), con l’indicazione della difficoltà o meno per il reperimento sul territorio.

La seconda indagine ricorrente, attivata dal 1986 con periodicità trimestrale ed annuale, è uno studio sulle figure professionali richieste dal mercato del lavoro locale, condotto utilizzando le autorizzazioni dei contratti di formazione lavoro, gli annunci pubblicati sulla stampa locale, i bandi di concorso. I risultati vengono integrati ed analizzati insieme con quelli provenienti dall’indagine previsionale prima descritta.

Tutte le informazioni vengono poi trasferite ai servizi per l’orientamento professionale e per le iniziative formative; questi effettuano una verifica telefonica delle indicazioni fornite dalle imprese, approfondendo anche una serie di dati suppletivi, quali i titoli di studio ed altri requisiti eventualmente richiesti.

⁵⁶⁸ Istituita con la Legge Provinciale n. 19/83, è la struttura che idea e realizza gli interventi di politica attiva del lavoro.

La base informativa necessaria per una buona programmazione delle attività formative proviene alla Provincia anche da un'attività ricorrente di valutazione, degli esiti e di sistema⁵⁶⁹.

A queste acquisizioni del decennio precedente si aggiunge, a metà degli Anni '90, una radicale innovazione della Formazione di base, che contiene, addirittura, anticipazioni delle riforme che verranno realizzate dopo il 2000. Ne facciamo una trattazione dettagliata in considerazione della capacità di raccogliere e metabolizzare quanto di meglio c'era in questo periodo nella cultura della Formazione Professionale, dando vita ad un'offerta organica di prima qualificazione, in cui sono coniugati aspetti innovativi di architettura istituzionale (anche intersistemici come, ad esempio, la possibilità di transizione dalla Formazione alla scuola media superiore e viceversa) con nuovi aspetti operativo-procedurali (ad esempio, gli strumenti per la valutazione degli apprendimenti e delle competenze acquisite). Per comprendere il valore di quanto progettato, sperimentato e messo a regime dalla Provincia in particolare per quanto attiene i rapporti Scuola e Formazione Professionale si consideri le discussioni estenuanti (e inconcludenti) in Parlamento, sul problema della possibilità di assolvere l'obbligo d'Istruzione anche nella Formazione Professionale.

Il *Progetto per la riqualificazione della formazione di base*⁵⁷⁰ è stato avviato nel 1994, con una metodologia di ricerca-intervento che ha consentito di progettare, sperimentare, realizzare azioni di supporto e accompagnamento, monitorare, correggere le criticità, verificare i risultati, senza mai interrompere i processi, l'organizzazione del servizio, il rispetto delle scadenze e degli impegni verso l'utenza. Prende l'avvio da un Protocollo d'intesa sottoscritto dalla Provincia con le forze sociali con l'intento dichiarato, tra gli altri, di *“mettere il sistema in grado di posizionarsi adeguatamente a fronte ad una ventilata riforma del sistema scolastico che prefigurava l'innalzamento dell'obbligo a 16 anni e rispetto al quale si volevano creare le condizioni per poterlo assolvere anche nella formazione professionale”*.

L'impianto iniziale, definito, progettato e sperimentato nel triennio 1994-97, è stato adattato (senza mai stravolgere la filosofia e l'impianto di base) ai cambiamenti del quadro normativo nazionale e degli indirizzi politici e culturali emergenti a livello europeo⁵⁷¹.

La scelta di fondo, già operata nel Protocollo d'intesa, è stata quella di prolungare da due a tre anni il percorso formativo e di articolare il biennio orientativo e po-

⁵⁶⁹ Cfr. volume II, p. 304 e ss. Con periodicità ricorrente l'Osservatorio ha prodotto la ricerca *Esiti occupazionali dei qualificati dei centri di formazione professionale*.

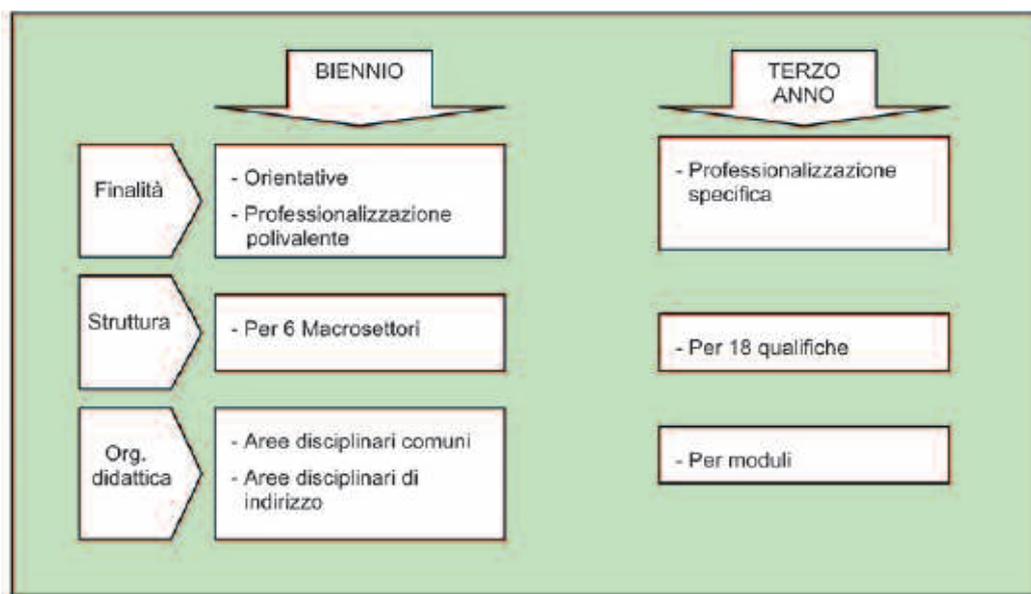
⁵⁷⁰ Per la descrizione del progetto ci rifacciamo “abbondantemente” a TURRINI O., *Apprendimento permanente e dintorni* in Professionalità n. 32 annuario 2012-2013.

⁵⁷¹ Il progetto, oltre alla fase iniziale che stiamo descrivendo, viene rivisto una prima volta alla luce dell'avvento della “cultura delle competenze”, della riforma Berlinguer, dell'innalzamento dell'obbligo a 15 anni e dell'introduzione dell'obbligo formativo (1998-2002) e una seconda, a seguito del progetto di innovazione del sistema, della riforma Moratti (2003-2005) e degli accordi Stato-Regioni.

livalente su aree macro professionali, seguito da un terzo anno per il conseguimento dell'attestato di qualifica.

La filosofia che sottosta a questo impianto è quella di arricchire culturalmente il biennio ed al tempo stesso di migliorare la qualificazione professionale in uscita dal percorso, che potrà beneficiare di una maggiore consapevolezza dei fondamenti scientifici e tecnologici della professionalità e quindi di un'identità professionale culturalmente fondata.

Figura n. 90 - *Struttura triennale della formazione di base nella Provincia Autonoma di Trento*



Inoltre, il biennio ha una forte valenza orientativa che favorisce una progressiva e guidata presa di coscienza delle scelte possibili da parte degli allievi, che a 14 anni scelgono solo il macrosettore di riferimento, mentre a 16 anni optano per una precisa qualifica o per il rientro nella scuola o nel lavoro. Infatti, il progetto trentino si muoveva nell'ottica che la Formazione Professionale fosse un sottosistema del più ampio sistema formativo o, come si dirà nel primo decennio del 2000, di Istruzione e Formazione. Nel ridefinirne l'intelaiatura si è dunque tenuto conto del fatto che bisognava garantire, dopo il biennio:

- la possibilità di entrare o rientrare nel canale dell'Istruzione agli allievi che intendessero proseguire gli studi;
- la possibilità di acquisire la qualifica mediante l'apprendistato a chi invece volesse entrare nel mondo del lavoro.

I macrosettori previsti per il biennio sono 6 – industria e artigianato, terziario, alberghiero e della ristorazione, abbigliamento, servizi alla persona, grafico (cfr. Fig. n. 91) – mentre i percorsi di qualifica sono 18.

Nel biennio il percorso formativo si articola in aree disciplinari comuni ed aree disciplinari di indirizzo. L'area comune (17 ore settimanali) è uguale per tutti i settori formativi⁵⁷², in modo da consentire agli allievi del biennio di raggiungere uno standard di "apprendimenti culturali di base" che garantisca anche una pari dignità rispetto al biennio scolastico e quindi la spendibilità ai fini dell'eventuale assolvimento dell'obbligo.

L'introduzione delle discipline rappresenta una novità rispetto al passato ed avviene secondo una logica di maggiore comunicazione con la scuola. Nel tradizionale corso biennale di qualifica le materie culturali venivano affrontate prevalentemente in un'ottica funzionale e strumentale al settore di qualifica. Il nuovo impianto intende invece garantire il dialogo tra l'area comune e di indirizzo, che concorrono insieme a creare una cultura professionale.

Nell'area di indirizzo ci sono 4 ambiti disciplinari con una denominazione uguale in tutti i macrosettori: scienze, linguaggi e comunicazione, modelli organizzativi, tecnologie e processi operativi, per complessive 19 ore settimanali. I quattro ambiti disciplinari si differenziano all'interno di ciascun macrosettore per finalità, contenuti e durata. La denominazione individuata per queste aree è funzionale non solo ad un'omogeneità d'impianto, ma anche a dare un segnale di cambiamento sostanziale del percorso, per evitare che, dietro un apparente rinnovamento ci fosse una riproposizione diluita delle vecchie materie e dei vecchi contenuti.

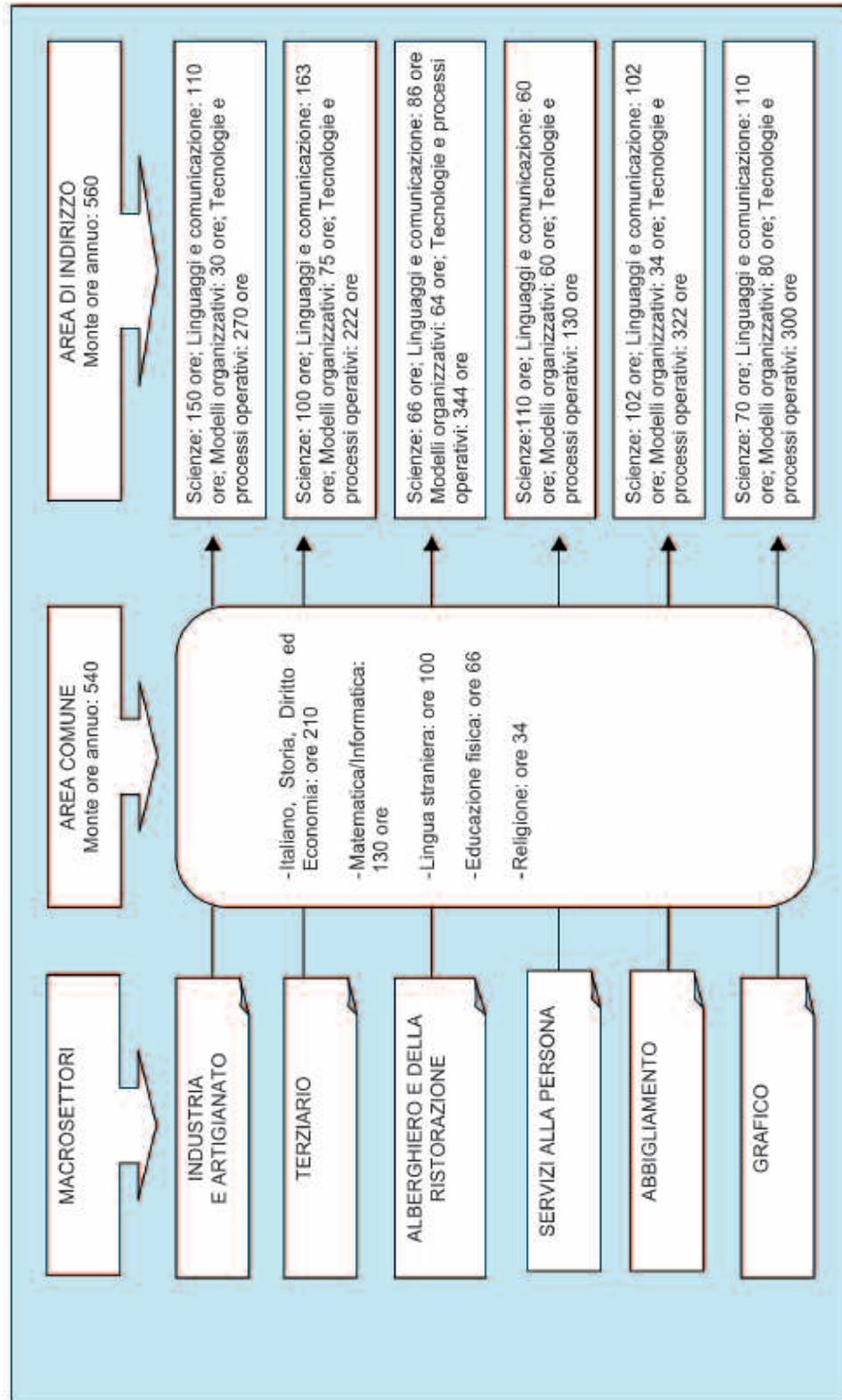
Nel corso della progettazione si è passati, previo accordo sindacale, ad un'impostazione dell'orario che da settimanale è diventata annuale, per complessive 1100 ore, suddivise come da figura. Il terzo anno di qualifica, articolato in moduli, acquista una particolare flessibilità, in quanto le qualifiche attivate sono rese costantemente coerenti con la dinamica del mondo del lavoro e del territorio, sia quanto a specializzazioni previste, sia quanto a specifiche competenze professionali promosse.

La sua progettazione è stata realizzata attraverso questi tre passaggi:

- la rilevazione e l'analisi del fabbisogno espresso dal sistema produttivo, che ha visto il coinvolgimento e la testimonianza di 230 imprese dei vari comparti economici;
- l'individuazione delle caratteristiche, in termini di conoscenze e competenze, dei profili professionali che hanno portato ad identificare 18 qualifiche professionali approvate dal Comitato provinciale di Programmazione della Formazione Professionale;
- la definizione, sulla base dei profili professionali di riferimento, degli obiettivi e dei contenuti dei singoli percorsi di qualifica a partire da quelli previsti nei primi due anni.

⁵⁷² L'area comune comprende: italiano, storia, diritto ed economia, matematica, lingua straniera, oltre a educazione fisica e religione.

Figura n. 91 - Struttura del Biennio della Formazione di base nella Provincia Autonoma di Trento



L'articolazione del terzo anno prevedeva tre aree:

- a) un'area di "cultura professionale e contesto organizzativo", la cui durata poteva variare, a seconda delle qualifiche, dalle 100 alle 200 ore annue, che comprendeva 6 moduli obbligatori per tutte le qualifiche⁵⁷³;
- b) un'area "professionale" (la cui durata poteva variare a seconda delle qualifiche da 700 a 800 ore annue), costituita da un'area tecnico-scientifica ed un'area operativa che prevedevano moduli obbligatori per tutte le qualifiche⁵⁷⁴;
- c) lo stage (della durata minima di 200 ore, aumentabili in relazione alle esigenze di ciascuna qualifica ed articolabili anche in più momenti) da collocare nelle diverse fasi del percorso formativo del terzo anno.

Prospetto n. 45 - *Qualifiche acquisibili al terzo anno*

| MACROSETTORI | QUALIFICHE |
|----------------------------------|--|
| INDUSTRIA E ARTIGIANATO | • operatore meccanico su macchine e impianti automatizzati |
| | • operatore impiantista-produzione di carpenteria metallica |
| | • impiantista elettrico |
| | • operatore elettronico |
| | • elettromeccanico riparatore di autoveicoli |
| | • termoidraulico |
| | • operatore professionale edile • operatore del settore legno |
| ALBERGHIERO E DELLA RISTORAZIONE | • operatore ai servizi di ristorazione |
| | • operatore ai servizi di sala-bar |
| | • operatore ai servizi di ricevimento |
| TERZIARIO | • operatore ai servizi amministrativi e di segreteria |
| | • operatore alle vendite |
| SERVIZI ALLA PERSONA | • parrucchiere |
| | • estetista |
| ABBIGLIAMENTO | • operatore abbigliamento |
| GRAFICO | • operatore di prestampa |
| | • operatore di stampa |

I lavori si sono svolti con questi tempi⁵⁷⁵. Si è progettato il primo anno (1994), l'anno successivo lo si è sperimentato in forma generalizzata (1994-95) e contemporaneamente si è progettato il secondo anno. Nel 1995-96 si è sperimentato il secondo

⁵⁷³ I moduli erano legislazione sociale e del lavoro, cultura d'impresa e autoimprenditorialità, comunicazione e comportamenti professionali, igiene e sicurezza del lavoro, preparazione e rielaborazione dei risultati dello stage, ricerca attiva del lavoro.

⁵⁷⁴ I moduli erano: la conoscenza del processo produttivo, l'antifortunistica in riferimento alla particolare qualifica professionale, la conoscenza tecnica della lingua straniera.

⁵⁷⁵ Tutto il ciclo del progetto è stato supervisionato da una Commissione istituzionale presieduta dall'Assessore alla Formazione Professionale e composta da rappresentanti della Provincia, degli Enti gestori, del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero del Lavoro. Per la progettazione del percorso sono state costituite commissioni tecniche, composte da insegnanti, da rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e professionali, esperti.

anno e si è progettato il terzo. La progettazione del terzo anno ha comportato una consistente fase di analisi dei fabbisogni che ha messo a diretto confronto il mondo della formazione con le imprese, ai fini della definizione delle nuove qualifiche e del profilo professionale. Nel 1996-97 si è sperimentato il terzo anno. A giugno 1997 sono usciti i primi qualificati col nuovo sistema.

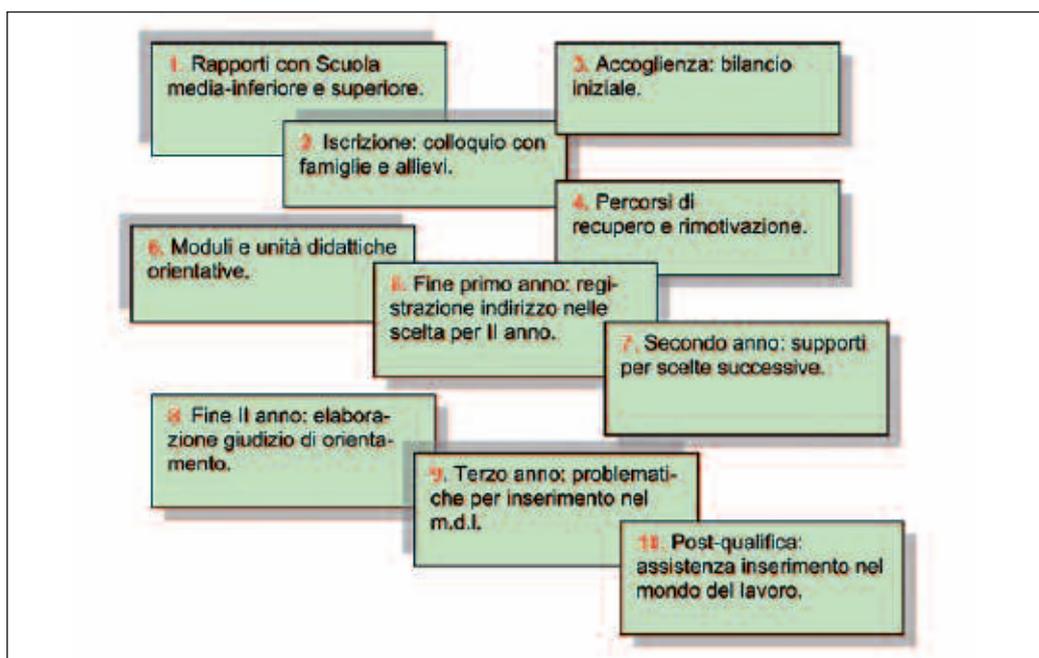
Il progetto si è caratterizzato per una pluralità di fattori, di natura didattica e organizzativa:

- *l'adeguamento organizzativo e strumentale.* Tutta la macchina organizzativa del Sistema della Formazione Professionale ha dovuto adeguarsi al nuovo impianto, dall'organizzazione dei rapporti con l'utenza e le famiglie alla gestione delle aule e dei laboratori;
- *l'orientamento come processo continuo.* Esso è stato ripensato e dotato di strumenti coerenti. Per l'orientamento, sono state individuate una serie di tappe, che contrassegnano il percorso del triennio (cfr. Fig. n. 92):
 1. La fase che precede l'iscrizione al Centro, nella quale vengono stabiliti i rapporti con la scuola media o con le scuole superiori nel caso di riorientamento degli allievi verso la Formazione Professionale, al fine di favorire una conoscenza e scelta consapevole del percorso della Formazione Professionale.
 2. L'accostamento al Centro di famiglie ed allievi in vista dell'iscrizione, visto come fonte informativa dei bisogni di apprendimento ma anche di orientamento.
 3. La fase dell'accoglienza nei primi giorni, volta a favorire i processi di identificazione con la scelta fatta; ad elaborare un bilancio iniziale delle risorse in termini di apprendimento professionale; nonché a sviluppare una corretta immagine nei confronti dei processi di Formazione Professionale ed in particolare di quello scelto.
 4. La progettazione di percorsi di recupero e di rimotivazione per casi problematici, sia dal punto di vista dell'apprendimento, sia da quello personale (disorientamento) e familiare.
 5. L'inserimento nel corso dell'attività formativa (con diversa valenza e calibratura nel biennio e nel terzo anno) di moduli o unità didattiche a valenza orientante⁵⁷⁶.

⁵⁷⁶ I moduli mirano a promuovere: a) una cultura del lavoro, sia come comprensione dei processi produttivi e dei sistemi organizzativi, sia come comprensione del territorio e delle opportunità di inserimento e di carriera lavorativa; b) una maturazione del senso di responsabilità (rispetto degli ambienti e delle attrezzature, sicurezza) e di ricerca del benessere (salute, buone relazioni) sul posto di lavoro; c) la comprensione e preparazione a un ruolo professionale vissuto in maniera positiva e partecipativa; d) lo sviluppo di valori e motivi che guidino e sostengano la scelta lavorativa (onestà, solidarietà, coscienza ecologica e sociale, apertura alla Formazione Continua); e) sviluppo di un atteggiamento proattivo aperto al protagonismo nella vita professionale (imprenditorialità, mobilità).

6. La registrazione alla fine del primo anno dell'emergere di un chiaro indirizzo nella scelta da compiere nel secondo anno, oppure di una fase ancora di incertezza e la progettazione di piani di intervento conseguenti.
7. L'individuazione di metodologie e strumenti per aiutare gli allievi nel corso del secondo anno a formulare realistiche e consapevoli scelte di percorso formativo.
8. L'elaborazione, alla fine del secondo anno, di un giudizio di orientamento, che dovrebbe avere un carattere vincolante sia per quelli che possono inserirsi nel contesto scolastico, sia per quelli che scelgono la qualifica, sia per quelli che possono venire indirizzati verso un percorso di apprendistato.
9. La fase dedicata a far emergere, nel corso del terzo anno, ulteriori problematiche riguardanti l'inserimento nel mondo del lavoro e l'acquisizione di una cultura professionale.
10. La fase delle azioni di sostegno e assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro, dopo il conseguimento della qualifica.

Figura n. 92 - *Tappe del percorso di orientamento nel triennio*



- *La costruzione di un nuovo processo di valutazione degli apprendimenti e delle competenze.* La valutazione è stata completamente reimpostata, sia metodologicamente sia per quanto riguarda la strumentazione specifica. Sono stati definiti i criteri per la valutazione (in ingresso, in itinere e finale), gli strumenti di certificazione e le modalità per l'esame di qualifica dove, anticipando la riforma della scuola, è stata introdotta la valutazione in centesimi. Si è cercato di introdurre

una concezione della valutazione che aiutasse il sistema ad essere più promozionale che selettivo, soprattutto temendo il pericolo che l'introduzione di una più forte dimensione culturale comportasse maggiori difficoltà per un'utenza tradizionalmente debole, e quindi un aumento di ritiri e bocciature. Perciò la valutazione degli apprendimenti si connota come un processo basato sull'integrazione di tre fattori: i risultati delle prestazioni, l'osservazione da parte del docente, l'autovalutazione da parte dell'allievo. Tale processo parte dal bilancio iniziale delle risorse personali in termini di apprendimento professionale, si sviluppa durante il percorso formativo attraverso metodologie di osservazione e di raccolta di documentazione in un dossier per ciascun allievo, coinvolgendo l'allievo stesso nella sua costruzione e gestione, e consente di esprimere la valutazione finale mediante un supporto di documentazione che costituisca la base di un bilancio conclusivo e della comunicazione alle famiglie. In sostanza si è anticipato il concetto di portfolio, ora generalizzato anche nella scuola.

Si è introdotta la distinzione tra diversi documenti di valutazione e le differenti funzioni che essi assumono (cfr. Fig. n. 93): la pagella (certifica pubblicamente e periodicamente i risultati conseguiti durante il percorso, sulla base di format e descrittori formalmente approvati dalla Giunta Provinciale - cfr. Prosp. n. 46)⁵⁷⁷; l'attestato di qualifica (per il quale si è adottato il format, a titolo sperimentale, dal Ministero del Lavoro)⁵⁷⁸; i documenti interni⁵⁷⁹; il portfolio (cartella che comprende una selezione dei lavori svolti dall'allievo e la loro valutazione)⁵⁸⁰.

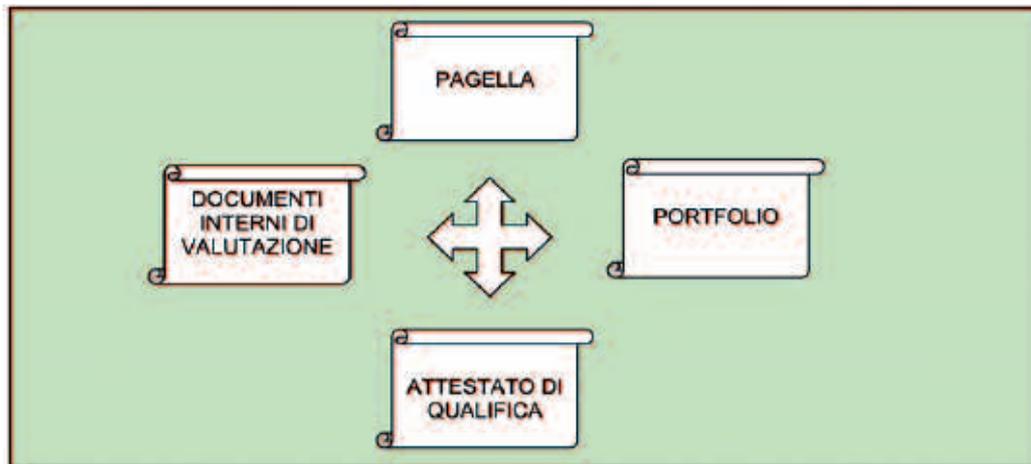
⁵⁷⁷ Nel biennio, viene dato un giudizio relativamente alle aree disciplinari e un giudizio complessivo dell'area comune e dell'area d'indirizzo. Nel secondo anno la pagella include anche un giudizio di orientamento (verso il proseguimento degli studi o verso il percorso di qualifica o verso l'apprendistato) che diventa vincolante ai fini della possibilità di rientrare nel percorso scolastico. Particolarmente innovativa è stata la pagella del terzo anno. Coerentemente con l'impostazione progettuale, che ha rotto lo schema tradizionale delle discipline o ambiti disciplinari (che invece caratterizza il biennio e le relative pagelle), per il terzo anno si è adottata un'impostazione basata sulle competenze. Essa ha una notevole valenza comunicativa verso il mondo del lavoro; inoltre, ha implicato una diversa organizzazione delle procedure valutative degli insegnanti, poiché al conseguimento di determinate competenze concorrono contenuti che fanno riferimento a più docenti.

⁵⁷⁸ La definizione del nuovo attestato di qualifica ha comportato la messa in atto di una serie di strategie per valorizzarlo, in modo da fornire un valore aggiunto all'allungamento del percorso. A questo proposito sono state stipulate intese con il Ministero dell'Industria, con la Commissione Provinciale per l'Artigianato, con la Camera di Commercio, con le Ferrovie, con la Telecom che, di fatto, hanno equiparato l'attestato di qualifica rilasciato dalla Provincia di Trento al diploma dell'Istruzione professionale, ai fini dell'inserimento lavorativo.

⁵⁷⁹ In essi vengono riportati giudizi relativi ai risultati conseguiti da ciascuno e dai vari gruppi sulla base del processo formativo attivato, al fine di regolare meglio l'azione formativa del Centro e dei singoli docenti.

⁵⁸⁰ Il portfolio o dossier, inteso sia come strumento di valutazione, che di autovalutazione ha valenza più o meno ufficiale a seconda di come è organizzato e gestito; può essere progettato, organizzato e valutato dal docente stesso, o dal docente e dall'allievo in collaborazione, o dall'allievo in maniera più autonoma. Il portfolio può essere inteso come portfolio di lavoro, riferito a singole discipline, utilizzato durante il quadrimestre e facilmente accessibile agli studenti; oppure come dossier permanente, riferito a singole discipline o a tutte le discipline, che include una parte significativa della documentazione raccolta e che è base di riferimento per la valutazione di fine quadrimestre o di fine anno.

Figura n. 93 - Documenti per la valutazione e certificazione degli apprendimenti e competenze



Prospetto n. 46 - Struttura della pagella del terzo anno

| Elementi di valutazione | Descrittori |
|--|---|
| Competenze/capacità professionali | A. Capacità di pianificare il proprio lavoro e compiere scelte. B. Capacità di eseguire correttamente le fasi di lavoro. C. Capacità di realizzare prodotti/servizi secondo gli standard prescritti. D. Capacità di interpretare e produrre comunicazioni professionali. E. Capacità di predisporre e utilizzare le risorse in modo economico e funzionale. F. Capacità di operare nel rispetto delle norme di igiene e sicurezza. |
| Conoscenze professionali | A. Conoscenze organizzative. B. Conoscenze normative. C. Conoscenze tecniche e tecnologiche. D. Conoscenze scientifiche. E. Conoscenze linguistico-comunicative. |
| Autonomia e capacità di integrazione in situazioni operative | A. Capacità di documentare il proprio lavoro. B. Capacità di integrare le conoscenze con l'operatività. C. Capacità di affrontare le variazioni operative. D. Capacità di controllare i risultati ed effettuare correttivi. |
| Motivazione ed interesse professionale | A. Rispetto del contratto formativo. B. Partecipazione. C. Impegno. D. Interesse per la professione. |
| Esperienza di partecipazione allo stage | A. Regolarità. B. Raggiungimento obiettivi prefissati. |
| Giudizio complessivo | |

- *La programmazione di Centro.* Si è introdotto il concetto (anch'esso anticipatore del POF: Piano dell'Offerta Formativa) di una programmazione a livello di Centro di Formazione Professionale, verificabile da parte della Provincia, con il

- compito di adattare e concretizzare il programma formativo in base alle specificità del Centro⁵⁸¹.
- *L'introduzione di una funzione organizzativa nuova*: il coordinatore della sperimentazione, con il compito di accompagnare e supportare le équipes di docenti sia per l'aspetto didattico che per quello organizzativo, tenendo i rapporti con i coordinatori degli altri CFP e con gli eventuali esperti esterni.
 - *La formazione dei formatori*. Consistenti attività formative sono state organizzate per mettere tutti i docenti in grado di conoscere e condividere il nuovo impianto e i nuovi programmi (ordinamenti didattici).

Un ulteriore elemento innovativo è stato il collegamento con il Sistema scolastico. In Provincia di Trento, prima del Progetto di riqualificazione, veniva attivato da parte del Sistema della Formazione Professionale un anno cosiddetto "di raccordo con la scuola", successivo al conseguimento della qualifica biennale, che consentiva, previo esame, il rientro nel quarto anno degli Istituti Tecnici. Durante la progettazione del secondo anno della Formazione Iniziale (1995) si è constatato che l'articolazione del biennio, così come si andava a configurare, presentava caratteristiche tali da poter garantire, pur nella specificità dei metodi e dei contenuti della Formazione Professionale, l'acquisizione di competenze valide, come "credito formativo" (a quel tempo non era ancora usuale il termine di credito formativo), sul versante del Sistema scolastico, e quindi valide per prevedere il rientro nell'Istruzione Secondaria superiore, rispetto a quegli indirizzi che avevano analoga strutturazione di corso di studi (un biennio ed un triennio). Per verificare questa possibilità di passaggio è stata costituita, su richiesta della Provincia, con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione (Direzione generale Istruzione Tecnica), una commissione paritetica Provincia-Ministero, che ha effettuato uno studio comparato sui programmi ed un'indagine specifica sulla preparazione degli allievi della Formazione Professionale e dell'Istruzione Tecnica.

Sono state elaborate delle prove, a cura dell'IPRASE (Istituto Provinciale Ricerca e Sperimentazione Educativa), che sono state somministrate agli allievi delle prime classi del settore industria e artigianato e dell'istruzione tecnica industriale. Dall'indagine è emerso che il 25% degli allievi della Formazione Professionale aveva ottime probabilità di inserimento positivo nella scuola, avendo le stesse capacità degli allievi dell'istruzione tecnica.

Su queste basi si è pervenuti alla sottoscrizione nell'ottobre del 1995 del Protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento ed il MPI - Direzione Generale Istruzione tecnica, che prevedeva la possibilità di transitare dal secondo anno del

⁵⁸¹ Per consentire una reale contestualizzazione del progetto formativo nell'ambito del CFP, le migliori condizioni didattiche nella realizzazione del percorso, la possibilità di personalizzare l'intervento rispetto alle caratteristiche e al bilancio delle risorse dei ragazzi, viene assegnato un ulteriore budget di risorse, in termini di monte ore annuo aggiuntivo (piuttosto consistente) per ogni CFP, che può essere utilizzato in modo flessibile, modulare, in base alle necessità che si presentano in corso d'anno, secondo criteri didattici ed organizzativi definiti nella programmazione del Centro.

biennio del macrosettore dell'industria e artigianato al terzo anno degli Istituti Tecnici Industriali e degli Istituti Tecnici per Geometri. Nel novembre 1996 è stato sottoscritto un secondo protocollo tra le stesse parti, che prevedeva di allargare la possibilità di transito dal macrosettore terziario agli Istituti Tecnici Industriali⁵⁸².

La realizzazione sperimentale del passaggio dalla Formazione Professionale all'Istruzione Tecnica in attuazione dei Protocolli d'Intesa ha visto lo sforzo congiunto di individuare modalità operative, che ne cogliessero appieno e ne valorizzassero lo spirito: modalità nuove per cui il passaggio non avveniva più tramite un esame, ma un colloquio⁵⁸³. Gli allievi transitati all'Istruzione Tecnica si aggiravano intorno all'8% degli iscritti al secondo anno della Formazione Professionale di base.

Pur non essendo esplicitamente previsto nei Protocolli d'Intesa nella fase attuativa si è introdotto il principio della reciprocità, ossia sono stati definiti, in accordo con la Provincia e la Sovrintendenza scolastica, dei criteri per favorire la transizione dal Sistema scolastico a quello della Formazione Professionale. Tali criteri, ispirati alla filosofia del bilancio delle competenze, sono stati definiti con una circolare a firma congiunta dell'Assessore alla Formazione Professionale e del Sovrintendente scolastico provinciale. Ciò valorizza la pari dignità dei due Sistemi e consente di superare la tradizionale e negativa definizione di "drop-out", recuperandola in positivo nella logica dei crediti formativi. Gli allievi transitati dalla Scuola Secondaria superiore alla For-

⁵⁸² La possibilità di rientro non è generalizzata, ma è condizionata da alcuni vincoli: a) gli allievi devono risultare promossi ed avere formalizzato nella pagella un giudizio di orientamento favorevole al rientro scolastico; b) gli allievi devono superare positivamente un colloquio, con cui si effettua un bilancio dei livelli di apprendimento già documentati nella propria cartella personale (portfolio). Non un esame di ammissione, quindi, ma un momento di verifica complessiva. Il colloquio è effettuato presso il Centro di Formazione Professionale dell'allievo alla presenza di una commissione paritetica costituita dal Preside e da un docente dell'Istituto Tecnico di destinazione, designati dalla Sovrintendenza scolastica provinciale e dal Direttore e da un docente del CFP di provenienza, designati dalla Provincia.

⁵⁸³ Ciò ha significato affrontare due ordini di problemi, uno culturale, per superare le diffidenze dall'una e dall'altra parte, l'altro tecnico, per configurare il colloquio che consente la transizione in modo tale che diventasse un momento di verifica dell'effettivo orientamento e non un esame. Per risolvere il primo problema si è avviata una nuova fase di dialogo e collaborazione tra Sistemi, non abituati a confrontarsi. A questo fine sono stati organizzati diversi incontri a valenza informativa/formativa con Direttori e docenti della FP e Presidi e docenti degli Istituti Tecnici, con la partecipazione dei componenti della commissione paritetica MPI e Provincia Autonoma di Trento, rappresentanti del Ministero della Pubblica Istruzione ed il Sovrintendente Scolastico Provinciale. Per il secondo problema è stato avviato un percorso che prevede un programma di incontri tra i docenti dei CFP ed i docenti degli Istituti Tecnici interessati, per un esame congiunto dei dossier degli allievi. Ciò avviene nel secondo quadrimestre, dopo che si è individuato il gruppo di allievi potenzialmente interessato al rientro nella scuola. Tali incontri consentono anche di individuare eventuali necessità di rinforzo o di approfondimento, da effettuare durante la seconda metà dell'anno formativo nella fase finale, secondo le necessità riscontrate. Questo percorso fornisce gli elementi necessari ai docenti del CFP per formulare un giudizio finale di orientamento, che risulta vincolante per l'ammissione al colloquio, come risultato di un processo di accompagnamento gestito in comune accordo tra CFP e Istituto Scolastico di destinazione dell'allievo. Il colloquio finale con la commissione paritetica, secondo le modalità previste dai Protocolli sottoscritti, ha di conseguenza prevalentemente la funzione di esplicitare la scelta e le motivazioni di rientro nel Sistema scolastico, attraverso un'autopresentazione ed un'autovalutazione da parte dell'allievo.

mazione Professionale sono stimabili in circa il 20%. Conseguentemente, le modalità operative adottate nei CFP prevedono un colloquio di verifica delle motivazioni e dell'orientamento dell'allievo, che ha intenzione di inserirsi in un determinato macrosettore, o in una determinata qualifica professionale e la realizzazione di un bilancio delle sue risorse personali e delle sue conoscenze (utilizzando eventualmente anche strumenti quali test, prove pratiche, ecc.) al fine di individuare il livello di inserimento e le eventuali condizioni di ingresso (ad es. moduli specifici di recupero).

In base ai risultati del colloquio con l'allievo, che risulta formalizzato in una apposita relazione del CFP, il Direttore decide l'inserimento in un particolare anno di corso e classe ed il tipo di supporto/integrazione eventualmente necessario per accompagnare l'inserimento nel processo formativo intrapreso. Il colloquio costituisce anche la modalità operativa per consentire il reingresso dei giovani che hanno maturato esperienze lavorative e che analogamente a coloro che interrompono gli studi secondari superiori maturano l'esigenza di proseguire nella formazione: in questo caso l'esperienza lavorativa fa parte del bilancio delle risorse personali del soggetto. Anche nell'ambito dell'ammissione di candidati privatisti all'esame di qualifica professionale viene assunto il principio del bilancio delle risorse e la valorizzazione delle esperienze di lavoro e di formazione per quanto concerne la parte di valutazione del percorso formativo pregresso, accanto alla realizzazione di un colloquio orale integrativo, che ha la finalità di accertare la conoscenza degli elementi fondamentali del profilo professionale della qualifica, e che viene effettuato prima della partecipazione alle prove d'esame previste per tutti i candidati (esterni ed interni).

Nella Tabella 53, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico (articolato in comparti/aree professionali) negli anni 1990-91 e 1995-96. Da un punto di vista macrosettoriale, nei due anni formativi presi a riferimento, i corsi più numerosi sono quelli del terziario, seguiti da quelli dell'industria-artigianato e in terza posizione, ma con dimensioni molto contenute, l'agricoltura. Il peso dell'industria-artigianato e del terziario aumenta di circa tre punti dall'inizio del decennio al 1995-96, a discapito dell'agricoltura; anche se tutti e tre i macrosettori diminuiscono in valori assoluti (agricoltura -39 corsi; industria-artigianato -60; terziario -105).

Le prime due posizioni del settore industria e artigianato sono occupate da *Mecchanica e metallurgia* (71 corsi) ed *Elettricità ed elettronica* (44 corsi) nel 1990-91, da *Edilizia* (71 corsi) e *Meccanica* (59 corsi) nella programmazione 1995-96. Anche nel terziario accade lo stesso fenomeno: la prima posizione è tenuta in tutte e due gli anni dall'area *Lavori d'ufficio* (rispettivamente con 91 e 74 interventi), cambia il secondo posto, dove l'area dell'*Informatica* (66 corsi) sostituisce il settore della *Ristorazione*. Se analizziamo le variazioni più importanti a livello di settori e aree professionali rileviamo la situazione descritta dal Grafico 75. Nel macrosettore industria e artigianato la maggior parte di loro subiscono dei decrementi, alcuni (*Elettricità ed elettronica* e *Abbigliamento*) molto accentuati. Solo l'artigianato artistico fa registrare un'impennata con un +53 corsi. Più equilibrata la situazione del settore terziario,

dove però i dati vengono in qualche modo “inquinati” dal collasso totale dei corsi precedentemente registrati sotto la voce *Varie*. Notevoli, comunque, gli aumenti dell’*Informatica* (+37 corsi) e dell’area dei *Servizi socio-educativi* (+29 corsi).

Tabella n. 53 - *Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)*

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 7 | 2 | 3 | 0 | 53 | 12 | 0 | 0 | 63 | 14 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 117 | 104 | 16 | 0 | 95 | 59 | 11 | 16 | 239 | 179 |
| Industria estrattiva | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 45 | 34 | 3 | 0 | 15 | 9 | 8 | 16 | 71 | 59 |
| Elettricità elettronica | 35 | 10 | 2 | 0 | 7 | 2 | 0 | 0 | 44 | 12 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Edilizia | 7 | 3 | 4 | 0 | 24 | 18 | 2 | 0 | 37 | 21 |
| Legno mobili arreda. | 6 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 10 | 1 |
| Grafica fotogr. cartot. | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Alimentare | 1 | 0 | 1 | 0 | 9 | 2 | 0 | 0 | 11 | 2 |
| Tessile | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Abbigliamento calzature | 16 | 4 | 2 | 0 | 22 | 3 | 1 | 0 | 41 | 9 |
| Artigianato artistico | 3 | 50 | 0 | 0 | 15 | 21 | 0 | 0 | 18 | 71 |
| TERZIARIO | 117 | 68 | 42 | 9 | 190 | 148 | 13 | 42 | 372 | 267 |
| Acconciatura estetica | 25 | 2 | 0 | 0 | 13 | 3 | 0 | 3 | 38 | 8 |
| Turismo | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 3 | 8 | 8 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Lavori ufficio | 33 | 16 | 23 | 2 | 36 | 56 | 0 | 0 | 91 | 74 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 4 | 0 | 0 | 17 | 4 |
| Ristorazione | 50 | 24 | 2 | 0 | 13 | 13 | 0 | 0 | 65 | 37 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| Distribuzione comm. | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 5 | 21 | 12 | 25 |
| Trasporti | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 13 | 4 | 13 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Informatica | 1 | 4 | 5 | 7 | 20 | 55 | 3 | 0 | 29 | 66 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 22 | 1 | 0 | 8 | 3 | 0 | 2 | 9 | 29 |
| Varie | 0 | 0 | 1 | 0 | 76 | 0 | 3 | 0 | 90 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 241 | 174 | 61 | 9 | 335 | 219 | 24 | 58 | 674* | 460 |

* 10 corsi non sono classificabili (la tipologia formativa non è desumibile dai Piani)

La formazione per l’utenza adulta ha il primato sia all’inizio che a metà degli Anni ’90, rispettivamente con 49,7% e il 47,6% (cfr. Graf. n. 76). Quest’ultimo dato si scompone in 41,7% di occupati e 5,9% di disoccupati. Nel 1995-96 la prima qualificazione guadagna 2 punti percentuali rispetto a cinque anni prima, mentre il secondo livello regredisce in maniera vistosa, passando da circa il 9% ad un residuale 2%. Raddoppia il suo peso la categoria dei corsi speciali (grazie soprattutto ai corsi per l’acquisizione di patenti di mestiere o comunque previsti da particolari norme nazionali o regionali, che rappresentano il 12,2% rispetto allo 0,4% dell’altro seg-

mento di questa tipologia, costituito da interventi a favore di categorie deboli). In Provincia di Trento la Formazione Continua (in questi anni, nel lessico comune, comprende sia occupati che disoccupati adulti) è sempre superiore alla media nazionale: 49,7% nel 1990-91 rispetto a 45,1% del dato nazionale e 47,6% nel 1995-96 rispetto al 45,1%.

Grafico n. 74 - *Variazioni del peso percentuale dei macrosettori nella programmazione 1990-91 e 1995-96*

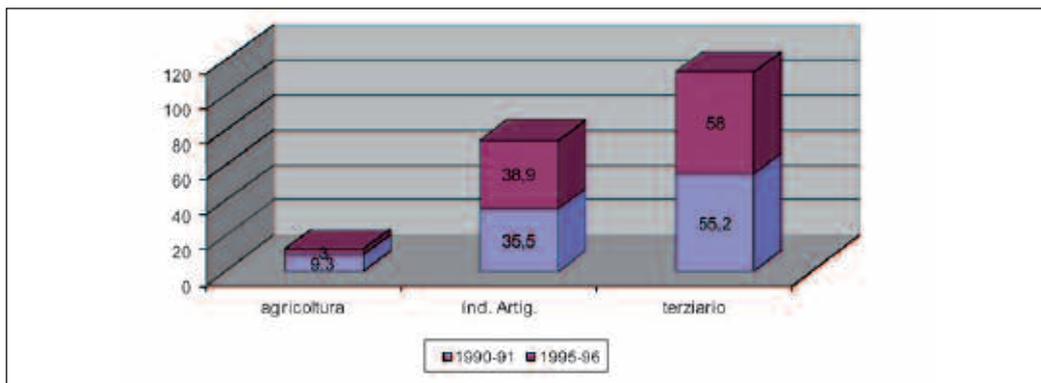
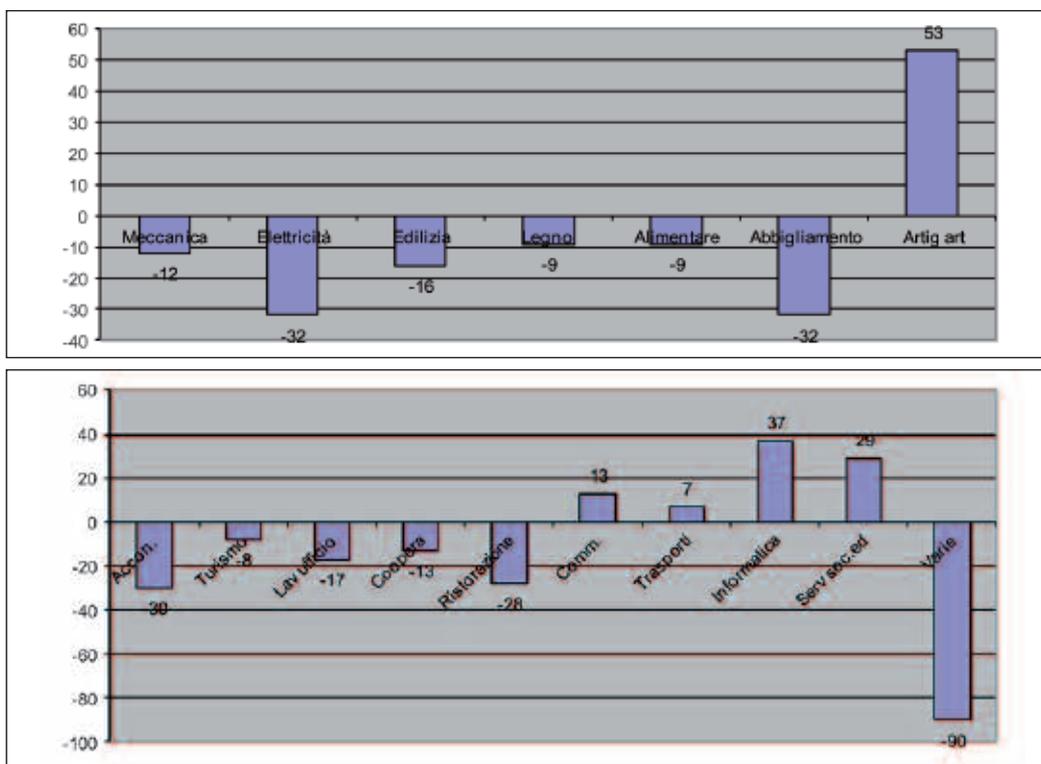
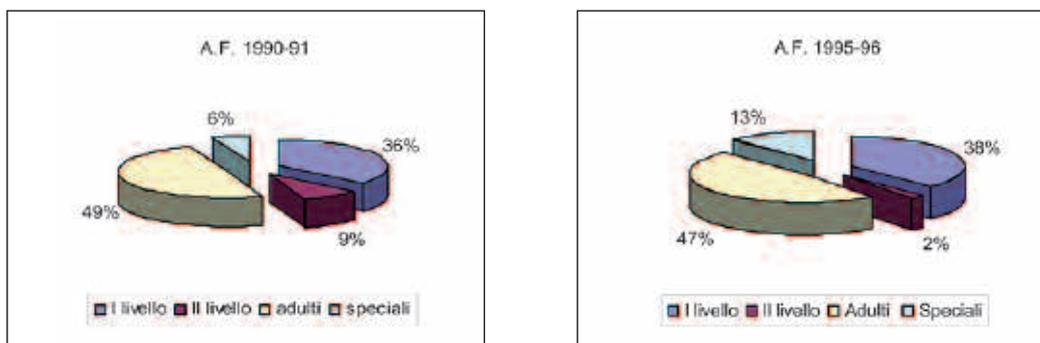


Grafico n. 75 - *Variazioni del numero di corsi in alcuni settori e aree professionali dell'Industria e artigianato e terziario*



Nel 1990-91 gli allievi previsti ammontavano a 11.610 e rappresentavano il 3,9% della popolazione attiva (14-60); i 4.457 allievi della prima qualificazione costituivano il 24,8 % della leva dei 14-16enni⁵⁸⁴.

Grafico n. 76 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



Ad inizio decennio le rilevazioni Isfol dai Piani di attività censivano 53 sedi, di cui 34 CFP (cfr. Tab. n. 54). Il rapporto tra CFP a titolarità pubblica e quelli di soggetti convenzionati-privati è di 14,7% e 85,3%, mentre la media regionale del rapporto CFP/corsi si attesta sul 9,95 (12,5 area pubblica e 8,55 area convenzionata privata).

Tabella n. 54 - *Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)*

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 4 | 2 | 2 | 0 | 8 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 30 | 7 | 7 | 0 | 44 |
| - enti pubblici | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| - enti privati | 29 | 6 | 7 | 0 | 42 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 34 | 9 | 9 | 0 | 52 |

Tra questi ultimi l'ENAIP fa registrare di gran lunga la presenza più consistente e capillare (Tesero, Ossana, Varone di Riva, Villazzano, Tione, Cles, Arco, Valsugana, Fiera di Primero e Trento). Degni di menzione sono: l'Istituto Agrario "San

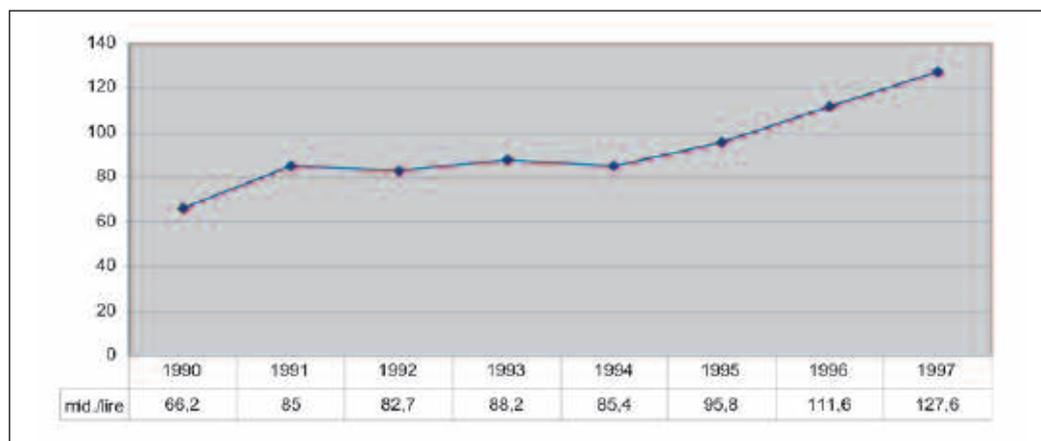
⁵⁸⁴ La popolazione attiva ammontava a 293.700; i 14-16enni a 17.949. Cfr. Geo-demoista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

Michele Alto Adige⁵⁸⁵ e l'Università Popolare Trentina⁵⁸⁶ (Arco, Trento, Tione, Cles), la Cassa e Scuola Edile e l'ANNFAS (con una disseminazione di laboratori nelle sue strutture di accoglienza per portatori di handicap). Espressione dell'impegno cattolico sono: l'Istituto Pavoniano degli Artigianelli (Trento), l'Opera A. Barello⁵⁸⁷ (Rovereto e Levico), l'Istituto Suore Canossiane (Trento), l'Istituto Beata Vergine Maria (Rovereto).

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 77 gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono quelli del 1990 (66,2 miliardi di lire) e del 1997 (127,6 miliardi); la media del periodo è pari a 92,8 miliardi.

Ottima la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) pari al 94,1%: la migliore performance del nostro Paese; superiore alla media italiana (77,1%) di ben 17 punti.

Grafico n. 77 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



⁵⁸⁵ L'Istituto Agrario di San Michele all'Adige (IASMA), oggi "Fondazione Edmund Mach" (FEM) è stato fondato dal Parlamento della Regione austro-ungarica del Tirolo, con sede a Innsbruck, il 12 gennaio 1874. L'Istituto aveva lo scopo di promuovere una rinascita dell'agricoltura tirolese ed ebbe come primo direttore Edmund Mach. Nel 1990 è stato costituito come Ente provinciale con L. prov. n. 28 del 5 novembre 1990.

⁵⁸⁶ Il Centro di Formazione Professionale dell'Università Popolare Trentina nasce nel 1982 nell'ambito dell'Università Popolare Trentina, un'associazione culturale operante fin dal secondo dopoguerra e che ancor oggi organizza e propone corsi destinati per lo più ad adulti.

⁵⁸⁷ Ha le sue origini nell'Associazione "Opera per l'assistenza e la preparazione professionale della donna" che, subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, avvia a Rovereto una "scuola-laboratorio" con lo scopo di offrire un'occupazione e un punto di riferimento a giovani donne in precarie condizioni economiche e familiari. La piccola scuola, presto supportata da una Casa Alloggio, cresce rapidamente in dimensioni e qualità. Nel 1952 è riconosciuta "Centro di Addestramento" dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Nel 1964, l'Associazione privata si trasforma in Ente Pubblico di Assistenza e Beneficenza. Nel 1968 viene inaugurata l'attuale sede di Rovereto, con annesso convitto, e nel 1975 è aperta la sede distaccata di Levico Terme.

La spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 275.421 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 427.020 lire. Nel primo caso è superiore alla media italiana (93.951 lire) di oltre 333.000 lire, nel secondo è superiore al dato nazionale (99.534 lire) di 327.000 lire.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari a 2,4%, superiore alle media nazionale che fa registrare l'1,39%.

In una classifica delle “prestazioni” regionali rispetto a questi tre indicatori la Provincia di Trento si posizionerebbe rispettivamente al terzo posto per la spesa per abitante, al secondo per la spesa rispetto alla forza lavoro e al quinto posto per la spesa della FP rispetto alla spesa totale.

8.8. Regione Veneto



Il Veneto è una delle nove Regioni che nel periodo considerato da questo volume si dotano di una nuova Legge organica: *L. reg. 30 gennaio 1990, n. 10 - Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro*⁵⁸⁸ (cfr. Fig. n. 94).

Legge paradigmatica di quelle concepite ed emanate tra la fine degli Anni '80 e la prima metà degli Anni '90 e che rientrano nelle cosiddette Leggi di seconda generazione che si caratterizzano, rispetto a quelle emanate a ridosso della Legge quadro, per una considerazione della Formazione Professionale come parte integrante del sistema delle politiche del lavoro e interagente con le altre componenti di questa politica (informazione, orientamento al lavoro e misure per la promozione dell'occupazione).

Figura n. 94 - Componenti della politica del lavoro (L. reg. 10/90)



Come alcune Leggi di seconda generazione, la L. reg. n. 10/90 si presenta con questa struttura: a) Previsione di una *programmazione* unitaria di tutte le componenti della politica del lavoro; b) Regolamentazione di ciascuna componente⁵⁸⁹.

La Regione adotta un programma triennale che stabilisce: a) gli obiettivi degli interventi rispetto al programma regionale di sviluppo; b) le tipologie di intervento della Formazione Professionale, dell'informazione e dell'orientamento al lavoro, della politica del lavoro e delle iniziative non ricorrenti dell'Osservatorio del mercato del lavoro e della professionalità; c) l'ammontare delle risorse e la ripartizione tra i vari interventi (cfr. Fig. n. 95).

⁵⁸⁸ Cfr. B.U.R. VENETO, n. 8/1990.

⁵⁸⁹ Al Titolo II *ordinamento della formazione professionale*, al Titolo III *informazione e orientamento al lavoro*, al Titolo IV *interventi regionali di politica del lavoro e di promozione*.

La Giunta regionale attua il programma triennale attraverso la predisposizione di piani annuali all'interno dei quali può prevedere variazioni che non incidano sulle scelte fondamentali del programma. Al termine di ogni triennio, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale con la nuova proposta di programma una relazione sui risultati di quello precedente.

Nella formazione del Programma triennale entrano in gioco due soggetti: uno politico e l'altro tecnico.

Quello politico è rappresentato da un Comitato interassessorile, denominato Gabinetto economico⁵⁹⁰, chiamato a garantire il coordinamento di tutti gli interventi e la congruità con il Programma Regionale di Sviluppo, opera all'interno della Giunta regionale e si avvale della consulenza di un comitato tecnico scientifico composto da un numero non superiore a 7 esperti nominati dalla Giunta regionale. La Legge specifica che spetta al Gabinetto economico elaborare la proposta del Programma triennale e di sovrintendere alla sua attuazione (art. 3, comma 4).

Il soggetto tecnico, invece, è rappresentato dal Servizio di programmazione e valutazione per le politiche formative, istituito all'interno del Dipartimento per il coordinamento delle attività formative. Ad esso spetta "predisporre gli elementi utili alla elaborazione del programma triennale" (art. 4).

Inoltre, per assicurare al Piano triennale una base conoscitiva tecnico-scientifica l'Osservatorio regionale del mercato del lavoro e della professionalità, con un'attività sistematica, rileva dati, svolge analisi, proiezioni e previsioni e diffonde informazioni relative alle dinamiche della domanda e dell'offerta e del sistema produttivo e formativo⁵⁹¹. Tale struttura opera sulla base dei programmi indicati dal Gabinetto economico, ed è inserita nel Dipartimento Piani e Programmi.

Se si considera il numero di soggetti che partecipano alla formazione del Programma e la diversa loro collocazione nell'organigramma del Governo regionale si può affermare che la programmazione triennale, nella Regione Veneto, è un atto collegiale della Giunta.

Al termine di ogni triennio, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale con la nuova proposta di programma una relazione sui risultati di quello precedente.

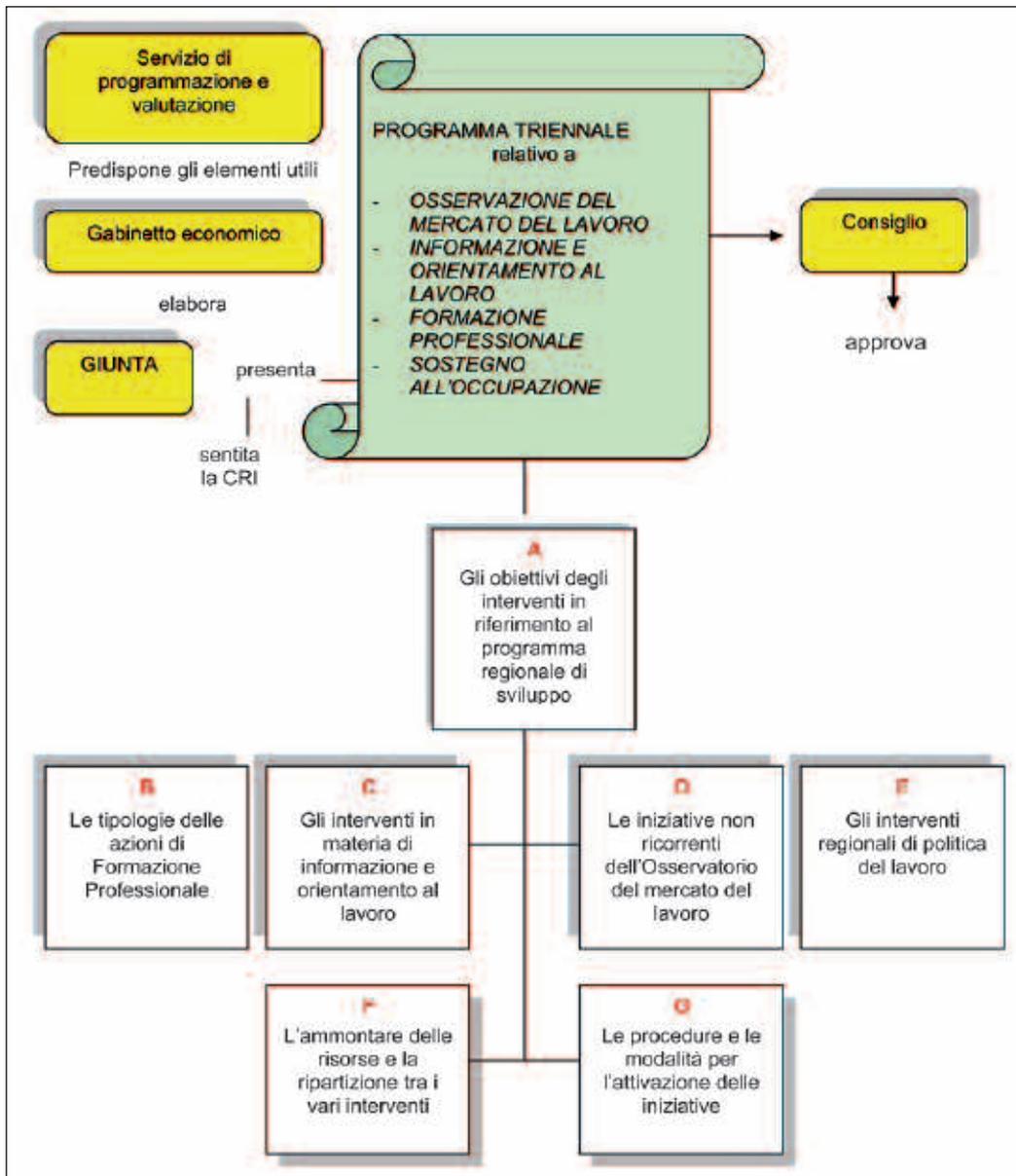
⁵⁹⁰ È presieduto dal Presidente della Giunta regionale ed è composto dagli assessori ai quali sono affidate le materie: bilancio e programmazione, formazione professionale, lavoro.

⁵⁹¹ Cfr. Art. 5 - Osservatorio del mercato del lavoro e della professionalità. "All'Osservatorio sono attribuite le seguenti funzioni: a) rilevazione ed elaborazione dei dati sulle unità produttive e l'attività economica, sullo stato dell'occupazione e della disoccupazione, sui flussi delle forze di lavoro e della popolazione; b) rilevazione ed elaborazione dei dati sulla popolazione scolastica e universitaria e sui connessi flussi al lavoro e alle attività di formazione professionale; c) rilevazione ed elaborazione dei dati sulle attività in materia di informazione e orientamento al lavoro, formazione professionale e interventi di sostegno all'occupazione; d) raccolta dei dati sulle dinamiche di domanda e offerta rilevabili presso le sedi delle sezioni circoscrizionali per l'impiego; e) svolgimento di analisi, proiezioni e previsioni sull'andamento del mercato del lavoro e sulla dinamica delle professioni, anche al fine di fornire elementi per la definizione delle politiche regionali in tema di occupazione, formazione professionale e sostegno all'occupazione; f) pubblicazione e diffusione di dati informativi, nonché di studi e ricerche sulle materie previste nelle lettere precedenti".

La predisposizione del piano annuale, attuativo del programma triennale, spetta alla Giunta regionale, che interpella per un parere la Commissione consiliare competente; il piano può prevedere variazioni che non incidano sulle scelte fondamentali del programma.

Le norme che riguardano i soggetti che possono realizzare interventi formativi (art. 9) riproducono la distinzione classica tra gestione diretta (Giunta regionale nei propri CFP) e gestione convenzionata.

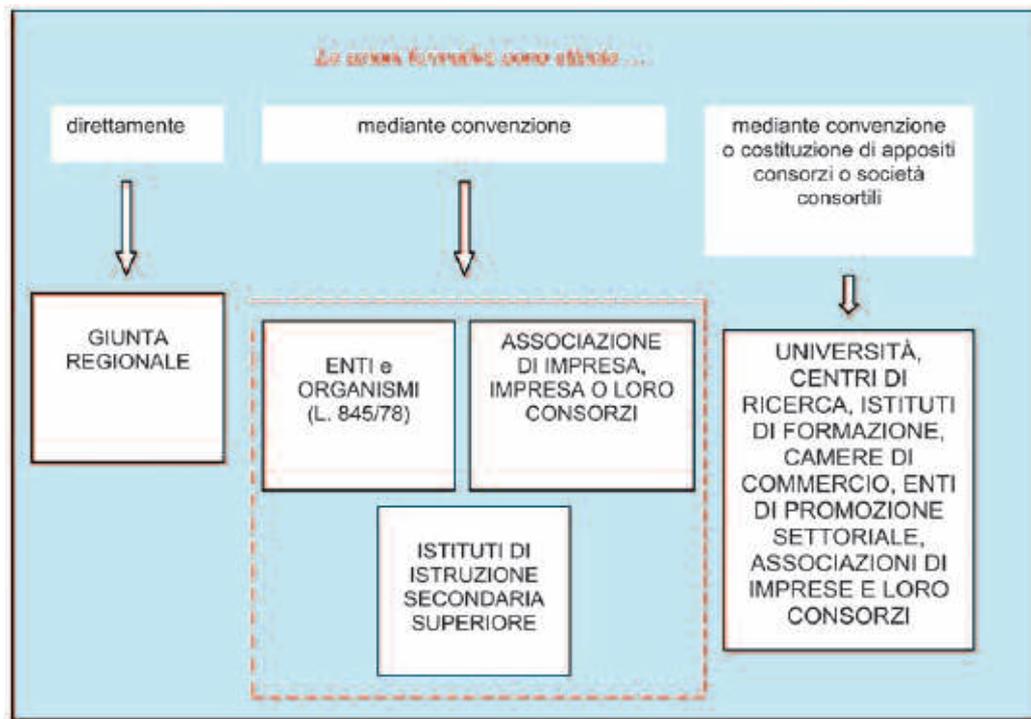
Figura n. 95 - *Processo programmatico (L. reg. 10/90)*



In questa seconda categoria rientrano gli Enti od organismi della L. n. 845/78 (che possono avvalersi anche degli apporti delle imprese), le associazioni di impresa, le imprese e loro consorzio (che possono avvalersi degli apporti degli Enti), gli Istituti di Istruzione Secondaria superiore.

La Legge, inoltre, prevede per la Regione la possibilità di convenzionarsi o di consorziarsi con Università, Centri di Ricerca, Istituti di Formazione, Camere di Commercio, Enti di promozione settoriale, associazioni di imprese e loro consorzi per interventi formativi rivolti a coloro che intraprendono un'attività di imprenditoria, o per l'acquisizione di capacità manageriali o di professionalità orientate all'innovazione (cfr. Fig. n. 96). Regione ed Enti operano normalmente attraverso i CFP. E come in ogni Legge di seconda generazione che considera la FP come strumento della politica del lavoro, programmata secondo una visione unitaria insieme agli altri strumenti e in interazione con essi, nella L. reg. 10/90 il CFP non è solo luogo di realizzazione dell'intervento formativo ma è sede in cui si erogano una pluralità di servizi connessi alle politiche del lavoro: informazione e orientamento al lavoro, osservazione del mercato del lavoro, assistenza e consulenza a favore delle imprese e di terzi.

Figura n. 96 - *Soggetti gestionali (L. reg. 10/90)*



Anche per quanto riguarda l'intervento formativo, nella visione del CFP delle Leggi di seconda generazione, non ci si limita al momento attuativo (il corso), ma si realizzano tutti i processi che precedono e seguono la realizzazione del percorso for-

mativo: in particolare quelli legati alla progettazione dell'intervento e alla verifica del risultati. Tutti questi elementi che connotano il nuovo modello di CFP, denominato "agenziale"⁵⁹² si ritrovano nell'art. 10:

“Nell'ambito di tali azioni i centri possono essere sede di sviluppo dell'offerta formativa, di sperimentazione didattica e organizzativa, di progettazione formativa, di assistenza e consulenza a favore delle imprese e di terzi, di verifica delle azioni intraprese. I centri possono svolgere compiti di informazione e orientamento al lavoro e di osservazione del mercato del lavoro, anche al fine di realizzare una equilibrata distribuzione territoriale dei propri servizi”.

Il testo parla di progettazione formativa. Infatti, ogni azione formativa, anche quelle di carattere ricorrente, deve essere predisposta mediante l'elaborazione di un apposito progetto che indichi: a) il raccordo con la domanda formativa del territorio e le relative possibilità occupazionali; b) i requisiti di partecipazione, le modalità di selezione e le eventuali azioni di orientamento richieste; c) gli obiettivi che si intendono raggiungere; d) le risorse necessarie, anche in termini di personale; e) le attività didattiche e valutative (continue e finali) previste e la loro articolazione; f) eventuali forme di alternanza formazione-lavoro presenti; g) il piano dei costi.

Prospetto n. 47 - *Tipologia di attività formative ed utenti previsti dalla legislazione veneta*

- a) Azioni formative di durata anche pluriennale rivolte ai GIOVANI e miranti alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione o al perfezionamento professionale in vista di un successivo sbocco occupazionale.
- b) Azioni formative rivolte ai RUOLI MANAGERIALI E IMPRENDITORIALI, nel lavoro subordinato o autonomo.
- c) Azioni formative rivolte al conseguimento di PATENTI DI MESTIERE O CERTIFICATI DI ABILITAZIONI, regolati dalla normativa statale, nonché quelle destinate alle seguenti categorie di utenti:
 1. lavoratori divenuti invalidi a causa di infortuni o malattie;
 2. soggetti portatori di menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali non idonei a partecipare ad azioni formative non specificatamente ad essi rivolte;
 3. detenuti, per le azioni formative realizzate in collaborazione con il Ministero di Grazia e Giustizia;
 4. addetti alle forze armate, per le azioni effettuate in collaborazione con il Ministero della Difesa.
- d) Azioni formative destinate a DISOCCUPATI, A LAVORATORI IN CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI O IN MOBILITÀ, AGLI EMIGRATI O AGLI EMIGRATI DI RITORNO, AGLI IMMIGRATI.
- e) Azioni formative dirette a specifiche occasioni di impiego, nonché azioni di riqualificazione, riconversione, perfezionamento e aggiornamento professionale di LAVORATORI DIPENDENTI O AUTONOMI.
- f) Azioni formative destinate ai titolari dei CONTRATTI DI FORMAZIONE LAVORO O DEI CONTRATTI DI APPRENDISTATO.
- g) Azioni formative specificamente rivolte a promuovere L'INTERAZIONE CON IL SISTEMA SCOLASTICO, ivi compresi itinerari sperimentali volti a consentire la spendibilità dell'obbligo scolastico entro il sistema formativo, nei limiti di quanto previsto dalle leggi statali vigenti.
- h) OGNI ALTRA ATTIVITÀ COLLEGATA CON LA FORMAZIONE PROFESSIONALE, ivi comprese la Formazione Continua degli operatori del settore, la sperimentazione didattica e organizzativa, la produzione e diffusione di materiale didattico, lo svolgimento di studi e ricerche sulla Formazione Professionale e le relative pubblicazioni, la produzione e diffusione di sussidi audiovisivi e di supporti informatici, l'organizzazione e la partecipazione a convegni e seminari di studio, nonché ogni iniziativa in materia di Formazione Professionale intrapresa in collaborazione con l'agenzia per l'impiego.

⁵⁹² Cfr. vol. II, p. 230 e ss.

L'unica legge che il Veneto emana nel periodo di riferimento di questo volume, oltre naturalmente alla n. 10/90, è la L. reg. 30 aprile 1990, n. 34⁵⁹³ che prevede per i CFP pubblici la possibilità *“in caso di assoluta necessità e per specifiche esigenze didattiche e organizzative, di instaurare rapporti di collaborazione professionale con esperti, esterni all'amministrazione regionale; rapporti che non potranno avere una durata superiore alle singole attività formative di riferimento”*.

Tabella n. 55 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (aa. ff. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 8 | 8 | 59 | 0 | 633 | 0 | 50 | 2 | 750 | 10 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 439 | 489 | 20 | 6 | 16 | 106 | 34 | 28 | 509 | 629 |
| Meccanica metallurg. | 209 | 204 | 15 | 5 | 3 | 28 | 1 | 3 | 228 | 238 |
| Elettricità elettronica | 169 | 157 | 3 | 1 | 4 | 23 | 5 | 0 | 181 | 181 |
| Chimica | 12 | 6 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 6 |
| Edilizia | 0 | 18 | 0 | 0 | 3 | 5 | 0 | 0 | 3 | 23 |
| Legno mobili arreda. | 5 | 12 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 6 | 13 |
| Grafica fotogr. cartot. | 34 | 36 | 0 | 0 | 0 | 17 | 3 | 7 | 37 | 60 |
| Alimentare | 1 | 5 | 1 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 8 | 5 |
| Tessile | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Abbigliam. calzature | 6 | 14 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 6 | 25 |
| Artigianato artistico | 2 | 36 | 0 | 0 | 0 | 23 | 24 | 18 | 26 | 77 |
| TERZIARIO | 197 | 324 | 19 | 11 | 44 | 122 | 40 | 82 | 300 | 539 |
| Accosciatura estetica | 4 | 86 | 0 | 0 | 1 | 15 | 0 | 0 | 5 | 101 |
| Turismo | 2 | 6 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 10 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Lavori ufficio | 150 | 147 | 11 | 7 | 1 | 35 | 1 | 9 | 163 | 198 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Ristorazione | 30 | 40 | 0 | 0 | 1 | 6 | 1 | 0 | 32 | 46 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 13 | 1 | 1 | 9 | 3 | 1 | 0 | 20 | 17 |
| Distribuzione comm. | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 37 | 2 | 46 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 1 | 2 | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 10 | 2 |
| Informatica | 0 | 4 | 5 | 1 | 12 | 46 | 1 | 0 | 18 | 53 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 21 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 36 | 2 | 59 |
| Varie | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 36 | 0 | 41 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 644 | 821 | 98 | 17 | 693 | 228 | 124 | 112 | 1.559 | 1.178 |

Nella Tabella 55, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico (articolato in comparti/aree professionali) negli anni 1990-91 e 1995-96. Il sistema classificatorio delle tipologie formative utiliz-

⁵⁹³ Legge regionale 30 aprile 1990, n. 34 *Instaurazione rapporti a collaborazione professionale con personale esperto di formazione professionale* in B.U.R. VENETO, n. 34/1990.

zato dall'Isfol, almeno per l'annualità 1991, ha una articolazione molto sintetica (primo e secondo livello, attività per adulti e corsi speciali, comprensivi di attività a favore di disabili e corsi per il conseguimento di patenti di mestiere o certificati di abilitazioni, regolati dalla normativa).

Da un punto di vista macrosettoriale nella prima annualità il settore prevalente è l'agricoltura a causa di un numero di corsi per adulti (e quindi di breve durata) eccezionale (633 pari al 40,6% del volume corsuale complessivo), seguita dal terziario (32,7%) e dall'industria e artigianato o terziario (26,7%).

Nel 1995-95, che riflette andamenti più in linea con i valori medi di quegli anni, il macrosettore industria e artigianato fa registrare i valori più alti (53,4%) distanziando il terziario (45,7%) di quasi 8 punti mentre l'agricoltura fa registrare un residuale 0,8%.

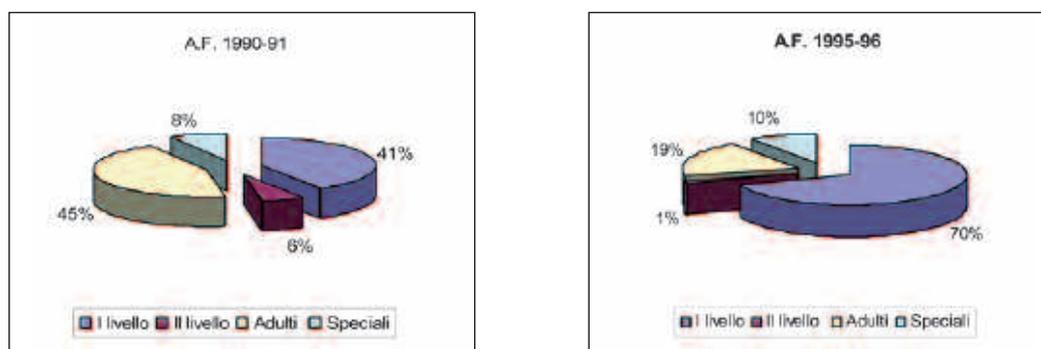
Più significativo del dato precedente è quello che scaturisce dal confronto tra le due annualità prese a riferimento per quanto riguarda i settori. Nell'uno e altro anno le prime due posizioni del settore industria e artigianato sono occupate da *meccanica e metallurgia e elettricità ed elettronica*. Insieme rappresentano l'80% dei corsi del settore secondario nel 1990-91 e il 66,6% del 1995-96. In questa seconda annualità, dove l'industria e artigianato aumenta in valori assoluti di 110 corsi, si verifica una espansione considerevole del settore dell'*artigianato artistico* (+51 corsi, 34 in più nella prima qualificazione e 23 destinati ad un'utenza adulta) della *grafica cartografica e cartotecnica* (+23 soprattutto, a causa dell'incremento di interventi per adulti).

Più fluida la situazione tra le due annualità nel settore terziario, che aumenta in valori assoluti di 239 corsi, passando da 300 a 539, e che fa registrare aumenti quasi generalizzati da parte dei comparti ed aree professionali che lo compongono; infatti flettono solo il comparto *attività promozionali e pubblicità e cooperazione*, in maniera contenuta (rispettivamente da 20 a 17 e da 4 a 0) ed *ecologia e ambiente*, in modo più rilevante (da 10 a 2). Discreti gli aumenti delle aree professionali *lavori d'ufficio* (da 163 a 198) e *informatica* (da 18 a 53) grazie ad un incremento delle attività formative destinate ad un'utenza adulta e del comparto della *ristorazione* (da 32 a 46 corsi) determinato soprattutto da un maggior numero di corsi di prima qualificazione. Eccezionale nelle dimensioni e per la tipologia formativa l'aumento del comparto *acconciatura ed estetica*. Infatti passa da 5 a 101 corsi di cui 82 in più nel primo livello. Cospicuo anche l'aumento del comparto *socio-educativo* (da 2 a 59) per un notevole apporto sia dei corsi di prima qualificazione (da 0 a 21) che dei corsi speciali (da 0 a 36).

Per quanto riguarda la distribuzione dei corsi per tipologia formativa, le variazioni tra le due annualità riguardano sia le posizioni in classifica, per usare un'immagine calcistica, che i distacchi (cfr. Graf. n. 78).

Nell'anno formativo 1990-91 in prima posizione ci sono i corsi per adulti con il 45%. Ma qui il dato è fortemente condizionato dai 633 interventi a favore degli adulti che lavorano nell'agricoltura (che verosimilmente si esaurivano in qualche decina di ore). Nonostante questa "presenza ingombrante" i 644 corsi di prima qualificazione rappresentano il 41%.

Grafico n. 78 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



In terza posizione troviamo i corsi speciali (patenti di mestiere e abilitazioni professionali regolati da norme e interventi per le c.d. fasce deboli) con l'8% e, infine, le attività formative per diplomati e laureati con il 6%.

L'anno formativo 1995-96, che, come già detto, ci consegna una situazione più in linea con le altre annualità degli Anni '90, presenta questo ordine decrescente: la qualificazione di base raggiunge il 70% di tutto il volume dei corsi programmati, seguita, con 51 punti percentuali di distacco, dai corsi per adulti che si fermano al 19%, dai corsi speciali al 10% e, fanalino di coda con appena l'1%, dai corsi di secondo livello (cfr. Graf. n. 78).

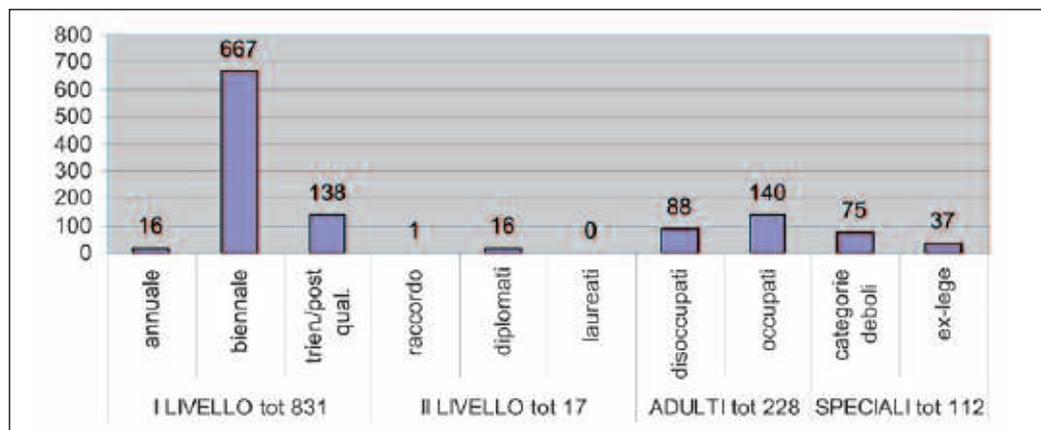
In valori assoluti rispetto al 1990-91 si prospetta questa evoluzione: hanno avuto un incremento solo i corsi di base (+167), mentre sono diminuiti: di poco, i corsi speciali (-2); molto quelli del secondo livello (-81); quelli per adulti crollano da 693 a 228 (da ricordare, però, la presenza "anomala nel 1990-91 dei corsi agricoli).

Le statistiche dell'Isfol ci consentono per questa annualità di dettagliare i dati (cfr. Graf. n. 79): tra gli 831 interventi di prima qualificazione l'80% dei corsi ha una durata biennale, quasi il 12% sono triennali o corsi post qualifica, mentre appena meno dell'1% sono annuali. Tutte le attività di II livello sono riservate a giovani diplomati, nessuna fa raggiungere una qualifica ma rappresenta solo una opportunità di acquisizione di competenze; un solo intervento è finalizzato al raccordo tra Formazione Professionale e Istruzione. Dei 228 interventi per utenza adulta, 88 sono per disoccupati (di cui 14 di qualificazione o riqualificazione e 74 di aggiornamento o specializzazione) e 140 per occupati (81 di qualificazione o riqualificazione e 59 di aggiornamento o specializzazione). Sotto la dizione "corsi speciali", infine, sono compresi 75 corsi destinati a persone appartenenti alle cosiddette categorie deboli (portatori di handicap, detenuti, ecc.) e 37 sono finalizzati all'acquisizione di patenti di mestieri o abilitazioni professionali.

Se confrontiamo questi ultimi dati del 1995-96 con quelli nazionali abbiamo questi riscontri: la prima formazione in Veneto è al di sopra della media italiana (34,6%) di oltre 35 punti percentuali; il secondo livello, con il suo sparuto 1% è infe-

riore di quasi 12 punti; le attività per adulti (19%) si distanziano dal valore nazionale (45,1%) di circa 26 punti e infine i corsi speciali, che rappresentano il 10% sono superiori al dato medio nazionale che si ferma al 7,5%.

Grafico n. 79 - Corsi programmati per tipologia formativa (a.f. 1995-96)



Fonte: ISFOL

I 30.644 allievi del 1990-91 rappresentano l'1,6% della popolazione attiva (14-60 anni); i 12.951 allievi della prima qualificazione rappresentano lo 0,7% della leva dei 14-16enni⁵⁹⁴.

Per quanto riguarda le sedi formative operanti in Regione abbiamo due serie di informazioni, entrambe di fonte Isfol; la prima è quella che censisce da Piani di attività il numero e la tipologia di struttura e fa riferimento all'a.f. 1990-91⁵⁹⁵; l'altra elenca tutti i CFP dell'a.f. 1992-93⁵⁹⁶.

I risultati della prima indagine dell'Isfol sono riportati nella Tabella 56, da cui si possono trarre queste considerazioni:

- la forte prevalenza delle sedi usate solo occasionalmente (85%) sulle sedi utilizzate in maniera continua ed esclusiva per le attività formative sta ad indicare un sistema abbastanza destrutturato e poco consolidato. Ma su questo dato pesano i 633 corsi del settore agricolo. Infatti, gli interventi in agricoltura sono di breve durata, con un carattere informativo e normalmente utilizzano sedi non destinate ad attività formative (alberghi, sedi di associazioni, ecc.);
- la netta prevalenza della gestione convenzionata (81,6%) per quanto riguarda i CFP.

⁵⁹⁴ La popolazione attiva ammontava a 2.880.190; i 14-16enni a 181.392. Cfr. Geo-demo istat.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

⁵⁹⁵ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

⁵⁹⁶ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

L'altra fonte di indagine (relativa all'a.f. 1992-93) censisce 89 CFP, di cui 17 regionali⁵⁹⁷ e 72 dell'area convenzionata. Gli 89 CFP sviluppano un volume di attività pari a 692 corsi; la media corsi per CFP è pari a 7,75. I centri regionali fanno registrare un rapporto corsi/CFP pari a 7,41; leggermente superiore il valore dei CFP convenzionati pari a 7,86.

Tabella n. 56 - *Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)*

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 16 | 1 | 0 | 0 | 17 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 71 | 513 | 0 | 0 | 584 |
| - enti pubblici | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - enti privati | 71 | 513 | 0 | 0 | 584 |
| Altro / non ind. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 87 | 514 | 0 | 1 | 602 |

Nell'area convenzionata gli Enti con il maggior numero di CFP sono la FICIAP⁵⁹⁸ con 24 e l'ENAI con 22 sedi. Seguono a grande distanza lo IAL della CISL, il CNOS-FAP dei Salesiani e l'ANFFAS (Associazioni Nazionale Fanciulli e Adulti Subnormali) con 3 sedi, il CIF (Centro Italiano Femminile) e il CIOFS delle Salesiane con 2. Meritano una menzione, anche se hanno un solo CFP: l'IRPEA (Istituti Riuniti Padovani di Educazione e Assistenza)⁵⁹⁹, la Provincia Padovana Frati Minori conventuali, l'Associazione la Nostra Famiglia a Conegliano (TV), l'Associazione Lepido Rocco a Motta di Livenza (TV), la Congregazione poveri Servi della Divina Provvidenza a Verona⁶⁰⁰, l'ENGIM dei Padri Giuseppini del Murialdo.

Come si può dedurre anche dalle sigle la presenza di soggetti d'ispirazione e cultura cattolica sono di gran lunga la componente più consistente.

⁵⁹⁷ Situati a: Fonzaso (BL), Padova, Rovigo, Vittorio Veneto (TV), Treviso (2), Chioggia, Mestre, San Donà di Piave (VE), Chiampo, Lonigo, Bassano del Grappa (VI), Vicenza, Bovolone, Zevio (VR), Verona.

⁵⁹⁸ È una federazione di Enti d'ispirazione cristiana. La sua origine risale nel Veneto al 1959 diffondendosi, in seguito, in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Marche, Basilicata e Abruzzo.

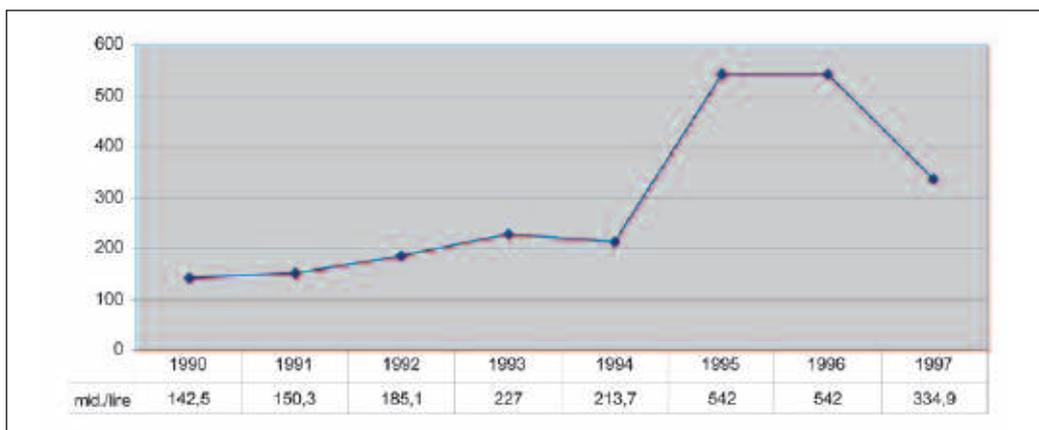
⁵⁹⁹ IRPEA istituto di ispirazione cristiana. Nasce nel 1985 come IPAB, con Decreto regionale n. 385 del 24 aprile 1985, dalla fusione di altre 3 IPAB, già antiche Opere Pie. "I Pii Conservatori, Soccorso e Gasperini" (1576), "I Pii Istituti San Rosa e Vanzo" (1598-1743) e l'"Istituto Camerini Rossi" (1869). Per salvaguardare l'integrità dei patrimoni e il proseguimento delle finalità istituzionali, il Vescovo di Padova era il Presidente. È diventata IPAB a seguito della Legge Crispi del 1890. L'Istituto si trasformerà in Fondazione (il nuovo statuto è del 2003).

⁶⁰⁰ I Poveri Servi della Divina Provvidenza, o Opera Don Calabria, sono un istituto religioso maschile con Sede a Verona. La congregazione trae origine dalla Casa Buoni Fanciulli, fondata proprio a Verona nel 1907 dal sacerdote Giovanni Calabria (1873-1954), per l'assistenza all'infanzia povera e abbandonata. L'istituto è stato approvato definitivamente dalla Santa Sede il 15 dicembre 1956. Il fondatore, beatificato nel 1988, è stato proclamato santo il 18 aprile 1999 da Papa Giovanni Paolo II.

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 80. Gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono quelli del 1990 (142,5 miliardi di lire) e del 1995 e 1996 (542 miliardi); la media del periodo è pari a 265 miliardi e 475 milioni di lire. Mediocre la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 75,2%, inferiore, anche se di poco, alla media italiana (77,1%) e, in maniera marcata, alle Regioni del Nord (82,2%) dove solo la Liguria ha una performance peggiore (62,6%).

Dai bilanci consuntivi del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 111,196 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 69.102 lire. Nel primo caso la spesa del Veneto è superiore alla media italiana di circa 17.000 lire, nel secondo è inferiore di circa 30.000 lire. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Provincia è pari all'1,25% rispetto al valore medio italiano di 1,39%.

Grafico n. 80 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



8.9. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia



Il Sistema di Formazione Professionale della Regione Friuli Venezia Giulia anche negli Anni '90 continua ad avere come riferimento normativo più importante la L. reg. n. 76/82 *Ordinamento della formazione professionale*⁶⁰¹.

Nel periodo considerato da questo volume registriamo solo due Leggi che contengono, peraltro, solo norme di natura finanziaria: l'una riguarda la prima qualificazione⁶⁰² e l'altra interessa l'I.R.Fo.P. l'Istituto Regionale di Formazione Professionale⁶⁰³ che rappresenta la componente pubblica nella gestione delle attività formative.

Infatti, mentre nelle altre Regioni i CFP dell'INAPLI, ENALC ed INIASA sono diventati uffici periferici regionali, il Friuli ha adottato una soluzione diversa: ha trasferito il patrimonio degli enti nazionali disciolti, con contratto di comodato, ad un nuovo soggetto l'I.R.Fo.P. L'istituto, fino alla sua soppressione nel 2001, ricopre un ruolo importante nel Sistema formativo del Friuli Venezia Giulia per numero dei CFP, per numero di corsi e anche per qualità gestionale. Non sappiamo se questa qualità gestionale sia merito della formula organizzativo-istituzionale messa in campo dalla Regione, certo è che in Friuli registriamo una migliore performance della componente pubblica rispetto alla maggior parte delle altre Regioni.

Dato questo ruolo è opportuno ripercorrere, in sequenza cronologica⁶⁰⁴, le vicende legislative che hanno interessato l'IRFoP, tenendo presente il contesto istituzionale particolare a causa dello statuto autonomo di questa Regione:

- 1963: lo Statuto speciale prevede la potestà legislativa del Friuli Venezia Giulia in materia di “istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria”;
- 1965: la Regione esercita questa potestà emanando la L. reg. n. 35 che prevede la possibilità da parte della Regione di concorrere alle iniziative formative promosse dal Ministero del lavoro con l'erogazione di propri finanziamenti e contributi;
- 1975: il D.P.R. n. 902 “trasferisce anche alla Regione Friuli Venezia Giulia le funzioni amministrative ed i compiti in materia di istruzione artigiana e professionale, già trasferiti alle Regioni a statuto ordinario”. E così il Friuli eredita anche il patrimonio di INAPLI, ENALC ed INIASA, rappresentato da 20 centri con circa 620 postazioni e più di 300 operatori;

⁶⁰¹ Vol. II, p. 108 e p. 324.

⁶⁰² L. Reg. 26 agosto 1991, n. 35 *Modifiche ed integrazioni all'ordinamento della formazione professionale* in B.U.R. 27/08/1991, n. 108, relativa all'erogazione del 90% dei contributi ai corsi di prima qualificazione ad approvazione del Piano avvenuta.

⁶⁰³ L. reg. 30 ottobre 1995, n. 41 *Norme finanziarie in materia di formazione professionale* in B.U.R. 08/11/1995, n. 45.

⁶⁰⁴ Vol. II, p. 322.

- 1978: viene approvata la L. reg. n. 42⁶⁰⁵. È una normativa con preoccupazioni prevalentemente amministrativo-gestionali; un terzo dell'articolato fa riferimento alla costituzione e al funzionamento dell'I.R.Fo.P. L'istituto ha personalità giuridica di diritto pubblico (art. 27) "è strumento di attuazione del piano regionale della formazione professionale" (art. 29) ed ha come organi il consiglio di amministrazione (in cui sono rappresentati, secondo uno modello di relazioni industriali molto comune in quel periodo: l'istituzione regionale, le forze sociali, la componente tecnica e quella in rappresentanza del personale; cfr. Fig. n. 97), il presidente e il collegio dei revisori (art. 30);
- 1978: la L. reg. n. 77⁶⁰⁶ inquadra il personale già dipendente dall'ENALC, INAPLI ed INIASA con effetto dal 1 luglio 1976, nel ruolo unico regionale;
- 1982: la nuova Legge organica, la n. 76/82 incrementa il personale dell'I.R.Fo.P. di ulteriori 120 unità, reclutate tra il personale a tempo determinato (art. 48 e tabella).

Figura n. 97 - Cda dell'IRFOP



L'I.R.Fo.P. ha una presenza capillare sul territorio: ha CFP a Gorizia e Provincia (Grado e Gradisca d'Isonzo, a Pordenone (tre) e Provincia (Arba e Azzano Decimo) a Trieste (3), a Udine (una sede plurisettoriale con 70 corsi) e Provincia (Lignano

⁶⁰⁵ L. reg. n. 42, del 18 maggio 1978, *Ordinamento della formazione professionale*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, n. 40, del 19 maggio 1978. In attesa di un provvedimento organico come si configurava la n. 42, nel 1977, era stata approvata la L. reg. n. 1, del 10 gennaio 1977, *Interventi in materia di formazione professionale*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, n. 1, dell'11 gennaio 1977.

⁶⁰⁶ L. reg. *Inquadramento nel ruolo unico regionale di personale in posizione di comando e trasferimento alla Regione Friuli - Venezia Giulia*, in B.U.R. FRIULI-VENEZIA GIULIA, del 27/06/1978, n. 056.

Sabbiadoro, Piano d'Arta, Paularo, Paluzza, Cervignano del Friuli, San Pietro Na.)⁶⁰⁷.

La cura da parte della Regione della componente pubblica della gestione non va a scapito della componente privata. Lo dichiara apertamente la L. reg. n. 76/82 quando afferma di ispirarsi al “*pluralismo istituzionale sociale e culturale*” e lo dimostra la situazione rilevata dall'Isfol sulle sedi operative del Friuli nell'a.f. 1990-91 (cfr. Tab. n. 57). Su 73 sedi il 71% appartiene all'area privata-convenzionata e su 49 CFP 36 sono degli Enti (73%).

Tabella n. 57 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 13 | 7 | 0 | 0 | 20 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 36 | 15 | 1 | 0 | 52 |
| - enti pubblici | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - enti privati | 36 | 15 | 1 | 0 | 52 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 49 | 22 | 1 | 1 | 73 |

L'altra rilevazione Isfol sulla distribuzione CFP in Italia nell'a.f. 1992-93 censisce 44 CFP. Consistente la presenza di Enti, nazionali o locali, emanazione di sindacati o di soggetti che operano nel mondo del lavoro: lo IAL della CISL con 4 CFP a Pordenone e Aviano (PN), a Gemona e Codroipo (UD); l'ENAIIP con 4 CFP, e normalmente, tutti con numerose attività: a Pasiàn di Prato (UD) con 88 corsi, due a Trieste (uno con 79 corsi e l'altro con 35) e a Pordenone; l'ENFAP della UIL con due sedi a Gorizia e Monfalcone. Rientra in questo gruppo anche la Scuola di Qualificazione per gli operai edili di Trieste⁶⁰⁸ e il CFP paritetico dell'ESMEA Ente Scuola Maestranze Edili ed Affini⁶⁰⁹. Ben rappresentata anche l'area di ispirazione cristiana

⁶⁰⁷ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 81-84.

⁶⁰⁸ È stata fondata nel 1960 con lo scopo di formare i ragazzi attraverso i percorsi di prima formazione. In una prima fase questa attività, finanziata dalla Regione, ha rappresentato l'unico ambito di azione dell'Ente. Successivamente la Scuola, per adeguare la formazione dei lavoratori alle normative in materia di ambiente e di sicurezza nei luoghi di lavoro, ha ampliato l'offerta avviando anche i percorsi per i liberi professionisti iscritti agli Ordini e ai Collegi collegati al settore.

⁶⁰⁹ Nel luglio 1949 viene costituita ad Udine la Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza; tra gli scopi statutari dell'Ente rientrava anche l'Istruzione professionale delle maestranze edili che venne allora affidata ad un settore della Cassa, appunto la Scuola Maestranze Edili, che godeva di un'informale autonomia, ristretta alla sola gestione degli interventi formativi. Nel 1983, le Parti Sociali hanno riconosciuto la necessità di dare ai problemi della Formazione Professionale un ruolo centrale e svincolato rispetto ai compiti istituzionali della Cassa: viene così costituita l'ESMEA - Ente Scuola Maestranze Edili ed Affini della Provincia di Udine. Nel 2008 si è integrata con il Comitato Paritetico per la Prevenzione degli Infortuni e ha cambiato la propria sigla in C.E.F.S. - Centro Edile per la Formazione e la Sicurezza.

con 4 CFP di Casa Serena (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine) e con 1 dell'Opera Villaggio del Fanciullo (Trieste), della Fondazione Opera Sacra Famiglia⁶¹⁰, del CNOS-FAP dei Salesiani (Udine), del CIOFS delle Suore salesiane (Trieste), della Casa dell'Immacolata (Udine). Da menzionare infine, due enti a carattere locale, ma con un forte radicamento nel territorio, come l'Ente friulano di assistenza a Cividale (con 43 corsi)⁶¹¹ o di servizio alla popolazione residente di lingua slovena⁶¹² come l'Istituto Regionale Sloveno Istruzione Professionale a Gorizia e a Trieste.

Molto alto il rapporto CFP/corsi; la media regionale si attesta, infatti, sul 19,04% (20,27% I.R.Fo.P e 18,2% i CFP dell'area convenzionata).

Nella Tabella 58, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96.

Tra i due anni di riferimento c'è un aumento di 126 corsi: dell'incremento se ne avvantaggia soprattutto il terziario, che passa da 121 a 633 e che incamera anche le perdite del settore agricolo che flette da 141 a 150. Sostanzialmente invariato il numero dei corsi dell'industria e artigianato.

Se disponiamo in ordine decrescente i 10 settori/aree professionali con più corsi del 1995-96 abbiamo il Grafico 81, da cui ricaviamo queste evidenze: solo due settori dell'industria rientrano in questa classifica, il *meccanico* e l'*elettrico-elettronico*; tra i primi tre (*lavori d'ufficio, meccanica e informatica*) e il quarto (*elettricità ed elettronica*) c'è una differenza di più o quasi 100 corsi.

Rispetto al 1990-91 gli aumenti più sensibili sono rappresentati dalle aree professionali del *lavoro d'ufficio* (+103) e dell'*informatica* (+29) e dai settori *meccanico-metallurgico* e *distribuzione commerciale* (+27) e *grafico* (+14). Le diminuzioni più marcate sono costituite dai settori dell'*elettricità-elettronica* (-10), del *tesile* e dell'*abbigliamento e calzature* (-9).

⁶¹⁰ La fondazione sviluppa le attività iniziate nel 1945 dall'Opera Sacra Famiglia Società di Mutuo Soccorso, Istruzione ed Assistenza Sociale.

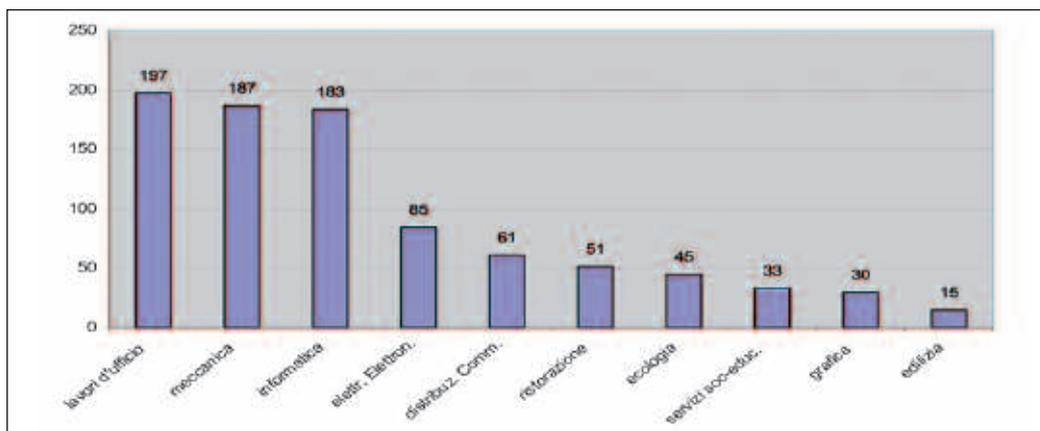
⁶¹¹ Nel 1948 la Provincia cedette gli immobili di Cividale all'"Ente friulano Assistenza" di Udine, con l'incarico dell'educazione e dell'istruzione degli "orfani del Friuli e degli orfani dei profughi delle zone del confine orientale italiano". Il numero dei giovani ospitati, orfani di guerra, orfani di lavoratori, ragazzi in situazione di disagio economico e psicologico, il cui ricovero era finanziato dal Ministero dell'Assistenza postbellica e dal Ministero degli Interni, arrivò in quegli anni a superare il migliaio. Accanto alla scuola elementare, la scuola di avviamento professionale e tecnica a indirizzo agrario, vennero istituiti anche dei nuovi corsi biennali per la qualificazione professionale di meccanici, elettricisti e falegnami, riconosciuti dal Consorzio provinciale per l'istruzione tecnica di Udine e alcuni anni dopo, nel 1955, venne fondato il Centro Addestramento Professionale. Nel 1970 cambiò per l'ennesima volta nome, diventando "Istituto Friulani per la Gioventù". Gli allievi iscritti al C.A.P., a partire dal 1965, potevano alloggiare gratuitamente nell'istituto.

⁶¹² Lo sloveno è diffuso nella parte orientale della Regione a ridosso del confine con la Slovenia (circa 61.000 parlanti e possiede il riconoscimento del suo uso in sede amministrativa ufficiale nei 6 Comuni della Provincia di Trieste e in 8 Comuni su 25 della Provincia di Gorizia, nei quali vi sono scuole statali di ogni ordine e grado in lingua slovena (l'italiano viene studiato a parte, ma alla pari) e viene fornita la Carta d'identità bilingue. È inoltre riconosciuta in 18 Comuni su 136 della Provincia di Udine. La lingua slovena è tutelata dalla Legge statale 482/99 e dalla L. 38/01 del 23 febbraio 2001 *Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli Venezia Giulia* e dalla L. reg. n. 26 del 16.11.2007 *Norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena*.

Tabella n. 58 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (aa.ff. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 10 | 9 | 0 | 2 | 72 | 36 | 59 | 3 | 141 | 50 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 189 | 120 | 9 | 68 | 139 | 147 | 19 | 26 | 358 | 361 |
| Meccanica metallurg. | 92 | 61 | 3 | 29 | 50 | 79 | 15 | 18 | 160 | 187 |
| Elettricità elettronica | 52 | 29 | 3 | 26 | 40 | 27 | 0 | 3 | 95 | 85 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Edilizia | 10 | 7 | 1 | 1 | 8 | 7 | 0 | 0 | 19 | 15 |
| Legno mobili arreda. | 10 | 5 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 3 | 12 | 11 |
| Grafica fotogr. cartot. | 10 | 10 | 1 | 4 | 4 | 15 | 1 | 1 | 16 | 30 |
| Alimentare | 5 | 4 | 0 | 1 | 5 | 6 | 0 | 0 | 10 | 11 |
| Tessile | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 4 | 0 | 0 | 15 | 4 |
| Abbigliam. calzature | 8 | 4 | 1 | 3 | 7 | 0 | 2 | 0 | 18 | 7 |
| Artigianato artistico | 2 | 0 | 0 | 0 | 8 | 9 | 1 | 1 | 11 | 10 |
| TERZIARIO | 94 | 52 | 29 | 118 | 251 | 408 | 47 | 55 | 121 | 633 |
| Acconciatura estetica | 12 | 8 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 13 | 10 |
| Turismo | 0 | 0 | 0 | 10 | 3 | 4 | 2 | 0 | 5 | 14 |
| Spettacolo | 2 | 0 | 0 | 2 | 5 | 1 | 2 | 0 | 9 | 3 |
| Lavori ufficio | 39 | 11 | 9 | 60 | 44 | 124 | 1 | 2 | 94 | 197 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Ristorazione | 29 | 24 | 0 | 3 | 8 | 8 | 1 | 16 | 38 | 51 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| Attività promoz. pub. | 1 | 0 | 0 | 5 | 5 | 11 | 0 | 0 | 6 | 16 |
| Distribuzione comm. | 10 | 4 | 0 | 5 | 1 | 25 | 23 | 27 | 34 | 61 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 2 | 0 | 3 | 4 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 36 | 0 | 2 | 4 | 45 |
| Informatica | 2 | 1 | 18 | 12 | 126 | 167 | 5 | 3 | 154 | 183 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 4 | 2 | 9 | 38 | 17 | 1 | 3 | 41 | 33 |
| Varie | 0 | 0 | 1 | 0 | 8 | 12 | 10 | 3 | 19 | 14 |
| TOTALE GENERALE | 293 | 181 | 38 | 188 | 462 | 591 | 125 | 84 | 918 | 1044 |

Grafico n. 81 - Settori ed aree professionali con maggior numero di corsi (a.f. 1995-96)



Importanti le variazioni tra le due annualità prese a riferimento per quanto riguarda la tipologia di formazione (cfr. Graf. n. 82). I corsi destinati agli “adulti” (420 occupati e 171 disoccupati) aumentano in valori assoluti (passando da 462 corsi a 591) e relativi (dal 50% al 57% di tutto il volume di attività del 1995-96). Diminuiscono sensibilmente gli interventi di I livello: da 293 a 181 e in valori percentuali dal 32% al 17%. Il decremento determina uno scostamento notevole dalla media nazionale (34,6%). Anche nel 1990-91 si registrava un gap con la media italiana, ma era più contenuto: 32% il dato regionale rispetto al 37% di quello nazionale. I 181 corsi del 1995-96 sono per lo più biennali (145); solo 7 gli annuali e 29 i triennali o post-qualifica. Il primo livello viene superato per numero di corsi anche dal II livello (dizione che comprende, lo ricordiamo, interventi per diplomati, per laureati e corsi di raccordo-integrazione) che fa un balzo da 38 a 188 interventi, grazie soprattutto ai corsi di raccordo (ben 114). Nessun intervento per i laureati. Degli 84 interventi del 1995-96 che sono registrati sotto la dizione “corsi speciali”, 35 sono destinati alle “categorie deboli” e 54 per esercitare attività per cui le leggi settoriali richiedono uno specifico percorso formativo.

Grafico n. 82 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*

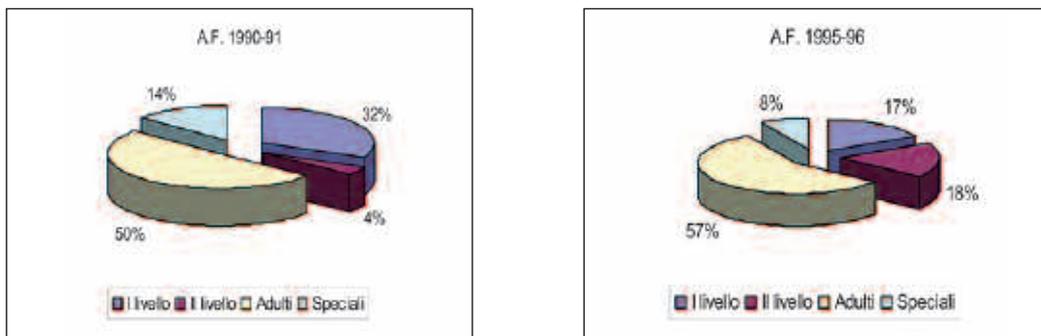
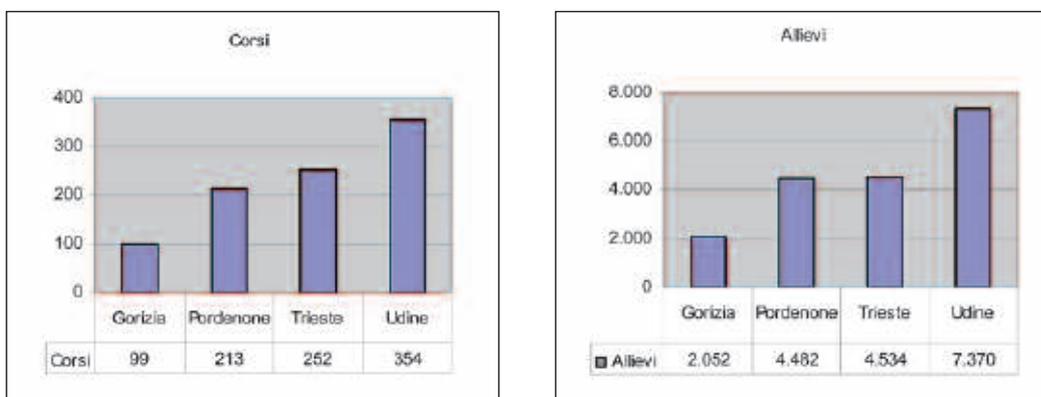


Grafico n. 83 - *Distribuzione del numero dei corsi e dei relativi allievi tra le Province*

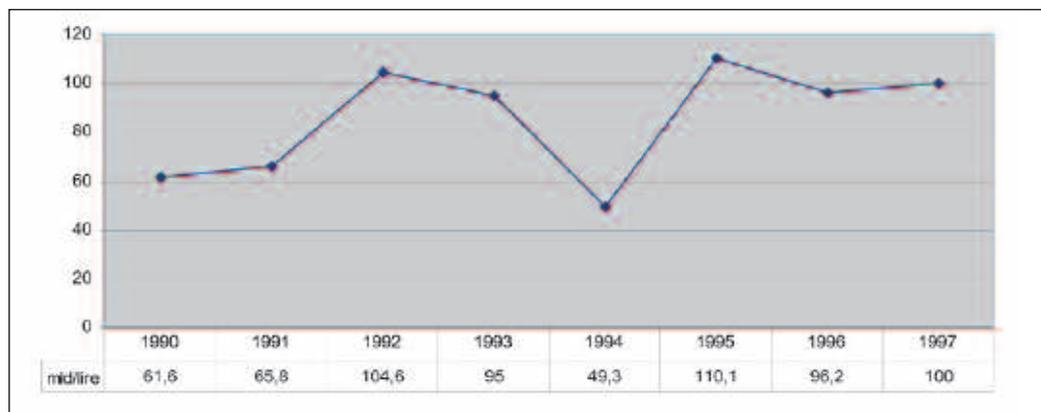


I 18.438 allievi del 1990-91 rappresentano il 2,4% della popolazione attiva (14-60 anni); i 5.981 allievi della prima qualificazione rappresentano il 13,8% della leva dei 14-16enni⁶¹³.

Sempre per quell'a.f. la distribuzione provinciale dei corsi⁶¹⁴ e di conseguenza il coinvolgimento del numero degli allievi riflette sostanzialmente il numero della popolazione attiva (14-60 anni) di ciascuna delle 4 Province del Friuli: Gorizia 2,3; Pordenone 2,4; Trieste 2,8 e Udine 2,1. Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 84. Gli stanziamenti più bassi e più alti sono quelli del 1994 (49,3 miliardi di lire) e del 1995 (110,1 miliardi); la media del periodo è pari a 85 miliardi e 325 milioni di lire. Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 89,3%. Supera la media italiana (77,1%) di oltre 12 punti e quella del Nord (82,2%) di 7 punti circa.

Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 112.645 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 113.046. Nell'uno e nell'altro caso la spesa del Friuli Venezia Giulia è superiore alla media italiana, rispettivamente di 28.694 lire e di 13.512 lire. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari all'1,16% rispetto al valore medio italiano di 1,39%.

Grafico n. 84 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



⁶¹³ La popolazione attiva regionale ammontava a 778.233; i 14-16enni a 43.345. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

⁶¹⁴ La popolazione attiva di ciascuna Provincia ammontava a: Gorizia 90.226, Pordenone 181.450, Trieste 164.053, Udine 342.504.

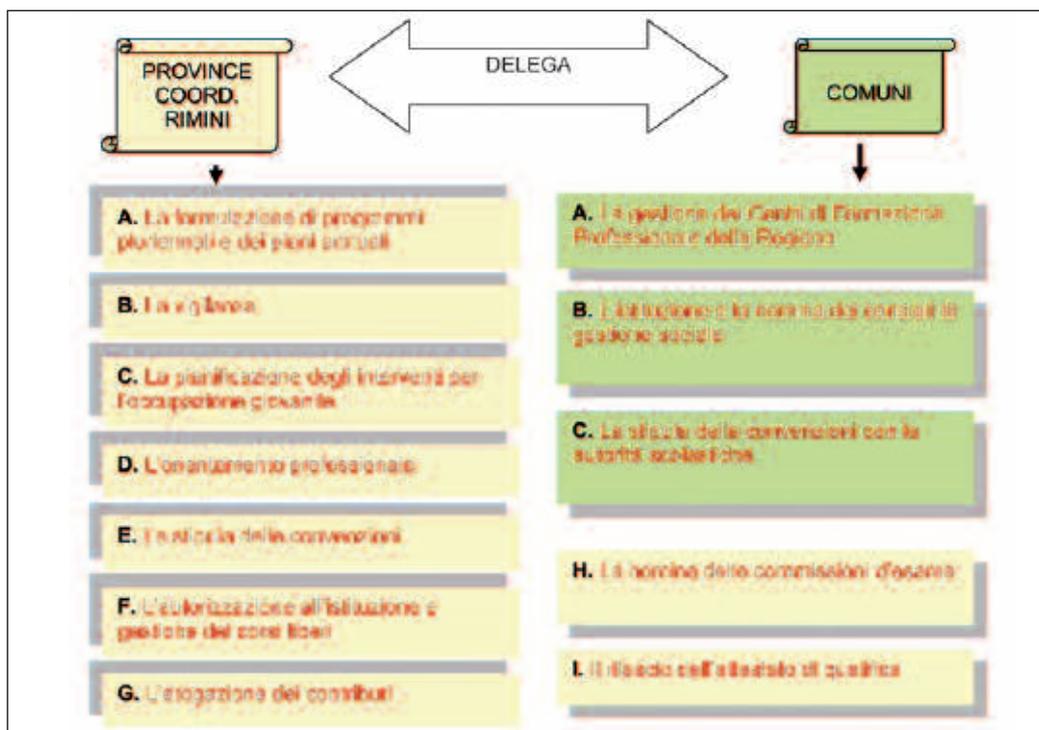
8.10. Regione Emilia Romagna



La L. reg. n. 19 del 1979 *Riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni*, la Legge organica di riferimento del Sistema formativo dell'Emilia Romagna⁶¹⁵, rimane in vigore anche negli Anni '90. Occorre ricordare che la n. 19 procedeva ad una doppia delega (cfr. Fig. n. 98):

- alle Province e al Coordinamento di Rimini alcune funzioni amministrative: la formulazione ed approvazione di programmi pluriennali e dei piani annuali, la vigilanza, la promozione e la pianificazione degli interventi per l'occupazione giovanile, l'orientamento professionale, la stipula delle convenzioni, l'autorizzazione all'istituzione e gestione dei corsi liberi, l'erogazione dei contributi, la nomina delle commissioni d'esame, il rilascio dell'attestato di qualifica;
- ai Comuni, invece, la gestione dei Centri di Formazione Professionale della Regione; l'istituzione e la nomina dei consigli di gestione sociale dei centri pubblici e convenzionati e la stipula delle convenzioni con le autorità scolastiche.

Figura n. 98 - Il sistema delle deleghe nella L. reg. n. 19/79



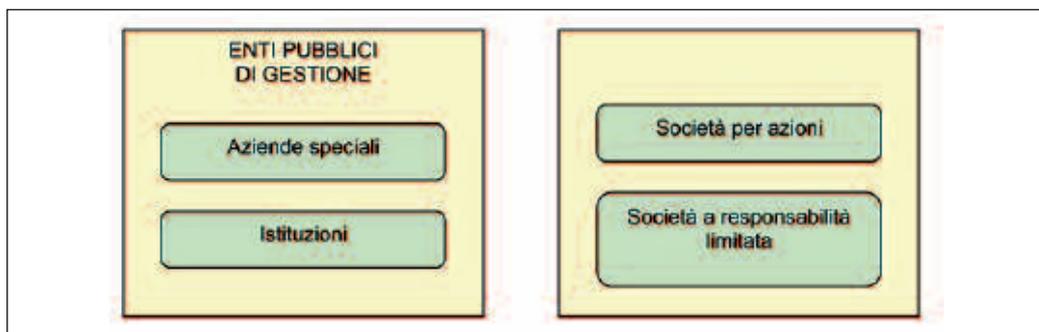
⁶¹⁵ Nel periodo considerato da questo volume le Giunte regionali sono state formate con coalizioni di sinistra presiedute da Enrico Boselli (PSI) 1987-90, Pier Luigi Bersani (PDS) 1990-93 e 1995-96 e Antonio La Forgia (PDS) 1996-99.

L'unica Legge degli Anni '90, la L. reg. 7 novembre 1995 n. 54 *Riordino della funzione di gestione delegata ai comuni in materia di formazione professionale*⁶¹⁶ entra in questa materia apportando considerevoli modifiche:

- 1) i Centri di Formazione Professionale della Regione cessano di essere strutture organizzative regionali e passano alla competenze dei Comuni, individuati dalla Giunta Regionale in relazione all'ubicazione dei CFP;
- 2) i CFP trasferiti ai Comuni possono essere trasformati, secondo quanto prevede la Legge sull'Ordinamento delle autonomie locali (L. n. 142/90)⁶¹⁷, in diverse forme di gestione (cfr. Fig. n. 99):
 - enti pubblici di gestione: aziende speciali⁶¹⁸ e istituzioni⁶¹⁹;
 - società per azioni o a responsabilità limitata⁶²⁰.

I Comuni e le Province, per una gestione associata dei CFP, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali. Al consorzio possono partecipare altri Enti pubblici;
- 3) la scelta delle forme di gestione avviene in un Accordo tra la Regione, i Comuni delegati e la Provincia competente. L'Accordo stabilisce anche il contingente di personale necessario ai nuovi soggetti;

Figura n. 99 - *Forme gestionali previste dalla Legge sulle Autonomie locali (L. n. 142/90)*



⁶¹⁶ In B.U.R. EMILIA ROMAGNA, n. 164 del 10 novembre 1995.

⁶¹⁷ L. 8 giugno 1990 n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali* in G.U. 12 giugno 1990 n. 135 S.O. La L. reg. n. 54/95 esclude che i Comuni possano adottare come modalità gestionali quelli previsti dai commi a e b dell'art. 23 cioè la forma in economia e in concessione.

⁶¹⁸ L'azienda speciale, utilizzabile per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale, è Ente strumentale dell'Ente locale. È dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, da approvarsi da parte del consiglio comunale. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dal proprio statuto.

⁶¹⁹ L'istituzione, utilizzabile per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, è organismo strumentale dell'ente locale. È dotato di autonomia gestionale. Organi dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

⁶²⁰ Sono a prevalente capitale pubblico costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio. Sono adottate se si ritiene opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

- 4) i Comuni procedono alla costituzione delle forme gestionali entro un anno dalla entrata in vigore della Legge;
- 5) i beni, immobili e mobili, di proprietà della Regione vengono assegnati in comodato agli Enti pubblici di gestione. Nei casi in cui la gestione venga realizzata tramite SpA pubblica o mista pubblico-privato i beni vengono assegnati in comodato ai Comuni delegati che provvedono, mediante convenzioni, alla loro assegnazione in uso alle società;
- 6) il Presidente della Giunta regionale, entro un anno dalla costituzione delle forme gestionali e comunque non oltre il 31 dicembre 1996, trasferisce il personale delle “*soppresses strutture organizzative denominate Centri di formazione professionale*”, ai Comuni e agli Enti pubblici di gestione, che lo inseriscono nelle proprie piante organiche (e parallelamente la Regione riduce la propria in misura corrispondente). Se gli Enti di gestione sono società per azioni pubbliche o società per azioni miste pubblico-privato, il trasferimento è effettuato nei confronti del Comune che provvede, mediante convenzione, all’assegnazione in distacco di questo personale alla società. Il personale che, a seguito dell’Accordo, risulti eccedente rispetto alle esigenze della gestione comunale può essere trasferito “agli Enti locali destinatari della delega nella medesima materia”. Il personale trasferito conserva la posizione giuridica ed economica in godimento all’atto del trasferimento e usufruisce delle incentivazioni alla mobilità⁶²¹;
- 7) in ogni forma di gestione devono essere presenti le funzioni “*di direzione, di coordinamento della progettazione e della gestione formativa, di ricerca e sviluppo e di amministrazione*”, da realizzarsi con il personale trasferito dalla Regione, il personale assunto dalle forme gestionali, le collaborazioni esterne, il personale posto in mobilità dagli Enti di Formazione, tramite convenzione da stipularsi tra gli Enti datori di lavoro del personale interessato e le forme gestionali;
- 8) tra la Regione, i Comuni delegati ricompresi in un medesimo ambito provinciale e la Provincia competente si perviene, con cadenza triennale, ad un Accordo: strumento con il quale la Regione e gli Enti delegati definiscono in particolare, previa verifica dei risultati conseguiti, obiettivi ed impegni reciproci per la gestione della funzione delegata.

La L. reg. n. 19/79 prevedeva all’art. 13 che la Giunta emanasse delle Direttive agli Enti delegati (sulla base degli Indirizzi programmatici poliennali del Consiglio). Con il sistema delle Direttive, la Regione realizza un’efficace regia dell’intero sistema, nonostante che la delega, ampia e nota a molti soggetti, rappresentasse un rischio per dinamiche centrifughe. Sta di fatto che l’Emilia Romagna, anche grazie a questo strumento, realizza un modello di governance che assicura equilibrio tra le competenze della Regione e quelle delle autonomie.

⁶²¹ Previste all’art. 23 della L. reg. 9 agosto 1993, n. 28.

Un modello dove la Regione elabora le strategie e le regole del sistema, la Provincia e il Circondario di Rimini programmano e i Comuni gestiscono. Un modello dove la necessaria “rigidità” delle regole, che assicurano la certezza del diritto, si coniuga alla opportuna “flessibilità” in grado di tener conto delle situazioni e dei contesti specifici.

Tra le Direttive particolarmente importanti sono quelle del 1997-99 (cfr. Prosp. n. 48) per tre ordini di considerazioni.

Perché, per la prima volta in un documento unico vengono raggruppati i testi applicativi relativi alla formazione prevista in più Leggi (L. reg. 19/79, L. reg. 39/83 e L. reg. 45/96).

Perché si raccolgono, in un testo unico, normative che in passato facevano riferimento a direttive separate (direttive sui piani e le attività di formazione, direttive sulle commissioni d’esame, ecc.).

Perché il campo di applicazione delle Direttive riguarda l’insieme dei piani e dei progetti approvati dalla Regione e dalle Province nei vari settori della Formazione e dell’Orientamento: piani provinciali di Formazione e Orientamento, piani regionali e progetti sperimentali, progetti comunitari a titolarità regionale, progetti multiregionali facenti riferimento ad una approvazione da parte della Regione (L. 236, Parco progetti, ecc.).

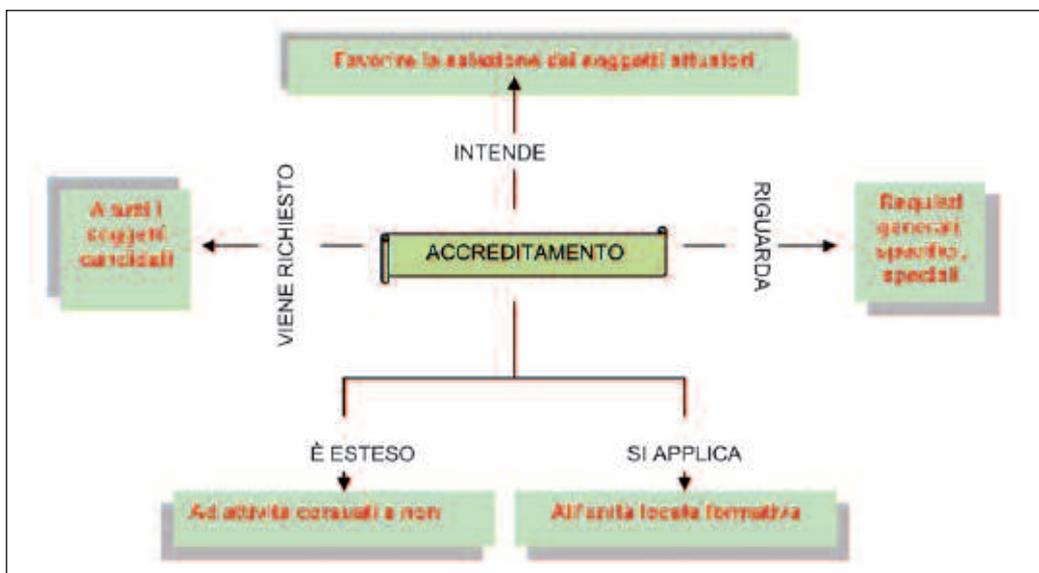
Prospetto n. 48 - *Indice delle Direttive per il triennio 1997-99*

| DIRETTIVE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E PER L'ORIENTAMENTO TRIENNIO 1997-99 | |
|---|--|
| <p>PROGETTI DI FORMAZIONE E DI ORIENTAMENTO</p> <p>Criteri generali e loro “declinazione” per ambiti specifici</p> <p>Cap. V NORME PER IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ</p> <p>V.1 Norme Generali</p> <p>V.2 Parametri di costo</p> <p>V.3 Voci di spesa ammesse e articolazione dei preventivi</p> <p>V.4 Il finanziamento degli incentivi per la qualificazione del sistema formativo</p> <p>V.5 Quota di partecipazione finanziaria</p> <p>V.6 Ricorso ai contratti di prestazione d’opera intellettuale</p> <p>V.7 Norme per la vendita dei materiali didattici FAD, materiali prodotti dall’attività cofinanziati con risorse pubbliche</p> <p>Cap. VI PROCEDURE PER IL COORDINAMENTO E IL MONITORAGGIO DEI PIANI (PROVINCIALI E REGIONALI)</p> <p>VI.1 Programmi pluriennali provinciali e modalità di rilascio della conformità agli Indirizzi regionali</p> | <p>VI.2 Contenuti minimi dei bandi</p> <p>VI.3 I piani annuali delle attività</p> <p>VI.4 Articolazione delle risorse assegnate alle Province</p> <p>VI.5 Monitoraggio/controllo di gestione sullo stato di avanzamento dei piani</p> <p>VI.6 Verifiche globali di efficienza e di impatto dei piani</p> <p>Cap. VII STANDARD PROCEDURALI ED INFORMATIVI</p> <p>VII.1 Finanziamento delle scuole specializzate</p> <p>VII.2 Proposte di attività da parte dei soggetti gestori</p> <p>VII.3 Istruttoria tecnica e valutazione ex-ante dei progetti e dei soggetti</p> <p>VII.4 Gli impegni delle parti</p> <p>VII.5 Variazioni in corso d’opera</p> <p>VII.6 Pubblicizzazione delle attività approvate e regole per l’iscrizione e la selezione</p> <p>VII.7 Monitoraggio attuativo sulle attività approvate</p> <p>VII.8 Visite ispettive e controllo-qualità in itinere</p> <p>VII.9 Rendicontazione</p> <p>VII.10 Controlli di carattere economico finanziario</p> <p>VII.11 Irregolarità nell’uso dei fondi comunitari</p> <p>VII.12 Norme generali</p> |

C’è un quarto motivo per cui queste Direttive sono particolarmente importanti: perchè l’Emilia Romagna, prima fra tutte le Regioni, definisce la disciplina dell’ac-

creditaento delle sedi formative e orientative. L'accreditaento è un atto con cui la Regione riconosce un organismo idoneo a proporre e realizzare attività formative e orientative e viene concesso dopo che la Regione abbia verificato che l'organismo possieda tutti i requisiti precedentemente definiti dalla Regione stessa. Le Direttive menzionate, al Cap. III, con il titolo "Criteri e procedure per l'accreditaento degli organismi attuatori di iniziative formative e di servizi di orientamento" contengono l'insieme di tali requisiti. Con questo atto l'Emilia Romagna non solo disciplina questa materia prima delle altre Regioni, ma condiziona tutto il processo normativo successivo. Il modello di accreditaento adottato, infatti, influenzerà in maniera determinante, la stesura dell'Allegato A dell'Accordo Stato-Regione del 18 febbraio del 2000⁶²², da cui scaturirà il Decreto del Ministero del Lavoro n. 165/2001, che rappresenterà la norma nazionale di riferimento per tutte le regolamentazioni regionali successive. La procedura di accreditaento prevista dalle Direttive (cfr. Fig. n. 100):

Figura n. 100 - Modello di accreditaento delle strutture formative dell'Emilia Romagna



- a) *intende* favorire una selezione dinamica a monte tra i soggetti che si candidano per la gestione di attività formative, senza creare situazioni monopolistiche e senza disincentivare la candidatura di nuovi soggetti qualificati che intendono concorrere nell'ambito dei bandi;
- b) *viene richiesta* ai soggetti che si propongono di realizzare attività formative in regime di concessione, comprese le scuole, quando esse si candidano per acqui-

⁶²² Conferenza Stato-Regioni Seduta del 18 febbraio 2000, Oggetto: *Accordo tra il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standards minimi delle qualifiche ALLEGATO A (Accreditaento delle strutture formative).*

- sire la cotitolarità diretta di progetti e ai soggetti che richiedono il riconoscimento di “corsi liberi”⁶²³; non viene richiesta ai soggetti che svolgono servizi di assistenza tecnica e alle imprese singole che attuano direttamente iniziative formative in modo occasionale per il proprio personale⁶²⁴;
- c) è *esteso* sia alle attività a carattere corsuale, sia alle attività erogate con modalità “aperte” e personalizzate (formazione a distanza; open learning; tirocini; percorsi individuali di formazione continua), sia allo svolgimento di singole fasi del processo formativo nell’ambito di progetti integrati;
- d) *si applica* all’“unità locale” presso la quale viene realizzata la formazione; unità locale che può usufruire pienamente delle risorse messe a disposizione dal proprio sistema più ampio di appartenenza, a patto che si tratti di risorse chiaramente identificate, reperibili con continuità presso la sede attuativa;
- e) *riguarda* due tipi di requisiti: generali (natura giuridica, situazione economica, locali dedicati alla formazione, dotazione minima trattamento e competenze del personale; cfr. Prosp. n. 49/A) e specifici, relativa ai seguenti ambiti:
- Formazione Iniziale (cfr. Prosp. n. 49/B),
 - Formazione Superiore (cfr. Prosp. n. 49/C),
 - Contratti per causa mista (apprendistato e CFL)⁶²⁵,
 - Formazione Continua/permanente (cfr. Prosp. n. 49/D),
 - Progetti integrati d’area.

Per gestire progetti integrati che ricomprendono attività formative relative a due o più tra i sopra richiamati ambiti, occorre essere in possesso degli accreditamenti corrispondenti.

Per i Progetti integrati d’area⁶²⁶ occorre disporre dei requisiti specifici relativi agli ambiti di formazione che compongono il progetto integrato⁶²⁷.

⁶²³ Cfr. Art. 10 della L. reg. n. 19/79.

⁶²⁴ Non viene richiesta la procedura di accreditamento ai soggetti coinvolti occasionalmente dalla Regione e dalle Province per l’attuazione di iniziative sperimentali altamente innovative o per progetti particolari in attuazione di nuove norme o nuovi programmi, possono essere incaricati anche in assenza di accreditamento. In tale caso, l’accertamento dei requisiti avviene di volta in volta in concomitanza con la valutazione dei progetti.

⁶²⁵ Per i Contratti per causa mista (CFL e apprendistato) mancando la definizione delle condizioni di attuazione dei CFL e dell’apprendistato riformati secondo quanto previsto dall’accordo sul lavoro del settembre 1996, le attività formative corrispondenti rientreranno nell’ambito di progetti sperimentali regionali e provinciali e non prevedono, per ora, forme prestabilite di accreditamento degli organismi.

⁶²⁶ Il Progetto Integrato è un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.

⁶²⁷ Inoltre, per essere soggetto gestore “capo fila” di un progetto integrato d’area in Emilia Romagna, occorre dimostrare di possedere i seguenti requisiti aggiuntivi: a) competenze del personale: disporre di un progettista/coordinatore con competenze socio-economiche e con competenze metodologiche sulla progettazione integrata formazione/sviluppo socio economico; b) solidità del sistema di relazioni e radicamento sul territorio: b1) conoscere l’area mediante una esperienza precedente significativa e qualificata di intervento di almeno un anno nell’area; b2) collaborazione diretta e formalizzata con gli Enti locali responsabili dello sviluppo sociale ed economico dell’area.

Con i 5 ambiti specifici le Direttive prevedono un possibile intreccio di 5 ambiti “speciali” con accreditamento “aggiuntivo”:

- *Formazione rivolta ai portatori di handicap ed altre utenze “speciali” (tossico-dipendenti - ristretti - migranti - giovani “a rischio”)*⁶²⁸;
- *Settore Socio assistenziale*⁶²⁹;
- *Percorsi individuali di reinserimento lavorativo per disoccupati di lunga durata*⁶³⁰ e per lavoratori in CIG⁶³¹;
- *Area informazione, consulenza e formazione orientativa*⁶³²;
- *Aree coperte da Scuole regionali specializzate*⁶³³.

⁶²⁸ In aggiunta rispetto ai requisiti generali e ai requisiti per i singoli ambiti di accreditamento, si richiede: a) Competenze del personale: disporre di almeno 1 coordinatore didattico e 2 docenti con preparazione metodologica specifica (acquisita nell’ambito dei progetti sperimentali regionali, dell’università, di esperienze lavorative equivalenti); b) Sistema delle relazioni: fare parte di una o più reti locali finalizzate per il supporto all’inserimento lavorativo delle persone in difficoltà (con enti locali, associazioni imprenditoriali, sindacali, associazioni del volontariato, altre associazioni di tutela di singole categorie, laboratori per il reinserimento lavorativo, ecc.).

⁶²⁹ Competenze del personale: tutto il personale didattico (progettisti, coordinatori, docenti) deve essere in possesso di una preparazione contenutistica e di una formazione metodologica e psico-pedagogica adeguata. In particolare, i docenti dovranno possedere accertata esperienza nell’ambito dei servizi sociali e sanitari.

⁶³⁰ L’art. 9 della L. reg. n. 45/96 prevede la concessione di contributi per le spese d’inserimento e tutoraggio alle imprese che assumono a tempo indeterminato nell’ambito di percorsi formativi e di riqualificazione i seguenti soggetti di età superiori ai 40 anni: lavoratori iscritti nelle liste di mobilità; lavoratori ammessi al trattamento di integrazione salariale; lavoratori iscritti alle liste di prima classe da almeno 12 mesi.

⁶³¹ In aggiunta rispetto ai requisiti generali e ai requisiti per la Formazione Continua, si richiede: competenze del personale (disporre di almeno un esperto in bilancio di competenze e funzioni di tutoring ad adulti in fase di reinserimento).

⁶³² Competenze del personale: i soggetti che intendono candidare progetti nelle aree dell’orientamento devono poter disporre di personale le cui competenze professionali rispondano ai requisiti definiti nei documenti della Regione Emilia Romagna: “analisi della professionalità dei servizi di orientamento” (1996) e “unità formative e capitalizzabili per l’orientamento” (1997). Sistema delle relazioni: dimostrare rapporti di collaborazione con la rete dei servizi di orientamento di emanazione provinciale, regionale e nazionale e con la rete dei servizi per l’impiego.

⁶³³ Per i settori nell’ambito dei quali operano scuole specializzate (“Ristorazione”, “Polizia municipale”, ecc.) l’eventuale accreditamento di altri organismi formativi al di fuori delle scuole medesime potrà avvenire, previo confronto tra i soggetti interessati (Regione Emilia Romagna, Scuola specializzata, Amministrazione Provinciale interessata) ed esclusivamente per particolari fabbisogni formativi tali da richiedere una presenza territoriale strutturata.

Prospetto n. 49 - *Quadro sinottico dei requisiti per l'accreditamento degli organismi di formazione*

| A - REQUISITI GENERALI | | |
|------------------------------------|---|---|
| a) Natura giuridica | - fini istituzionali - tipologia soggetto | - Formazione Professionale a titolo prevalente - soggetti pubblici, o soggetti privati senza fini di lucro ⁶³⁴ |
| b) Situazione economica | - pubblicità dei propri bilanci. | - redigere il bilancio di esercizio secondo lo schema CEE - adottare un sistema di contabilità analitica ⁶³⁵ - fornire alla P.A. le informazioni ⁶³⁶ |
| c) Locali dedicati alla formazione | - idoneità | - i rispetto delle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza |
| d) Dotazione minima di personale | esercizio qualificato e continuativo delle funzioni strategiche: a) direzione e/o responsabilità amministrativa; b) progettazione e coordinamento didattico; c) promozione e reperimento dei partecipanti; d) rapporti con le imprese; e) facilitazione e valutazione impatto occupazionale | - rapporto di lavoro continuativo (più di due anni) - identificazione in modo nominativo delle persone incaricate - disponibilità di almeno 30% del proprio tempo presso la sede accreditata - il personale delle funzioni strategiche deve coprire almeno il 30% e non più del 70% del budget complessivo di personale necessario lo svolgimento delle attività presso detta sede |
| e) Trattamento del personale | Applicazioni economiche normative | - non inferiori a quelle del contratto collettivo delle categorie di riferimento |
| f) Competenza del personale | f.1) Direzione - ambiti di esperienza; - tipologia esperienza - titolo di studio | - almeno 5 nel campo della formazione/educazione e/o dei servizi alle imprese, organizzazione aziendale - gestione delle RU, dei sistemi qualità, organizzazione aziendale - livello superiore |
| | f.2) Progettisti/coordinatori /valutatori del processo formativo - titoli di studio - esperienza | - livello superiore (con almeno 50% laureati) - almeno 50% dei collaboratori con più di 5 anni di esperienza come docenti / tutor / coordinatore / progettista / valutatore |
| | - preparazione | - almeno 50% dei collaboratori con una formazione metodologica/didattica generale |
| | f.3) Docenti ⁶³⁷ - esperienza - preparazione | - almeno 50% con esperienza di lavoro professionale o lavoro presso le imprese - almeno 50% con preparazione metodologica sul processo di insegnamento/apprendimento |
| | f.4) Tutors - formazione - esperienza | - formazione metodologica alla conduzione dei gruppi in formazione - almeno un tutor con esperienza / competenze sulla erogazione FAD - tutti con almeno 5 anni di esperienza lavorativa pertinente |
| f.5) Direzione amministrativa | - almeno 2 anni di esperienza significativa nella gestione amministrativa di fondi pubblici | |

(Segue)

⁶³⁴ Le imprese singole possono richiedere l'accreditamento regionale per attività interne. Tale accreditamento non le abilita a svolgere attività formative al di fuori delle propri esigenze.

⁶³⁵ Conforme a quanto indicato nel regolamento per la "Rendicontazione attraverso il bilancio".

⁶³⁶ Ed i quadri di raccordo previsti dal suddetto regolamento.

⁶³⁷ Personale che svolge docenze per più di 30 ore nell'ambito dei singoli corsi/attività.

(Segue)

| B) REQUISITI E SPECIFICHE PER LA FORMAZIONE INIZIALE | | |
|---|---|---|
| a) Locali ed attrezzature didattiche adeguate | disporre direttamente o in collaborazione con terzi - di aule - laboratori - altri ambienti | <ul style="list-style-type: none"> - aule spaziose, arredate in modo più vicino possibile agli ambienti professionali - 1 o più laboratori di informatica con almeno 1 PC per 2 partecipanti - tanti laboratori specifici per esercitazioni specifiche quanti sono gli indirizzi di studio - postazioni PC multimediale adeguate per studio individuale ad accesso libero (lingue straniere ed Open Learning) - 1 biblioteca sufficientemente dotata con area per lo studio individuale - possibilità di accesso a strutture di carattere sportivo e/o ricreativo pubbliche o private |
| b) Competenze del personale | disporre (direttamente o in collaborazione con terzi) - di esperti - incontri formativi | <ul style="list-style-type: none"> - uno psicologo/psicopedagogo (per i singoli partecipanti e per consulenza ai formatori) - un esperto di orientamento professionale - organizzazione di incontri ricorrenti di coordinamento e formazione psicopedagogica |
| c) Dimensioni minime di intervento | - diversificazione offerta formativa | - gamma di indirizzi di formazione iniziale ampia e diversificata (anche in collaborazione tra più organismi di formazione) |
| d) Affidabilità | <ul style="list-style-type: none"> - tasso di attuazione - tasso di abbandoni - tasso di occupazione + proseguimento studi | <ul style="list-style-type: none"> - >90% (ore/partecipanti rendicontate - ore/partecipanti programmate) - <10% - >70% |

| C) REQUISITI E SPECIFICHE PER LA FORMAZIONE INIZIALE | | |
|---|--|---|
| a) Qualità e solidità del sistema delle relazioni | <ul style="list-style-type: none"> - Stages - interazioni con rappresentanti sistema produttivo - interazioni con sistema scolastico e di orientamento - partecipazione delle famiglie | <ul style="list-style-type: none"> - numero cospicuo di imprese utilizzate in modo ricorrente per stages aziendali (di cui almeno 50% da più di due anni) - collaborazione diretta con le principali associazioni imprenditoriali/sindacati/enti bilaterali dell'area provinciale o locale - collaborazione con le scuole secondarie superiori dell'area - collaborazione con rete provinciale di orientamento - incontri, singoli o collegiali, ricorrenti di informazione e confronto con le famiglie dei partecipanti |

(Segue)

(Segue)

| D) REQUISITI E SPECIFICHE PER LA FORMAZIONE SUPERIORE | | |
|--|---|--|
| a) Locali ed attrezzature didattiche adeguate | disporre direttamente o in collaborazione con terzi - di aule - laboratori - altri ambienti | <ul style="list-style-type: none"> - 2 aule arredate in modo più vicino possibile agli ambienti professionali - laboratorio di informatica con PC multimediali collegati in rete (1 PC per due partecipanti di norma) - collegamento Internet e collegamento con centri risorse per la didattica FAD - laboratori applicativi corrispondenti agli indirizzi di studio proposti con maggior frequenza - 1 biblioteca specializzata utilizzabile sia per la consultazione individuale che per il lavoro di gruppo |
| b) Competenze del personale | b.1) <i>Docenti</i> - titolo di studio - esperienza | <ul style="list-style-type: none"> - almeno 50% laureati - almeno 90% dei docenti (interni/esterni) con almeno 2 anni di esperienza lavorativa pertinente in impresa o a livello professionale (ivi compresi stages e tirocini finalizzati) - tutor FAD con preparazione metodologica specifica |
| | b.2) <i>Tutor</i> | |
| c) Affidabilità | <ul style="list-style-type: none"> - tasso di attuazione - tasso di abbandoni - tasso di occupazione - tasso di occupazione pertinente - tasso di efficienza | <ul style="list-style-type: none"> - Corsi attivati/corsi approvati > 90% - Partecipanti iscritti/partecipanti approvati > 85% - < 15% - > 70% - > 50% - > 80% (importi rendicontati/importi approvati) |
| d) Qualità e solidità del sistema delle relazioni | - Stages | - archivio delle imprese convenzionate per stages significativo a livello territoriale, rapportato ai settori produttivi pertinenti con gli indirizzi di studio (di cui 50% con tutor aziendale identificato e preparato) |
| | - interazioni con sistema produttivo | - archivio docenti/esperti provenienti dal mondo della ricerca applicata e da esperienze aziendali significative |
| E) REQUISITI E SPECIFICHE PER LA FORMAZIONE SUPERIORE | | |
| | - interazioni con Università e Ricerca | - collaborazione con le Università e con organismi produttori di Know How professionale |
| | - interazioni con rappresentanti sistema produttivo | - collaborazione diretta con le principali associazioni imprenditoriali/sindacati/enti bilaterali dell'area provinciale e regionali relative alle aree tematiche di intervento |

(Segue)

(Segue)

| F) REQUISITI E SPECIFICHE PER LA FORMAZIONE CONTINUA/PERMANENTE | | |
|---|--|---|
| a) Locali ed attrezzature didattiche adeguate | disporre direttamente o in collaborazione con terzi - di aule - laboratori | <ul style="list-style-type: none"> - n. 1 aula arredata in modo confacente alla formazione di adulti - attrezzature multimediali adeguate - n. 1 laboratorio con PC multimediali ad accesso anche individuale per FAD (almeno 8postazioni) - collegamento con almeno un centro per la didattica FAD - laboratori applicativi corrispondenti agli indirizzi di studio proposti con maggior frequenza. |
| | - materiali didattici | <ul style="list-style-type: none"> - disporre di una raccolta di materiali didattici formalizzati (almeno 15 titoli) - disporre di una raccolta di esercitazioni / casi di studio preparati e didatticamente programmati |
| b) Competenze del personale | b.1) <i>Docenti</i> - esperienza | - almeno 90% dei docenti (interni/esterni) con almeno 2 anni di esperienza lavorativa in impresa |
| | b.2) <i>Esperti</i> | - almeno 10% degli esperti con preparazione didattico/metodologica |
| c) Affidabilità | <ul style="list-style-type: none"> - tasso di attuazione - tasso di efficienza | <ul style="list-style-type: none"> - iniziative attuate/iniziative approvate >70% - partecipanti iscritti/partecipanti approvati >70% - >80% (importi rendicontati/importi approvati) |
| d) Qualità e solidità del sistema delle relazioni | - interazioni con sistema produttivo | - archivio docenti/esperti provenienti dal mondo della ricerca applicata e da esperienze aziendali significative |
| | <ul style="list-style-type: none"> - interazioni con Università e Ricerca - interazioni con rappresentanti sistema produttivo. | <ul style="list-style-type: none"> - collaborazione con le Università e con organismi produttori di Know How professionale - collaborazione con le associazioni di categoria, sindacati di categoria (provinciale e/o regionale) per le aree tematiche di intervento - collaborazione con centri di servizi alle imprese |

Prima di spostare l'attenzione sulle attività programmate, vorremmo menzionare due iniziative che riguardano la prima fase del processo programmatico: l'osservazione sistematica del mercato del lavoro. La prima riguarda l'Osservatorio *sul mercato del lavoro della provincia di Bologna*. Negli Anni '80 l'Osservatorio faceva una *Rilevazione periodica dei fabbisogni formativi* con interviste dirette ad aziende. Visti la limitata efficacia dimostrata ed il livello insoddisfacente dei risultati ottenuti, la Provincia di Bologna ha deciso di percorrere una strada del tutto diversa proponendo una *Indagine sulla domanda di formazione professionale delle imprese bolognesi* nella quale, in sostanza, veniva sottoposto alle aziende della Provincia con più di 10 dipendenti – escluse quelle pubbliche e agricole – il piano della Formazione Professionale nella parte relativa alla formazione specifica per lavoratori ed imprenditori; le aziende esprimevano il loro interesse per le singole proposte corsuali e davano indicazioni sull'attività formativa svolta nell'anno precedente attraverso la compilazione di un questionario semiaperto.

Obiettivi dichiarati di questa nuova procedura erano: fornire informazioni alle aziende sulla programmazione formativa pubblica; riconoscimento delle esigenze aziendali in un'ottica di Formazione Continua; fornire supporto ai CFP nel raccordo con le aziende per l'interpretazione delle esigenze interne alle strutture produttive.

L'Osservatorio del mercato del lavoro della Regione Emilia Romagna, che operava all'interno dell'Assessorato alla FP, ha invece scelto nel 1991 la strada della

collaborazione con altre iniziative regionali, aggiungendo ai loro questionari altre domande, per avere dati di tipo qualitativo sui profili professionali richiesti e per i quali si ha difficoltà di reperimento sul mercato del lavoro regionale.

A partire dal 1993 la collaborazione avviene con la sola CNA (Confederazione Nazionale Artigianato), con cadenza annuale. L'indagine è basata su un campione piuttosto ampio di imprese artigiane (era di oltre 1.550 unità nel 1994), distribuite in undici settori di attività; la rilevazione viene effettuata con intervista diretta.

Tale iniziativa si poneva due obiettivi principali: verificare i rapporti tra la domanda e l'offerta di manodopera, ai diversi livelli di scolarità e di Formazione Professionale e fornire informazioni per la programmazione provinciale delle attività di formazione e di orientamento professionale, giacché i dati sulle mansioni e sui profili, quando la significatività lo permette, sono su base provinciale.

Va comunque sottolineato il fatto che viene effettuata un'operazione di post-classificazione, rispetto ai dati forniti dalle imprese sui profili, sulla base di aree di qualificazione professionale, in modo da facilitare le attività di programmazione formativa. A questa indagine si accompagnano, quali strumenti di ampliamento della conoscenza, altre due iniziative di ricerca: l'una sulle caratteristiche dell'offerta giovanile, l'altra sullo sviluppo demografico regionale.

La Tabella 59 ci propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (a.f. 1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macrosettore e comparto professionale.

Nel 1995-96 sono stati realizzati 495 corsi in più rispetto al 1990-91. A livello di macrosettori diminuisce l'agricoltura che passa da 410 corsi a 188, facendo registrare un decremento di 222 interventi; consistente l'aumento dell'industria con 133 unità; eccezionale quello del terziario con 584 (grazie soprattutto all'exploit dei *servizi socio-educativi*: + 470).

Queste variazioni determinano anche delle variazioni, più o meno rimarchevoli, nel peso di ciascun macrosettore (cfr. Graf. n. 85): quello agricolo passa dal 18,9% ad un modesto 7%; l'industria e l'artigianato aumentano di appena 0,4 punti, mentre il terziario di oltre 12 punti percentuali. Nel macrosettore industria e artigianato, nelle annualità prese a riferimento, le prime due posizioni sono occupate dalla *meccanica* e dall'*elettricità elettronica*, anche se subiscono delle variazioni di segno opposto: la prima cresce (+91) la seconda flette (-20).

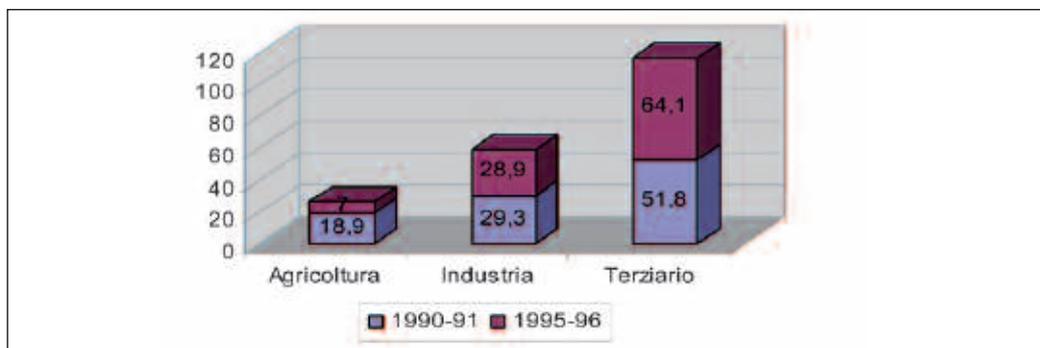
Dalla terza posizione si registrano dinamiche non omogenee: aumentano l'*edilizia* (+34), l'*artigianato artistico* (+42) e la *grafica* (+41); diminuiscono i settori dell'*alimentare* e dell'*abbigliamento* (rispettivamente con -51 e -6). Nel macrosettore terziario, invece, i comparti o le aree professionali che crescono in maniera esponenziale sono: i *Servizi socio educativi*, che passano dalle 50 attività dell'inizio del decennio alle 530 di metà Anni '90 e i *Lavori d'Ufficio* con 267 corsi in più (da 286 a 553 interventi). Più contenuti gli aumenti di *Spettacolo* (+32) e *Turismo* (+15). Gli altri comparti in territorio positivo, *Credito e assicurazioni* e *Beni culturali* non superano le dieci unità.

Tabella n. 59 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|---------|-------|----------------|-------|---------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 15 | 26 | 27 | 6 | 315 | 142 | 52 | 14 | 410(1) | 188 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 297 | 221 | 69 | 108 | 249 | 403 | 23 | 39 | 638 | 771 |
| Minerali non metallif. | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 136 | 96 | 25 | 43 | 105 | 230 | 15 | 9 | 287 | 378 |
| Elettricit  elettronica | 83 | 41 | 15 | 18 | 32 | 49 | 1 | 3 | 131 | 111 |
| Chimica | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 | 0 | 0 | 4 | 8 |
| Edilizia | 7 | 20 | 11 | 29 | 28 | 30 | 0 | 1 | 46 | 80 |
| Legno mobili arreda. | 7 | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 9 | 5 |
| Grafica fotogr. cartot. | 19 | 13 | 2 | 7 | 8 | 46 | 2 | 6 | 31 | 72 |
| Alimentare | 9 | 8 | 6 | 0 | 53 | 9 | 1 | 1 | 69 | 18 |
| Tessile | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 5 |
| Abbigliam. calzature | 24 | 15 | 3 | 2 | 10 | 15 | 1 | 0 | 38 | 32 |
| Artigianato artistico | 6 | 22 | 5 | 6 | 7 | 13 | 0 | 19 | 18 | 60 |
| TERZIARIO | 148 | 319 | 264 | 449 | 516 | 865 | 194 | 76 | 1125(2) | 1709 |
| Aocondiatura estetica | 12 | 9 | 1 | 0 | 14 | 7 | 0 | 0 | 27 | 16 |
| Turismo | 0 | 8 | 12 | 6 | 12 | 26 | 1 | 0 | 25 | 40 |
| Spettacolo | 2 | 19 | 2 | 4 | 5 | 18 | 0 | 0 | 9 | 41 |
| Lavori ufficio | 45 | 121 | 99 | 129 | 130 | 300 | 10 | 3 | 286 | 553 |
| Cooperazione | 4 | 0 | 0 | 1 | 8 | 4 | 0 | 0 | 9 | 5 |
| Ristorazione | 46 | 38 | 11 | 4 | 31 | 15 | 5 | 3 | 93 | 69 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 4 | 9 | 7 | 0 | 6 | 0 | 0 | 9 | 17 |
| Attivit  promoz. pub. | 0 | 4 | 17 | 10 | 31 | 22 | 0 | 0 | 45 | 36 |
| Distribuzione comm. | 22 | 17 | 10 | 9 | 37 | 44 | 146 | 21 | 215 | 91 |
| Trasporti | 0 | 3 | 13 | 2 | 5 | 9 | 0 | 0 | 15 | 14 |
| Ecologia e ambiente | 2 | 12 | 16 | 14 | 28 | 11 | 0 | 1 | 46 | 38 |
| Informatica | 2 | 21 | 49 | 37 | 139 | 130 | 3 | 3 | 193 | 191 |
| Beni culturali | 0 | 4 | 2 | 1 | 2 | 5 | 0 | 0 | 1 | 10 |
| Servizi socio-educativi | 6 | 58 | 7 | 219 | 31 | 209 | 5 | 44 | 50 | 530 |
| Varie | 10 | 1 | 16 | 6 | 43 | 50 | 24 | 1 | 93 | 58 |
| TOTALE GENERALE | 461(3) | 566 | 360 | 583 | 1081(4) | 1187 | 269 | 129 | 2.173 | 2.668 |

1) Un corso non   classificabile (la tipologia formativa non   desumibile dai Piani); 2) n. 3 corsi non sono classificabili (la tipologia formativa non   desumibile dai Piani); 3) Un corso non   classificabile (il comparto/area professionale non   desumibile dai Piani); 4) Un corso non   classificabile (il comparto/area professionale non   desumibile dai Piani).

Grafico n. 85 - Peso dei macrosettori nella programmazione delle Attivit  degli anni 1990-91 e 1995-96



Fanno, invece, registrare decrementi: consistenti (-124) la *Distribuzione Commerciale* (soprattutto a causa del minor numero dei percorsi formativi per le abilitazioni REC e RAC), più contenuti il comparto della *Ristorazione* (-24). Di minore entità le diminuzioni dell'*Acconciatura* (-11) e dell'*Ecologia e ambiente* (-8).

Per quanto riguarda le tipologie formative (cfr. Graf. n. 86) c'è un avanzamento in valori assoluti quasi generalizzato: aumentano i corsi di prima qualificazione, quelli di secondo livello e quelli destinati ad utenza adulta, rispettivamente con 105, 203 e 106 interventi. Solo i corsi speciali regrediscono di 140 attività. Questa situazione determina nuovi equilibri tra le tipologie formative, perché necessariamente è cambiato il loro peso percentuale (cfr. Graf. n. 87): la prima qualificazione passa dal 50% al 46%, il secondo livello dal 17% al 22%, i corsi speciali dal 17% al 22% e quelli per utenze adulte si riducono di un punto (da 22% a 21%).

Grafico n. 86 - Aumenti e decrementi dei comparti e delle aree professionali del Terziario nella programmazione delle attività negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96

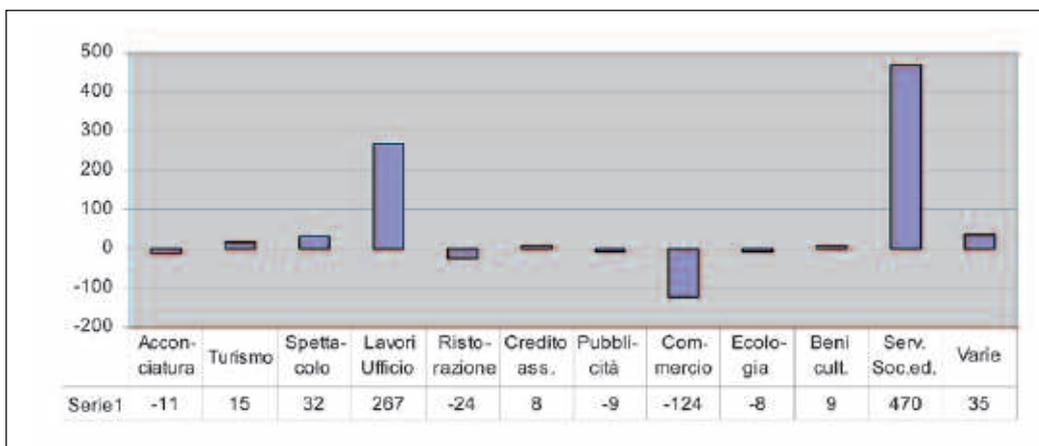
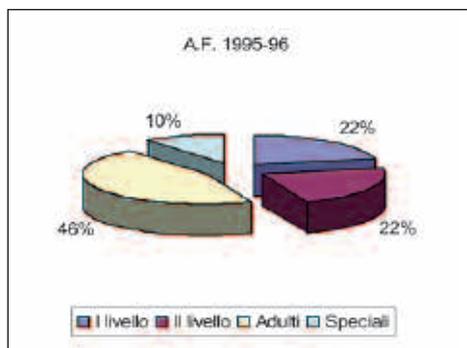
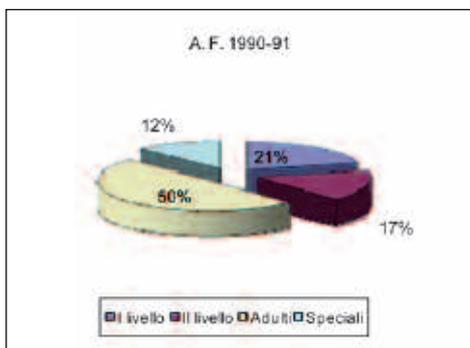


Grafico n. 87 - Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96



Come detto per altre Regioni, l'Isfol per la seconda annualità, quella dell'a.f. 1995-96, fornisce informazioni più dettagliate per ciascuna offerta formativa⁶³⁸; dei 566 corsi di primo livello l'82% sono biennali, il 7% annuali e l'11% triennali.

Per l'utenza più giovane e più critica del sistema regionale è stato ideato e realizzato un *Progetto Giovani in stato di disagio sociale* da parte dell'AECA (Associazione Emiliana Centri Autonomi) e l'Assessorato regionale alla Formazione Professionale. Obiettivo del progetto è quello di reinserire il giovane nel tessuto sociale attraverso una serie di azioni integrate quali: a) recupero delle capacità di analisi del contesto socio-ambientale; b) completamento dell'iter scolastico obbligatorio; c) acquisizione di capacità professionali spendibili nel mercato del lavoro; d) raggiungimento della qualifica professionale. La realizzazione del progetto è stata preceduta da un'intensa azione di formazione dei formatori, finalizzata a fornire strumenti di natura sociologica e psico-pedagogica per agevolare gli insegnanti nella conduzione del gruppo classe.

Riprendiamo l'analisi della Tabella 59: invece dei 563 corsi di II livello, 260 sono destinati a diplomati, 28 a laureati e ben 274 a corsi in integrazione tra Scuola e Formazione Professionale.

A questo proposito va segnalato un progetto, di cui abbiamo già parlato, attuato d'intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione, per la gestione dei corsi post-qualifica degli Istituti Professionali. I principi guida sono:

- gli Istituti Professionali di Stato interessati al progetto, con la Regione, definiscono una progettazione formativa che integri le esperienze di alternanza scuola-lavoro e la metodologia maturata nei CFP regionali alla normale programmazione ministeriale;
- questa integrazione, mirata nel biennio di qualifica alla prevenzione contro la dispersione scolastica, deve svolgersi il più possibile nei tempi scolastici come percorso didattico a tutti gli effetti e non come percorso "aggiuntivo";
- i corsi integrati sono percorsi scolastici realizzati congiuntamente dalla Scuola, dal Sistema Formativo regionale con la collaborazione delle imprese, e caratterizzati, sul piano didattico, da una globale coerenza ed unitarietà;
- la progettazione delle attività, nel rispetto delle direttive regionali in materia di FP, deve essere effettuata per moduli e congiuntamente per l'intero percorso;
- l'individuazione di due coordinatori di progetto, rispettivamente per la Scuola e per il Sistema Formativo regionale, responsabili dell'integrazione tra tutti i moduli del progetto stesso.

Al termine del ciclo formativo i giovani diplomati acquisiranno, oltre al titolo di studio statale, le corrispondenti qualifiche professionali riconosciute dalla Regione.

⁶³⁸ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1995- 96*, op. cit., p. 94.

I corsi destinati, secondo la dizione dell'Isfol, ad un'utenza adulta, comprendono percorsi formativi (di qualificazione, riqualificazione, orientamento al lavoro, aggiornamento, specializzazione, perfezionamento) per occupati (1.186 interventi) e disoccupati (221).

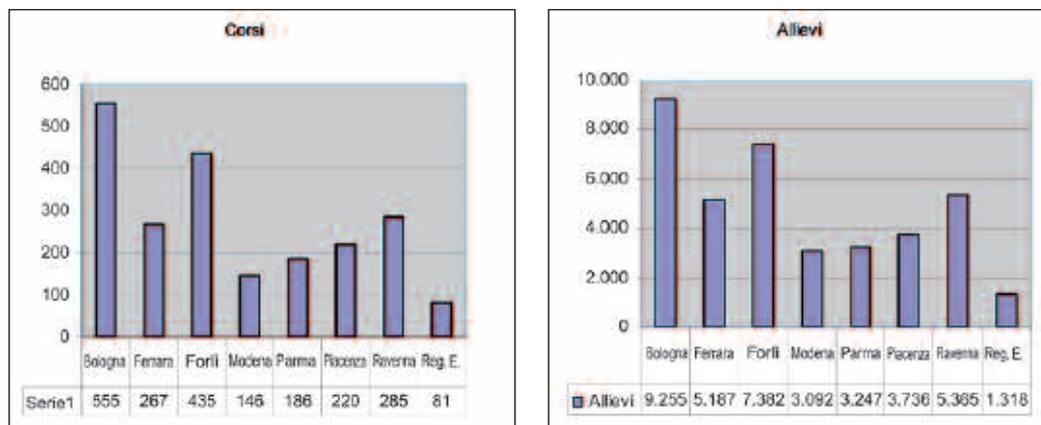
La Tabella 59 ci segnala che nell'a.f. 1995-96 sono stati previsti 129 corsi speciali: 97 interventi per categorie deboli e 36 per interventi richiesti dalla legislazione nazionale e regionale per potere esercitare delle attività.

Se confrontiamo i dati del 1995-96 con quelli nazionali abbiamo questi riscontri: la prima formazione in Emilia Romagna è al di sotto della media italiana (34,6%) di oltre 12 punti percentuali; il secondo livello, invece, supera il valore nazionale (12,6%) di quasi 9 punti e mezzo: le attività per adulti (150%) si distanziano dal valore nazionale (45,1%) di quasi 5 punti e infine i corsi speciali, che rappresentano circa il 12%, sono superiori al dato medio nazionale che si ferma al 7,5%.

I 38.582 allievi del 1990-91 rappresentano l'1,5% della popolazione attiva (14-60 anni); gli 8.321 allievi della prima qualificazione rappresentano il 6% della leva dei 14-16enni⁶³⁹.

La distribuzione dei corsi per Provincia e di conseguenza il numero degli allievi coinvolti (cfr. Graf. n. 88) riflette sostanzialmente il numero di abitanti di ciascuna.

Grafico n. 88 - Distribuzione dei corsi e relativi allievi per Provincia



Nell'a.f. 1990-91, su un totale di 430 sedi i CFP sono 141, pari al 32,8% (cfr. Tab. n. 60). Il rapporto tra CFP e sedi è un dato importante perché misura il livello di strutturazione del Sistema. Nel caso dell'Emilia Romagna siamo sotto la media italiana (40,1%) di 7 punti.

⁶³⁹ La popolazione attiva ammontava a 2.530.620; i 14-16enni a 137.891. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

Sempre per quanto riguarda i CFP, il rapporto tra gestione pubblica (23 delle Province e 5 di altri Enti pubblici) e gestione convenzionata privata è di 19,8% e 80,2%.

L'altra indagine Isfol relativa all'a.f. 1992-93⁶⁴⁰ rivela che la componente più rappresentata nell'ambito dei CFP privati convenzionati è quella di matrice sindacale o ad essa vicina. Tra gli altri menzioniamo: lo IAL della CISL con 15 CFP (Imola, Bologna 2, Castrocaro Terme, Forli, Cesena, Cesenatico, Carpi, Pavullo, Serramozzi, Piacenza, Pinarella di Cervia, Parma, Ravenna e Reggio Emilia); l'ENAIIP delle ACLI con 10 CFP (Bologna 2, Ferrara 2, Rimini, Forli, Cesena, Fidenza, Parma, Reggio Emilia); l'ECAP della CGIL con 5 CFP (Bologna, Imola, Forli, Salita San Giuliano, Ravenna); l'ENFAP della UIL con 3 CFP (Bologna, Forli, Ferrara); l'Ente bilaterale IIPLE, Istituto per l'Istruzione Professionale dei Lavoratori Edili (Bologna)⁶⁴¹; l'EFAL del MCL Movimento Cristiano Lavoratori (San Lazzaro di Savena, Bologna); IFOA della Camera di Commercio (Bologna).

Tabella n. 60 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Delegata | 23 | 3 | 0 | 0 | 26 |
| Convenzionata | 118 | 279 | 4 | 0 | 401 |
| - enti pubblici | 5 | 17 | 0 | 0 | 22 |
| - enti privati | 113 | 262 | 4 | 0 | 379 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Totale | 141 | 282 | 4 | 3 | 430 |

Importante anche la presenza di soggetti d'ispirazione cristiana, associati nell'AECA: A.L.F.A OPERA DIOCESANA "Giovanni XXIII"; CEFAL (Ravenna); CIOFS/FP delle Salesiane (Bibbiano, Bologna, Parma); CNOS-FAP dei Salesiani (Bologna e Forli); EDSEG "Città dei agazzi" (Modena); ENAC - Istituto Canossa (Fidenza, PR); ENDO-FAP "Don Orione" (Borgonovo Val Tidone, PC); ENGIM dei Padri Giuseppini del Murialdo "Istituto Lugaresi" (Cesena, Ravenna); FOMAL Fondazione Opera Madonna del Lavoro (Bologna e San Giovanni in Persiceto); NAZARENO (Carpi); OPERA DELL'IMMACOLATA (Bologna); OPERA DON CALABRIA "Città del Ragazzo" (Ferrara); OSFIN (Rimini), SACRO CUORE (Lugo); SAN GIUSEPPE (Cesta).

⁶⁴⁰ SISTAN-ISFOL (a cura di RUBERTO A. e GHERGO F.), *Distribuzione dei Centri di Formazione Professionale in Italia - anno 1992-93*. op. cit., pp. 85-97.

⁶⁴¹ Fondato nel 1947.

Nel complesso le prestazioni di questi soggetti sono buone, in risposta anche ad un atteggiamento positivo nei loro confronti da parte della Emilia Romagna, unica delle Regioni governate da coalizioni di sinistra a non aver mai perseguito politiche di pubblicizzazione degli enti o di regionalizzazione del personale della Formazione Professionale convenzionata.

La media regionale del rapporto CFP/corsi si attesta sul 5,08% (3,6% area pubblica e 7,5% area convenzionata privata).

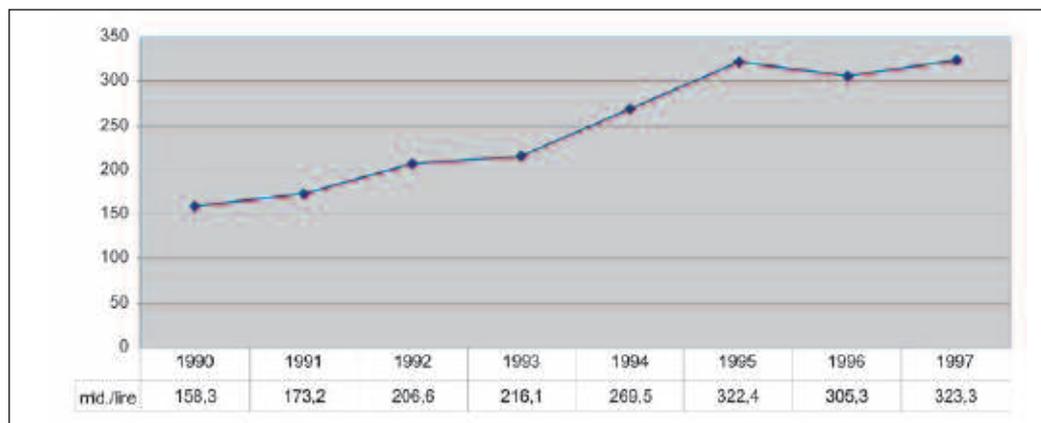
Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 89. Gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono quelli del 1990 (158,3 miliardi di lire) e del 1997 (323,3 miliardi); la media del periodo è pari a 246,84 miliardi.

Ottima la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): è di 94,1%. La migliore performance del nostro Paese; superiore alla media italiana (77,1%) di ben 17 punti.

La spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 86.937 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 103.358 lire. Nel primo caso è inferiore alla media italiana (93.951 lire) di 10 mila e 800 lire, nel secondo è superiore al dato nazionale (99.534 lire) di circa 3.880 lire.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari all'1,6% inferiore alla media nazionale che fa registrare l'1,39%.

Grafico n. 89 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



8.11. Regione Toscana



Dal trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni fino agli Anni '90 la Toscana emana quattro Leggi sul Sistema formativo regionale (la n. 6/76, la n. 86/80, la n. 16/85 e infine la n. 70 del 1994) e tutte e quattro sono Leggi organiche.

La novità più importante dell'ultima, L. reg. 31.08.1994, n. 70, *Nuova disciplina in materia di formazione professionale*⁶⁴² è l'individuazione di un nuovo soggetto di delega e di una nuova configurazione dei rapporti tra Regione e soggetti sub-regionali destinatari della delega.

In precedenza soggetti delegati erano i Comuni in forma associata e le Comunità montane. A loro spettava la predisposizione del Piano di attività relativo al proprio territorio e l'attuazione degli interventi, direttamente o mediante terzi con lo strumento della convenzione; alla Provincia, invece, spettava l'approvazione dei Piani di attuazione dei Comuni e delle Comunità Montane, il supporto tecnico-didattico e organizzativo per l'attuazione del programma e il coordinamento delle iniziative di orientamento professionale e la verifica di efficienza.

La n. 70/94 invece concentra tutte le deleghe nella Provincia (cfr. Fig. n. 101). Nella nuova ripartizione delle funzioni alla Regione spettano: a) i rapporti con le altre Regioni, con gli organi centrali e regionali dello Stato e con l'Unione Europea; b) l'autorizzazione per la presentazione di progetti relativi a programmi di interesse nazionale o comunitario; c) la vigilanza ed il rilascio delle certificazioni ed attestazioni prescritte da disposizioni statali e dall'Unione europea; d) attività di ricerca, studio e documentazione, incluse quelle di osservazione del mercato del lavoro di interesse regionale; e) attività a carattere sperimentale e progetti innovativi; f) formazione degli operatori del sistema regionale; g) l'istituzione di borse di studio per la frequenza di corsi per particolari specializzazioni; h) iniziative e interventi che, in relazione agli obiettivi formativi, alla tipologia dell'utenza ed alla molteplicità delle sedi formative, risultino di interesse di più Province.

Figura n. 101 - Funzioni delegate alla Provincia



⁶⁴² In B.U.R. TOSCANA, n. 60, parte prima del 7 settembre 1994.

Ma è di competenza della Regione anche la regolamentazione del Sistema formativo sia nella fase della progettazione, che in quella della gestione amministrativa, della rendicontazione, del riconoscimento della idoneità delle sedi, della spendibilità delle qualifiche⁶⁴³.

Alle Province, invece, spetta la pianificazione e l'attuazione degli interventi del proprio territorio, direttamente o mediante affidamento ad altri soggetti idonei. Ma alle Province sono conferite anche competenze, di natura consultiva, su materie proprie della Regione e relative:

- alle funzioni programmatiche (definizione dello schema di programma);
- alle funzioni di regolamentazione del sistema (definizione delle procedure e modalità per l'elaborazione, la presentazione e l'istruttoria amministrativa dei progetti, per la gestione degli interventi e per la rendicontazione delle attività);
- alle funzioni di valutazione (criteri specifici e modalità uniformi per la valutazione dei progetti e la verifica delle attività e dei risultati; la pubblicizzazione degli interventi e la predisposizione degli archivi e dei flussi informativi su basi informatiche).

Su altre competenze regionali (vigilanza, valutazione, monitoraggio, controllo) le Province sono chiamate ad un rapporto di collaborazione.

Alla luce di queste modifiche necessariamente cambia anche il processo programmatico, sia quello strategico pluriennale, sia quello attuativo annuale. Mentre la competenza sul primo rimane della Regione, fermo restando le consultazioni e i pareri delle Province, nel Programma annuale, invece, confluiscono le attività programmate dalle Province e gli elenchi delle attività autorizzate, riconosciute ed assentite dalla Regione (cfr. Fig. n. 102).

Il Piano Triennale Regionale, in linea peraltro con la maggior parte delle Regioni, non si limita ad indicare obiettivi e a ripartire le risorse finanziarie, ma contiene anche indicazioni e criteri relativi alla gestione delle attività.

Gli articoli della Legge che riguardano i soggetti attuatori ruotano attorno a tre concetti giurici: l'autorizzazione, il riconoscimento e l'assenso.

- a) Nella prima categoria rientrano le agenzie formative: "le strutture e le articolazioni organizzative per l'esercizio delle funzioni in materia di formazione pro-

⁶⁴³ Più in particolare: la definizione delle procedure e modalità per l'elaborazione, la presentazione e l'istruttoria amministrativa dei progetti, per la gestione degli interventi e per la rendicontazione delle attività; le disposizioni per i requisiti di idoneità e la definizione dei criteri per l'organizzazione ed il funzionamento dei Centri di Formazione Professionale e delle sedi formative; l'individuazione dei requisiti, condizioni e criteri per l'accreditamento dei soggetti attuatori degli interventi e per la certificazione della qualità delle iniziative; le disposizioni per la riconoscibilità e spendibilità sul mercato del lavoro delle qualifiche e l'elaborazione dei programmi essenziali per il loro conseguimento e gli eventuali moduli capitalizzabili; la definizione dei requisiti minimi di ammissione ai relativi corsi, lo svolgimento delle prove di selezione e di esame, la nomina ed il funzionamento delle commissioni di esame, i contenuti e le modalità di redazione dei relativi verbali, lo svolgimento degli stages applicativi e dei tirocini pratici, l'accertamento e la documentazione dei risultati, i modelli dei certificati di frequenza e degli attestati di qualificazione e di specializzazione.

Figura n. 102 - Piano regionale triennale per la Formazione Professionale e Programma annuale

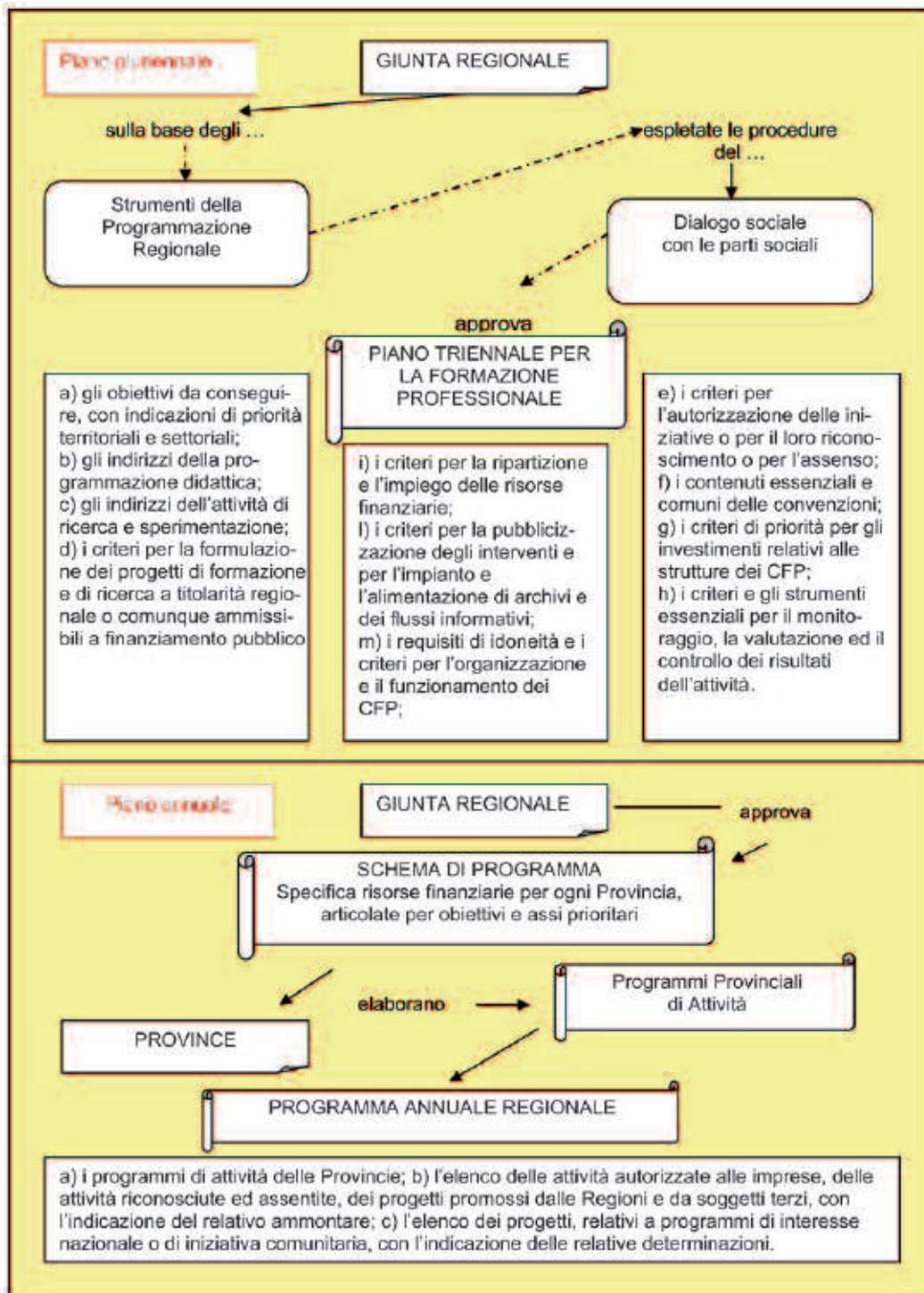
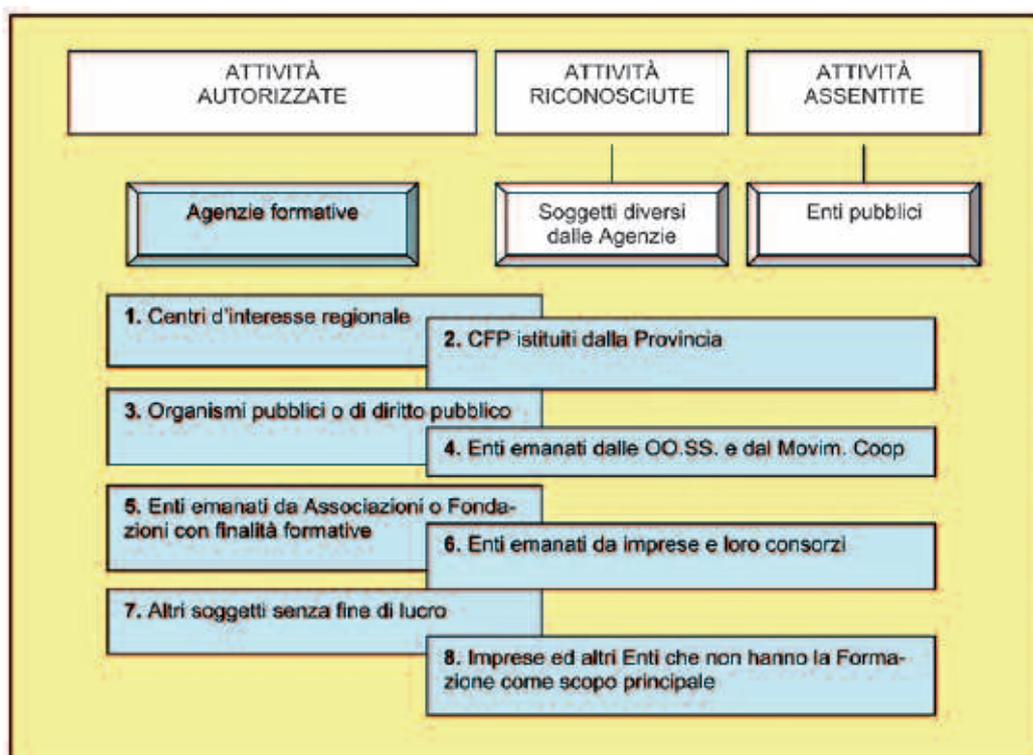


Figura n. 103 - I soggetti attuatori (L. reg. n. 70/94)



fessionale”. Sotto questa definizione amplissima rientrano i Centri di interesse regionale: “organismi o moduli organizzativi” partecipati o riconosciuti dalla Regione; operano in riferimento a specifici comparti di attività economiche o a gruppi omogenei di professionalità, e svolgono attività a carattere formativo o ad esse connesse (studio, ricerca applicata, sperimentazione, documentazione, consulenza ed assistenza tecnica). Nei Centri di interesse regionale è garantito l’apporto integrato di almeno un’agenzia formativa, l’Università, almeno una impresa o consorzio o associazione di imprese dell’area tematica di riferimento. L’individuazione dei Centri di interesse regionale e la partecipazione o il riconoscimento della Regione è di competenza del Consiglio regionale. Sono agenzie formative anche i Centri di Formazione Professionale della Provincia e le altre strutture da essa istituite e tutte le altre sedi formative dei soggetti previsti dalla legge quadro. Rispetto alla n. 845/78, la norma toscana aggiunge due nuovi tipi di soggetti: uno sul versante pubblico e uno su quello privato (cfr. Fig. n. 103). Infatti, sul versante pubblico, oltre la Provincia sono previsti “*le amministrazioni, gli enti e gli organismi pubblici o di diritto pubblico interno od internazionale con specifiche finalità di formazione*” e, sul versante privato, oltre gli Enti, emanazione di associazioni e fondazioni con finalità formative, “*altri soggetti, costituiti senza fini di lucro*”. Anche i requisiti richiesti alle agenzie

formative sono quelli contemplati dalla Legge nazionale del 1978. Rientrano nella categoria delle agenzie formative anche le “imprese” “per interventi formativi rivolti al personale interno o direttamente finalizzati all’inserimento lavorativo sulla base di accordi sindacali”.

- b) La categoria del riconoscimento invece riguarda le attività di Formazione Professionale per la cui frequenza viene richiesta una retta.
- c) Mentre quella dell’assenso riguarda “le attività volontarie di formazione professionale” realizzate da Enti pubblici⁶⁴⁴.

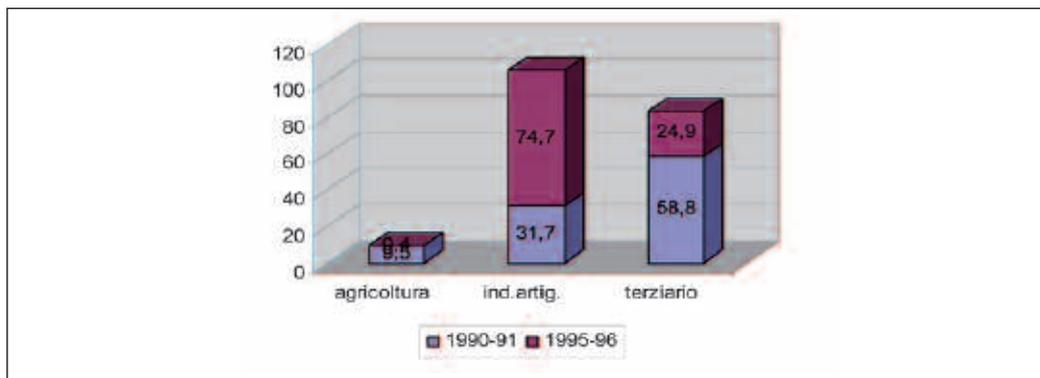
Tabella n. 61 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 2 | 0 | 7 | 0 | 82 | 3 | 9 | 0 | 100 | 3 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 97 | 52 | 55 | 0 | 145 | 130 | 36 | 0 | 333 | 182 |
| Industria estrattiva | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Minerali non metalliferi | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 29 | 0 | 16 | 0 | 51 | 55 | 9 | 0 | 105 | 55 |
| Elettricità elettronica | 13 | 0 | 4 | 0 | 14 | 2 | 1 | 0 | 32 | 2 |
| Chimica | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Edilizia | 10 | 0 | 9 | 0 | 7 | 14 | 2 | 0 | 28 | 14 |
| Legno mobili arreda. | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 4 | 0 | 9 | 2 |
| Grafica fotogr. cartot. | 2 | 0 | 7 | 0 | 3 | 6 | 5 | 0 | 17 | 6 |
| Alimentare | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 7 | 1 |
| Tessile | 7 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 5 | 0 | 3 | 0 | 26 | 23 | 5 | 0 | 39 | 23 |
| Artigianato artistico | 24 | 52 | 14 | 0 | 21 | 27 | 9 | 0 | 68 | 79 |
| TERZIARIO | 43 | 78 | 168 | 10 | 325 | 168 | 80 | 290 | 616 | 546 |
| Acconciatura estetica | 1 | 74 | 3 | 1 | 9 | 13 | 1 | 0 | 14 | 88 |
| Turismo | 1 | 0 | 23 | 0 | 8 | 19 | 0 | 0 | 32 | 19 |
| Spettacolo | 2 | 0 | 7 | 0 | 7 | 1 | 0 | 0 | 16 | 1 |
| Lavori ufficio | 15 | 0 | 40 | 7 | 88 | 77 | 2 | 0 | 145 | 84 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Ristorazione | 10 | 0 | 5 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 30 | 0 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 7 | 2 |
| Attività promoz. pub. | 1 | 0 | 8 | 0 | 5 | 16 | 0 | 0 | 14 | 16 |
| Distribuzione comm. | 9 | 0 | 2 | 0 | 31 | 6 | 28 | 290 | 70 | 296 |
| Trasporti | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 6 | 0 | 15 | 3 | 0 | 0 | 21 | 3 |
| Informatica | 2 | 0 | 41 | 0 | 28 | 20 | 4 | 0 | 75 | 20 |
| Beni culturali | 0 | 3 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 1 | 2 | 2 | 13 | 9 | 0 | 0 | 15 | 12 |
| Varie | 2 | 0 | 21 | 0 | 93 | 0 | 45 | 0 | 161 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 142 | 130 | 230 | 10 | 552 | 301 | 125 | 290 | 1.049 | 731 |

⁶⁴⁴ Cfr. art. 41, terzo comma del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Nella Tabella 61, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96. Tra i due anni di riferimento c'è una diminuzione di 318 corsi. Le perdite sono concentrate nel settore agricolo (-97 corsi) e nell'industria artigianato (-152 corsi) e non sono compensate dagli aumenti del terziario (+70). Queste variazioni determinano anche delle modifiche rilevanti nel peso di ciascun macro-settore: quello agricolo passa dal 9,5% ad un residuo 0,4%; l'industria e l'artigianato fanno un balzo in avanti di 43 punti, mentre il terziario subisce un vistoso decremento di 33,9 punti percentuali. Se disponiamo in ordine decrescente i 10 settori che nel 1995-96 avevano più corsi, abbiamo la situazione illustrata dal Grafico 90, da cui ricaviamo queste evidenze: a) solo tre settori dell'industria rientrano in questa classifica, il *Meccanico*, l'*Artigianato artistico* e l'*Edilizia*; b) il settore della *Distribuzione commerciale*, da solo rappresenta il 40% di tutti gli interventi formativi; risultato determinato dai corsi per l'iscrizione al Registro Esercenti Commercio (REC) o al Registro Agenti Commercio (RAC). Questo dato (considerata la brevissima durata dei corsi e il numero degli interventi, particolarmente elevato solo in questo anno) può rappresentare un fenomeno distortivo per la ricostruzione del quadro delle attività programmate nel 1995-96.

Grafico n. 90 - Peso dei macrosettori nella programmazione delle Attività degli anni 1990-91 e 1995-96



Rispetto al 1990-91 gli unici settori che incrementano corsi (non considerando la Distribuzione commerciale) sono l'*Artigianato Artistico* (+10) e l'*Acconciatura ed estetica* (+74); le diminuzioni più sensibili sono quelle della *Meccanica* (-50), dei *Lavori d'ufficio* (-61), dell'*Elettricità-elettronica* (-30), del *Tessile* e della *Ristorazione* che azzerano la loro presenza (passando rispettivamente da 19 e 30 corsi a 0). Importanti le variazioni tra le due annualità prese a riferimento per quanto riguarda la tipologia di formazione (cfr. Graf. n. 91). Nel 1995-96 i corsi destinati agli "adulti" (190 per occupati e 107 per disoccupati) diminuiscono in valori assoluti (da 552 corsi a 301) e relativi (dal 52,6% al 41,1% di tutto il volume di attività programmato per quell'anno). Diminuiscono gli interventi di I livello: da 142 a 130, ma au-

mentano in valori percentuali dal 13,5% al 17,8%. Valori molto lontani dalla media nazionale sia a metà Anni '90 (dato italiano 34,6%) che all'inizio del decennio (37%). I 130 corsi del 1995-96 sono per lo più biennali (119); solo 11 quelli triennali o di post-qualifica. Eccezionale il decremento del II livello (dizione che comprende, lo ricordiamo, interventi per diplomati e per laureati e corsi di raccordo-integrazione) che passa da 230 interventi a 10, facendo registrare una diminuzione del proprio peso percentuale da 21,1% ad un irrilevante 1,4%. Solo 2 i corsi per diplomati, 8 di integrazione con il sistema scolastico e nessuno per laureati. Dei 290 interventi del 1995-96 che sono registrati sotto la dizione "corsi speciali" nessuno è destinato alle "categorie deboli"; tutti infatti riguardano interventi formativi previsti dalla normativa per esercitare delle attività. È in questa categoria che si colloca il fenomeno dei corsi per l'iscrizione al REC e RAC, che per dimensioni rappresenta un fenomeno alterante il quadro complessivo dei dati sul volume corsuale programmato nel 1995-96.

Grafico n. 91 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*

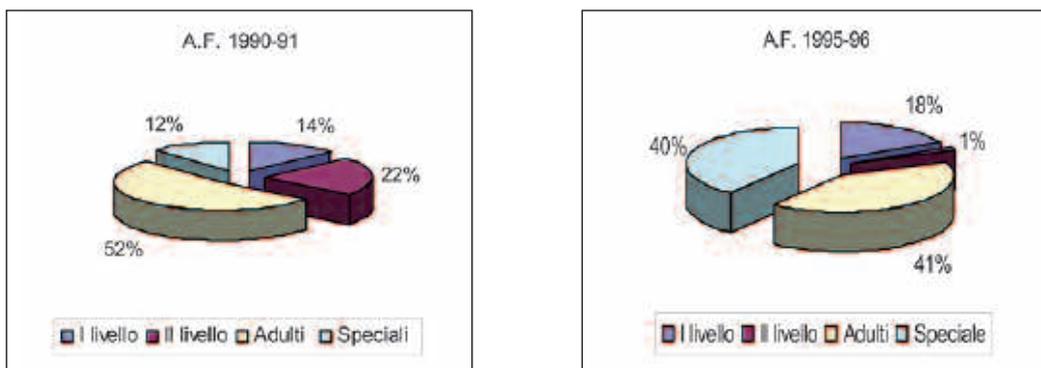
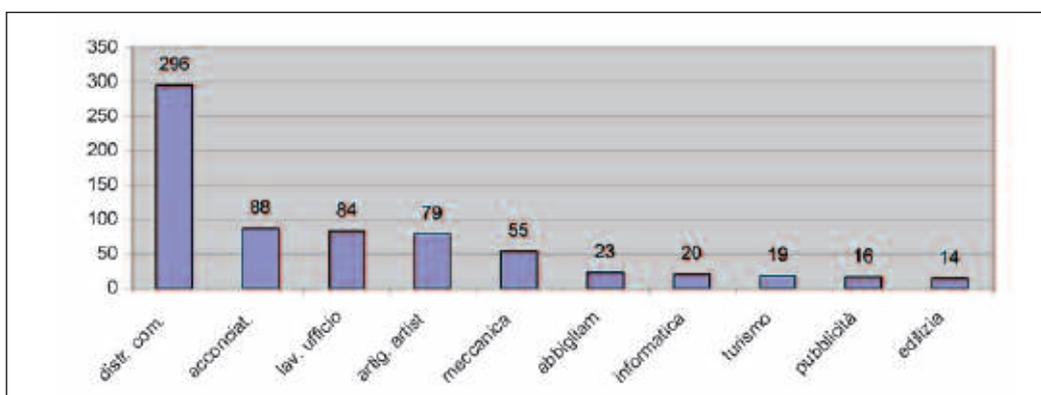


Grafico n. 92 - *Settori e Aree professionali con il maggior numero di corsi (a.f. 1995.96)*



I 16.524 allievi previsti nel 1990-91 rappresentano lo 0,73% della popolazione attiva (14-60 anni); i 2.398 allievi della prima qualificazione rappresentano 1,9% della leva dei 14-16enni⁶⁴⁵.

La distribuzione dei corsi per Provincia e di conseguenza il numero degli allievi coinvolti (cfr. Graf. n. 93) riflette sostanzialmente il numero di abitanti di ciascuna Provincia.

L'Isfol⁶⁴⁶ ha censito, per l'anno 1992-93, 64 sedi (cfr. Tab. n. 62): 30 CFP e 34 strutture occasionalmente utilizzate per interventi formativi. I 30 CFP sviluppano un volume di attività pari a 266 corsi; la media corsi per CFP è pari a 8,8. I Centri regionali fanno registrare un rapporto corsi/CFP pari a 10,5; decisamente inferiore il valore dei CFP convenzionati, pari a 2,3.

In questi numeri c'è la politica di decenni della Regione Toscana nei confronti dei soggetti attuatori.

Grafico n. 93 - Distribuzione dei corsi e relativi allievi per Provincia

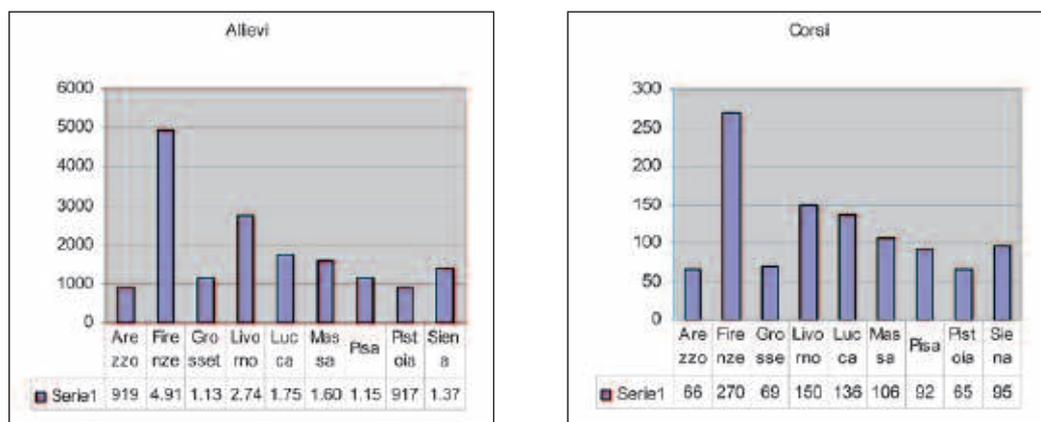


Tabella n. 62 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1992-93)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | Totale |
| Diretta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Delegata | 24 | 28 | 0 | 0 | 52 |
| Convenzionata | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| - enti pubblici | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| - enti privati | 5 | 6 | 0 | 0 | 11 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 30 | 34 | 0 | 0 | 64 |

⁶⁴⁵ La popolazione attiva ammontava a 2.260.257; i 14-16enni a 128.582. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

⁶⁴⁶ SISTAN-ISFOL (a cura di RUBERTO A. e GHERGO F.) *Distribuzione dei Centri di Formazione Professionale in Italia - anno 1992-93*, op. cit., pp. 99-104.

La Regione non ha mai parlato di pubblicizzazione delle strutture o di regionalizzazione del personale degli Enti del privato sociale. Non ne ha avuto bisogno, perché da tempo gli Enti di Formazione non ci sono più, almeno in maniera significativa. Non sono stati mai tenuti presenti come possibili risorse. Se si leggono le norme toscane su questo tema si possono rilevare le stesse posizioni delle altre Regioni. Ma la prassi è stata completamente diversa: in Toscana, infatti, nel tempo si è sedimentato una posizione di monopolio da parte dei CFP pubblici.

La media regionale del rapporto CFP/corsi si attesta sul 4,9.

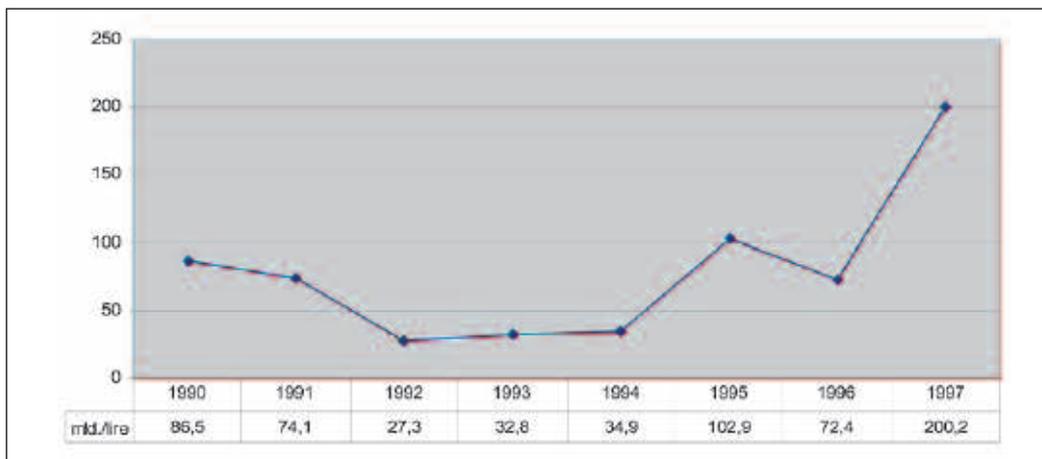
Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 94. Gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono rispettivamente quelli del 1992 (27,3 miliardi di lire) e del 1997 (200,2 miliardi); la media del periodo è pari a 78,9 miliardi.

Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): 89,5%, superiore alla media italiana (77,1%) di ben 17 punti.

La spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 45.749 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 55.110 lire. Nel primo caso è inferiore alla media italiana (93.951 lire) di 48.000 lire, nel secondo (99.534 lire) di circa 44.000 lire.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari allo 0,55%. Anche in questo caso siamo sotto la media nazionale, che fa registrare l'1,39%.

Grafico n. 94 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



8.12. Regione Marche



Nel periodo 1990-97 le Marche⁶⁴⁷ emanano cinque Leggi:

- la prima e la più importante è la L. reg. 26 marzo 1990, n. 16 *Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale*⁶⁴⁸, una Legge organica che sostituisce la vecchia normativa approvata prima della Legge quadro nazionale del 1978, n. 24/76;
- la seconda, che attua la politica di regionalizzazione del personale degli Enti di Formazione Professionale prevista nella L. reg. n. 16/90, è la L. reg. 28 marzo 1990, n. 18 *“Istituzione del ruolo regionale speciale ad esaurimento del personale addetto alle attività di formazione professionale”*⁶⁴⁹;
- la terza, che si limita ad apportare delle modifiche numeriche alla tabella del personale contenuta nella L. reg. n. 16/90, è la L. reg. 28 gennaio 1991, n. 4 *“L. reg. 28 marzo 1990, n. 18 “Istituzione del ruolo regionale speciale ad esaurimento del personale addetto alle attività di formazione professionale”*⁶⁵⁰;
- la quarta, che amplia lo spettro delle competenze delegate alle Province, è la L. reg. 18 gennaio 1996 n. 2 *“Delega alle Province delle funzioni amministrative relative alle attività formative cofinanziate dall’Unione Europea”*⁶⁵¹;
- la quinta, che provvede ad erogare rimborsi agli Enti gestori per spese sostenute e non coperte dal finanziamento ordinario, è la L. reg. 3 marzo 1997, n. 22 *“Rimborso agli Enti gestori di formazione professionale - Legge Regionale 24 maggio 1980, n. 39”*⁶⁵².

Sulla struttura della L. n. 16/1990 abbiamo già riferito in altra parte del volume⁶⁵³. Qui ci limitiamo a ricostruire il processo programmatico e il quadro dei soggetti che possono attuare iniziative formative. Come vedremo successivamente, nella ripartizione delle competenze tra Regione e soggetti delegati, la prima ha riservato a se stessa le funzioni strategiche. Tra queste l’elaborazione del programma pluriennale che stabilisce gli obiettivi, definisce le risorse finanziarie e specifica i criteri per la loro ripartizione tra Regione e Province e tra attività.

Il Programma annuale, invece, spetta alle Province (cfr. Fig. n. 104). In effetti il processo comincia dalle Comunità Montane. Sono loro ad avanzare proposte *“in ordine agli indirizzi ed alle attività di formazione professionale da privilegiare nell’ambito del territorio comunitario”*. Gli Enti delegati tengono conto delle proposte

⁶⁴⁷ Per il periodo di riferimento la Regione è stata sempre retta da Giunte di centrosinistra.

⁶⁴⁸ In B.U.R. MARCHE, 30 marzo 1990, n. 43.

⁶⁴⁹ Ibidem.

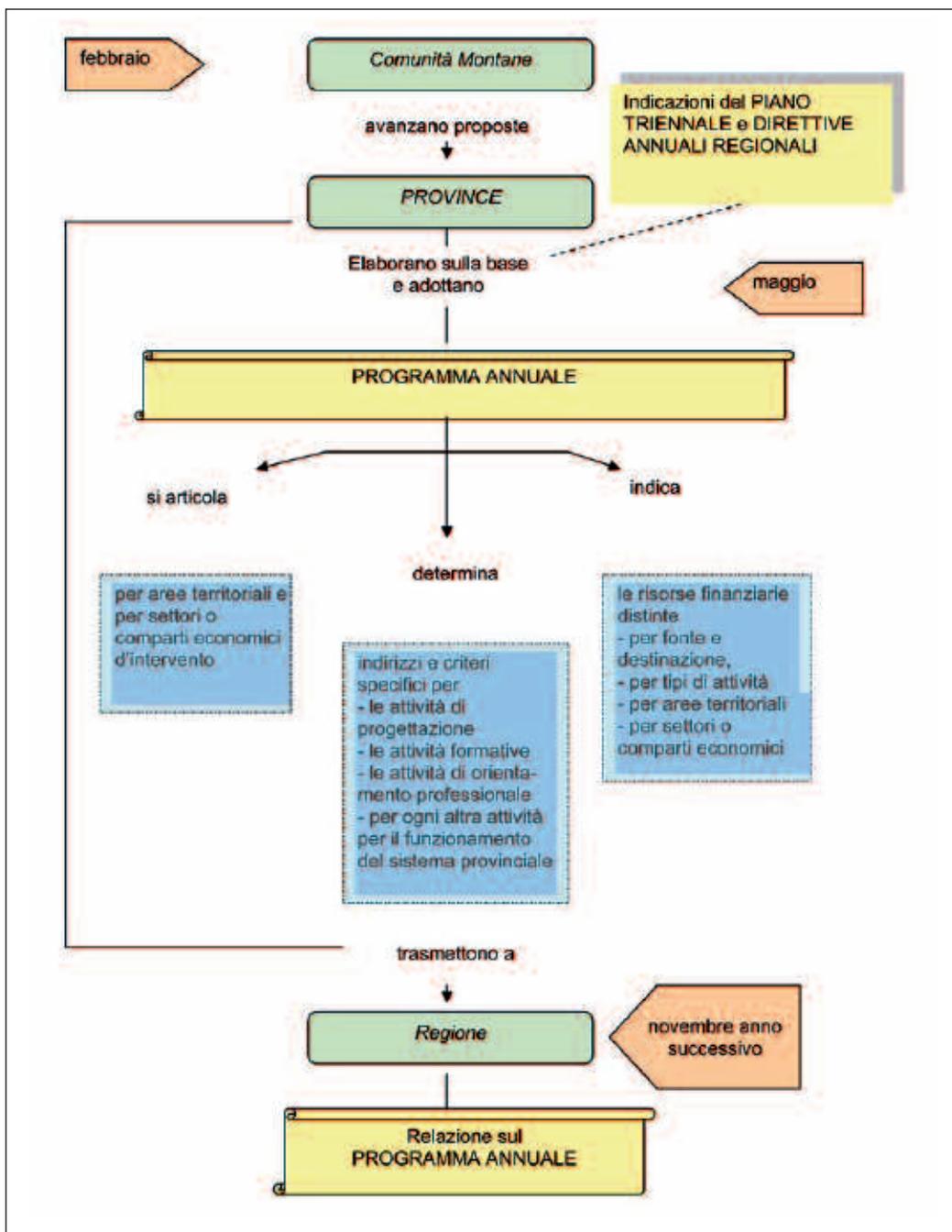
⁶⁵⁰ In B.U.R. MARCHE, 9 febbraio 1991, n. 12.

⁶⁵¹ In B.U.R. MARCHE, 25 gennaio 1996, n. 7.

⁶⁵² In B.U.R. MARCHE, 13 marzo 1997, n. 19.

⁶⁵³ Cfr. paragrafo, 2.

Figura n. 104 - *Processo programmatico (L. reg. n. 16/1990)*



delle Comunità montane e sulla base delle indicazioni del Piano triennale e delle direttive che annualmente la Giunta impartisce (obiettivi, risorse e disposizioni tecnico-amministrative) predispongono il Programma annuale, che:

- a) determina indirizzi e criteri specifici: per le attività di progettazione finalizzate all'elaborazione dei curricoli formativi, per le attività formative, per le attività di orientamento professionale;
- b) indica l'ammontare delle risorse finanziarie a disposizione, distinte in base alla loro provenienza e alla loro destinazione, ai diversi tipi di attività, ai settori o comparti economici ed alle aree territoriali.

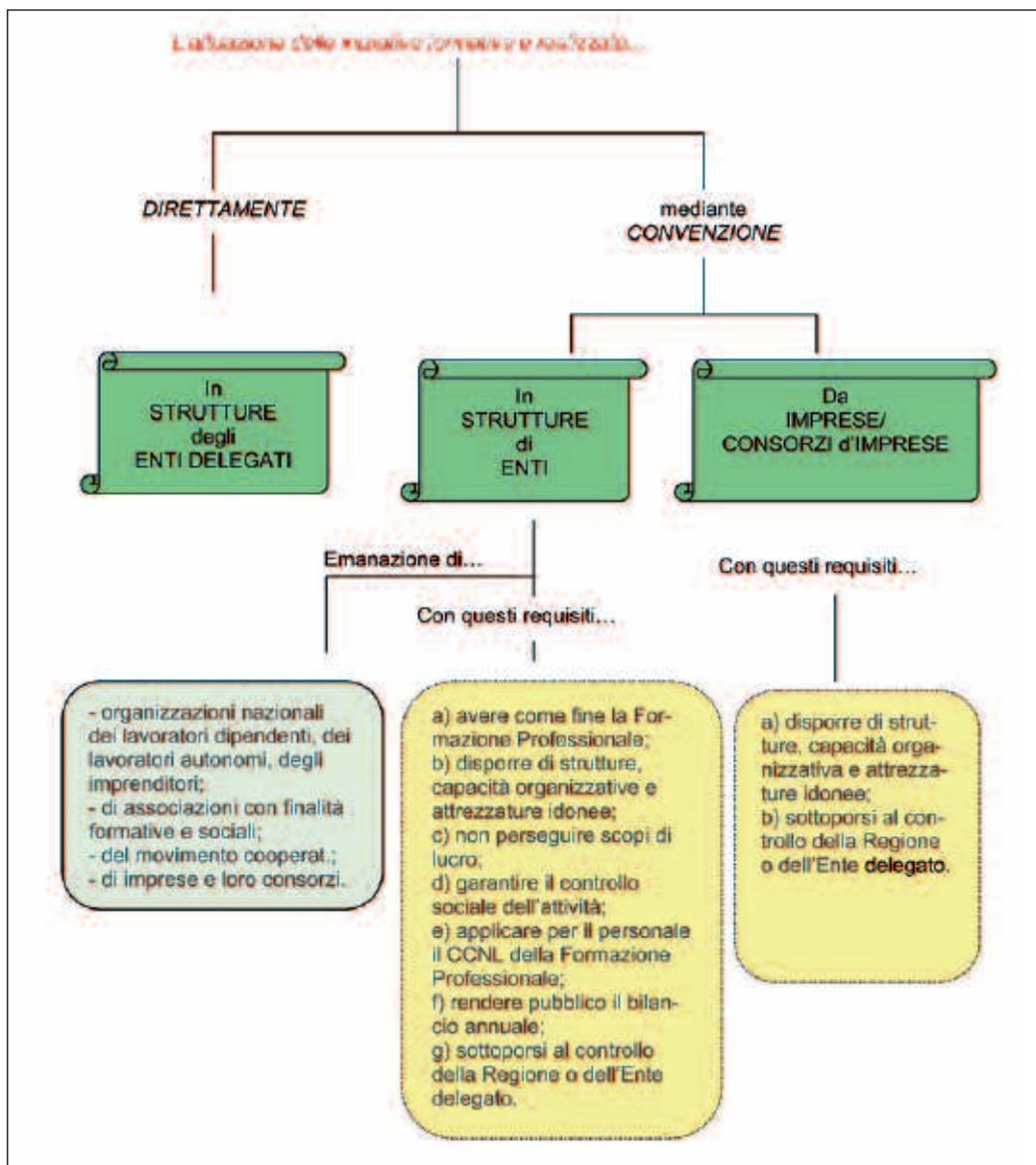
I soggetti che in base alle previsioni del Programma annuale intendono attuare interventi presentano il "progetto formativo", la cui struttura viene minuziosamente specificata (cfr. Prosp. n. 50).

Prospetto n. 50 - *Struttura del Progetto formativo*

| | |
|----|--|
| a) | <p>PRESUPPOSTI</p> <p>a1) un'analisi generale del settore o comparto economico a cui si riferisce e delle caratteristiche di tale settore o comparto nell'area territoriale in cui si interviene, mettendo in evidenza il peso che tale settore o comparto ha nell'area;</p> <p>a2) un'analisi delle dinamiche evolutive che interessano il settore o comparto, in generale e nell'area di intervento;</p> <p>a3) un'analisi degli effetti di tali dinamiche sulla situazione occupazionale, ed in particolare sulla professionalità dei lavoratori;</p> <p>a4) un'analisi degli indirizzi programmatici dello Stato e della Regione nei confronti del settore o comparto dell'area d'intervento;</p> <p>a5) l'illustrazione di come l'intervento proposto si raccorda con le dinamiche settoriali o di comparto e di area, con gli orientamenti sindacali, con gli indirizzi programmatici pubblici;</p> |
| b) | <p>DESTINATARI</p> <p>b1) l'individuazione della figura professionale che si intende produrre con l'intervento, della sua collocazione nel processo produttivo, nell'organizzazione del lavoro, nella contrattazione collettiva, nella vigente disciplina amministrativa;</p> <p>b2) l'individuazione dei contenuti professionali specifici della figura professionale individuata, delle competenze da far acquisire, delle conoscenze necessarie per produrre tali competenze;</p> <p>b3) il numero e le caratteristiche dei destinatari dell'intervento, le modalità di ammissione;</p> <p>b4) la durata dell'intervento;</p> <p>b5) una valutazione documentata degli sbocchi professionali previsti per i destinatari;</p> |
| c) | <p>CARATTERISTICHE DIDATTICHE</p> <p>c1) il programma didattico, articolato per moduli, per unità didattiche, per materie, per ore, con ogni specificazione necessaria a caratterizzarlo e a consentirne la valutazione;</p> <p>c2) il personale docente e non docente necessario alla realizzazione del progetto, specificando le competenze che deve possedere, nonché le modalità attraverso le quali si intende acquisirne la disponibilità;</p> <p>c3) le attrezzature, i locali, il materiale didattico e di esercitazione necessari, e le modalità attraverso le quali si intende acquisirne la disponibilità;</p> <p>c4) la determinazione delle forme e delle modalità delle prove finali di accertamento dei risultati dell'attività formativa;</p> |
| d) | <p>PREVENTIVO DI SPESA ANALITICO PER VOCI DI COSTO</p> |
| e) | <p>SCHEDA SINTETICA DELLE INFORMAZIONI ESSENZIALI PER IDENTIFICARE LE CARATTERISTICHE DEL PROGETTO</p> |

I soggetti che possono presentare progetti formativi sono sostanzialmente quelli della Legge quadro. Accanto alla gestione diretta da parte della Regione, che in regime di delega viene trasferita alle Province, è prevista una gestione in convenzione o con strutture di enti o con aziende: per gli uni e per le altre i requisiti richiesti sono quelli della L. n. 845/78 (cfr. Fig. n. 105).

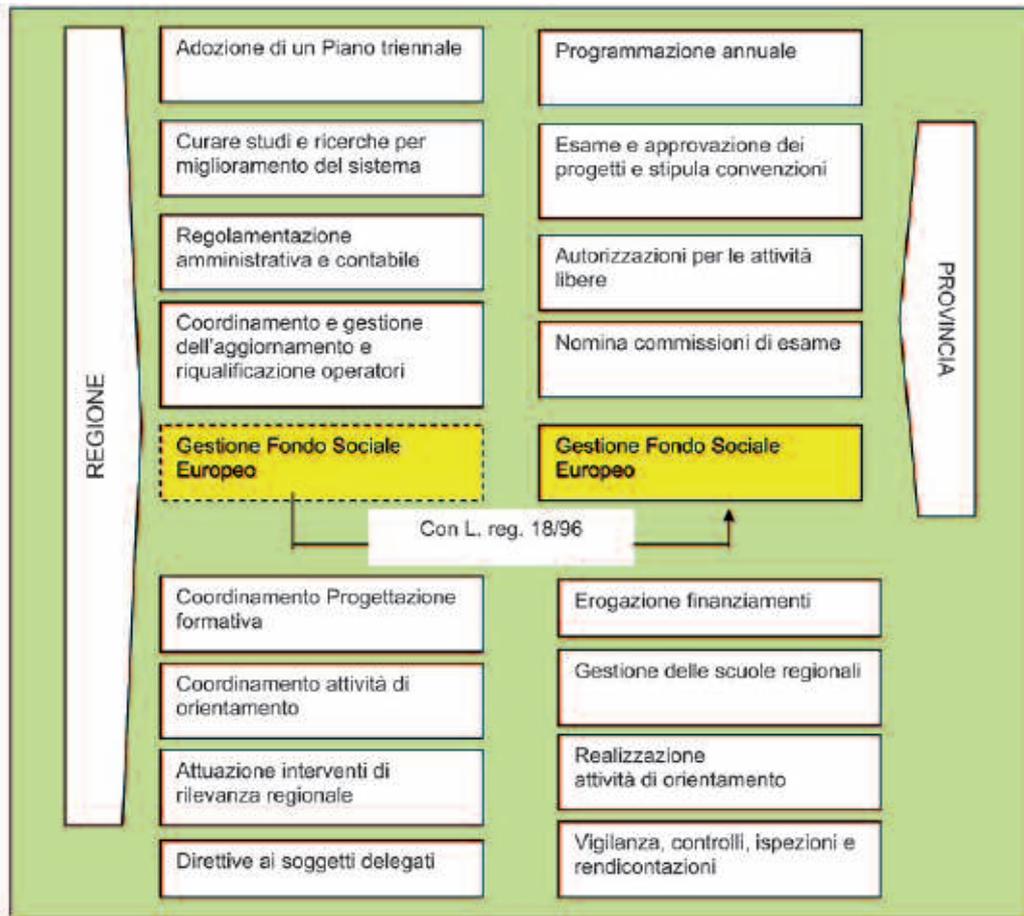
Figura n. 105 - *Soggetti gestionali (L. reg. n. 16/1990, art. 9)*



La L. reg. n. 16/90 ridisegna il rapporto tra Regione ed Enti delegati. Viene ampliato lo spettro di competenze delegate e viene individuato un nuovo soggetto di delega: non più solo la gestione degli ex CRFP, ma anche funzioni amministrative, non più i Comprensori ma le Province.

Ampliamento della delega e cambio del soggetto sono naturalmente interrelati, nel senso che se si delegano anche funzioni amministrative è nella logica delle cose che si punti ad un soggetto che abbia competenze istituzionali su un territorio più vasto di quello del comprensorio.

Figura n. 106 - Ripartizione delle competenze tra Regione e Province (LL. regg. 16/90 e 2/96)



La ripartizione delle competenze tra Regione e Province effettuata dalla L. reg. n. 16/90 è quella illustrata nella Figura 106: alla Regione spetta la programmazione strategica e tutte le attività ad essa preliminari e funzionali (come l'osservazione e l'analisi dei fabbisogni), la regolamentazione amministrativa e contabile per assicurare regole omogenee a tutti gli attori del sistema, la progettazione formativa (intesa dalla Legge come analisi delle dinamiche evolutive e dei processi di trasformazione del sistema produttivo e dei ruoli professionali, la predisposizione di curricula formativi per acquisire le competenze di tali ruoli), l'aggiornamento e la riqualificazione degli operatori, gli studi e le ricerche che possono contribuire ad alzare la qualità del sistema, il coordinamento delle attività orientative (di studio, di elaborazione e diffusione materiali informativi, cartacei e multimediali, di consulenza)⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ Art. 20. Le attività di orientamento professionale comprendono tra l'altro: a) la realizzazione di attività di ricerca sulla situazione e sulle prospettive del mercato del lavoro; b) la raccolta sistematica delle informazioni utili ai fini dell'attività di orientamento; c) la diffusione delle informazioni nelle

Alla Provincia, invece, compete la programmazione annuale e tutte le operazioni successive che attuano i piani annuali: la raccolta e la selezione di proposte di attività, la stipula delle convenzioni, l'erogazione dei finanziamenti, la vigilanza sullo svolgimento delle attività degli Enti, la gestione degli ex CRFP (denominati Scuole regionali), la nomina delle commissioni di esame e la rendicontazione. Accanto alla Formazione Professionale, spetta alla Regione l'autorizzazione, il controllo e la nomina delle commissioni di esame delle c.d. "attività libere" e la realizzazione degli interventi dell'orientamento.

Nel 1996, con la nuova la L. reg. n. 2, la Regione trasferisce agli Enti delegati anche la gestione del FSE. In questo modo le Marche si conformano alla cultura istituzionale di quegli anni che prevede per le Regioni solo ruoli prevalentemente strategici, di programmazione, controllo e valutazione (presente anche se poco accentuata) e per i soggetti delegati, ruoli prevalentemente attuativi.

Quasi contestualmente all'approvazione del nuovo ordinamento del sistema viene emanata la Legge che provvede alla regionalizzazione del personale della formazione convenzionata.

Due giorni dopo la L. n. 16/90, viene approvata la n. 18, che istituisce il ruolo regionale speciale ad esaurimento degli operatori della Formazione Professionale. Il ruolo speciale ha una dotazione complessiva di 350 posti, che la L. reg. n. 4/91 porterà a 365, ripartiti in qualifiche funzionali (cfr. Graf. n. 95). Può essere immesso nel ruolo speciale il personale non di ruolo della Regione e il personale con contratto a tempo indeterminato degli Enti, iscritto all'Albo regionale⁶⁵⁵.

Per l'immissione in ruolo occorre aver superato un concorso riservato per titoli ed esami, dopo aver partecipato a corsi di aggiornamento e riqualificazione.

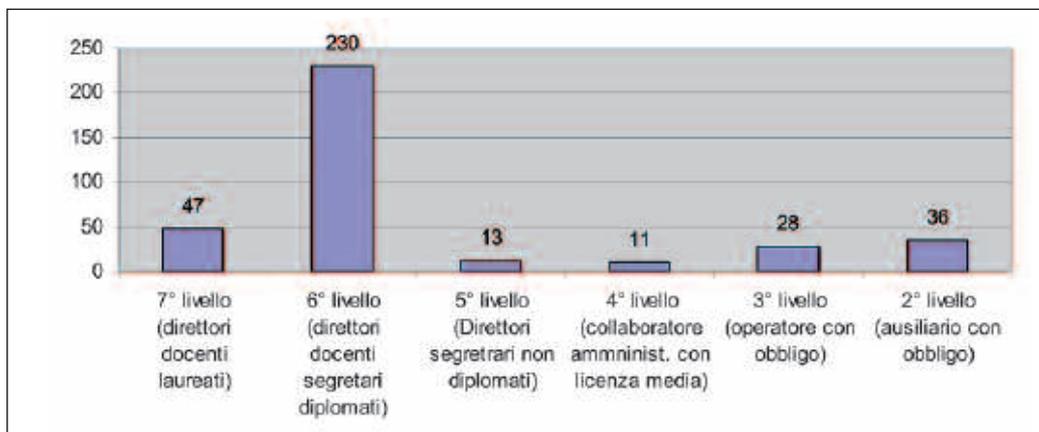
Abbiamo già parlato degli obiettivi di questa politica⁶⁵⁶ (portata avanti esclusivamente da giunte regionali di sinistra): alleggerire il peso del consolidato storico corsuale di prima qualificazione, dove lavoravano questi operatori, per spostare il fulcro del sistema a favore di iniziative destinate ad utenze più adulte e, nello stesso tempo, utilizzare questo personale in funzioni vicine alla Formazione Professionale (osservatorio del mercato del lavoro, orientamento professionale).

scuole, ..., e negli ambienti di lavoro, ...; d) la diffusione delle informazioni, anche attraverso apposite pubblicazioni e la produzione di materiale informativo multimediale; e) la consulenza e l'assistenza a favore degli insegnanti delle scuole statali e non statali e dei Centri di Formazione Professionale, anche attraverso la messa a disposizione di materiale di documentazione e di informazione.

⁶⁵⁵ L'albo, previsto dalla L. reg. 10 novembre 1981 n. 34 *Disciplina per il personale addetto all'attività di formazione professionale*, in B.U.R. MARCHE, 12 novembre 1981, n. 116, si articolava in tre sezioni suddivise in graduatorie distinte per mansioni e discipline d'insegnamento: 1) Personale dipendenti dagli Enti privati di Formazione Professionale con contratto a tempo indeterminato alla data dell'8.9.1976; 2) personale dipendente dagli Enti privati di Formazione Professionale con contratto a tempo indeterminato dal 9.9.1976 fino all'entrata in vigore della L. reg. 16/81; 3) nuovi aspiranti in possesso dei requisiti professionali richiesti.

⁶⁵⁶ Cfr. volume II, par. 5.5.3.

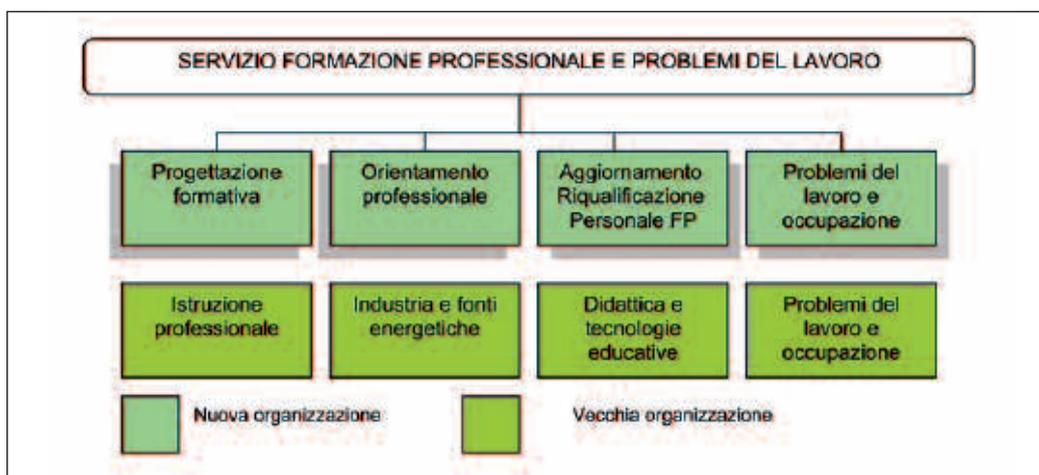
Grafico n. 95 - Dotazione del ruolo speciale ad esaurimento distinta per qualifiche funzionali (L. reg. 4/91)



Ma occorre far presente la difficoltà di utilizzare, per compiti che prevedono competenze disciplinari di livello superiore, un personale che in larga misura ha un livello d'istruzione medio (solo il 12,9% è laureato).

La nuova configurazione che ha determinato l'allargamento della delega (in particolare per le attività di orientamento), la centralità riservata alla progettazione e ai processi di riqualificazione e aggiornamento del personale determinano una riorganizzazione delle strutture regionali che hanno competenza in materia; il Servizio Formazione Professionale e problemi del lavoro si articola in 4 uffici (cfr. Fig. n. 107): progettazione formativa, orientamento professionale, aggiornamento e riqualificazione personale FP, problemi del lavoro e dell'occupazione.

Figura n. 107 - Struttura organizzativa regionale che governa la Formazione Professionale



La L. reg. n. 16/90 stabilisce una distinzione tra i CFP della Regione e delegati alle Province e i CFP degli Enti. Una distinzione di nome ma anche di configurazione giuridica.

I CFP pubblici si chiamano Scuole regionali di Formazione Professionale, sono dotate di autonomia amministrativa e hanno 4 “organi di governo” (cfr. Fig. n. 108): il consiglio di amministrazione (organo deliberante nominato dal soggetto delegato)⁶⁵⁷, il direttore (nominato dall’Ente delegato presiede il C.d.A. e ne esegue le delibere), il consiglio dei docenti della scuola, il collegio dei docenti di corso.

Le scuole regionali sono quelle elencate in allegato alla L. reg. 16/90 (Ancona, Pesaro, Jesi, Urbino, Macerata, S. Elpidio a Mare, San Benedetto del Tronto, Ascoli Piceno 2, e alberghiere a Senigallia, Tolentino, Ascoli Piceno).

Figura n. 108 - *Organi di governo delle Scuole Regionali e dei CFP degli Enti*



I CFP sono “unità organizzative di base costituite con carattere di stabilità e di continuità per lo svolgimento delle attività formative”. Gli organi di governo del Centro sono: il direttore, il consiglio degli operatori del Centro, il collegio dei docenti di corso (cfr. Fig. n. 108). Per il controllo sociale della gestione dei Centri di

⁶⁵⁷ Ed è composto, oltre che dal direttore della scuola: da un rappresentante designato dall’ente delegato; da un rappresentante designato unitariamente dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori dipendenti; da un rappresentante designato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori autonomi; da un rappresentante designato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro; da un rappresentante dei portatori di handicaps o delle loro famiglie, da un rappresentante designato dal personale docente della scuola, da un rappresentante designato dal personale non docente della scuola, da un rappresentante degli studenti.

Formazione Professionale è istituito in ciascun centro un comitato⁶⁵⁸ nominato dall'ente delegato. Le scelte operate dalle Marche sono decisamente controtendenza: quando il dibattito a livello nazionale metteva l'accento sulla funzionalità e sulle competenze strategiche delle strutture formative (analisi dei fabbisogni, progettazione formativa, valutazione in itinere ed ex post) e prospettavano modelli di CFP proiettati all'esterno, le Marche insistono sui loro assetti interni, proponendo modelli di rappresentanza burocratici (come il Consiglio di Amministrazione per le Scuole regionali) o ideologici da Anni '70 (come il controllo sociale per le strutture convenzionate) e peraltro con delle composizioni pletoriche (9 membri per il C.d.A. e 7 per il Comitato di controllo sociale).

Tabella n. 63 - *Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)*

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Delegata | 13 | 12 | 0 | 0 | 25 |
| Convenzionata | 26 | 153 | 0 | 0 | 179 |
| - enti pubblici | 3 | 43 | 0 | 0 | 46 |
| - enti privati | 23 | 110 | 0 | 0 | 133 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Totale | 41 | 165 | 0 | 3 | 209 |

Sempre a proposito di sedi formative nella Tabella 63 vengono riportati i dati dell'indagine Isfol sulle strutture formative, relativa all'anno formativo 1990-91⁶⁵⁹, dalla quale possiamo trarre queste considerazioni:

- la netta prevalenza delle sedi utilizzate per attività occasionali e non ripetitive (80,3%) sulle Scuole regionali e sui CFP (19,7%), cioè sulle sedi utilizzate in maniera continua ed esclusiva per le attività formative, dà un'immagine del Sistema formativo abbastanza destrutturato. Ma è un'immagine che non rende pienamente la situazione reale. In quell'anno, infatti, è stato programmato un numero molto alto di corsi agricoli (cfr. Tab. n. 64) che, normalmente, avendo un carattere informativo e di aggiornamento, sono di breve durata e realizzati in ambienti abitualmente non destinati ad attività formative (alberghi, sedi di associazioni) che sono facilmente raggiungibili dall'utenza;

⁶⁵⁸ Composto da: un rappresentante designato dall'ente delegato, un rappresentante designato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti, un rappresentante designato dalle organizzazioni dei lavoratori autonomi; un rappresentante designato dalle organizzazioni degli imprenditori; un rappresentante designato dal consiglio degli operatori del centro; due rappresentanti designati dall'assemblea degli allievi dei corsi.

⁶⁵⁹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

- per quanto riguarda i CFP, cioè le strutture dedicate esclusivamente alla formazione, si verifica una contenuta prevalenza di quelli della gestione convenzionata (23, pari al 56,1%) su quelli della gestione pubblica (3, pari a 43,9%).

Un'altra indagine Isfol, relativa all'a.f. 1992-93⁶⁰, censisce 32 CFP, di cui 15 Scuole regionali⁶¹ e 17 dell'area convenzionata privata. I 32 CFP sviluppano un volume di attività pari a 267 corsi; la media corsi per CFP è pari a 8,3. I Centri regionali fanno registrare un rapporto corsi/CFP pari a 8,1. Leggermente superiore il valore del rapporto nei CFP convenzionati, pari a 8,5.

Tabella n. 64 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (aa.ff. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|-----------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 5 | 0 | 3 | 0 | 100 | 9 | 0 | 0 | 108 | 9 |
| INDUSTRIA E ARTIGIANATO | 107 | 73 | 15 | 16 | 32 | 68 | 7 | 2 | 161 | 159 |
| Meccanica metallurg. | 30 | 23 | 5 | 3 | 10 | 31 | 2 | 0 | 47 | 57 |
| Elettricità elettronica | 24 | 15 | 4 | 2 | 7 | 2 | 1 | 1 | 36 | 20 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Edilizia | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Legno mobili arreda. | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 11 |
| Grafica fotograf. cartot. | 2 | 1 | 2 | 2 | 5 | 8 | 1 | 0 | 10 | 2 |
| Alimentare | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 37 | 11 | 0 | 0 | 3 | 3 | 2 | 0 | 12 | 14 |
| Artigianato artistico | 12 | 22 | 4 | 6 | 6 | 17 | 1 | 1 | 23 | 46 |
| TERZIARIO | 81 | 46 | 65 | 23 | 112 | 161 | 18 | 13 | 276 | 243 |
| Acconciatura estetica | 13 | 7 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 14 | 10 |
| Turismo | 0 | 1 | 0 | 3 | 11 | 20 | 0 | 1 | 14 | 25 |
| Spettacolo | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 |
| Lavori ufficio | 28 | 14 | 25 | 8 | 22 | 42 | 3 | 1 | 78 | 65 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 8 | 1 |
| Ristorazione | 22 | 22 | 0 | 1 | 5 | 6 | 0 | 1 | 27 | 30 |
| Attività promoz. pub. | 2 | 0 | 3 | 3 | 4 | 7 | 0 | 1 | 9 | 11 |
| Distribuzione comm. | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 14 | 6 | 18 | 10 |
| Trasporti | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 1 | 0 | 3 | 2 | 12 | 3 | 0 | 0 | 16 | 5 |
| Informatica | 9 | 0 | 29 | 2 | 25 | 39 | 1 | 1 | 64 | 42 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 | 3 |
| Servizi socio-educativi | 1 | 2 | 0 | 0 | 7 | 36 | 0 | 2 | 8 | 40 |
| Varie | 2 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 9 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 193 | 119 | 83 | 39 | 244 | 238 | 25 | 15 | 545 | 411 |

Fonte: ISFOL

⁶⁰ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

⁶¹ Situati a: Fonzaso (BL), Padova, Rovigo, Vittorio Veneto (TV), Treviso (2), Chioggia, Mestre, San Donà di Piave (VE), Chiampo, Lonigo, Bassano del Grappa (VI), Vicenza, Bovolone, Zevio (VR), Verona.

Nell'area convenzionata gli Enti con il maggior numero di CFP sono l'ENAIIP con 4 sedi (Ancona, Fabriano, Fermo e Pergola) e lo IAL della CISL con 3 (Osimo, Falconara, San Benedetto). Tutti gli altri Enti, la maggior parte dei quali espressione della cultura cattolica, hanno una sola sede: il CNIPA, Consorzio Nazionale Istruzione Professionale Artigiana, ex OSFIN Opera S. Filippo Neri della Confartigianato (Ancona), gli Artigianelli (Fermo), la Comunità di Capodarco (Fermo), l'Istituto delle Canossiane (Porto San Giorgio), l'Istituto Stella maris (Porto Civitanova) e l'ENAP Don Orione (Fano).

Nel 1980 la L. reg. 24 maggio n. 39⁶⁶² *“allo scopo di favorire la maggiore qualificazione delle proposte formative provenienti da organismi diversi dagli enti delegati”* concedeva contributi agli Enti di Formazione. In effetti il provvedimento, al di là delle finalità dichiarate, rappresentava un modo per sanare le passività che gli enti avevano maturato nelle gestioni precedenti. Passività dovute a due fattori: l'insufficienza del parametro finanziario a coprire le spese sostenute e gli interessi passivi maturati per prestiti bancari resisi necessari per far fronte alle spese correnti, in particolare del personale, dato che i finanziamenti regionali abitualmente venivano erogati con molto ritardo.

Agli Enti destinatari di quei contributi, la L. reg. 3 marzo 1997⁶⁶³ *“autorizza ad erogare, [...], un rimborso integrativo a parziale copertura dei maggiori oneri di carattere finanziario da essi sostenuti e non contemplati in occasione dei precedenti provvedimenti di finanziamento”*.

Il rimborso per quell'anno ammontava a 1.860 milioni. Nell'elenco delle voci di spesa per le quali gli Enti possono richiedere i rimborsi figura anche una generica espressione *“oneri finanziari sostenuti dagli Enti suddetti per la gestione dell'attività formativa autorizzata e finanziata”*.

È il linguaggio faticoso della burocrazia quando vuole realizzare qualcosa senza dichiararlo apertamente.

La Tabella 64 ci offre un confronto tra corsi programmati nel 1990-91 e quelli del 1995-96.

Nella prima annualità gli interventi sono 545, nella seconda 411. Il decremento si spiega soprattutto con una flessione di tutti i macrosettori (Industria e artigianato -2 e Terziario -33) ma soprattutto di quello agricolo che passa da 100 a 9 corsi. Si consideri, peraltro, che i 100 corsi in questione erano destinati ad adulti, ed erano di brevissima durata. Comunque la diminuzione è abbastanza generalizzata: su 22 settori/aree professionali presenti nella Tabella 64 ben 13 fanno registrare un decremento, talora contenuto (l'*Alimentare*, i *Beni culturali*, l'*Abbigliamento e calzature*, lo *Spettacolo*), talora più marcato (*Grafica*, *Ecologia ed Ambiente*, *Cooperazione*,

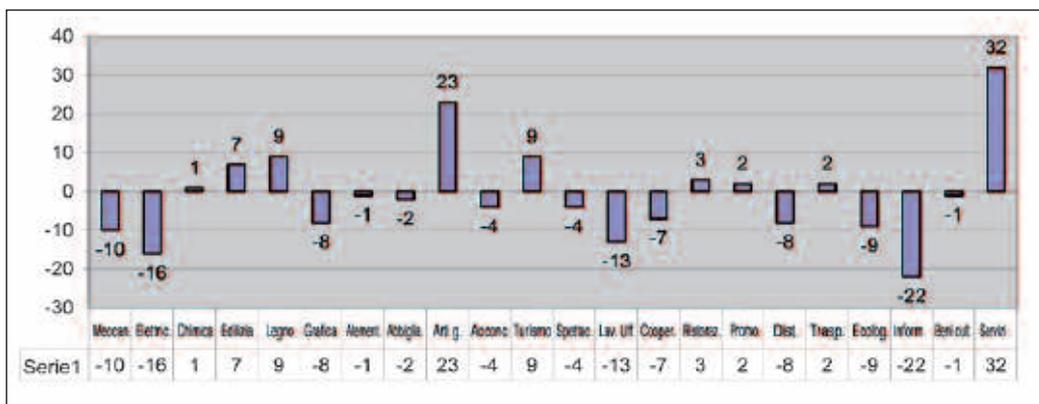
⁶⁶² *Qualificazione delle proposte formative degli organismi diversi dagli enti delegati gestori delle attività di formazione professionale* in B.U.R. MARCHE, 26 maggio 1948.

⁶⁶³ *Rimborso agli Enti gestori di formazione professionale - Legge Regionale 24 maggio 1980, n. 39* in B.U.R. MARCHE, 13 marzo 1997, n. 19.

Distribuzione Commerciale), talora molto accentuato (*Lavori d'Ufficio, Elettricità, Informatica*).

Segnaliamo, invece, in territorio positivo, i settori con il maggior aumento: *Servizi socio-educativi* (+32) e *Artigianato artistico* (+23).

Grafico n. 96 - Evoluzioni quantitative dei settori tra il 1990-91 e il 1995-96



La classificazione per le tipologia corsuali utilizzata dalle Marche⁶⁶⁴ (cfr. Prosp. n. 51) tiene conto solo delle attestazioni e certificazioni da raggiungere e prescindere dalla tipologia di utenze (giovani o adulti) e dalla loro scolarità di partenza (I e II livello).

Prospetto n. 51 - Sistema classificatorio delle tipologie corsuali

- a) di *qualificazione*, rivolte a coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico o, in difetto, abbiano compiuto il 14° anno di età e non siano in possesso di una qualifica professionale;
 - b) di *riqualificazione*, rivolte a coloro che desiderino acquisire una qualifica professionale diversa da quella posseduta;
 - c) di *specializzazione*, finalizzate all'apprendimento di conoscenze ed alla acquisizione di capacità ulteriori rispetto alla qualifica conseguita e posseduta.
- Il passaggio dalla qualificazione alla specializzazione si attua solo dopo un periodo di idonea esperienza di lavoro nella qualifica;
- d) di *aggiornamento*, nel settore in cui il soggetto opera;
 - e) di *perfezionamento*, rivolte all'approfondimento di una conoscenza specifica;
 - f) di *abilitazione*, rivolte all'esercizio di specifiche attività e regolati da leggi nazionali e regionali;
 - g) di *inserimento sociale*, finalizzate al conseguimento di una qualifica professionale e rivolti a soggetti in difficoltà dal lato dell'inserimento nel mercato del lavoro.

Fonte: Regolamento Disciplina Amministrativa e contabile delle attività di formazione professionale

⁶⁶⁴ Cfr. Regolamento Regionale 5 agosto 1992, n. 33 Disciplina Amministrativa e contabile delle attività di formazione professionale in B.U.R. 6 agosto 1993, n. 68-bis, art. 4.

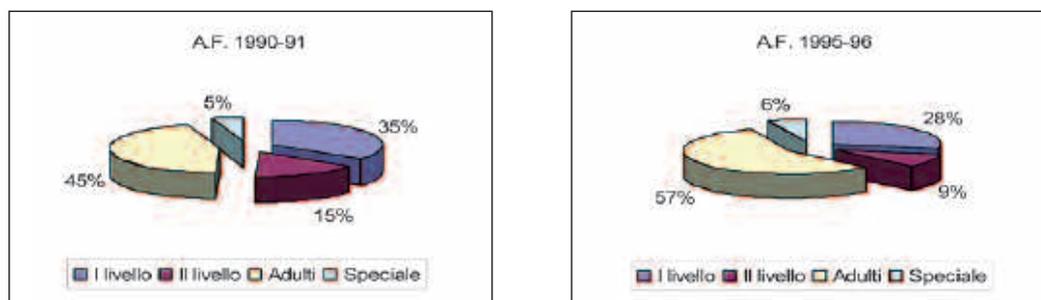
Il sistema utilizzato dall'Isfol nell'indagine sulle attività programmate negli anni formativi 1990-91 e 1995-96 offre queste informazioni (cfr. Graf. n. 97):

- diminuiscono in valori assoluti sia il primo che il secondo livello che passano rispettivamente da 193 a 119 (-74) e da 83 a 39 (-44) corsi;
- diminuisce anche il loro peso percentuale: il primo livello passa da 35,4% a 28,9%. In entrambe le annualità, comunque, i valori sono inferiori alle medie nazionali che erano, rispettivamente, 37% nel 1990-91 e 34,6% nel 1995-96. Il secondo livello flette da 15,2% a 9,2%.

Subiscono un decremento anche le altre due tipologie: quelle rivolte ad utenze adulte e i corsi speciali. Più contenuto per le prime (-6) e più marcato per i secondi (-10). Ma, mentre i corsi per adulti aumentano il loro peso di ben 12 punti percentuali, i corsi speciali mantengono sostanzialmente il loro che si attesta tra il 5% e il 6% circa.

Per il 1995-96 l'Isfol ci fornisce un quadro di maggiore dettaglio, da cui rileviamo che la gran parte dei 119 corsi di primo livello sono di durata biennale; sono solo 5 i corsi che i ragazzi frequentano dopo la qualifica. I corsi di secondo livello sono quasi esclusivamente destinati a diplomati. Nessun corso è riservato a laureati e solo 5 sono di integrazione con la scuola.

Grafico n. 97 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



Delle 238 attività per adulti 125 hanno come allievi persone occupate e 108 allievi che cercano una collocazione nel mercato del lavoro. Infine, nel composito raggruppamento dei corsi speciali, 14 avranno come utenti persone che rientrano nelle "categorie deboli" e 6 quelli finalizzati al conseguimento di una certificazione che li abilita a specifiche professioni o compiti.

I 9.199 allievi del 1990-91 rappresentano l'1,5% della popolazione attiva (14-60enni); gli 8.321 allievi della prima qualificazione rappresentano il 6% della leva dei 14-16enni⁶⁶⁵.

⁶⁶⁵ La popolazione attiva ammontava a 903.510; i 14-16enni a 54.655. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991

La distribuzione dei corsi nella programmazione dell'a.f. 1995-96 e di conseguenza quella degli allievi tra le 4 Province marchigiane non riflette il numero della loro popolazione residente (cfr. Graf. n. 98). Infatti, Macerata, con 49,5%, precede Pesaro con il 27,5%, Ascoli Piceno con il 12,7% ed Ancona con solo il 12,1%. Se si fosse seguito il criterio dell'attribuzione dei corsi in relazione alla popolazione, l'ordine decrescente sarebbe stato completamente rovesciato: più corsi alla Provincia di Ancona che vanta il 30,6% della popolazione regionale, poi Ascoli Piceno con il suo 25,2%, Pesaro con il 23,5% e, infine, Macerata con il 20,6%.

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 99. Gli stanziamenti più bassi e quelli più alti sono quelli del 1994 (43,8 miliardi di lire) e del 1993 (136,5 miliardi); la media del periodo è pari a 82.112 miliardi.

Grafico n. 98 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti per l'a.f. 1990-91

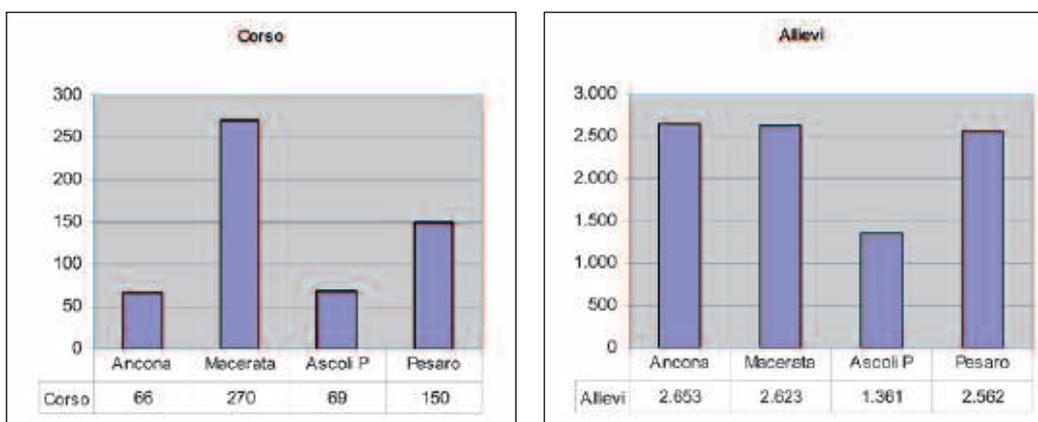
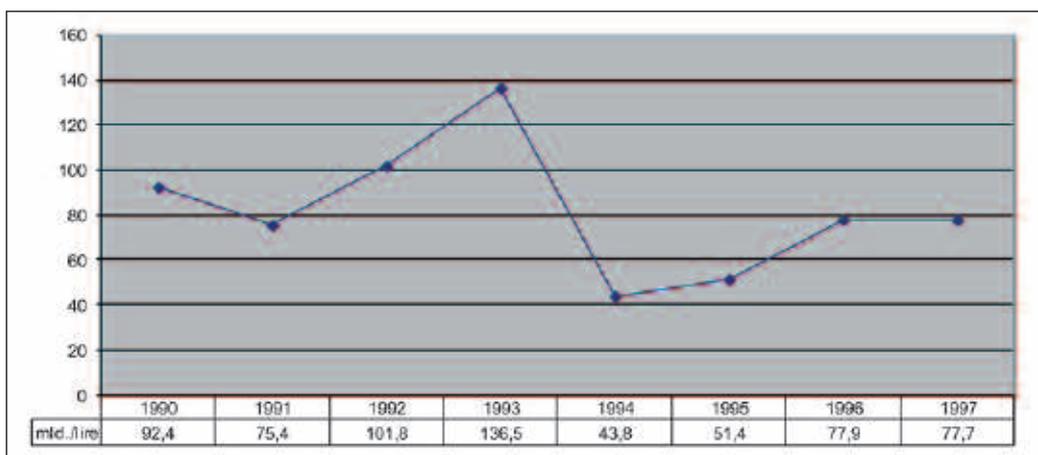


Grafico n. 99 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (1990-97)



Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): 84,6% superiore alla media italiana (77,1%) di 7,5 punti.

Per l' a.f. 1995-96 la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 46,359 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 50.200 lire. Nel primo caso è inferiore alla media italiana (93.951 lire) di circa 47.000, nel secondo si discosta dal dato nazionale (99.534 lire) di circa 53.000 lire.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è pari all'1,03%, inferiore alla media nazionale che fa registrare l'1,39%.

8.13. Regione Umbria



Nel periodo considerato l'Umbria emana una sola Legge la n. 14 del 28.05.1991 *Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69 "Norme sul sistema formativo regionale"*. La modifica più importante riguarda il soggetto di delega.

La n. 69 individuava nelle Associazioni intercomunali il destinatario delle deleghe regionali. In effetti l'istituto è stato attivato solo nel 1987. Ma non ci volle molto a capire che l'averla affidata ad un soggetto sub-provinciale non era la scelta giusta. E pertanto come già avevano fatto la Toscana, l'Emilia Romagna e le Marche, anche l'Umbria alza il livello di decentramento scegliendo la Provincia.

Con la sostituzione del soggetto si amplia anche l'oggetto della delega. Mentre le Associazioni intercomunali avanzavano alla Regione una Proposta di Piano annuale, ora sono le Province ad "adottare" il piano di iniziative da assumere nel proprio territorio. I due piani provinciali vengono poi assunti dal Piano attuativo annuale regionale e tale inserimento equivale alla loro approvazione.

Con queste modifiche il quadro della ripartizione di competenze tra i due soggetti può essere così sintetizzato: alla Regione i rapporti con le autorità nazionali e comunitarie e le funzioni della programmazione strategica e del controllo sull'attuazione dei piani annuali, alle Province *"le funzioni amministrative relative all'organizzazione, gestione e vigilanza degli interventi di formazione, orientamento professionale, promozione educativa ed educazione permanente"*.

La Regione, però, può attuare direttamente iniziative "di rilevante interesse" che non risultino realizzabili da parte degli Enti delegati, e attività e servizi di documentazione, studio, progettazione, sperimentazione e aggiornamento.

Per la predisposizione del Piano del 1993⁶⁶⁶, la Regione e le due Amministrazioni provinciali di Perugia e di Terni hanno sperimentato un nuovo modello di programmazione fondato su un percorso procedurale, che ha trovato un riconoscimento formale in un apposito protocollo di intesa. L'idea, che è alla base del nuovo approccio operativo, si ispira ad una metodologia che prevede momenti di confronto interni ed esterni, tra le Amministrazioni e gli altri soggetti sia pubblici che privati.

Il primo passo è stato quello di costituire un Gruppo di lavoro⁶⁶⁷ con il compito di governo tecnico di tutto il processo. Il Gruppo di lavoro ha proceduto alla elaborazione di un primo documento di carattere preliminare. Si tratta di *Lineamenti pro-*

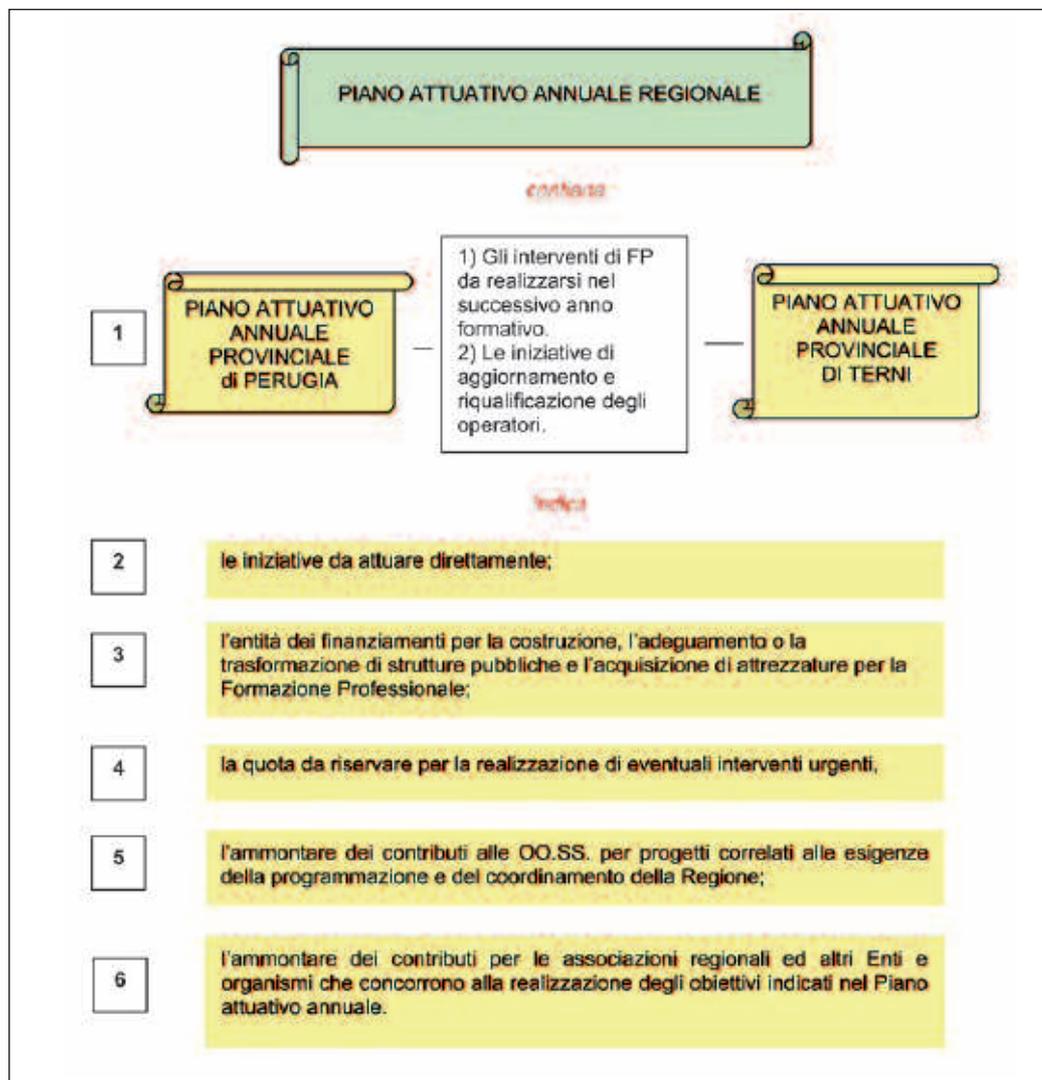
⁶⁶⁶ CALISTRI F. e DE VINCENZI R., *Una metodologia operativa di programmazione e di valutazione ex ante degli interventi formativi cofinanziati dal F.S.E.* in Osservatorio Isfol, 1994, n. 2, pp. 43-62.

⁶⁶⁷ Composto da: il dirigente dell'Area formazione e lavoro della Regione, il responsabile della Programmazione della FP della Regione; il responsabile dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro; i dirigenti degli Uffici FP delle Province; i consulenti del CRAS. La CRAS Spa è una società di consulenza fondata nel 1983, che svolge attività di ricerca, progettazione, formazione, monitoraggio, valutazione e assistenza tecnica in ambito nazionale e internazionale.

grammatici che tracciano un quadro abbastanza dettagliato della situazione socio economica regionale e prospettano le opzioni strategiche che si intendeva perseguire (tenendo anche presente i vincoli e le opportunità offerte dal FSE).

Sulla base di questo documento si è passati ad un tavolo regionale di Dialogo Sociale con gli attori economici più significativi, con un duplice obiettivo: da una parte aprire una discussione e raccogliere elementi di consenso e di dissenso rispetto alle linee strategiche delineate, dall'altro raccogliere, in assenza di un sistema a regime di analisi territoriale del mercato del lavoro, informazioni circa i fabbisogni formativi necessari allo sviluppo del sistema produttivo regionale, utilizzando quindi i diversi partecipanti quali testimoni privilegiati.

Figura n. 109 - *Struttura del Piano attuativo annuale regionale (LL. regg. n. 69 e n. 14/91 art. 7)*



Operativamente il Dialogo Sociale è stato organizzato attraverso dei forum⁶⁶⁸.

Durante lo svolgimento dei primi tre forum sono state distribuite delle schede di rilevazione, nelle quali si chiedeva un giudizio sulle attività formative svolte in passato e l'indicazione, sia generale che specifica, sul fabbisogno formativo e su quello di manodopera e professionalità.

La raccolta delle schede è avvenuta al quarto e ultimo incontro, nel quale oltre alle indicazioni richieste nelle schede, sono stati registrati tutti gli spunti, i suggerimenti e i consigli forniti dai partecipanti.

Successivamente è stato organizzato un incontro con i rappresentanti delle Aree operative della Regione (Industria, Artigianato, Beni culturali, Turismo, ecc.) ai quali è stato chiesto di esprimere sia una considerazione sull'andamento occupazionale del settore di appartenenza, sia un giudizio di merito sulle indicazioni e i suggerimenti raccolti nei forum.

In base alle indicazioni emerse nei forum e successivamente analizzate e confrontate con le informazioni disponibili circa l'attività formativa pregressa, si è giunti alla definizione conclusiva del *Documento di Programmazione delle attività formative per il 1993*.

Nel documento sono stati individuati *i profili professionali prioritari* verso cui indirizzare la Formazione di secondo livello (post-diploma e post-laurea), che rappresentano la traduzione e la selezione delle indicazioni (anche in termini di fabbisogni) emerse nei forum.

Sulla base del *Documento di programmazione delle attività formative per il 1993* le Amministrazioni provinciali hanno provveduto a predisporre appositi *Documenti di programmazione provinciale*, approvati dai rispettivi Consigli, nei quali venivano sviluppate, le indicazioni contenute nel documento regionale. Successivamente le Amministrazioni provinciali provvedevano ad elaborare dei Bandi pubblici dove venivano indicate le aree professionali o le professionalità specifiche per le quali i soggetti proponenti potevano presentare progetti.

Contemporaneamente alla realizzazione dei forum, il Gruppo di lavoro ha messo mano alla elaborazione di una nuova modulistica, sia per la presentazione dei progetti (formulari) sia per la loro valutazione (schede di valutazione).

Il nuovo formulario chiedeva informazioni circa le attività pregresse, la disponibilità delle attrezzature didattiche, la descrizione del programma didattico (obiet-

⁶⁶⁸ Ai forum hanno partecipato: le Associazioni di categoria (dell'Industria, dell'Artigianato, del Commercio e dell'Agricoltura) e le Organizzazioni Sindacali; i Centri di Formazione pubblici, gli Enti di Formazione (quali emanazione delle Associazioni di categoria) e le principali Agenzie formative private, che rappresentano il mercato della formazione operante in Umbria; le Agenzie giovani e le Agenzie per l'impiego, quali «soggetti esperti» dei processi in atto nel mercato del lavoro locale e regionale; le Istituzioni pubbliche e private direttamente coinvolte nelle dinamiche sociali, economiche e aziendali quali: i Comuni e le Comunità montane più importanti, i Provveditorati agli studi, l'Istituto per il Commercio estero e la Unioncamere; altri soggetti operanti sul territorio, quali, ad esempio, il Centro Pari Opportunità e la Legambiente.

tivi e contenuti), il curriculum del coordinatore e le caratteristiche dei docenti (cfr. Prosp. n. 52).

La revisione della modulistica di presentazione dei progetti formativi ha dunque rappresentato il passaggio propedeutico fondamentale alla progettazione e alla messa a punto delle schede di valutazione nelle quali fosse possibile attribuire un punteggio numerico ad ogni progetto presentato.

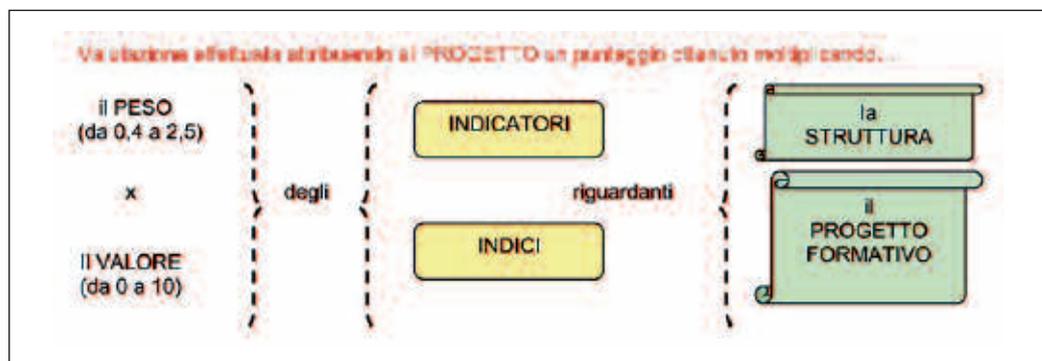
Prospetto n. 52 - *Struttura del formulario per la presentazione dei progetti*

- a) le attività realizzate in passato (tipologia di corsi, docenti utilizzati ed eventuale attenzione circa gli esiti occupazionali dei formali);
- b) la disponibilità strumentale della struttura richiedente;
- c) la descrizione del profilo professionale oggetto del corso (in termini di abilità, conoscenze, comportamenti, ambito lavorativo e spendibilità sul mercato del lavoro);
- d) la descrizione dei contenuti e degli obiettivi del programma didattico;
- e) il curriculum del coordinatore didattico del corso;
- f) le caratteristiche dei docenti da utilizzare.

Le schede di valutazione sono schede informatizzate, composte da alcuni indicatori, desumibili direttamente dalla modulistica di presentazione delle domande, e da alcuni indici ricavati a partire da tali informazioni. Le schede sono state testate attraverso una simulazione del processo valutativo di alcuni progetti presentati negli anni passati. La sperimentazione effettuata ha evidenziato la necessità di ricorrere a tre differenti schede:

- scheda di valutazione dei progetti di Formazione post-diploma dell'Area tecnica;
- scheda di valutazione dei progetti di Formazione post-diploma dell'Area gestionale (in questi primi due tipi di valutazione sono stati utilizzati gli stessi indicatori, ma è stato attribuito loro un peso differente);
- scheda di valutazione dei progetti di qualificazione e di riqualificazione aziendale.

Figura n. 110 - *Struttura della valutazione di progetti di Formazione*



Non sono state redatte schede per la valutazione della Formazione di base (realizzata nei Centri pubblici).

La valutazione dei progetti del post-diploma, è stata operata raggruppando i progetti confrontabili, relativi cioè ad uno stesso profilo professionale e utilizzando una serie di indicatori e indici di carattere quantitativo e qualitativo, riguardanti la struttura e il progetto.

In generale la valutazione della struttura ha inciso per il 20% sul totale del punteggio attribuibile, il rimanente 80% è dipeso dalle informazioni relative al progetto presentato.

Ad ogni indicatore è stato attribuito un peso specifico (compreso tra 0,4 e 2,5)⁶⁶⁹; in fase di valutazione, ad ogni indicatore viene dato un punteggio (da 0 a 10), nella sua imputazione esso viene automaticamente moltiplicato per il peso specifico. La somma dei valori che ne deriva contribuisce a determinare il punteggio finale del progetto formativo esaminato.

Infine, nel caso in cui il progetto risulti presentato in consorzio con altri soggetti, al punteggio finale viene sommato un valore aggiuntivo, poiché il consorzio e la collaborazione era una delle scelte strategiche del Documento di programmazione.

Per quanto riguarda, invece, la scheda di valutazione dei progetti di qualificazione e di riqualificazione aziendale la valutazione dei progetti non può essere effettuata confrontando tra loro più progetti. Dunque, per ogni progetto analizzato è stata compilata una scheda dove oltre ad attribuire i punteggi agli indicatori è sembrato opportuno dare una indicazione analitica sul progetto. Solo al termine delle analisi di tutti i progetti presentati, i punteggi ottenuti sono stati confrontati analiticamente. La valutazione dei progetti è stata effettuata da appositi Nuclei di valutazione provinciali⁶⁷⁰.

Ultimata la fase valutativa e individuati i soggetti cui affidare le attività, le Province hanno provveduto ad adottare il Piano attuativo e, come abbiamo visto esaminando il processo programmatico, ad inviarlo successivamente alla Regione per l'inserimento nel Piano attuativo annuale regionale.

Rispetto agli anni precedenti due sono le novità di maggiore rilievo nel percorso programmatico fatto dall'Umbria. La prima è rappresentata dal fatto che il processo di selezione degli interventi da realizzare non parte più dalle indicazioni dei soggetti attuatori, ma dalle priorità definite dalla Regione e dalle Province.

La seconda novità è costituita dal fatto che si arriva a definire le priorità attraverso un processo governato da Regioni e Province ma che coinvolge una pluralità

⁶⁶⁹ Viene attribuito sulla base della capacità riconosciutagli di individuare alcuni elementi che definiscono la qualità di un progetto formativo e l'affidabilità della struttura richiedente.

⁶⁷⁰ Ognuno dei quali composto dal Responsabile dell'Ufficio EP. della Provincia e dai diversi componenti dell'Ufficio (responsabile della programmazione, del monitoraggio e controllo, della rendicontazione e della didattica), nonché da un esperto del Cras con il compito di gestire le schede di valutazione.

di soggetti che operano sul territorio, a diverso titolo interessati alla Formazione Professionale⁶⁷¹.

Prospetto n. 53 - Scheda di valutazione per i Progetti Post-diploma Area tecnica e Gestionale

| VALUTAZIONE DELLA STRUTTURA | |
|--|--|
| Precedenti esperienze formative | Indicatore di tipo qualitativo. Analisi sull'attività svolta dal soggetto nell'ultimo triennio, con una particolare attenzione alla tipologia di corsi realizzati e alla docenza utilizzata. |
| Disponibilità delle attrezzature di laboratorio | Analisi delle attrezzature presenti nella struttura |
| Disponibilità di informazioni sugli esiti | Verifica se il soggetto realizza una attività di monitoraggio degli esiti o se offre dei servizi di orientamento e di informazione |
| VALUTAZIONE DEL PROGETTO FORMATIVO | |
| Descrizione del profilo professionale | Verifica la completezza e la precisione della descrizione del profilo (compiti, abilità, conoscenze, comportamenti) e del mercato del lavoro locale e regionale (ambito lavorativo e di spendibilità). |
| Coerenza tra profilo professionale e programma didattico | Verifica la rispondenza e l'adeguatezza del programma proposto con il profilo professionale di riferimento. |
| Coerenza tra struttura e progetto | Indicatore di tipo qualitativo e di sintesi. Confronto tra le indicazioni desumibili dalla valutazione della struttura e quelle riguardanti il programma didattico |
| Qualità dei docenti | Desumibile dal curriculum del coordinatore didattico, dal livello professionale dei docenti utilizzati nelle attività svolte nell'ultimo triennio e dalle caratteristiche della docenza indicate nel progetto esaminato. |
| N. di ore di contenuti prioritari | Indicatore quantitativo. Individua l'incidenza delle ore di teoria dedicate ai contenuti che si reputano prioritari ⁶⁷² . |
| Incidenza parte pratica | Indicatore quantitativo. Mette in rapporto il numero di ore dedicate alla attività pratica con la durata complessiva del corso ⁶⁷³ . |
| Incidenza spesa docenza | Misura l'incidenza del costo della docenza rispetto alla spesa netta totale del progetto del corso richiesto ⁶⁷⁴ . |
| Attrezzature di laboratorio per il programma | Analizza le attrezzature che l'attuatore intende mettere a disposizione del corso programmato |
| Indicazione dei requisiti di ingresso | Verifica i "requisiti sostanziali", vale a dire la rispondenza reale del titolo richiesto e gli eventuali prerequisiti con il profilo professionale di riferimento. |
| Programmazione di attività di valutazione del corso | Verificare se nel progetto è prevista e quale modalità assume una attività di valutazione pedagogico-didattica di inizio, di metà e di fine corso ⁶⁷⁵ . |

⁶⁷¹ Vedi il giudizio sui comportamenti di alcuni soggetti partecipanti ai forum "[...], c'è da registrare che le forze sociali invitate a partecipare ai diversi incontri (dai Sindacati alla Confindustria), sono risultate poco attrezzate al Dialogo Sociale: più orientate a salvaguardare l'attività formativa consolidata, svolta dai loro Enti formativi, e meno inclini a interagire con l'Amministrazione sulle dinamiche in atto nel mondo del lavoro e della produzione" in CALISTRI F. e DE VINCENZI R., *Una metodologia operativa di programmazione e di valutazione ex ante degli interventi formativi cofinanziati dal F.S.E.* in Osservatorio Isfol, op. cit., p. 66.

⁶⁷² Formula: n. di ore di teoria a contenuto x/n. di ore totali di teoria x 10.

⁶⁷³ Formula: n. di ore di pratica/n. di ore tot/2 o 3 x 10. Il presupposto di fondo è che il punteggio max si avrà solo quando il numero di ore dedicate alla pratica corrisponde a 1/2 del monte ore per i profili dell'Area Tecnica e a 1/3 per i profili dell'Area gestionale.

⁶⁷⁴ Formula: Spesa personale docente/ (Spesa tot./2) x 10. Il punteggio massimo si avrà quando la spesa per il personale docente corrisponde al 50% della spesa totale.

⁶⁷⁵ A prescindere dall'esame finale.

Prospetto n. 54 - Scheda di valutazione per i Progetti di qualificazione e riqualificazione aziendale

| | |
|---|---|
| Esistenza e consistenza del piano di sviluppo o di ristrutturazione aziendale | Esame degli intenti, del contesto economico-produttivo di riferimento, del rapporto esistente tra il piano e i dati economico-finanziari (di bilancio e di previsione del fatturato, degli utili o perdite e di investimenti) dell'azienda. |
| Qualità del progetto didattico | Esame dei contenuti e degli obiettivi della programmazione didattica, del livello di innovazione dei contenuti didattici, della rispondenza tra l'intero programma e il profilo su cui si vuole operare. |
| Rispondenza tra progetto didattico e piano aziendale | Indicatore di sintesi. Messa in relazione i primi due indicatori per estrapolarne una indicazione di congruità rispetto alle esigenze organizzative e produttive dell'azienda richiedente. |
| Incidenza qualificati o riqualificati nell'ultimo triennio | Parametro quantitativo. Misura il numero di dipendenti riqualificati oppure il numero di neopassanti con CFL. |
| Qualità della docenza | Desumibile dall'esame del curriculum del coordinatore didattico, dal livello professionale dei docenti utilizzati (nelle eventuali attività svolte in passato) e dalle caratteristiche della docenza indicate nel progetto esaminato. |
| Incidenza parte teorica | Si rapporta il numero di ore dedicate alla attività teorica con la durata complessiva del corso ⁶⁷⁶ . |

La Tabella 65 ci propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91) e cinque anni dopo (a.f. 1995-96). Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macrosettore e comparto professionale.

Nel 1995-96 sono stati realizzati 362 corsi in più rispetto al 1990-91. A livello di macrosettori aumenta l'Agricoltura che passa da 28 corsi a 57; consistente l'aumento dell'Industria con 95 unità, eccezionale quello del Terziario con 362 (grazie soprattutto all'exploit del settore dei Servizi socio-educativi + 70, dell'Informatica +37 e dell'area professionale Lavori d'ufficio +115).

Queste variazioni non determinano rilevanti spostamenti del peso percentuale dei tre macrosettori. (cfr. Graf. n. 100). Il settore agricolo rimane intorno all'8%, l'Industria oscilla tra il 32,8% e il 29,3%, mentre il Terziario guadagna nel 1995-96 quasi 4 punti rispetto all'inizio del decennio. Nel macrosettore Industria e artigianato, nelle annualità prese a riferimento, le prime due posizioni sono occupate dalla *Meccanica* e dall'*Elettricità elettronica*, (in entrambi i casi aumento il loro volume corsuale rispettivamente di 21 e 33 corsi).

Dalla terza posizione si registrano dinamiche generalmente positive: aumentano l'*Edilizia* (+15) l'*Alimentare* (+9) e la *Grafica* (+16); l'unica diminuzione la fa registrare la *Chimica* che azzerla la propria presenza. Nel macrosettore terziario invece i comparti o le aree professionali che crescono in maniera esponenziale sono: i *Servizi socio educativi*, che passano dalle 6 attività dell'inizio del decennio, a 79 di metà Anni '90 e i *Lavori d'Ufficio* con 117 corsi in più (da 45 a 162 interventi). Cresce in misura significativa l'area professionale dell'Informatica (da 26 a 53).

⁶⁷⁶ Formula: n. di ore di teoria/(n. di ore tot. /2) x 10. 11, punteggio massimo, si avrà solo quando il numero di ore di teoria coprirà il 50% dell'intera durata del corso.

Più contenuti gli aumenti di *Ecologia* (+9) e *Turismo* (+4). In territorio negativo troviamo la *Cooperazione* (-5) e tutti gli altri settori che sono compresi nella categoria *Varie* (-59).

Per quanto riguarda le tipologie formative (cfr. Tab. n. 65) c'è un avanzamento in valori assoluti dei corsi di prima qualificazione (+20), dei corsi speciali (+12) ma soprattutto di quelli destinati ad utenza adulta (+340). Solo i corsi di II livello regrediscono di 10 attività. Questa situazione determina nuovi equilibri tra le tipologie formative, perché necessariamente è cambiato il loro peso percentuale (cfr. Graf. n. 101): la prima qualificazione passa dall'11,9% all'8,5%, il secondo livello dal 18,1% al 9,6%, i corsi speciali dal 14,7% al 22% e quelli per utenze adulte dal 50% al 73,1%!

Grafico n. 100 - *Peso dei macrosettori nella programmazione delle Attività degli anni 1990-91 e 1995-96*

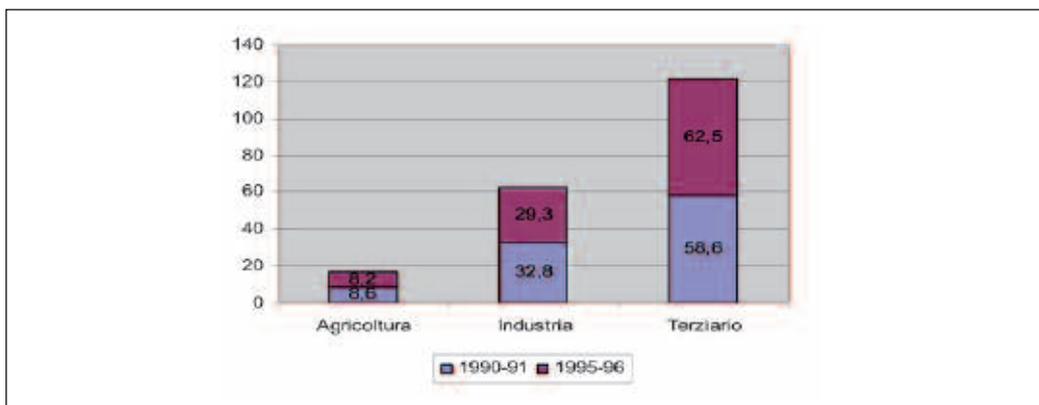
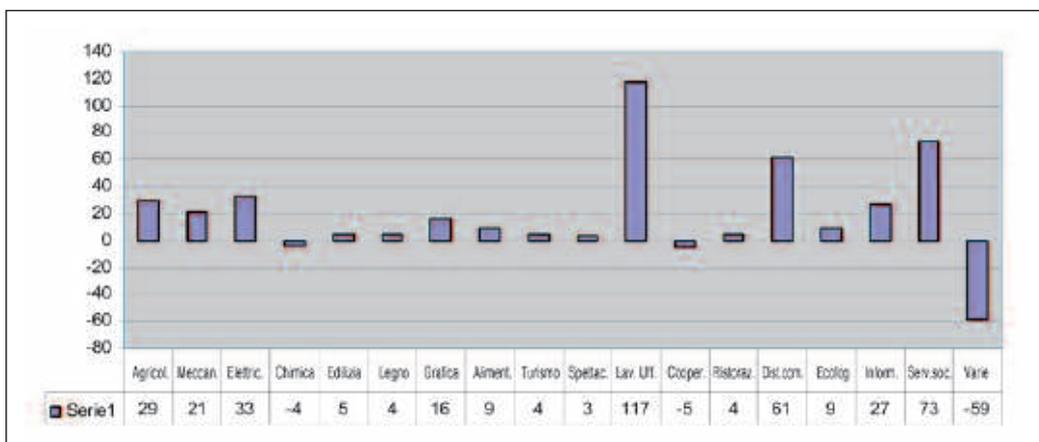


Grafico n. 101 - *Aumenti e decrementi dei comparti e delle aree professionali del Terziario nella programmazione delle attività negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



Se confrontiamo i dati dell'Umbria del 1995-96 con quelli nazionali abbiamo questi riscontri: la prima formazione è al di sotto della media italiana (34,6%) di oltre 26 punti percentuali; il secondo livello è inferiore al valore nazionale (12,6%) di 4 punti: le attività per adulti sovrapassano il valore nazionale (45,1%) di 28 punti e infine i corsi speciali, sono leggermente superiori al dato medio nazionale che si ferma al 7.5%.

Tabella n. 65 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|-----------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 0 | 0 | 0 | 4 | 16 | 53 | 12 | 0 | 28 | 57 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 32 | 46 | 27 | 14 | 30 | 139 | 18 | 3 | 107 | 202 |
| Meccanica metallurg. | 16 | 20 | 11 | 5 | 12 | 35 | 1 | 1 | 40 | 61 |
| Elettricità elettronica | 9 | 10 | 2 | 4 | 4 | 36 | 3 | 1 | 18 | 51 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Edilizia | 1 | 4 | 4 | 0 | 1 | 19 | 2 | 0 | 8 | 23 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 17 | 1 | 0 | 3 | 19 |
| Alimentare | 2 | 2 | 0 | 3 | 3 | 9 | 0 | 0 | 5 | 14 |
| Tessile | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Abbigliam. calzature | 0 | 0 | 4 | 0 | 3 | 7 | 2 | 0 | 9 | 7 |
| Artigianato artistico | 4 | 5 | 4 | 0 | 3 | 14 | 8 | 1 | 19 | 20 |
| TERZIARIO | 7 | 13 | 49 | 48 | 117 | 311 | 18 | 57 | 191 | 429 |
| Acconciatura estetica | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Turismo | 0 | 1 | 3 | 8 | 7 | 5 | 0 | 0 | 10 | 14 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 5 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 5 | 8 |
| Lavori ufficio | 0 | 1 | 15 | 19 | 27 | 142 | 3 | 0 | 45 | 162 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Ristorazione | 5 | 6 | 0 | 0 | 2 | 7 | 2 | 0 | 9 | 13 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 1 | 5 | 3 | 1 | 4 | 2 | 0 | 8 | 8 |
| Distribuzione comm. | 0 | 0 | 1 | 3 | 7 | 16 | 0 | 50 | 8 | 69 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 8 | 0 | 0 | 2 | 11 |
| Informatica | 0 | 2 | 14 | 2 | 9 | 46 | 3 | 3 | 28 | 53 |
| Beni culturali | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 4 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 72 | 4 | 4 | 6 | 79 |
| Varie | 0 | 0 | 4 | 0 | 55 | 2 | 2 | 0 | 61 | 2 |
| TOTALE GENERALE | 39 | 59 | 76 | 66 | 163 | 503 | 48 | 60 | 326 | 688 |

Come detto per altre Regioni, l'Isfol per la seconda annualità (a.f. 1995-96) fornisce informazioni di maggiore dettaglio per ciascuna offerta formativa⁶⁷⁷.

Dei 59 corsi di primo livello 46 sono biennali e 13 annuali. Invece, dei 66 corsi di II livello, 26 sono destinati a diplomati, 29 a laureati e 11 a corsi in integrazione

⁶⁷⁷ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1995- 96*, op. cit., p. 94.

tra Scuola e Formazione Professionale. L'Umbria è la Regione con il numero di corsi di II livello in cui le attività per laureati sono più numerose di quelle per diplomati.

I corsi destinati, secondo la dizione dell'Isfol, ad un'utenza adulta, comprendono percorsi formativi per occupati nella misura di 363 interventi e per disoccupati nella misura di 125. Da notare infine che, dei 60 corsi speciali, 50 riguardano la Formazione per l'iscrizione al R.E.C. e al R.A.C. (Registro Esercenti Commercio e Registro Agenti Commercio).

Grafico n. 102 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96 (valori approssimati)*



Nel 1990-91, gli allievi previsti ammontavano a 1.720 e rappresentavano lo 0,26% della popolazione attiva (14-60enni); i 410 allievi della prima qualificazione costituivano l'1,35 % della leva dei 14-16enni⁶⁷⁸.

La distribuzione dei corsi per Provincia e di conseguenza il numero degli allievi coinvolti (cfr. Graf. n. 103) riflette sostanzialmente il numero di abitanti di ciascuna.

Grafico n. 103 - *Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti per l'a.f. 1990-91*



⁶⁷⁸ La popolazione attiva ammontava a 509.418; i 14-16enni a 30.312. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

Nella Tabella 66 vengono riportati i dati dell'indagine Isfol sulle strutture formative, relativa all'anno formativo 1990-91⁶⁷⁹ e dalla quale possiamo trarre queste considerazioni:

- la netta prevalenza delle sedi usate utilizzate per attività occasionali e non ripetitive (80,3%) sulle Scuole regionali e sui CFP (19,7%), cioè sulle sedi utilizzate in maniera continua ed esclusiva per le attività formative dà un'immagine del Sistema formativo abbastanza destrutturato. Ma è un'immagine che deve tener conto del peso percentuale dei corsi per adulti e speciali, normalmente di breve durata e frequentemente realizzati in ambienti occasionalmente usati per la Formazione Professionale.
- per quanto riguarda i CFP, cioè le strutture dedicate esclusivamente alla Formazione, si verifica una situazione di parità tra quelli della gestione convenzionata e quelli della gestione pubblica.

Tabella n. 66 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Delegata | 10 | 2 | 0 | 0 | 12 |
| Convenzionata | 10 | 97 | 0 | 0 | 107 |
| - enti pubblici | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - enti privati | 10 | 97 | 0 | 0 | 107 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 |
| Totale | 20 | 100 | 1 | 8 | 129 |

Tra i soggetti convenzionati menzioniamo il CNOS dei Salesiani con 3 sedi (Perugia, Foligno e Marsciano), l'ENAIIP (Perugia, Terni) con 2 sedi, ITER della Confcommercio⁶⁸⁰, la Scuola Operaia Bufalini (Città di Castello)⁶⁸¹ e la Scuola edile (Terni e Orvieto), il CST "Centro Italiano di Studi Superiori sul Turismo e sulla Promozione Turistica" (Assisi).

Per una comprensione del quadro dei soggetti attuatori si rammenta che l'Umbria con L. reg. n. 30/81 aveva istituito "il ruolo unico speciale ad esaurimento del personale operante nel sistema formativo regionale" nel quale sono confluiti tutti gli operatori a tempo indeterminato della gestione convenzionata⁶⁸².

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 104.

⁶⁷⁹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

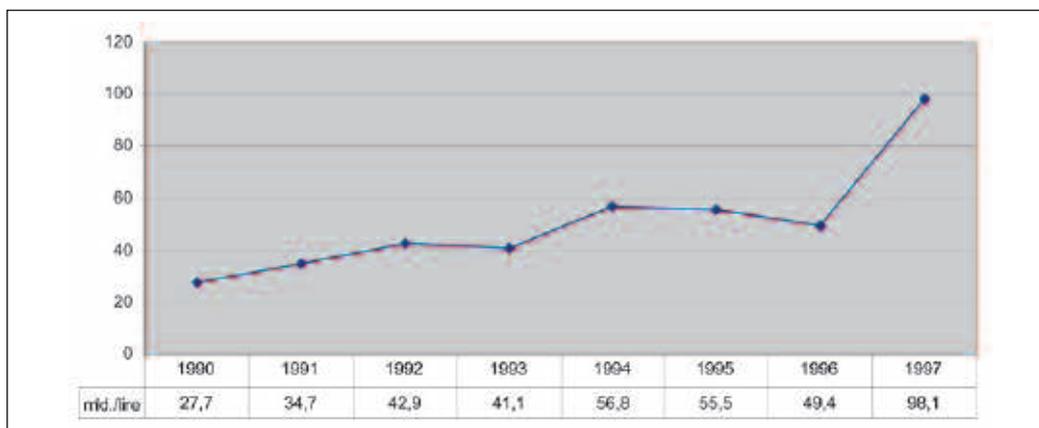
⁶⁸⁰ Operativo dal 1995.

⁶⁸¹ Nata nel 1909.

⁶⁸² Cfr. vol. II, p. 378.

Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1990 (27,7 miliardi di lire) e quelli più alti sono quelli del 1997 (98,1 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 50 miliardi. La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con un modesto 71,6%, inferiore alla media italiana (77,1%) si colloca, nella classifica regionale, nella 15ma posizione. Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 143.147 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 79.534. Nel primo caso il valore abruzzese supera di molto quello nazionale (93.951 lire), nel secondo invece (media nazionale 99.534 lire) è più basso. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale dell'Umbria è di 1,65%, un dato che la colloca, tra le Regioni, in nona posizione.

Grafico n. 104 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)



8.14. Regione Lazio



Nel 1992, il Lazio⁶⁸³ approva la L. reg. 25 febbraio 1992, n. 23 Ordinamento della Formazione Professionale⁶⁸⁴ che sostituisce la n. 14/78.

Abbiamo già illustrato, anche se sommariamente, la struttura generale del provvedimento. In questa sede ci limitiamo a ripercorre il processo programmatico e a ricostruire il quadro dei soggetti attuatori.

La L. n. 23 è un provvedimento che si inserisce nella categoria di leggi regionali di “seconda generazione”, la cui caratteristica fondamentale è la regolamentazione nella stessa normativa di tutte le politiche del lavoro o di alcuni suoi segmenti. È questo il caso della legge laziale che, in apertura (art. 1) dichiara di voler disciplinare il processo di programmazione-valutazione dei settori orientamento e Formazione Professionale.

La procedura per la formazione del Piano pluriennale è abbastanza lineare (cfr. Fig. n. 111): spetta alla Giunta regionale proporre il Piano pluriennale, dopo aver sentito la Consulta Regionale per la Formazione Professionale e la Commissione regionale per l’impiego.

I riferimenti documentali del Piano sono le indicazioni dell’Osservatorio regionale del mercato del lavoro, il programma regionale di sviluppo e i piani settoriali regionali.

In sostanza, il Piano pluriennale indica: a) i fabbisogni, gli obiettivi, le priorità e le previsioni finanziarie, a livello regionale e provinciale, delle attività formative e dei progetti di Orientamento professionale, b) i criteri, i metodi ed i parametri per la valutazione dell’efficienza e dell’efficacia delle iniziative.

Oltre queste indicazioni, che costituiscono la struttura portante di ogni documento programmatico di natura strategica, il Piano pluriennale deve offrire, anche e più in particolare, indicazioni su: a) modalità e criteri per le attività di Formazione ed aggiornamento del personale, b) previsioni finanziarie per l’acquisto, la costruzione, l’adeguamento e la trasformazione delle strutture immobiliari e per l’acquisto delle attrezzature tecnico-didattiche, c) modalità, criteri e procedure per il finanziamento, la rendicontazione e la gestione degli interventi.

La proposta di piano pluriennale è accompagnata da una relazione sulle iniziative formative realizzate nell’ambito del piano pluriennale precedente.

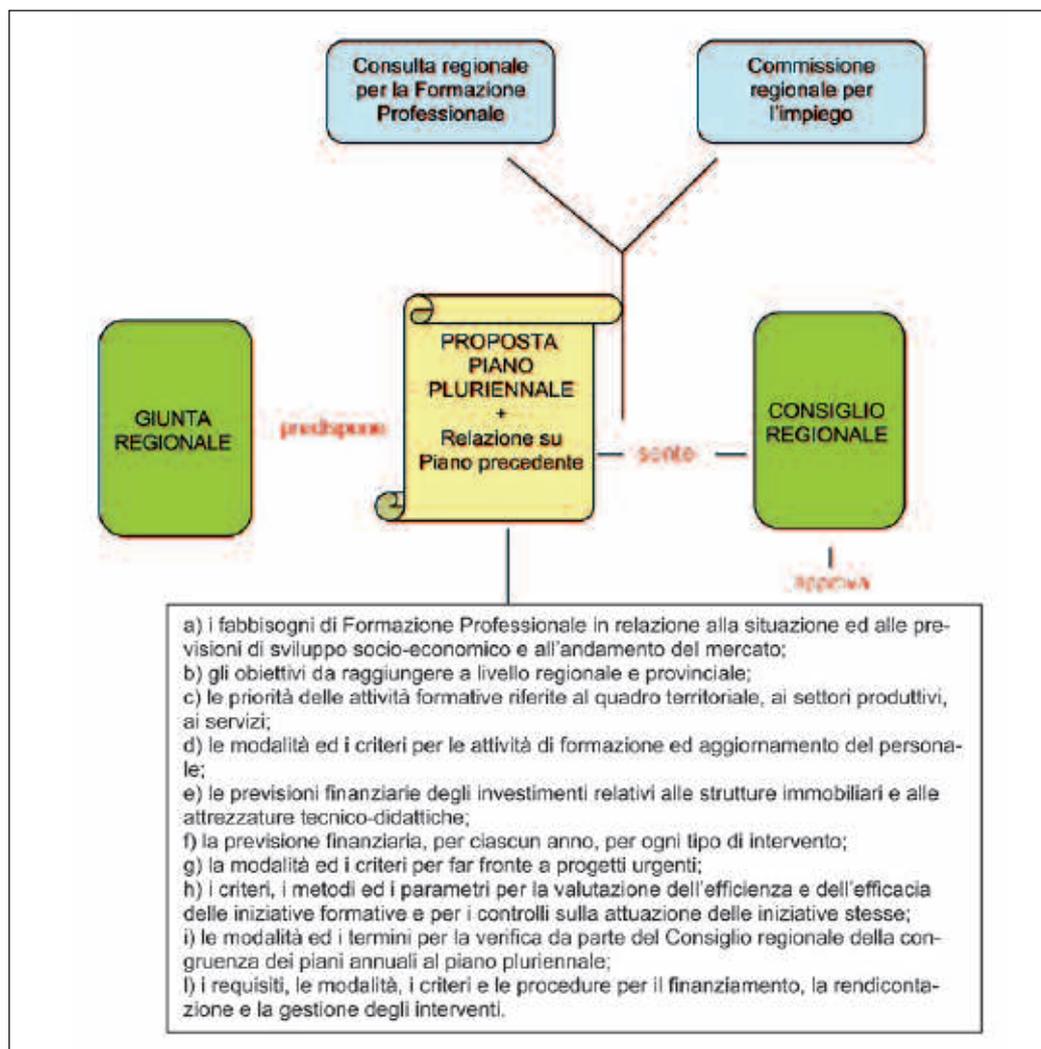
L’approvazione del Piano pluriennale spetta al Consiglio regionale, mentre la predisposizione e l’approvazione del Piano annuale, attuativo di quello pluriennale,

⁶⁸³ Nel periodo 1990-97 il Lazio è stato governato prevalentemente da governi di centrosinistra, guidati da B. Landi PSI (1987 - luglio '90), R. Gigli DC (luglio '90 - agosto '92), G. Pasetto DC (agosto '92 - febbraio '94), C. Proietti PSI (febbraio '94 - gennaio '95), A. Osio (gennaio - giugno '95) alla guida di una composita maggioranza tra Popolari, Partito della Sinistra, Verdi e altri partiti laici; P. Badaloni (l’Ulivo) (1995-2000).

⁶⁸⁴ In B.U.R. LAZIO, 10 marzo 1992, n. 7.

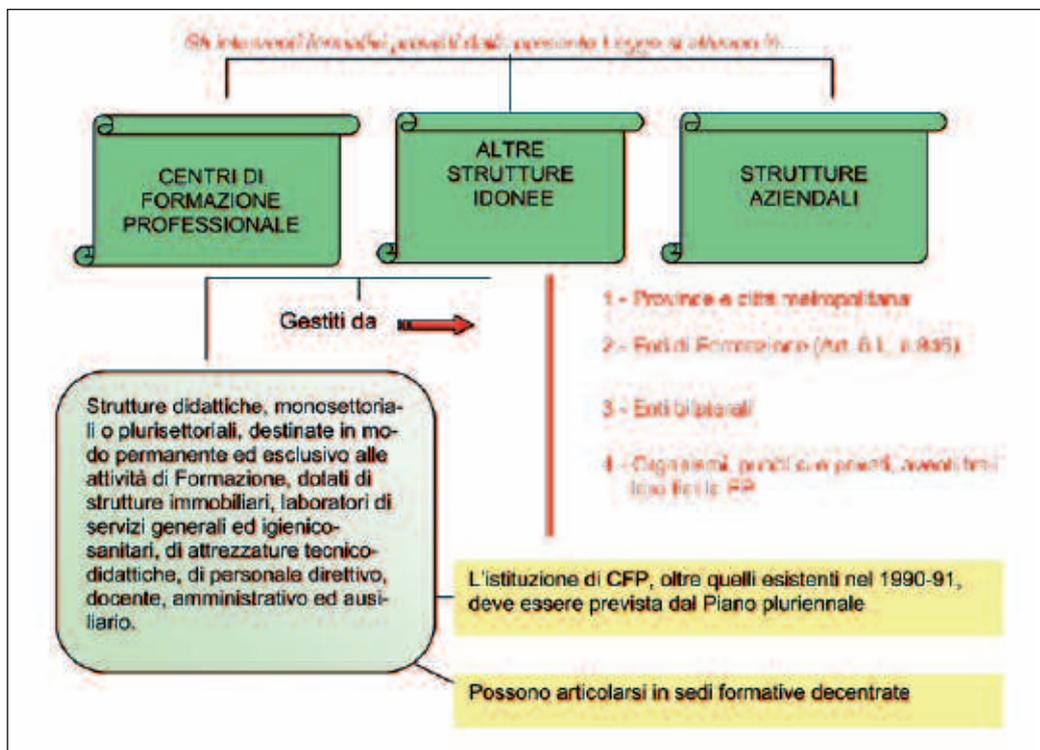
è di competenza della Giunta, che dovrà consultarsi con la Consulta regionale per la Formazione Professionale, la Commissione regionale per l'impiego e la Commissione consiliare competente.

Figura n. 111 - *Processo programmatico triennale (L. reg. n. 23/1992, art 3)*



Le previsioni relative ai soggetti attuatori si muovono sulla linea tracciata dalla Legge quadro (cfr. Fig. n. 112). Di singolare c'è la posizione relativa ai soggetti che possono realizzare interventi di qualificazione di base per i giovani che abbiano assolto l'obbligo scolastico. La Legge li "sottrae" al mercato della Formazione Professionale e li riserva esclusivamente o agli Enti delegati o agli Enti che già avevano operato, in regime di convenzione, attività formative per giovani, previste dalla L. reg. n. 14/78.

Figura n. 112 - *Soggetti attuatori (L. reg. n. 23/1992, art. 18-19)*



La L. reg. n. 14/78 prevedeva l’Istituto della delega. Destinatari erano i soggetti amministrativi più decentrati sul territorio: i Comuni (che potevano associarsi in Consorzi comprensoriali) e le Circoscrizioni per quanto riguarda la città di Roma. La materia delegata riguardava “*la gestione amministrativa dei centri di Formazione Professionale a gestione diretta della regione*”⁶⁸⁵ e ogni proposta utile alla redazione dei piani di intervento annuale” (art. 20).

La L. reg. n. 23/92 individua nuovi soggetti, le Province e la Città metropolitana⁶⁸⁶, amplia l’oggetto della delega gestionale e attribuisce competenze in materie anche non gestionali.

I soggetti delegati gestiranno i Centri regionali di Formazione Professionale⁶⁸⁷, i

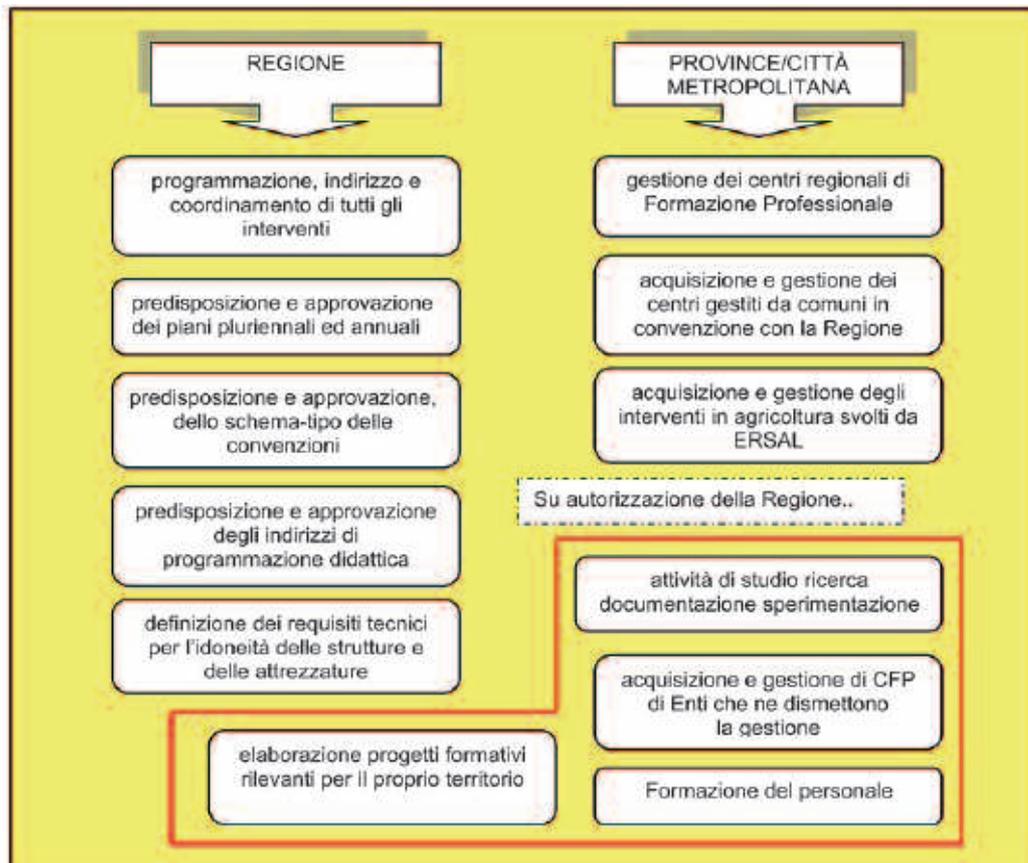
⁶⁸⁵ Art. 20, comma 2 “Nella gestione amministrativa si comprende tra l’altro: 1) la vigilanza tecnica ed amministrativa sullo svolgimento delle attività; 2) la formulazione di proposte alla Regione per l’acquisto, la locazione, la costruzione, l’ampliamento di centri di Formazione Professionale ivi comprese le relative attrezzature”.

⁶⁸⁶ La Città metropolitana è uno degli Enti locali territoriali previsti nella Costituzione italiana, all’articolo 114: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

⁶⁸⁷ Cfr. Art. 32: “Il personale di ruolo della Regione in servizio presso i centri viene assegnato funzionalmente alle province ed alla città metropolitana, resta inserito nel ruolo regionale della Formazione Professionale che si trasforma in un ruolo ad esaurimento e conserva integralmente lo stato giuri-

corsi in agricoltura svolti dall'ERSAL⁶⁸⁸ Ente regionale per lo sviluppo dell'agricoltura laziale e i CFP di alcuni Comuni e possono essere autorizzati dalla Regione a rilevare i Centri di Formazione Professionale di Enti che ne dismettano la gestione anche esercitando il diritto di prelazione nel caso in cui qualche altro Ente avanzi la propria candidatura.

Figura n. 113 - *Le competenze riservate alla Regione e ai soggetti delegati (L. reg. n. 23/1992, art. 5-33)*



Ma i soggetti delegati possono essere autorizzati dalla Regione anche per attività di studio, di ricerca, di documentazione, di sperimentazione, per l'elaborazione

dico ed economico del restante personale regionale e la retribuzione complessiva percepita al momento dell'assegnazione. I beni mobili ed immobili costituenti le strutture dei centri regionali di Formazione Professionale sono ceduti in uso alle Province ed alla città metropolitana nel cui territorio sono situati, con apposito provvedimento della Giunta regionale”.

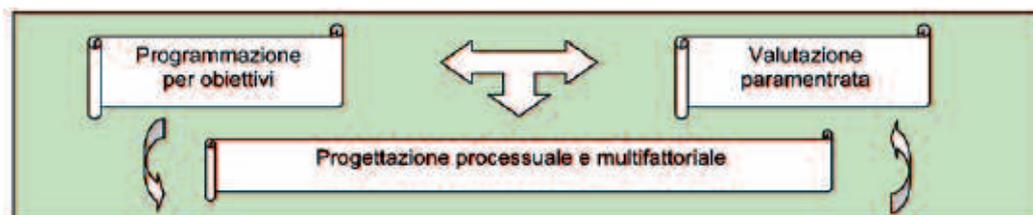
⁶⁸⁸ Ente di diritto pubblico strumentale della Regione con il compito di promuovere, applicare e diffondere le innovazioni tecnologiche di interesse agricolo e zootecnico e valorizzare le produzioni tipiche laziali con particolare attenzione al settore enogastronomico.

di specifici progetti formativi nell'ambito del territorio di competenza, e per la organizzazione e gestione di corsi di Formazione per gli operatori della Formazione Professionale e dell'orientamento.

In tutto il periodo considerato la configurazione organizzativo-istituzionale della Formazione Professionale di questa Regione è quella ereditata dal decennio precedente e si articola in due aree: la n. 29 "Formazione Professionale di base" e la n. 30 "interventi formativi specifici"⁶⁸⁹.

Ciò che rende plausibile tale distinzione non è tanto la differenza di fonti finanziarie né la natura dei soggetti gestionali che peraltro possono operare nell'una e nell'altra area, quanto la tipologia di competenza delle due aree organizzative: da una parte una Formazione più a carattere strutturale, più orientata al mercato, dall'altra una Formazione più a carattere congiunturale e più orientata ad occasioni lavorative specifiche. Anche il Lazio, nella redazione del piano annuale e del programma operativo per gli Obiettivi n. 3 e 4 del FSE relativi a partire dal 1994, ha adottato il sistema di programmazione per obiettivi, la progettazione processuale e multifattoriale e il sistema di valutazione parametrata.

Prospetto n. 55 - *Sistemi di programmazione progettazione e valutazione ex ante*



Il paradigma del modello di programmazione per obiettivi, calato nell'iter procedurale previsto dalla L. reg. n. 23/92, dà origine a questa sequenza:

- 1) redazione del Piano annuale che assume come obiettivi gli assi e i sub-assi del Programma Operativo e che specifica le tipologie di azioni, finanziabili solo con risorse regionali o cofinanziabili con risorse statali/comunitarie;
- 2) pubblicizzazione degli obiettivi/assi/subassi con l'indicazione delle relative risorse;
- 3) richiesta di finanziamento di attività rientrante negli obiettivi/assi/subassi mediante una scheda progetto;
- 4) valutazione delle schede-progetto e attribuzione di un punteggio che determini una graduatoria all'interno di ciascun subasse;
- 5) definizione delle iniziative finanziabili.

⁶⁸⁹ Cfr. vol. II, p. 386.

I formulari utilizzati per la richiesta del contributo finanziario per l'attivazione degli interventi presentano delle connotazioni originali per struttura, spettro informativo e modello di progettazione⁶⁹⁰. Analizzando la struttura, tradizionalmente le Regioni utilizzano un formulario unico per tutte le tipologie formative. Il Lazio è la prima Regione che partendo da un paradigma comune predispose più formulari in risposta a differenziate tipologie di intervento⁶⁹¹. Nel caso dello spettro informativo, i formulari abitualmente usati si limitavano ad indicazioni generiche sulla programmazione didattica e sul preventivo finanziario. Il formulario laziale, invece, si occupa dell'analisi del fabbisogno, della professionalità, della programmazione formativa e di tutti gli aspetti della gestione (logistica, strutture, dotazioni e personale). Quindi da informazioni relative ad una fase (quella della gestione didattica), si passa ad una informazione su tutte le fasi; di qui il nome di progettazione processuale. Da informazioni di natura quasi esclusivamente didattica e amministrativo-finanziaria, si passa ad informazioni anche di natura mercato lavoristico e sulla struttura professionale; di qui il nome di progettazione multifattoriale (cfr. Prosp. n. 56).

Originale per modello di progettazione. I formulari tradizionali si limitavano ad una progettazione di massima. Il modello laziale richiede una progettazione di dettaglio. Per la compilazione dei primi occorre un po' di competenze didattiche e amministrative. Per redigere un formulario laziale occorrono competenze anche di natura mercato lavoristico. Se prima era sufficiente un docente o un addetto all'amministrazione ora occorre chi sappia fare ricerca. Comprensibile quindi l'impatto traumatico che l'adozione di tali formulari ha determinato sulla platea dei soggetti attuatori.

Prospetto n. 56 - *Progettazione multifattoriale*

| STRUTTURA DEI FORMULARI | |
|--|---|
| Schede | Oggetto |
| Analisi del fabbisogno | <ul style="list-style-type: none"> - Rilevanza del problema che sta all'origine della richiesta di attivazione di un intervento formativo - Adeguatazza della formazione alla soluzione del problema |
| Analisi della professionalità | <ul style="list-style-type: none"> - Individuazione, mediante l'analisi dei compiti, delle competenze - Dalle competenze individuate dall'Analisi della professionalità sono definiti gli obiettivi finali |
| Elaborazione del percorso formativo | <ul style="list-style-type: none"> - Articolazione del percorso didattico secondo l'ingegneria ciclico-modulare per raggiungere gli obiettivi finali |
| Definizione delle condizioni di fattibilità | <ul style="list-style-type: none"> - Determinazione dei requisiti d'ingresso dell'utenza - Determinazione delle risorse logistiche, strutturali, dotazionali e umane necessarie per la realizzazione del progetto |
| Preventivo finanziario | <ul style="list-style-type: none"> - Determinazione delle risorse finanziarie per voci di costo |

(Segue)

⁶⁹⁰ Ibidem, Osservatorio, p. 22.

⁶⁹¹ Vd. Osservatorio, p. 18.

(Segue)

| Scheda 3. Elaborazione percorso formativo | | | | | |
|---|---------|---|------------------|---------------------------|--------|
| I Parte: Gli obiettivi 3.1. Enunciazione degli obiettivi formativi finali (competenze da acquisire) con l'intervento formativo che si propone: 3.1.a Obiettivi relativi alle conoscenze 3.1.b Obiettivi relativi alle abilità operative e procedurali-metodologiche 3.1.c Obiettivi relativi ad atteggiamenti professionali e stili relazionali | | 3.8. Per ciascuno stage e/o visita guidata: - declinare obiettivi formativi - esplicitare modalità di svolgimento - esplicitare forme di tutoring - indicare la tipologia in azienda/ente - specificare la durata in giorni ed ore | | | |
| II Parte: Descrizione sintetica del percorso formativo 3.2. Rappresentazione grafica della struttura/articolazione del percorso formativo in cicli e/o moduli e unità didattiche con i relativi carichi orari 3.3. Descrizione sintetica della struttura/articolazione del percorso formativo 3.4. Esplicitazione delle motivazioni relative alle scelte di ordine metodologico-didattico ed organizzativo-didattico operate nella elaborazione del percorso formativo | | IV Parte: Coerenza progettuale 3.9. Verificare le correlazioni sequenziali tra compiti - competenze - obiettivi - contenuti - durata (Compilare la tabella sottostante utilizzando i codici precedentemente utilizzati) | | | |
| III Parte: Descrizione analitica del percorso formativo 3.5. Per ciascun ciclo: - Esplicitare denominazione - Declinare gli obiettivi formativi - Specificare la durata oraria 3.6. Per ciascun modulo: - Esplicitare denominazione e codice (utilizzando numeri progressivi) - Declinare gli obiettivi formativi - Specificare la durata oraria 3.7. Per ciascuna unità didattica: - Esplicitare denominazione e codice (utilizzando il numero del modulo seguito da una lettera maiuscola) - Declinare gli obiettivi formativi e relativi criteri di valutazione e livelli di accettabilità dei risultati di apprendimento - Specificare ore di Formazione previste - Indicare i contenuti da apprendere - Indicare le metodologie didattiche - Indicare la tipologia dei luoghi dove si sviluppa la Formazione - Indicare le modalità e gli strumenti per la misurazione e controllo dei processi di apprendimento/insegnamento - Indicare modalità organizzativo-didattiche per eventuali azioni di recupero di apprendimento da parte degli allievi e per eventuali azioni correttive all'itinerario programmato - Indicare la tipologia di risorse professionali impegnate | COMPITI | COMPETENZE | OBIETTIVI moduli | CONTENUTI Unità formative | DURATA |
| | | | | | n. ore |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

I formulari sono accompagnati da una Guida che, per ciascuna delle schede nelle quali si articolano, precisa la finalità, specifica la struttura, esplicita il significato della terminologia tecnica utilizzata e offre indicazioni procedurali. È uno strumento che nello stesso tempo è un manuale per l'uso, finalizzato alla corretta compilazione dei formulari e una guida alla progettazione, finalizzata alla acquisizione di

cultura e competenze operativo-procedurali per la elaborazione di progetti di Formazione Professionale.

La selezione dei progetti si articola in tre fasi concettualmente ed operativamente diverse e cronologicamente successive:

- a. verifica di ammissibilità, finalizzata a rilevare la rispondenza delle attività progettate agli obiettivi predefiniti dalla Regione;
- b. verifica di accettabilità tecnica, finalizzata a rilevare:
 - la rispondenza agli standard di durata degli interventi previsti dalla Regione,
 - la rilevanza del problema che dà origine alla richiesta e il fatto che per la sua soluzione la Formazione Professionale è opportuna o necessaria,
 - la correttezza metodologica nella analisi dei compiti e nella individuazione delle competenze,
 - la individuazione degli obiettivi formativi finali,
 - l'adeguatezza del percorso formativo elaborato,
 - l'adeguatezza e la congruità delle risorse logistiche, strutturali, rotazionali;
- c. definizione del grado di priorità dei progetti ritenuti accettabili, nell'ambito del subasse di riferimento, mediante un punteggio che rappresenta la sommatoria di punteggi parziali attribuiti a numerose variabili (fino a 85!).

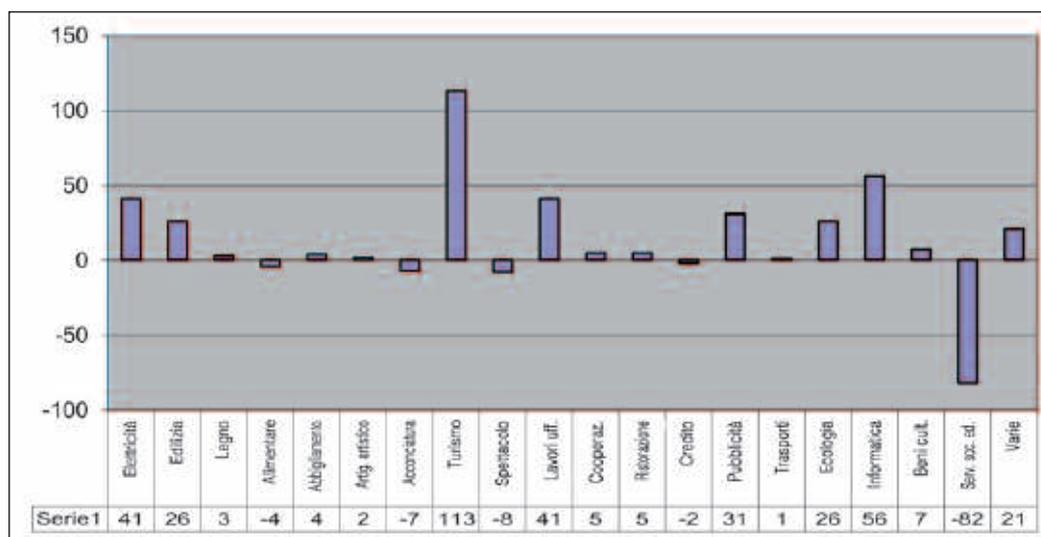
Tutte e tre le fasi sono realizzate utilizzando una griglia che, similmente al formulario, contiene parti comuni utilizzabili per tutte le tipologie formative e parti differenziate per ciascuna di esse. Nella Tabella 67, di fonte Isfol, sono quantificati i corsi programmati, per tipologia formativa e settore economico (articolato in comparti/aree professionali) negli anni 1990-91 e 1995-96. Nella seconda annualità i corsi programmati (1.430) sono 102 in più della prima (1.328), grazie soprattutto all'aumento notevole degli interventi del terziario (+167) che compensano il decremento sensibile dell'industria e artigianato (-68). I settori e le aree professionali che subiscono gli aumenti (cfr. Graf. n. 105) sono, in ordine decrescente: il turismo che fa un exploit (+113), l'informatica (+56), l'elettricità e i lavori d'ufficio (+41) le attività promozionali e la pubblicità (+31) e infine l'edilizia e l'ecologia (+26). Sul l'altro versante, quello delle diminuzioni, a parte i servizi socio educativi che flettono di 82 corsi passando da 105 a 23 interventi, i decrementi che toccano gli altri settori sono al di sotto dei 10 corsi.

Dalla Tabella 67 si ricava che quasi tutte le tipologie aumentano in valori assoluti. Aumentano in misura contenuta i corsi speciali (+20, da 15 a 40). Aumentano in misura notevole i corsi di prima qualificazione (+57) che passano da 621 a 678. Aumentano in maniera eccezionale le attività per adulti (+272; da 542 a 267). L'unica sorsa pesa viene dal II livello che nel 1995-96 perde 240 corsi rispetto all'inizio del decennio.

Queste variazioni determinano anche diversi equilibri percentuali. La prima formazione, che nel 1990-91 rappresentava il 46,7% (superiore alla media nazionale che faceva registrare il 37%) si porta a 47,4% (aumentando la forbice rispetto al valore na-

zionale che si ferma al 34,6%). Gli interventi per adulti aumentano in termini relativi di quasi 18 punti: passano dal 20% al 37,9% (ma in entrambi i casi non raggiungono la media italiana, che era del 35,1% nel 1990-91 e di 45,4% nel 1995-96). I corsi speciali raddoppiano il loro peso passando dall'1,1% al 2,8% (media nazionale 11,3 % nel primo anno di riferimento al 7,3% al secondo). Il secondo livello sprofonda da un'iniziale 30,8% (valore italiano 16,3%) a 11,8% (media nazionale 12,7%); le defezioni si verificano in quei settori che nel 1990-91 avevano fatto registrare il numero dei corsi più alto (elettricità-elettronica, lavori d'ufficio e informatica).

Grafico n. 105 - Settori e aree professionali che subiscono le maggiori variazioni tra 1990-91 e 1995-96



L'indagine Isfol sulle attività programmate nel 1995-96 ci offre maggiori informazioni su ciascuna offerta formativa.

Tra i corsi di prima qualificazione (678) 401 sono biennali e 277 annuali; non si registrano corsi post-qualifica. Solo 13 interventi di II livello, sui 170 programmati, sono finalizzati all'ottenimento di una qualifica; tutti gli altri si configurano come percorsi formativi per acquisire competenze. 144 interventi sono destinati a diplomati e 144 a laureati.

La maggior parte dei 542 corsi destinati ad una popolazione adulta è riservata ai disoccupati (il 64% degli interventi di questa tipologia formativa e quasi un quarto di tutti i corsi programmati quell'anno). Sia per i disoccupati che per gli occupati la maggior parte delle attività (437) è finalizzata alla qualificazione o riqualificazione.

Tutti i corsi speciali sono riservati a persone che rientrano nella categoria allora denominata delle "fasce deboli".

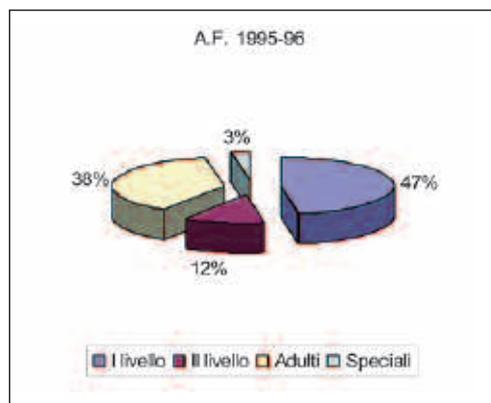
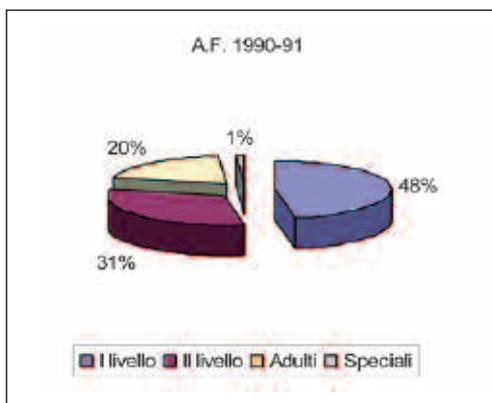
Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 29.983; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva, cioè gli innocupati, e quanti avevano perso un'occupazione, cioè i disoccupati, erano 25.066.

Tabella n. 67 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|------------|-----------------|------------|------------|------------|----------------|-----------|--------------|--------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 4 | 8 | 10 | 6 | 74 | 53 | 1 | 5 | 80 | 92 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 311 | 279 | 56 | 15 | 67 | 61 | 2 | 15 | 438 | 370 |
| Meccanica metallurg. | 115 | 79 | 9 | 6 | 42 | 22 | 0 | 0 | 107(1) | 107 |
| Elettricità elettronica | 171 | 153 | 34 | 5 | 6 | 10 | 0 | 2 | 211 | 170 |
| Chimica | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Edilizia | 0 | 15 | 4 | 4 | 4 | 16 | 0 | 1 | 8 | 36 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 0 | 1 | 2 | 5 |
| Grafica fotogr. cartot. | 4 | 10 | 3 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 11 | 12 |
| Alimentare | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 11 | 6 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 13 | 9 |
| Artigianato artistico | 6 | 15 | 5 | 0 | 8 | 3 | 0 | 8 | 20(1) | 28 |
| TERZIARIO | 306 | 391 | 341 | 149 | 126 | 408 | 12 | 20 | 801 | 968 |
| Acconciatura estetica | 33 | 35 | 8 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 42 | 35 |
| Turismo | 2 | 38 | 5 | 14 | 5 | 73 | 0 | 0 | 12 | 125 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 |
| Lavori ufficio | 154 | 190 | 150 | 47 | 21 | 156 | 1 | 5 | 357 | 398 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0(1) | 5 |
| Ristorazione | 15 | 23 | 4 | 5 | 1 | 5 | 0 | 0 | 26 | 33 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5(1) | 3 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 15 | 15 | 13 | 3 | 28 | 0 | 3 | 28(2) | 59 |
| Distribuzione comm. | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 1 | 5 | 14 | 3 | 19 | 0 | 0 | 8 | 34 |
| Informatica | 15 | 88 | 90 | 43 | 47 | 81 | 2 | 5 | 161(3) | 217 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 8 | 0 | 0 | 3 | 10 |
| Servizi socio-educat. | 78 | 0 | 17 | 0 | 10 | 19 | 0 | 4 | 105 | 23 |
| Varie | 0 | 0 | 16 | 8 | 10 | 12 | 9 | 3 | 44 | 23 |
| TOTALE GENERALE | 621 | 678 | 410 | 170 | 267 | 542 | 15 | 40 | 1.328 | 1.430 |

1) Per un corso non è possibile individuare dai Piani la tipologia formativa; 2) Per n. 4 corsi non è possibile individuare dai Piani la tipologia formativa; 3) Per n. 7 corsi non è possibile individuare dai Piani la tipologia formativa

Grafico n. 106 - Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa.ff. 1990-91 e 1995-96



Gli allievi del 1990-91, 25.611, rappresentano lo 0,5% della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualificazione, 12.453, rappresentano il 5,7% della leva dei 14-16enni⁶⁹². La distribuzione dei corsi per Provincia e di conseguenza il numero degli allievi coinvolti (cfr. Graf. n. 107) riflette sostanzialmente il numero di abitanti di ciascuna.

Grafico n. 107 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91

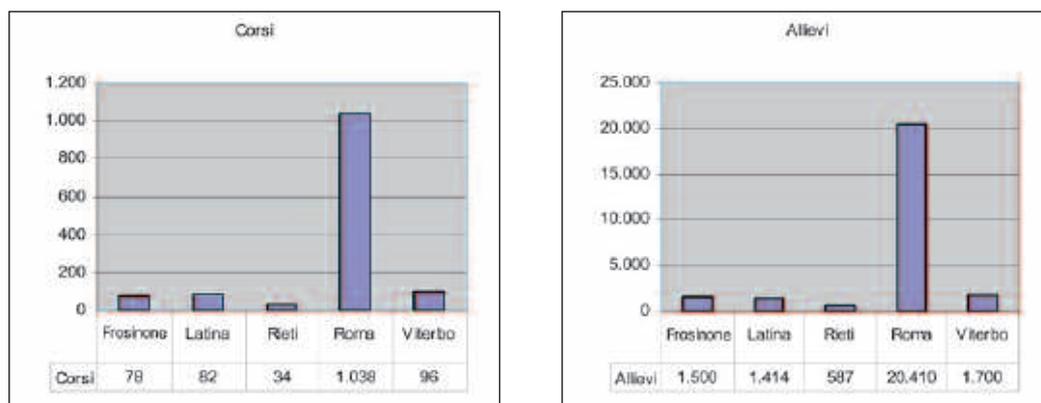


Tabella n. 68 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 16 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 138 | 125 | 5 | 0 | 268 |
| - enti pubblici | 19 | 27 | 0 | 0 | 46 |
| - enti privati | 119 | 98 | 5 | 0 | 22 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 46 | 46 |
| Totale | 154 | 250 | 5 | 46 | 330 |

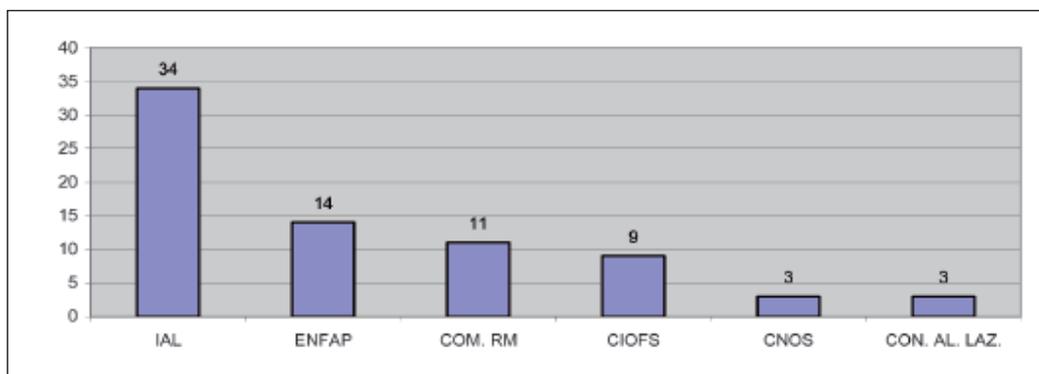
Nell'anno formativo 1990-91 sono state utilizzate 404 sedi: 250 solo occasionalmente impiegate per attività formative e 154 strutture esclusivamente dedicate alla Formazione Professionale. Nel computo non teniamo in considerazione le voci "sede nominale" e "altro-non indicato"⁶⁹³.

Il rapporto tra sedi occasionali e CFP, che indica il grado di strutturazione del Sistema formativo, è di 62 a 38. Mentre il rapporto tra i 35 CFP pubblici (16 Centri regionali che rappresentano la gestione diretta e 19 di Enti pubblici) e i 119 di Enti di Formazione o soggetti privati è di 22,8 a 77,2.

⁶⁹² La popolazione attiva ammontava a 3.443.123; i 14-16enni a 217.298. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

⁶⁹³ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della Formazione Professionale 1991*, op. cit., p. 104.

Grafico n. 108 - *Enti con maggior numero dei CFP nel Lazio (a.f. 1992-93)*



Fonte: ISFOL

L'indagine Isfol sulla distribuzione dei CFP, relativa all'a.f. 1992-93⁶⁹⁴, censisce 96 CFP, di cui 18 gestiti dalle Amministrazioni Comunali di Cassino (2), Pontecorvo, Alatri, Albano, Tivoli, Anzio e Roma (11). La cospicua dotazione dell'Amministrazione capitolina è dovuta in parte all'acquisizione di CFP dell'ENAIP, dell'ENAP e del CNIPA. Nell'area convenzionata posto di assoluto rilievo ha lo IAL della CISL con 34 sedi, di cui 6 a Roma e 28 nelle altre Province (Cassino, Veroli, Frosinone, Terracina, Sezze, Latina (3), Anzio, Aprilia, Cecchina, Priverno, Civitavecchia, Montelibretti, Guidonia, Sora, Tivoli, Albano, Marino, Pomezia, Rieti, Colleferro, Passo Corese, Rocca Priora, Tarquinia, Viterbo (2), Montefiascone). Rilevante anche la presenza di un altro Ente di emanazione sindacale, l'ENFAP della UIL, che vanta 14 CFP, 3 a Roma e 11 nelle altre Province (Ripi, Anagni, Latina, Aprilia, Rieti, Velletri, Monterotondo, Pomezia, Fiumicino-Torrimpietra, Viterbo, Tarquinia). Il terzo Ente per numero di CFP è il CIOFS delle Salesiane con 9 centri: a Roma (6), Colleferro, Civitavecchia, Ladispoli. Completano il quadro degli Enti d'ispirazione cristiana: il CNOS-FAP dei Salesiani con 3 Centri (tutti a Roma), e sempre nella capitale: l'Elis dell'Opus Dei, l'ENDO degli orionini (2), l'ENGIM dei Padri giuseppini del Murialdo, le Suore Domenicane, sul versante della formazione per portatori di handicap il don Guanella e l'Istituto S. Alessio - Margherita di Savoia⁶⁹⁵. In Pro-

⁶⁹⁴ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.) *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

⁶⁹⁵ Il Centro nasce nell'aprile del 1988 dalla fusione di due IPAB preesistenti, la cui presenza nella realtà cittadina risale agli anni immediatamente a ridosso dell'unificazione del Paese. L'"Istituto dei Ciechi di S. Alessio" si fondava sulla particolare iniziativa del Pontefice Pio IX che intendeva in tal modo dare una risposta ai primari bisogni manifestati dai giovani minorati della vista: "... pel ricovero e per la educazione de' poveri fanciulli ciechi dello Stato Pontificio" come recita testualmente il documento ufficiale vaticano. Dalla sede originaria sull'Aventino, presso l'Istituto dei Padri Somaschi, la struttura si trasferì, negli Anni '40, nella sede di servizio di Viale Carlo Tommaso Odescalchi. L'"Ospizio Margherita di Savoia per i poveri ciechi" assolve, invece, alla specifica necessità, colta dalla Regina d'Italia, di assicurare un ricovero a persone disabili, soprattutto di sesso femminile e in età avanzata, bisognose di cura e assistenza.

vincia di Roma merita una particolare menzione il CFP S. Girolamo Emiliani dei Padri Somaschi di Ariccia. Fuori dall'area sindacale e della cultura cattolica vanno ricordati: il Consorzio Alto Lazio che opera nel viterbese (Tarquinia, Civita Castellana, Viterbo), il CNIPA Consorzio Nazionale Istruzione Professionale Artigiana (Poggio Mirteto e Viterbo), l'ANAPIA - Associazione Nazionale Professionale Istruzione e Addestramento (Roma).

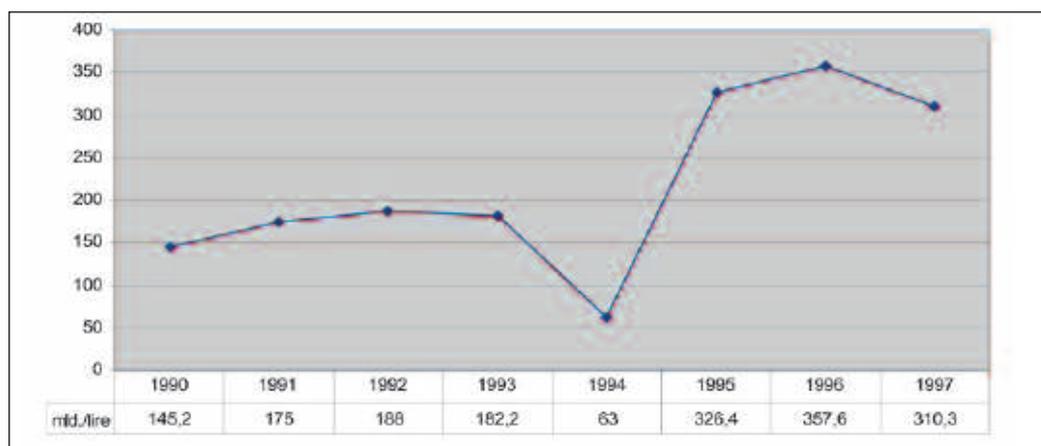
La media regionale del rapporto CFP/corsi si attesta sull'8,6% (10,5 area pubblica e 8,2 area convenzionata privata).

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 109. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1994 (63 miliardi) e quelli più alti sono quelli del 1996 (357,6 miliardi di lire); la media del periodo è pari a 218 miliardi e 462 milioni.

La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) è scarsa: è di 64,5%. Il dato peggiore delle Regioni del Centro. Inferiore alla media italiana (77,1%) di oltre 12 punti.

Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 57.282 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 67.604 lire. Nell'uno e nell'altro caso i valori sono molto lontani da quelli nazionali; rispettivamente di 36.669 lire in meno per quanto riguarda la spesa per abitante (spende di meno solo la Toscana) e di 31.930 in meno per quanto riguarda la spesa rispetto alla forza lavoro (spendono di meno solo la Campania, la Calabria, le Marche e la Toscana). Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 1,09%. Anche in questo caso il Lazio è lontano dal valore medio nazionale che si attesta sull'1,39%.

Grafico n. 109 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)



8.15. Regione Abruzzo



La L. reg. n. 111/95 è la seconda Legge che la Regione approva dopo l'emanazione della Legge quadro nazionale. La precedente, la n. 63 del 1979, viene esplicitamente abrogata.

La n. 111 può essere annoverata tra le normative di II generazione e come le Leggi di questo gruppo, non si limita a regolamentare la Formazione Professionale (iniziale, superiore e continua) ma anche l'Orientamento professionale (formazione, informazione e consulenza).

Abbiamo già riscontrato casi regionali degli Anni '90 in cui si cambiava il soggetto delegato (vedi ad es. Lazio e Marche), passando dalle istituzioni più vicine al territorio, quali i Comuni (anche se chiamati ad operare in associazione con altri Comuni), a soggetti istituzionali con competenze su aree geografiche più vaste, quali le Province. È uno dei tanti segni dei cambiamenti della cultura istituzionale dell'epoca. Se negli Anni 70-80 l'idea vincente era quella della massima partecipazione che ben si coniugava con il massimo del decentramento, negli Anni '90 prevale l'idea dell'efficacia amministrativa che è più garantita da un soggetto che governa una porzione del territorio regionale consistente.

Nel caso dell'Abruzzo, che nella Legge del 1979 aveva scelto come soggetto delegato le Comunità montane e non montane, si assiste ad un fenomeno diverso: l'abbandono dell'Istituto della delega. Scelta non traumatica dal momento che, di fatto, la Regione non aveva mai provveduto a rendere operativa la delega.

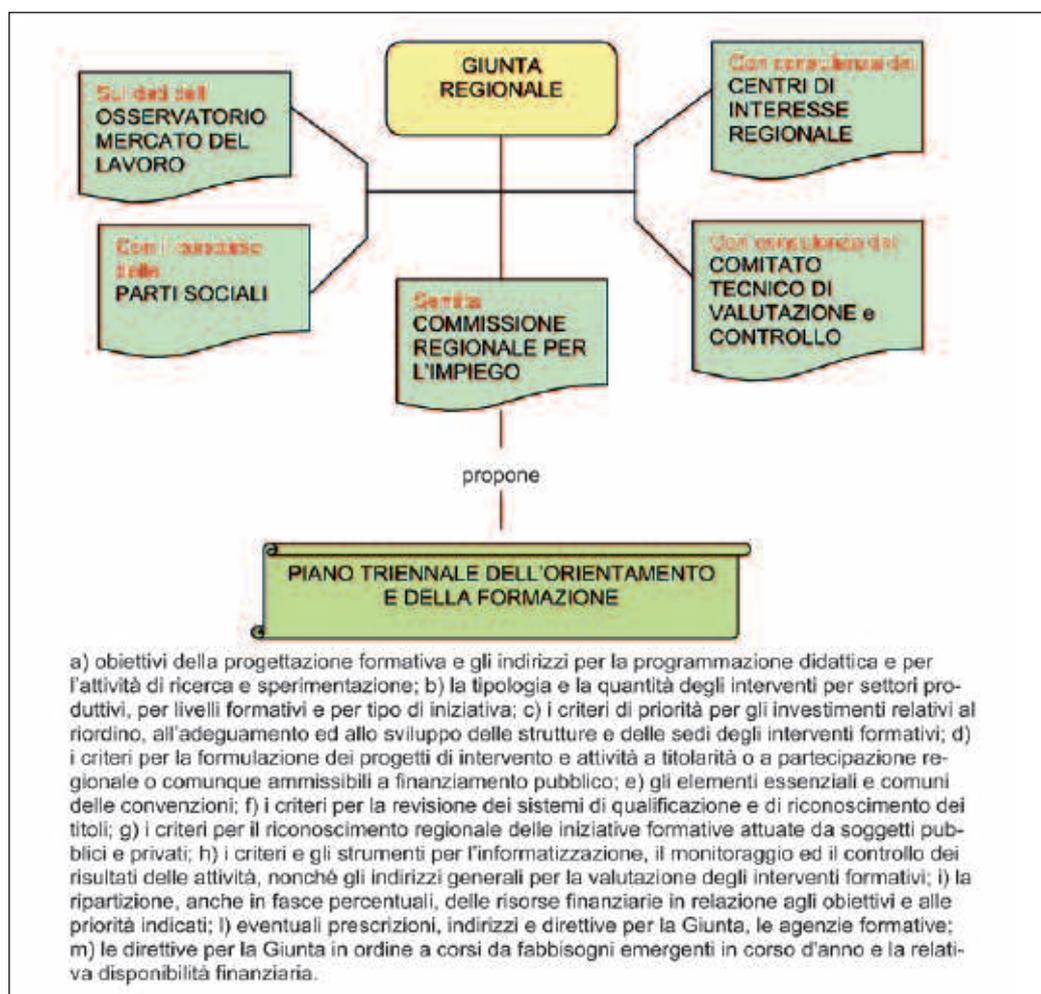
Se si vuole rintracciare un filo conduttore della nuova Legge la si può trovare nell'idea di rete. La Legge, infatti, insiste con particolare enfasi su "un sistema integrato", nel senso che viene valorizzata la partecipazione (scambio di informazioni e conoscenze ma anche di progettazione comune di interventi) delle organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro, delle amministrazioni del Sistema scolastico, delle Università, dei Centri di ricerca, degli attori della Formazione Professionale. Ma per far funzionare un sistema integrato dei soggetti attuatori, occorre un'azione di governo coordinata. Di qui l'esigenza di istituire o riorganizzare specifici "Organismi tecnici regionali": l'Osservatorio del Mercato del Lavoro, l'Ufficio regionale per la gestione amministrativa e contabile, il Comitato tecnico di valutazione e controllo (monitoraggio, valutazione ex ante, in itinere ed ex post, controlli di efficacia e di efficienza) e il Coordinamento regionale delle attività di Orientamento professionale (indirizzo e coordinamento dei centri pubblici di orientamento e di quelli organizzati da operatori e strutture private).

Il processo programmatico ha come output tre documenti: il Piano triennale, a carattere strategico, il Programma annuale a carattere attuativo e tra l'uno e l'altro il Capitolato d'onori, che sulla base del triennale detta procedure, modalità e offre strumenti per la pianificazione annuale e per la sua attuazione.

I contenuti del Piano triennale possono essere ricondotti a tre ambiti (cfr. Fig. n. 114):

- quello della programmazione delle attività (distribuzione della quantità e tipologia degli interventi e relative risorse finanziarie per settori produttivi);
- quello della definizione dei criteri (per gli investimenti in materia di adeguamento e sviluppo delle sedi operative di FP, per la revisione del sistema delle qualifiche e della certificazione, per il riconoscimento delle attività libere, per il monitoraggio e il controllo dei risultati delle attività, per la progettazione formativa e gli indirizzi per la programmazione didattica e per l'attività di ricerca e sperimentazione);
- quello delle prescrizioni indirizzi e direttive (in generale per la Giunta e le agenzie formative circa l'attuazione del Programma annuale, in particolare per la valutazione degli interventi formativi; per la struttura base della convenzione).

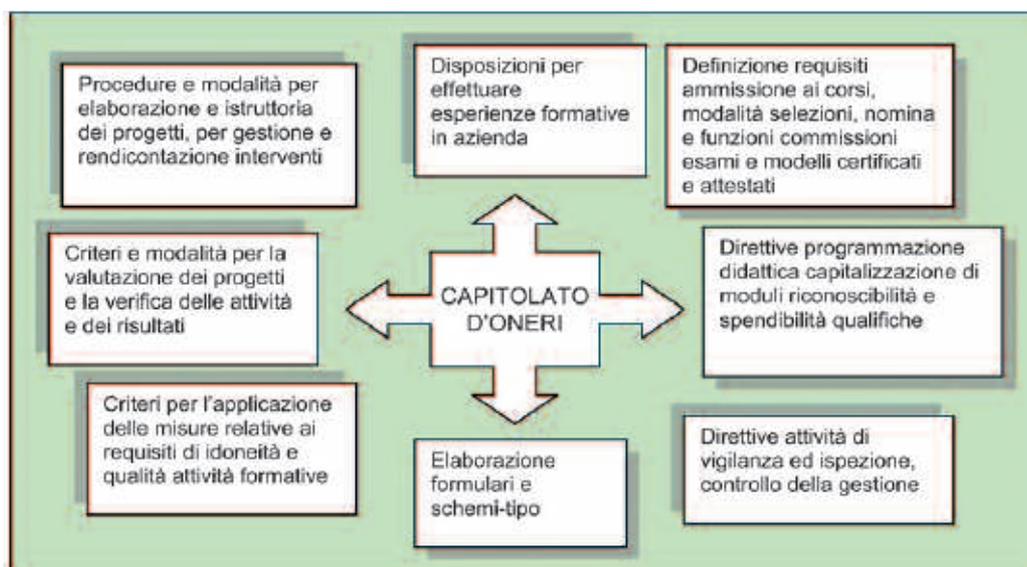
Figura n. 114 - *Processo programmatico triennale (L. R. n. 111/1995)*



Nell'iter per la formazione-autorizzazione del Piano vengono coinvolti una pluralità di soggetti, con ruoli e funzioni diverse: l'Osservatorio del Mercato del Lavoro fornisce i dati, i centri di interesse regionale e il comitato tecnico di valutazione offrono la loro consulenza, le parti sociali prestano il loro concorso e la Commissione regionale esprime pareri (ma il testo utilizza il mitico verbo del lessico normativo istituzionale "sentita").

La Giunta regionale contestualmente alla predisposizione della proposta di piano ed "al fine generale di informazione e garanzia dell'imparzialità e del buon andamento, omogeneità e trasparenza delle procedure di pianificazione annuale e di gestione attuativa dei piani", formula un Capitolato d'oneri e lo approva entro 30 gg. dall'approvazione del piano triennale. Il Capitolato contiene disposizioni e direttive per tutte le fasi del processo, dalla elaborazione e selezione dei progetti, fino alla definizione dei modelli di certificazione ed attestazioni (cfr. Fig. n. 115).

Figura n. 115 - *Contenuti del Capitolato d'oneri (L. R. n. 111/1995)*



La procedura che porta alla formazione del Piano annuale prevede come operazione iniziale la redazione dello *Schema di Piano annuale* da parte della Giunta, Schema di Piano che, in buona sostanza, specifica la ripartizione per obiettivi e assi prioritari di intervento delle risorse finanziarie, articolata secondo le varie tipologie. Su questa base le agenzie formative e gli altri soggetti interessati, presentano, entro luglio, alla Giunta regionale, i progetti di interventi formativi, per i quali è richiesto il finanziamento.

Entro il mese di settembre la Giunta approva il Piano annuale che contiene:

- a) i piani di dettaglio degli interventi promossi dalle Agenzie formative e dagli altri soggetti realizzatori;
- b) le attività promosse dalle imprese in favore dei propri dipendenti;

- c) l'indicazione dei progetti promossi dalla Regione;
- d) l'indicazione dei progetti relativi a programmi di interesse comunitario o nazionale.

Il Piano prevede anche il finanziamento da riservare ad appalto concorso, “*che non può essere comunque inferiore al 40% delle risorse disponibili, salvo gli obblighi derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria*”.

Poche le innovazioni rispetto alla legislazione delle altre Regioni e più che altro di carattere formale e linguistico per quanto riguarda i soggetti attuatori. La L. reg. n. 111/95 istituisce l'elenco ufficiale delle agenzie formative regionali. Con tale nome si connota qualsiasi struttura pubblica o privata organizzata sul territorio, destinata alla realizzazione delle iniziative di Formazione e Orientamento professionale e di quelle connesse. Sono considerate tali:

- a) i Centri regionali di Formazione Professionale;
- b) le strutture organizzate da: b1) amministrazioni, Enti e organismi pubblici o di diritto pubblico interno o internazionale con specifiche finalità di Formazione; b2) Enti, comunque denominati, costituiti anche congiuntamente da organizzazioni democratiche rappresentative a livello nazionale o regionale dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori o del movimento cooperativo; b3) Enti in qualsiasi forma costituiti da associazioni o fondazioni con finalità formative o sociali; b4) imprese e loro consorzi.

L'elenco ufficiale delle agenzie formative regionali è adottato per ciascun periodo di riferimento del piano triennale. Ai fini dell'iscrizione e del mantenimento nell'elenco ufficiale spetta al comitato tecnico di valutazione accertare la sussistenza dei requisiti e delle condizioni prescritti (cfr. Fig. n. 116). Per attività connesse agli interventi formativi e di orientamento, (studio, ricerca applicata, sperimentazione, documentazione, consulenza e assistenza tecnica) la n. 111/95 prevede una nuova figura: i *Centri di interesse regionale*, “organismi specializzati in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo”. Nei Centri di interesse regionale deve essere garantito l'apporto integrato di tre componenti: a) almeno un'agenzia formativa con esperienza nella specializzazione di riferimento; b) almeno un'università, o ente di ricerca di interesse nazionale con sede nella Regione; c) almeno un'impresa o una struttura associativa di imprese afferenti alla specializzazione di riferimento.

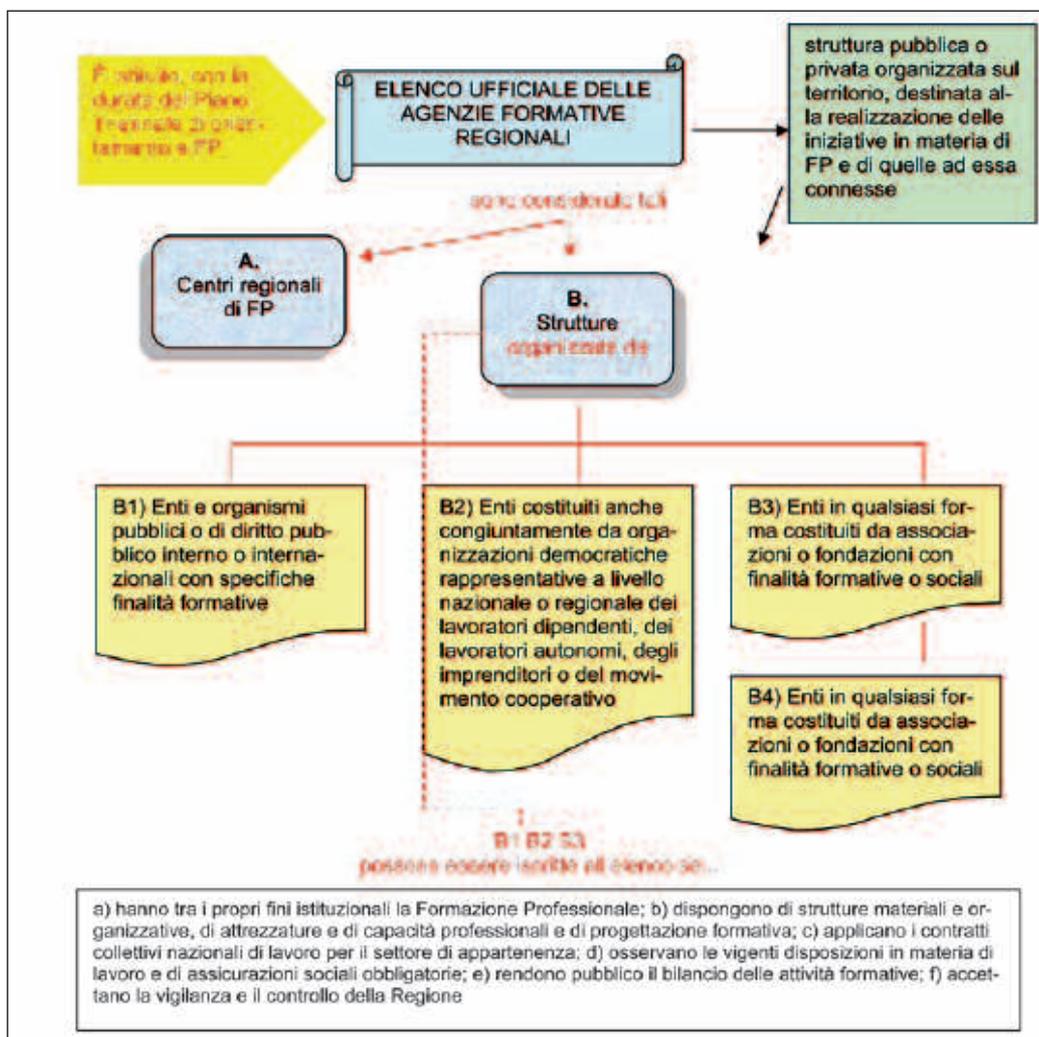
Ma la L. n. 111/95 non è l'unica Legge che l'Abruzzo emana tra il 1990 e il 1997. La più importante, ma non l'unica. Vanno, infatti, menzionate:

- la n. 94/90⁶⁶ che dà vita, presso il CRFP di Sulmona, ad una Scuola per le professioni di montagna;

⁶⁶ L. reg. n. 94 del 06 giugno 1990 *Istituzione della scuola per le professioni della montagna, presso il Centro Regionale di Formazione Professionale di Sulmona* in B.U.R. ABRUZZO, 27 dicembre 1990 n. 19.

- la n. 96/90⁶⁹⁷, la n. 20/93⁶⁹⁸, la n. 2/95⁶⁹⁹ e 47/97⁷⁰⁰ che prorogano alcune norme di leggi precedenti che consentivano l'utilizzazione di personale in quiescenza per la revisione dei rendiconti arretrati e per le commissioni di esame;

Figura n. 116 - Sedi e soggetti di attuazione (L. R. n. 111/1995)



⁶⁹⁷ L. reg. n. 96 del 18 dicembre 1990 *Proroga delle disposizioni di cui alle Leggi regionali 28 Dicembre 1988, n. 101 e 7 Settembre 1988, n. 80, in materia di formazione professionale* in B.U.R. ABRUZZO, 27 dicembre 1990 n. 19.

⁶⁹⁸ L. reg. n. 20 del 02 giugno 1993 *Proroga e modificazione degli artt. 9, 10, 11 e 12 della legge regionale 28 dicembre 1988, n. 101 e successive, concernenti la formazione professionale* in B.U.R. ABRUZZO, 11 giugno 1993 n. 21.

⁶⁹⁹ L. reg. n. 2 del 17 gennaio 1995 *Proroga delle LL.RR. 28.12.1988, n. 101 e 2.6.1993, n. 20 concernenti la Formazione Professionale*.

⁷⁰⁰ L. reg. n. 47 del 23 maggio 1997 *Proroga della legge regionale 28 dicembre 1988, n.101 e successive modificazioni e proroghe concernenti la formazione professionale*.

- la n. 1/94⁷⁰¹ e la n. 74/94⁷⁰² a favore del Centro Internazionale di Addestramento Professionale nell'Industria (CIAPI) di Chieti-Pescara, di cui la Regione è socio di maggioranza; la prima autorizza a contrarre un mutuo decennale per il ripianamento della situazione debitoria; la seconda eroga un contributo per le spese correnti;
- la n. 54/95⁷⁰³ che autorizza il finanziamento (1.298 milioni di lire) di un programma straordinario triennale di Formazione Professionale nel Settore Artigianato a favore di giovani da avviare ad attività formative presso botteghe scuola della Regione;
- la L. reg. 101/92⁷⁰⁴, che eroga 915 milioni di lire agli Enti di Formazione per concorrere al ripianamento o alla riduzione delle passività dall'anno formativo 1982-1983, derivanti dai maggiori oneri sostenuti per la retribuzione del personale e relativi oneri riflessi, in conseguenza dei ritardati pagamenti da parte della Regione;
- la L. n. 26/94⁷⁰⁵ e la L. 107/96⁷⁰³ finalizzate alla tempestività nelle procedure di erogazione delle risorse finanziarie. La prima modifica una norma precedente portando al 100% invece che al 90% la copertura delle previsioni di spesa del personale mediante accredito da parte della Regione sul conto corrente bancario dell'istituto tesoriere intestato all'ente gestore ed utilizzato esclusivamente per le retribuzioni del personale e gli oneri riflessi. La seconda prevede delle anticipazioni per le spese del personale dipendente iscritto nell'Albo;
- la L. reg. n. 134/96⁷⁰⁷, che istituisce l'Osservatorio sul mercato del lavoro;
- la L. reg. n. 34/97⁷⁰⁸ e la L. reg. 139/97⁷⁰⁹ che prevedono misure per la riqualificazione la riconversione e la ricollocazione professionale degli operatori del Sistema formativo.

⁷⁰¹ L. reg. n. 1 del 04 gennaio 1994 *Interventi urgenti a favore del CIAPI di Chieti - Pescara* in B.U.R. ABRUZZO, 18 gennaio 1994 n. 2.

⁷⁰² L. reg. n. 74 del 2 novembre 1994 *Contributo alla Associazione CIAPI di Chieti - Pescara*.

⁷⁰³ L. reg. 19 aprile 1995, n. 54 *Intervento straordinario per la Formazione Professionale nel Settore Artigianato*.

⁷⁰⁴ L. reg. n. 101 del 28 dicembre 1992 *Rifinanziamento dell'art. 14 della LR 28-12-1988, n. 101, in materia di Formazione Professionale* in B.U.R. ABRUZZO, 29 dicembre 1992, n. 44

⁷⁰⁵ L. reg. n. 26 del 12 aprile 1994 *LR 12-1-1988, n. 6 "Norme in materia di erogazione dei fondi agli Enti di Formazione Professionale". Modifica dell'art. 2 lettera A* in B.U.R. ABRUZZO, 27 aprile 1994, n. 13.

⁷⁰⁶ L. reg. 29 ottobre 1996, n. 107 *Interventi urgenti in materia di formazione professionale*.

⁷⁰⁷ L. reg. 17 dicembre 1996, n. 134 *Norme sull'Osservatorio regionale del mercato del lavoro* in B.U.R. ABRUZZO, n. 24 del 23.12.1996.

⁷⁰⁸ L. reg. n. 34 del 9 aprile 1997 *Misure incentivanti la riqualificazione, la riconversione e la ricollocazione professionale degli operatori del sistema formativo e disciplina dell'Albo*.

⁷⁰⁹ L. reg. n. 139 del 17 dicembre 1997 *"Modifiche ed integrazioni alle LL.RR. 9.4.97, n. 34 e 22.4.97 n. 38"*. *"Misure incentivanti la riqualificazione, la riconversione e la ricollocazione professionale degli operatori del sistema formativo e disciplina dell'Albo"*.

Un'attenzione particolare merita l'ultimo gruppo di normative citate. Normative che, per "evitare che i processi di trasformazione e flessibilizzazione in atto nel sistema erogatore dell'offerta formativa si risolvano nella traumatica espulsione degli operatori dipendenti dagli enti" (art. 1, L. n. 34) si propongono due obiettivi per due tipologie di operatori: quelli che possono continuare a lavorare nel Sistema formativo e quelli invece per i quali non sussistano possibilità di permanervi. Per i primi si procede ad un riposizionamento degli operatori all'interno del comparto formativo: a) adeguandone le competenze mediante programmi di riqualificazione, riconversione ed aggiornamento professionale; programmi elaborati dagli Enti e autorizzati dal Piano annuale; b) applicando i meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro (part-time). Per la ricollocazione dei lavoratori "in esubero"⁷¹⁰ si prevedono dotazioni finanziarie: a) per la creazione di nuove imprese, in forma societaria o cooperativa⁷¹¹, che operino a) nell'indotto al sistema formativo⁷¹², a2) o in qualsiasi altro settore; b) per il reimpiego in attività autonome individuali⁷¹³; c) per sostenere programmi di lavoro socialmente utili.

Per quanto riguarda, invece, l'Osservatorio del Mercato del Lavoro, abbiamo già rilevato⁷¹⁴ che già dal 1982 con la L. reg. n. 74, l'Abruzzo si era dotato di questa struttura.

Cosa cambia con la legge n. 34 del 1997 che ha per titolo *Norme sull'Osservatorio del mercato del lavoro*? Non cambiano le finalità. In entrambe l'attività scientifica di raccolta, sistematizzazione, analisi e documentazione delle informazioni intende supportare la programmazione socioeconomica, la programmazione dell'orientamento e Formazione Professionale e le misure per la massima occupazione. Non cambiano, sostanzialmente, gli ambiti di indagine; anche se la Legge del 1982 usa espressioni

⁷¹⁰ Destinatari dei benefici previsti per le situazioni di cui a2) b) c) sono gli operatori degli enti e del CIAPI che versino nelle seguenti condizioni, intese cumulativamente: a) siano iscritti all'albo istituito b) siano destinatari di provvedimenti di licenziamento per riduzione di personale divenuti definitivi in data successiva al 1.1.1995; c) non maturino i requisiti di Legge per la corresponsione del trattamento di quiescenza entro 18 mesi successivi al licenziamento.

⁷¹¹ I contributi accordati non possono eccedere l'importo del contributo "de minimis", pari a 100.000 ECU nel triennio. Le agevolazioni consistono in: contributo a fondo perduto per spese di costituzione della società o cooperativa, per spese di impianto ed attrezzature, per spese di gestione relative al primo anno di attività; prestito quinquennale senza interessi fino a concorrenza dei 2/3 delle spese di investimento eccedenti il contributo a fondo perduto, fatto salvo il valore soglia del regime "de minimis".

⁷¹² Destinatari dei benefici sono gli operatori degli Enti e del CIAPI che versino nelle condizioni a) e c) della nota n. 646. La Regione finanzia progetti mirati alla realizzazione di piccole imprese a struttura collettiva interessate a rilevare porzioni di servizi di supporto alla formazione, consistenti nell'organizzazione di stages e tirocini pratici, di attività di orientamento, amministrative, operative in senso lato, comunque connesse alle necessità dell'ente. Il progetto, di durata almeno triennale, deve essere supportato da intese tra i lavoratori rappresentanti dalle OO.SS. del comparto e l'Ente di appartenenza. Una volta che la Regione abbia assicurato il finanziamento i lavoratori interessati rassegnano le dimissioni dal rapporto d'impiego con l'Ente.

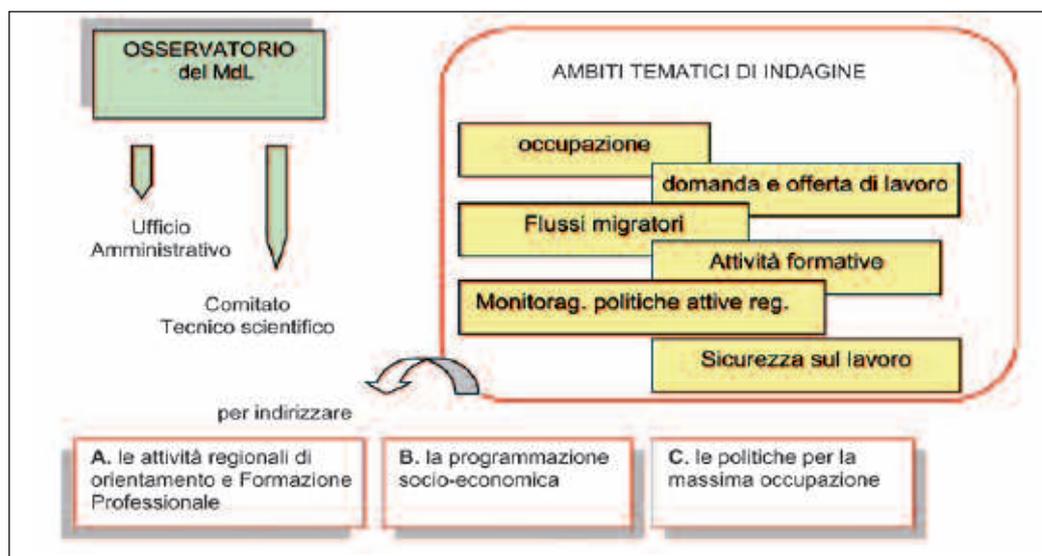
⁷¹³ A tal fine è corrisposto un incentivo non superiore a L. 60 milioni per spese di impianto, attrezzature, locazione della sede dell'attività.

⁷¹⁴ Cfr. vol. II, p. 131.

ni onnicomprensive, mentre quella del 1997 ne fa un elenco dettagliato. Naturalmente non cambiano nemmeno le modalità di lavoro che sono quelle tipiche della ricerca sociologica e documentale. Cambia, invece, la configurazione organizzativa.

Infatti, l'Osservatorio della Legge 74/82 era *“una unità operativa regionale flessibile, affidata alla direzione di un comitato intersettoriale formato dai Componenti la Giunta regionale preposti ai Settori Formazione Professionale, Programmazione e Lavoro e presieduto da quest'ultimo”*. Invece, l'Osservatorio della L. 34/97 è *“una struttura articolata risultante dal concorso di un apparato amministrativo⁷¹⁵, innestato sul Servizio lavoro ed emigrazione (n.d.r. del Settore formazione professionale, lavoro ed emigrazione), e di un comitato tecnico scientifico (n.d.r. 5 membri) composto da esperti altamente qualificati, esterni all'amministrazione regionale⁷¹⁶”*.

Figura n. 117 - *Struttura ambiti tematici e finalità dell'Osservatorio regionale del Mercato del Lavoro (L. reg. n. 34/97)*



⁷¹⁵ Art. 1 comma 3 “Il supporto amministrativo dell’O.R.M.L. ha natura giuridica ed organizzativa di Ufficio, cui è preposto un dirigente regionale; esso è articolato in due Unità Operative denominate rispettivamente: U.O. Assistenza tecnica; U.O. Segreteria amministrativo-contabile.

⁷¹⁶ Art. 3, comma 4 “Il comitato tecnico-scientifico si compone di 5 membri, tutti da individuare tra soggetti dotati di elevata qualificazione scientifica e professionale nei settori della ricerca di base ed applicata, nelle tecniche avanzate di elaborazione e diffusione dati, in possesso altresì di una documentabile conoscenza delle problematiche relative alla formazione professionale ed alle politiche attive del lavoro”. Comma 5. “Ai fini della costituzione del comitato, nel termine decadenziale di gg. 20 dalla richiesta del competente servizio regionale, ciascuno dei sott’elencati soggetti prospetta alla Giunta regionale tre nominativi in possesso di documentati requisiti coerenti con le indicazioni del comma precedente: Facoltà di Economia e Commercio della Università “D’Annunzio” di Chieti; Facoltà di Scienze Politiche della Università di Teramo; Agenzia regionale per l’impiego; Confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale; Confindustria, Confapi, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti, C.N.A., Lega delle Cooperative.

Inoltre, nella normativa del 1982 si prevedevano degli Osservatori territoriali, a livello comprensoriale e intercomprensoriale. Nella nuova normativa, invece, non ce n'è traccia.

Nelle more della ridefinizione delle piante organiche regionali, le risorse umane necessarie ad assicurare l'ordinario funzionamento dell'Ufficio possono essere reperite tra i dipendenti degli Enti di Formazione Professionale (a tempo indeterminato entro la data del 2.10.1985 e "già impegnati con esito soddisfacente" presso l'O.R.M.L.) mediante una convenzione con l'Ente di provenienza.

Nel Regolamento di attuazione della Legge 111/95 l'Abruzzo adotta il sistema classificatorio delle attività, con il titolo "aree di intervento", riprodotto nel Prospetto 57. Nella Tabella 69 viene riportato il numero dei corsi programmati, all'inizio e a metà decennio, 1990-91 e 1995-96, classificati secondo il sistema Isfol-Orfeo. Molte le sintonie tra le due classificazioni.

Prospetto n. 57 - Aree di intervento (Regolamento n. 12/95, art. 3)

- | |
|--|
| <p>a) CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE FINALIZZATI AL PRIMO INSERIMENTO E/O AL REINSERIMENTO AL LAVORO, mediante l'acquisizione di una qualifica, di una professionalità o di una specializzazione e diretti a coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico o che ne siano stati prosciolti in relazione all'età;</p> <p>b) CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE SUPERIORE diretti a coloro che possiedono un titolo di studio di Scuola Secondaria o equipollente o diploma di laurea e finalizzati all'aggiornamento e alla formazione permanente;</p> <p>c) CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE CONNESSI ALLA MODALITÀ DEL LAVORO e finalizzati alla conservazione del posto di lavoro all'interno dell'azienda in fase di riconversione o ristrutturazione, all'acquisizione di contenuti professionali ulteriori o di nuove qualifiche a seguito di mobilità professionale all'interno dell'azienda per effetto di innovazione tecnologica, al trasferimento a nuovo posto di lavoro;</p> <p>d) CORSI DI FORMAZIONE E QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE PER L'INSERIMENTO NELLE ATTIVITÀ LAVORATIVE AUTONOME nonché corsi di Formazione ricorrente concernenti l'aggiornamento, il perfezionamento e l'adeguamento tecnico-culturale diretti a imprenditori e operatori nei vari settori economici e finalizzati al conseguimento di particolari patenti di mestiere o di autorizzazione all'esercizio di attività imprenditoriale o artigiana;</p> <p>e) CORSI DI FORMAZIONE DIRETTI A CREARE IL SUPPORTO FORMATIVO PER NUOVE OPPORTUNITÀ OCCUPAZIONALI, NONCHÉ PROPEDEUTICI A CONCORSI E PROVE D'ESAME finalizzati a possibilità di prima o nuova occupazione sia nel campo del lavoro dipendente che autonomo;</p> <p>f) ALTRE TIPOLOGIE DI INTERVENTI E ATTIVITÀ FORMATIVE contemplate nei piani della Formazione Professionale, nei Quadri Comunitari di Sostegno e nel documento unico di programmazione.</p> |
|--|

Fonte: Deliberazione CR. REGOLAMENTO 7 novembre 1995, n. 12/95⁷¹⁷

Nel 1995-96 sono stati programmati 154 interventi in meno rispetto all'inizio del decennio. I decrementi sono generalizzati, nel senso che investono tutti i macrosettori. Infatti l'Agricoltura perde 35 interventi (soprattutto sul versante delle attività destinate agli adulti, -38) e l'Industria e l'Artigianato rispettivamente 67 e 35 (a causa di un vistoso collasso della prima qualificazione con -75 e -55). Nella diminuzione dei corsi nel Terziario influiscono in maniera decisiva i corsi speciali che passano da 66 a 0.

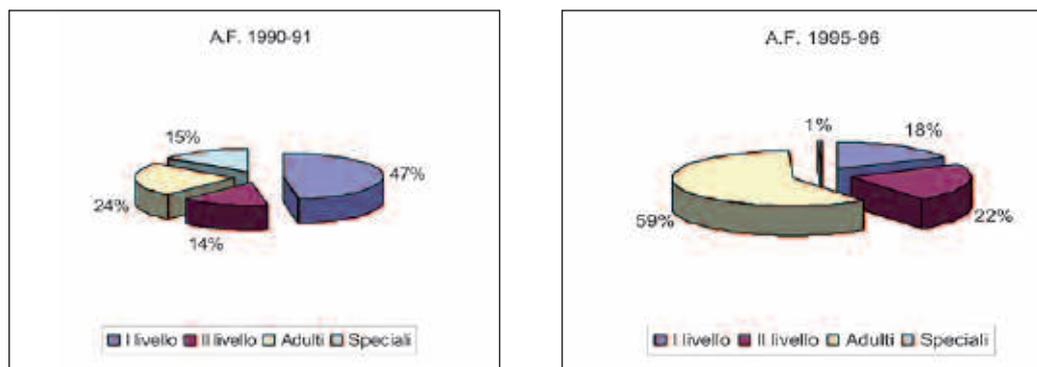
Tra i due anni di riferimento si assiste anche a delle variazioni molto consistenti nel peso delle diverse tipologie formative.

⁷¹⁷ *Regolamento di attuazione della legge regionale sulla formazione professionale del 17 maggio 1995, n. 111*, in B.U.R. ABRUZZO, n. 30 gennaio 1996, n. Speciale.

Tabella n. 69 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-----------|--------------------|-----------|------------|------------|----------------|----------|------------|------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 0 | 1 | 5 | 7 | 64 | 26 | 0 | 0 | 69 | 34 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 115 | 40 | 17 | 16 | 27 | 74 | 10 | 2 | 199 | 132 |
| Industria estrattiva | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 61 | 16 | 6 | 9 | 6 | 54 | 3 | 0 | 76 | 79 |
| Elettricità elettronica | 47 | 9 | 4 | 1 | 8 | 7 | 3 | 0 | 62 | 17 |
| Chimica | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 2 |
| Edilizia | 2 | 0 | 5 | 3 | 7 | 6 | 0 | 0 | 14 | 9 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 4 | 1 | 0 | 2 | 8 |
| Alimentare | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Tessile | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Abbigliam. calzature | 25 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 26 | 1 |
| Artigianato artistico | 4 | 11 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 2 | 9 | 13 |
| TERZIARIO | 104 | 23 | 52 | 59 | 32 | 108 | 66 | 0 | 254 | 199 |
| Acconciatura estetica | 19 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 24 | 3 |
| Turismo | 1 | 0 | 2 | 8 | 1 | 1 | 2 | 0 | 6 | 11 |
| Spettacolo | 0 | 7 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| Lavori ufficio | 10 | 0 | 7 | 33 | 3 | 79 | 5 | 0 | 55 | 121 |
| Ristorazione | 10 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 14 | 0 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 2 | 2 | 3 | 6 | 0 | 0 | 5 | 8 |
| Distribuzione comm. | 7 | 5 | 0 | 0 | 1 | 0 | 14 | 0 | 22 | 5 |
| Ecologia e ambiente | 3 | 0 | 12 | 6 | 6 | 15 | 0 | 0 | 21 | 21 |
| Informatica | 19 | 0 | 17 | 6 | 4 | 5 | 3 | 0 | 13 | 11 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 |
| Servizi socio-educat. | 1 | 8 | 2 | 1 | 2 | 1 | 13 | 0 | 18 | 10 |
| Varie | 1 | 0 | 4 | 0 | 6 | 6 | 24 | 0 | 35 | 6 |
| TOTALE GENERALE | 246 | 64 | 74 | 82 | 123 | 217 | 76 | 2 | 519 | 365 |

Grafico n. 110 - Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96



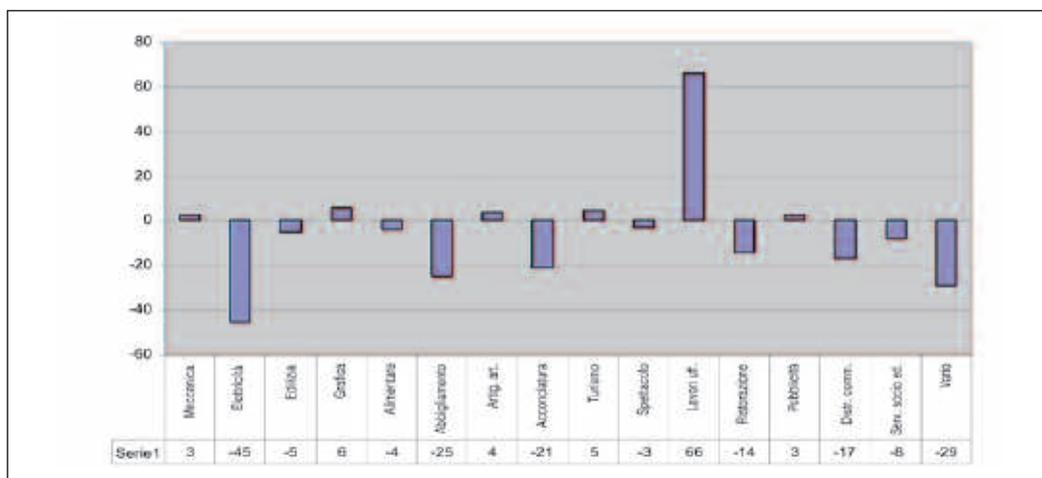
Si consideri che il primo livello, che faceva registrare il 47,4% (mentre il dato nazionale si fermava al 37%), precipita, nell'a.f. 1995-96, al 17,5%, distante dalla media nazionale (34,6%) di circa 17 punti. In quell'anno dei 64 corsi di prima qualificazione 48 sono biennali e 16 annuali.

Il secondo livello, invece, da un iniziale 14,2% del 1990-91, inferiore alla media nazionale (16,3%) sale al 22,4% nella composizione percentuale Del 1995-96, aumentando anche rispetto al dato nazionale (12,8%). Da notare che nel 1995-96 tutti i corsi (82) di questa offerta formativa erano destinati solo a diplomati, ad esclusione di 3 interventi di integrazione Formazione Professionale - Scuola.

Sensibile l'aumento delle attività destinate ad utenze adulte (197 corsi per occupati e 20 per disoccupati) che fanno lievitare il peso percentuale dal 23,7% a quasi il 60% (59,4%)! L'azzeramento dei corsi speciali del terziario (corsi per agenti ed esercenti di commercio) comporta anche la quasi scomparsa di questa offerta formativa nel 1995-96, quando fa registrare un irrilevante 0,5%.

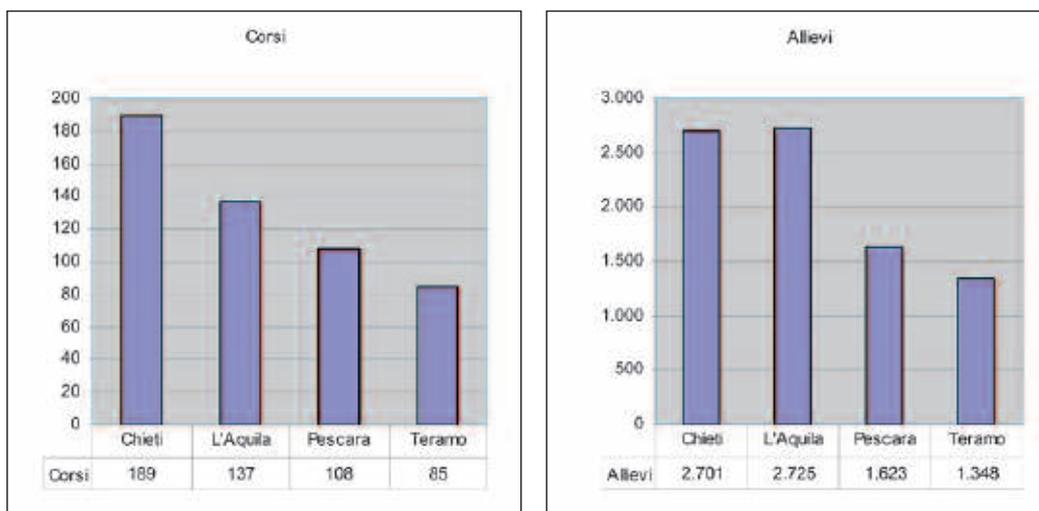
Quali sono i settori e le aree professionali che crescono o diminuiscono nei due anni assunti a riferimento? Dei 20 settori (più la categoria "varie") considerati nella Tabella 69, 15 subiscono delle perdite; tra questi 10 perdono più di due corsi (cfr. Graf. n. 111). In ordine decrescente registriamo le perdite consistenti dei settori *Elettricità-elettronico* (-45) *Abbigliamento* (-25) *Acconciatura* (-21) *Distribuzione commerciale* (-17) *Ristorazione* (-14). Perdite che si concentrano soprattutto nel primo livello ad esclusione della *Distribuzione commerciale* che flette nei corsi speciali. Gli altri settori o aree professionali che diminuiscono (*Edilizia*, *Alimentare*, *Grafica*, *Artigianato artistico*, *Spettacolo*, *Servizi socio educativi*) mantengono le perdite di interventi sotto le 10 unità (ma occorre anche tener presente il dato del 1990-91, talora, come per esempio nel caso dell'*Alimentare* e dello *Spettacolo*, molto basso, per cui una diminuzione corrisponde ad un dimezzamento o ad un azzeramento). In territorio positivo spicca il valore dell'area professionale *Lavori d'ufficio* che balza da un iniziale 55 corsi a 121. Gli altri settori (*Meccanica*, *Grafica*, *Artigianato Artistico*, *Turismo*, *Attività Promozionali e Pubblicità*) fanno registrare incrementi molto contenuti.

Grafico n. 111 - Evoluzioni quantitative dei settori e aree professionali tra il 1990-91 e il 1995-96



Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 6.708; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva, cioè gli inoccupati, e quanti avevano perso un'occupazione, cioè i disoccupati, erano 2.955.

Grafico n. 112 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91



Gli allievi del 1990-91, 7.947, rappresentano l'1,0% della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualifica, 3.800, rappresentano il 7,2% della leva dei 14-16enni⁷¹⁸.

La distribuzione dei corsi per Provincia riflette sostanzialmente la classifica per numero di abitanti di ciascuna che vede al primo posto Chieti, seguite da L'Aquila, Pescara e Teramo.

Nell'anno formativo 1990-91 sono state utilizzate 158 sedi: 110 solo occasionalmente dedicate alla Formazione e 48 strutture esclusivamente utilizzate per la Formazione Professionale⁷¹⁹ (cfr. Tab. n. 70). Il rapporto tra sedi occasionali e CFP, che indica il grado di strutturazione del Sistema formativo, è di 30 a 70. Mentre il rapporto tra gli 11 CFP pubblici (10 Centri regionali che rappresentano la gestione diretta e 1 di un Ente pubblico) e i 37 di Enti di Formazione o soggetti privati è di 23 a 77. L'indagine Isfol sulla distribuzione dei CFP, relativa all'a.f. 1992-93⁷²⁰, censisce 49 CFP, di cui 8 direttamente gestiti dalla Regione (Avezzano, Tagliacozzo,

⁷¹⁸ La popolazione attiva ammontava a 785.194; i 14-16enni a 52.494. Cfr. Geo-demo ista.it *Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991*.

⁷¹⁹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

⁷²⁰ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

Tabella n. 70 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 10 | 4 | 0 | 0 | 14 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 38 | 106 | 0 | 0 | 144 |
| - enti pubblici | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| - enti privati | 37 | 106 | 0 | 0 | 143 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 48 | 110 | 0 | 0 | 158 |

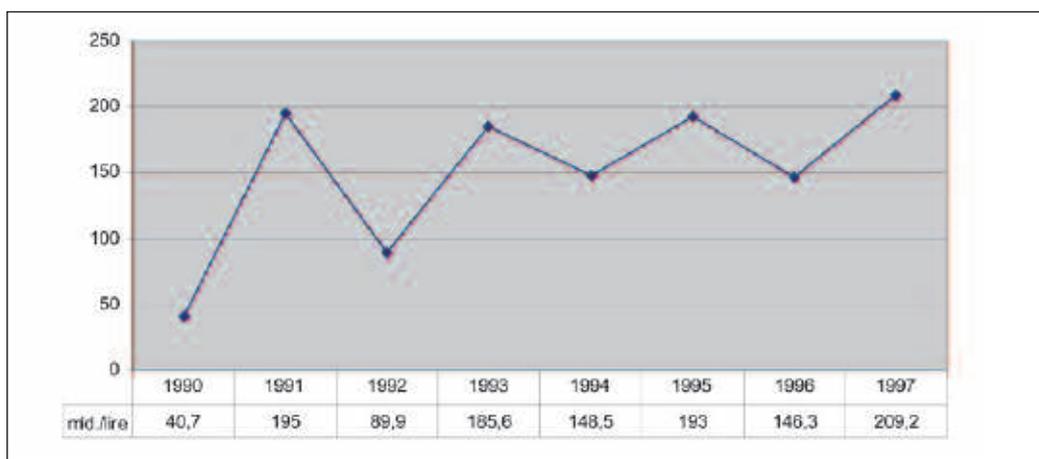
L'Aquila, Sulmona, Francavilla, Montesilvano, Pescara, Teramo). Nell'area convenzionata, l'Ente con il maggior numero di CFP è l'ENAP con 10 CFP (Civitella Roveto, Carsoli, Pescina, Sulmona, Lanciano, Chieti, Pescara, Torre de' Passeri, Roseto, Atri) che strappa il primato all'ENAIP delle ACLI con 9 (L'Aquila, Lanciano, Ortona, Sulmona, Chieti, Pescara (2), Teramo e Alba Adriatica). Posto di rilievo ha lo IAL della CISL con 5 sedi (Giulianova, S. Egidio, Teramo Pescara (2)). Meno rilevante la presenza dell'altro Ente sindacale, l'ENFAP della UIL che opera in tre sedi (Lanciano, Teramo, Torricella). Nell'area d'ispirazione cattolica rileviamo queste presenze: CNOS dei Salesiani (L'Aquila, Vasto, Ortona), CIOFS delle Salesiane (L'Aquila e Catignano), l'Opera Juventutis (Pescara e Chieti)⁷²¹, l'Istituto Padre Kolbe (Vasto)⁷²² l'A.F.G.P., Associazione Formazione Giovanni Piamarta emanazione della Congregazione "Sacra Famiglia di Nazareth" (Roseto degli Abruzzi), l'ENDO degli orionini. Chiude l'elenco degli Enti il CNIPA, Consorzio Nazionale Istruzione Professionale Artigiana (Castiglione Messer Marino e Vasto) e il CIAPI, Centro Interaziendale Addestramento Professionale Integrato (Chieti scalo). La media regionale del rapporto CFP/corsi si attesta sull'7,1% (9,0% area pubblica e 6,5% area convenzionata privata). Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 113. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1990 (40,7) e quelli più alti sono quelli del 1997 (209,2 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 151 miliardi. La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con l'85,8% (media italiana 77,1%) si colloca all'ottava posizione. Dal bilancio consuntivo del 1995 si ri-

⁷²¹ È un Ente morale con personalità giuridica fondato dal Vescovo di Penne - Pescara Mons. Antonio Jannucci. Negli Anni '80 si è specializzato nella formazione dei portatori di handicap per facilitarne l'inserimento nel mercato del lavoro nei diversi settori dell'artigianato artistico, dell'ecologia-verde, dell'editoria.

⁷²² Il CFP Padre Massimiliano Kolbe "Ente per la Formazione e l'Addestramento Professionale" opera nel campo della Formazione Professionale dal 1982. In Abruzzo l'Ente si caratterizza per una consolidata esperienza formativa per giovani portatori di handicap, avendo alle spalle l'Istituto S. Francesco d'Assisi ed annessa Casa di Cura e Riabilitazione Psichiatrica e una Cooperativa Lavoro attiva anche nel settore agricolo e artigianale.

cava che la spesa della FP per abitante è pari a 164.991 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 95.826. Nel primo caso il valore abruzzese supera di molto quello nazionale (93.951 lire), nel secondo invece (media nazionale 99.534) è più basso. Il peso della spesa per la FP rispetto alla spesa totale della Regione è di 2,62%, un dato che la colloca dietro solo alla Basilicata e Sicilia.

Grafico n. 113 *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)*



8.16. Regione Molise



Nel 1995 il Molise vara la L. reg. n. 10/1995 *Nuovo ordinamento della formazione professionale*⁷²³ che abroga e sostituisce la normativa emanata 12 anni prima, la n. 3/1985 *Disciplina della formazione professionale nel Molise*.

La nuova normativa del Molise è una Legge di “seconda generazione”. Come le altre che sono collocabili in questa categoria, la n. 10/95 non si limita solo a regolamentare la Formazione Professionale, ma amplia il suo spettro normativo anche all’orientamento professionale, all’osservazione del mercato del lavoro e alle misure per l’occupazione e l’imprenditorialità.

Naturalmente la prospettiva non è quella di una regolamentazione dei segmenti della politica attiva del lavoro in un unico contenitore normativo, ma una legislazione in un’ottica di sistema che tratti, cioè, ognuno di questi segmenti come interrelato ed interagente con gli altri.

Per questo la Legge molisana tende ad assicurare l’unitarietà delle politiche attive del lavoro in un unico processo e in un unico documento programmatico: il *Piano triennale delle politiche attive del lavoro*.

Il piano triennale contiene: a) un’analisi dello stato e delle tendenze del mercato del lavoro regionale e delle misure pubbliche con impatto sulla struttura occupazionale; b) la determinazione delle priorità espresse in progetti-obiettivi relativi a ciascuna delle tre politiche menzionate e dell’osservazione del mercato del lavoro; c) la determinazione di interventi per l’adeguamento e/o l’acquisizione di strutture, arredi, attrezzature; d) l’individuazione delle risorse professionali da utilizzare e gli eventuali fabbisogni formativi da soddisfare; e) la previsione di spesa per ciascun progetto-obiettivo e le relative fonti di finanziamento (cfr. Fig. n. 118).

Da un punto di vista procedurale la predisposizione della proposta di piano triennale spetta all’Assessorato al lavoro e alla Formazione Professionale, dopo aver consultato le forze sociali ed imprenditoriali e dopo aver acquisito proposte e pareri delle Province, in qualità di soggetti delegati.

Al termine di ogni triennio la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, con la nuova proposta di piano, una relazione sui risultati di quello precedente.

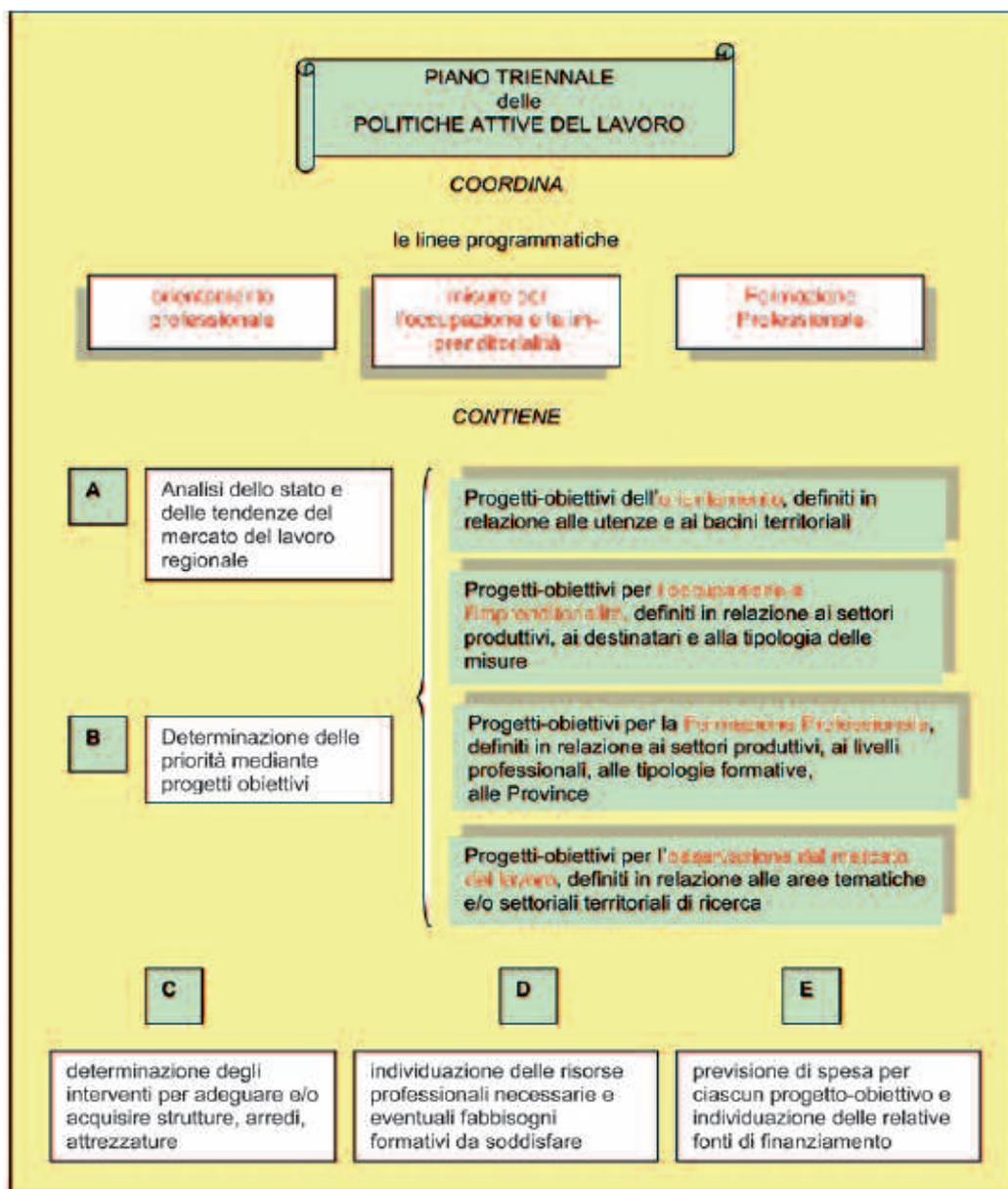
Particolarmente dettagliate risultano le procedure per la pianificazione annuale delle attività: il processo inizia con l’emanazione di direttive sugli obiettivi (ripartizioni finanziarie per settori/aree produttive, per tipologie formative, per Provincia) e sulle modalità con le quali gli interventi formativi devono essere progettati, proposti ed attuati. Segue la proposta delle iniziative da parte dei soggetti attuatori mediante progetti, elaborati su formulari predefiniti dalla Regione, e la loro valutazione per accertarne la rispondenza agli obiettivi programmatici e alle specifiche esigenze socioeconomiche territoriali, l’adeguatezza e fattibilità tecnica; la conformità alle di-

⁷²³ Pubblicata in B.U.R. MOLISE, del 01/04/95 n. 7.

rettive regionali e la congruità dei costi previsti. Le risultanze di tale processo valutativo costituiranno il Programma annuale.

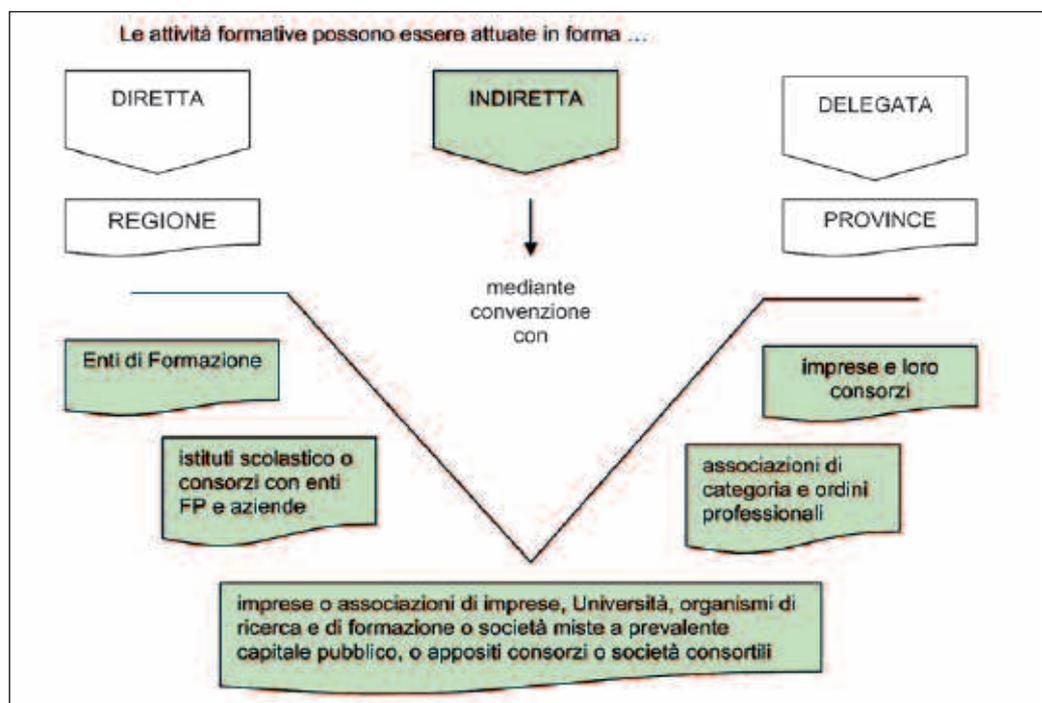
Per quanto riguarda i soggetti gestionali la L. n. 10/95 inserisce in un paradigma consolidato (gestione diretta, delegata, indiretta) anche delle innovazioni. Oltre ai soggetti “tradizionali” (Regione, Province, Enti, imprese e loro consorzi) la Legge include tra i soggetti attuatori anche le associazioni di categoria e gli ordini professionali per i propri associati.

Figura n. 118 - *Contenuti del Piano triennale (L. reg. n. 10/95)*



Per l'acquisizione di competenze imprenditoriali e manageriali, di alte specializzazioni o di ruoli professionali avanzati si può fare ricorso a imprese, Università, organismi di ricerca e di formazione, anche mediante la costituzione di appositi consorzi o società miste o società consortili. La Legge allarga ulteriormente il panel di soggetti attuatori includendo anche gli Istituti scolastici, da soli o in consorzio, o anche insieme ad Enti e aziende per azioni formative destinate agli alunni ancora inseriti nella Scuola media superiore o qualificati o diplomati.

Figura n. 119 - Soggetti attuatori (L. reg. n. 10/95)

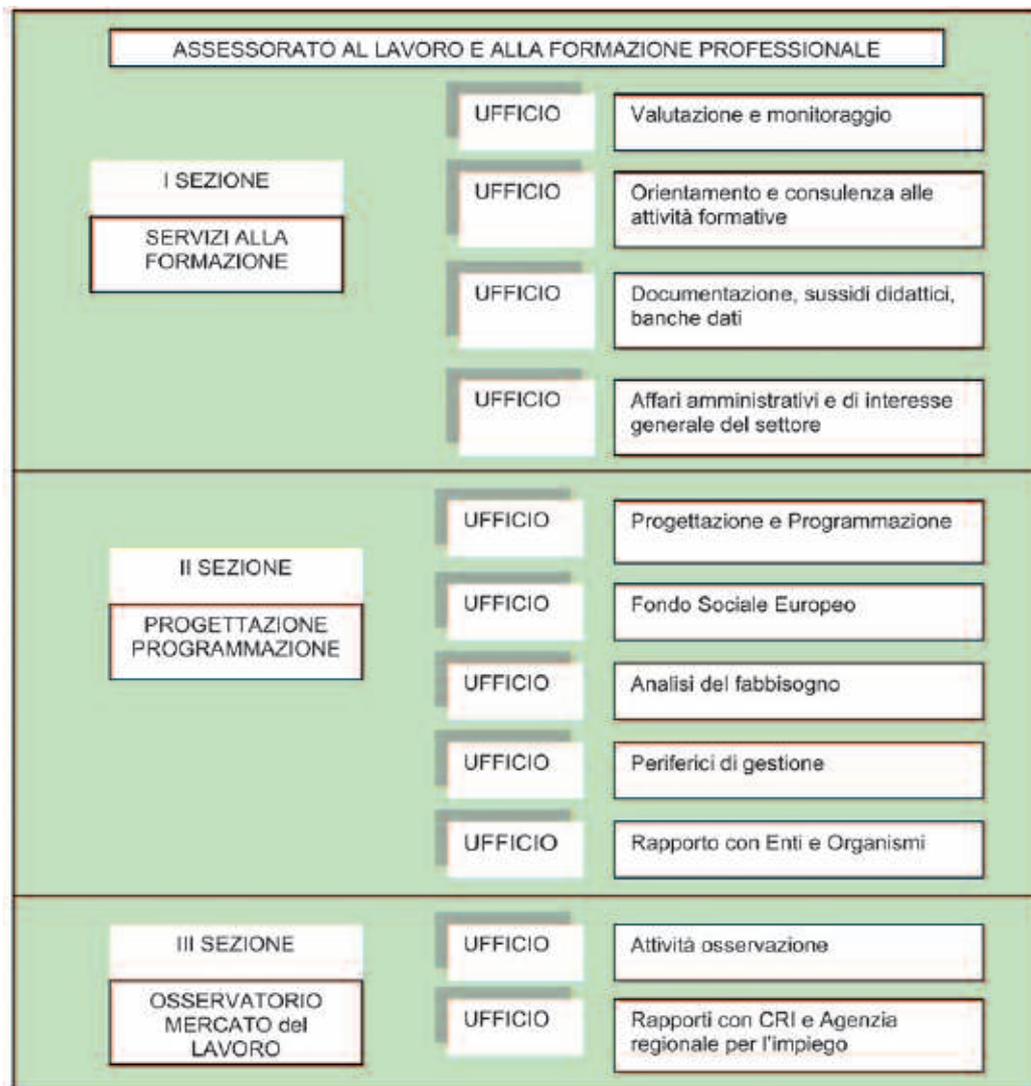


A supporto del processo programmatico opera l'Osservatorio del Mercato del Lavoro, costituito come sezione dell'Assessorato regionale alla Formazione

La n. 10/95, per la prima volta introduce l'Istituto della delega, affidandola alle due Province. In base a tale innovazione gli ambiti di competenza della Regione vengono così delimitati: oltre ai rapporti con autorità nazionali e internazionali, le spettano le funzioni relative alla programmazione, regolamentazione, indirizzo, coordinamento e valutazione, mentre alle Province sono riservate la gestione dei Centri di Formazione Professionale ex regionali, la vigilanza tecnica ed amministrativa sulle attività formative convenzionate, la nomina delle commissioni d'esame, la stipula e la revoca delle convenzioni con i soggetti attuatori. Secondo la cultura istituzionale del tempo alla Regione spettano le funzioni considerate strategiche, alla Provincia quelle di natura attuativa.

In relazione a questi mutamenti istituzionali la L. n. 10/95 provvede anche ad una diversa organizzazione degli Uffici dell'Assessorato alla Formazione Professionale (cfr. Fig. n. 120).

Figura n. 120 - Organizzazione degli uffici dell'Assessorato alla FP (L. reg. n. 10/95, all. A)



La L. reg. n. 10/95 assume il modello di CFP agenziale, cioè di una struttura che non si limita alla erogazione degli interventi formativi, ma è in grado anche di realizzare sperimentazioni didattiche, attività di Formazione a Distanza, servizi per l'Orientamento professionale e per l'osservazione di fenomeni attinenti al mercato del lavoro, attività di progettazione formativa e di informazione, assistenza e consulenza sulle politiche formative ed occupazionali anche delle piccole imprese. La

Legge, infine, prevede la costituzione di un consorzio aperto alla partecipazione delle Province e dei soggetti attuatori, per attività di studio ed erogazione di servizi nel campo delle politiche formative ed occupazionali. La quota di partecipazione della Regione non può essere inferiore al 51% del capitale iniziale.

Per la predisposizione del Piano di attività 1994 il Molise ha adottato per la prima volta sia il modello di programmazione per obiettivi sia la valutazione parametrata⁷²⁴, applicati non solo alle attività formative a carattere progettuale, ma anche al consolidato storico di formazione post-obbligo. Per l'occasione la Regione ha adottato un nuovo formulario per la presentazione dei progetti. Il nuovo formulario, che per alcune parti recepisce la versione lucana, rappresenta un superamento dei modelli abitualmente utilizzati dalle Regioni sia nella filosofia che nell'architettura:

- nella filosofia, giacché se il progetto rappresenta il disegno che verrà realizzato nella prassi formativa, esso deve essere compiutamente e dettagliatamente definito in tutte le sue parti affinché obiettivi, percorsi e mezzi siano chiari a chi eroga (soggetto gestore/docente) il servizio formativo, a chi questo è destinato (allievi) ed a chi ha il compito di monitorarlo e valutarlo sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza (la Regione);
- nell'architettura, perché si abbandona la fisionomia «amministrativa» dei formulari tradizionali per adottare una struttura complessa che renda ragione degli aspetti motivazionali, professionali, didattici, strumentali e finanziari implicati.

In particolare, il nuovo formulario si articola in alcune parti logicamente e sequenzialmente connesse:

- analisi del fabbisogno, volta ad esplicitare la rilevanza del problema che sta all'origine della richiesta di attivazione di un intervento formativo;
- analisi della professionalità, volta a definire, mediante l'individuazione dei compiti, le competenze che rappresentano l'ambito entro il quale verranno scelti gli obiettivi formativi;
- struttura del programma formativo, finalizzato alla elaborazione del percorso didattico ed articolato secondo l'ingegneria ciclico-modulare;
- condizione di fattibilità, finalizzata all'esplicitazione delle risorse logistiche, strutturali, dotazionali e umane necessarie per la realizzazione del progetto.

Per la valutazione è stata predisposta una griglia a maglie molto strette, che attribuisce un punteggio a ciascuna delle tante variabili (indicatori ed indici) che concorrono a definire la rilevanza, la rispondenza, la fattibilità formativa. L'applicazione del sistema di valutazione parametrata anche alle attività di prima qualificazione suscita più di una perplessità. Usare gli stessi strumenti di valutazione anche per la Formazione di base significa mettere sullo stesso piano un'attività a carattere ricorrente con una a carattere progettuale: è una contraddizione in termini.

⁷²⁴ Vedi la scheda della Regione Lazio.

Tabella n. 71 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 9 | 5 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 31 | 42 | 1 | 12 | 106 | 22 | 8 | 1 | 146 | 77 |
| Minerali non metalif. | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 4 | 3 | 0 | 5 | 42 | 7 | 3 | 0 | 49 | 15 |
| Elettricità elettronica | 4 | 7 | 0 | 1 | 7 | 4 | 0 | 0 | 11 | 12 |
| Chimica | 0 | 0 | 0 | 2 | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 | 2 |
| Edilizia | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 5 | 1 |
| Alimentare | 2 | 6 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 | 7 | 7 |
| Tessile | 1 | 11 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| Abbigliam. calzature | 13 | 13 | 0 | 2 | 24 | 6 | 1 | 0 | 38 | 21 |
| Artigianato artistico | 7 | 11 | 0 | 2 | 6 | 2 | 2 | 1 | 45 | 16 |
| TERZIARIO | 43 | 43 | 41 | 83 | 149 | 39 | 34 | 0 | 267 | 165 |
| Acconciatura estetica | 12 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 14 |
| Turismo | 0 | 0 | 7 | 13 | 4 | 5 | 0 | 0 | 11 | 18 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Lavori ufficio | 16 | 13 | 2 | 30 | 41 | 10 | 5 | 0 | 64 | 53 |
| Ristorazione | 5 | 9 | 0 | 0 | 6 | 1 | 1 | 0 | 12 | 10 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 0 | 6 | 8 | 1 | 0 | 0 | 8 | 7 |
| Distribuzione comm. | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 1 | 9 | 0 | 15 | 2 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 0 | 5 | 6 | 2 | 3 | 0 | 10 | 7 |
| Informatica | 2 | 3 | 26 | 18 | 21 | 8 | 5 | 0 | 54 | 29 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 3 | 3 | 3 | 7 | 21 | 11 | 0 | 0 | 27 | 21 |
| Varie | 5 | 1 | 1 | 0 | 23 | 0 | 11 | 0 | 40 | 1 |
| TOTALE GENERALE | 76 | 85 | 43 | 97 | 261 | 64 | 42 | 1 | 422 | 247 |

La Tabella 71 ci offre un confronto tra corsi programmati nel 1990-91⁷²⁵ e quelli del 1995-96⁷²⁶. Nella prima annualità gli interventi sono 422, nella seconda 247. Il decremento si spiega soprattutto con una flessione di tutti i macrosettori (Agricoltura -4, Industria e artigianato -69 e Terziario -102) a causa di una débacle dei corsi destinati ad adulti, che passano dai 201 dell'inizio del decennio ai 64 di metà decennio. Comunque la diminuzione è abbastanza generalizzata: su 24 settori/aree professionali presenti nella Tabella 71 ben 20 fanno registrare un decremento, talora molto contenuto (Minerali non metalliferi, Legno, Tessile, Attività promozionali e pubblicitarie), talora più marcato (Chimica, Edilizia, Turismo, Spettacolo, Ecologia, Beni culturali, Grafica, Ecologia ed ambiente, Cooperazione, Distribuzione com-

⁷²⁵ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 74.

⁷²⁶ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 71.

merciale), talora molto accentuato (Meccanica, Abbigliamento e calzature, Artigianato artistico, Distribuzione commerciale, Informatica e varie). L'unico valore positivo è quello del settore turistico (+7).

Tra i due anni di riferimento si assiste anche a delle variazioni molto consistenti nel peso delle diverse tipologie formative. Si assiste a dei veri smottamenti, dovuti al fatto che a metà decennio, in controtendenza rispetto alla dinamica nazionale, il numero di attività destinate agli adulti subisce un decremento notevole: da 261 corsi a 64.

Grafico n. 114 - Evoluzioni quantitative dei settori e aree professionali tra il 1990-91 e il 1995-96

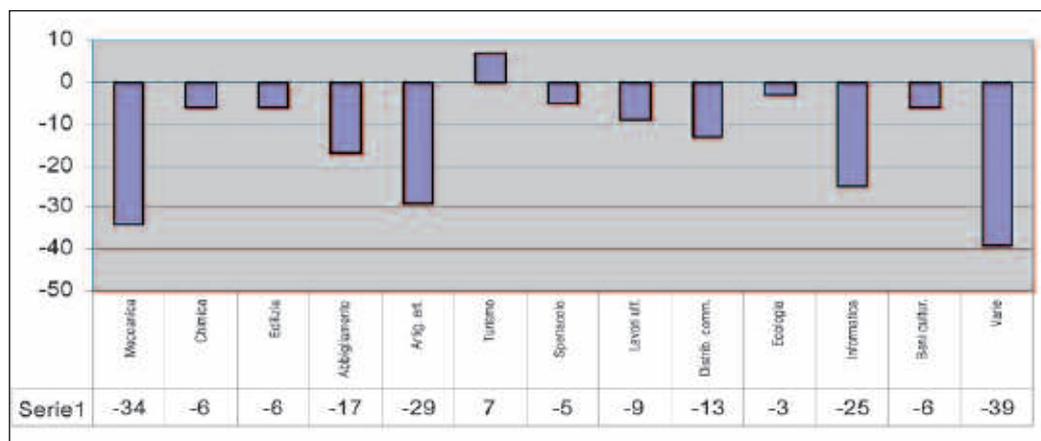
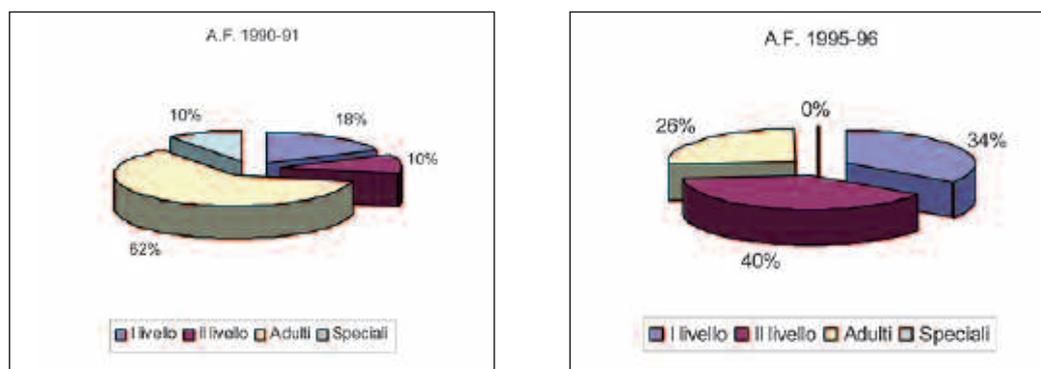


Grafico n. 115 - Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96



Si consideri che il primo livello, che faceva registrare il 18% (mentre il dato nazionale era del 37%), sale nell'a.f. 1995-96 al 34,4% eguagliando, sostanzialmente, la media nazionale (34,6%).

Il secondo livello, invece, da un iniziale 10,1% del 1990-91, inferiore alla media nazionale (16,3%) arriva al 39,3% nella composizione percentuale del 1995-96, aumentando a dismisura anche rispetto al dato nazionale (12,8%). Da notare che nel 1995-96 tutti i corsi (97) di questa offerta formativa erano destinati solo a diplomati. Molto sensibile la diminuzione delle attività destinate ad utenze adulte (19 corsi per disoccupati e 45 per occupati) che fanno precipitare il peso percentuale dal 61,8% al 25,9%! Ed è una diminuzione che tocca sia l'industria-artigianato (-84) sia il terziario (-110). Il quasi azzeramento dei corsi speciali comporta anche la riduzione del loro peso relativo nella composizione dell'offerta formativa molisana del 1995-96 ad un irrilevante 0,4% (un solo corso per categorie deboli). Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 3.904; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva (inoccupati), e quanti avevano perso un'occupazione (disoccupati), erano 2.510; ad inizio decennio, invece, erano 4.830 e rappresentavano il 2,3 % della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualificazione, 796, rappresentano il 7,9% della leva dei 14-16enni⁷²⁷. La distribuzione dei corsi per Provincia riflette sostanzialmente i rapporti tra le stesse per numero di abitanti. Nell'anno formativo 1992-93 sono state utilizzate 151 sedi (cfr. Tab. n. 72): 111 solo occasionalmente impiegate per attività formative e 40 strutture esclusivamente dedicate alla Formazione Professionale⁷²⁸.

Tabella n. 72 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1991-92⁷²⁹)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 2 | 10 | 0 | 0 | 12 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 38 | 101 | 0 | 0 | 139 |
| - enti pubblici | 3 | 7 | 0 | 0 | 10 |
| - enti privati | 35 | 94 | 0 | 0 | 129 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Totale | 40 | 111 | 0 | 3 | 154 |

Di queste, 3 sono Istituti scolastici, 2 sono Centri di Formazione Professionale regionali e 35 CFP di Enti. Tra questi il primato spetta allo IAL della CISL con 7 sedi (Campobasso, Larino, Termoli, Busso, Riccia, S. Agapito, Venafro), seguito

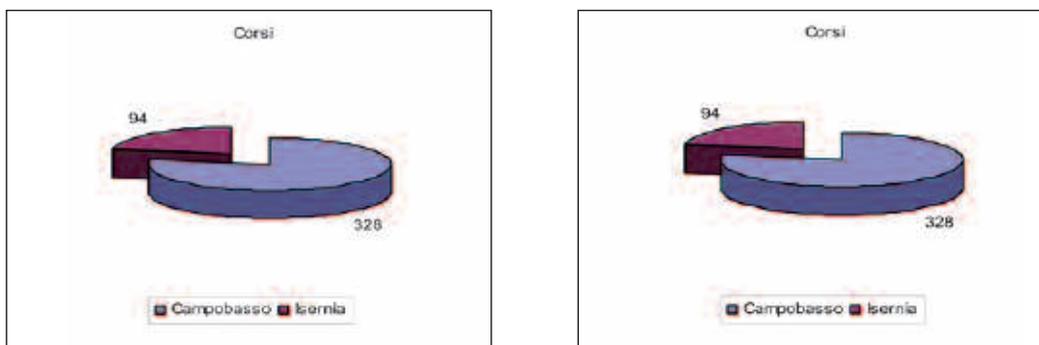
⁷²⁷ La popolazione attiva ammontava a 204.293; i 14-16enni a 10.044. Cfr. Geo-demo ista.it *Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991*.

⁷²⁸ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

⁷²⁹ Diversamente da quanto fatto finora con altre Regioni, assumiamo i dati del 1991-92 (SISTAN-ISFOL, a cura di GHERGO F. e RUBERTO A., *Statistiche della formazione professionale Attività programmate nel 1991-92*, p. 77); perché quelli del 1990-91 contengono dei refusi che li rendono non utilizzabili. Cfr. ISFOL, a cura di GHERGO F. e RUBERTO A., *Statistiche della formazione professionale 1992-93*, op. cit., p. 162.

dall'ENFAP della UIL con 6 (Trivento, Campobasso, Termoli, Larino, Agnone, Isernia) e l'ENAIIP delle ACLI con 4 (Campobasso, Trivento, Termoli, Isernia). Altri Enti presenti con loro strutture e che hanno una diffusione multi regionale sono l'ANAPIA (Campobasso) e lo IAROS (Campobasso). Lungo è l'elenco di Enti solo a carattere locale: INTERHOTEL (Campobasso e Termoli), FOMEA (Campobasso e Termoli), CENTRO STUDI (Campobasso e Isernia), ENIFORM (Campobasso), Magistero sperimentale del Molise, Iniziative turistiche Molisane (Campitello Matese). Il rapporto tra sedi occasionali e CFP, che indica il grado di strutturazione del Sistema formativo, è di 26,0 a 74. Mentre il rapporto tra le 5 strutture pubbliche e i 35 CFP di soggetti privati è di 12,5 a 87,5%.

Grafico n. 116 - *Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91*



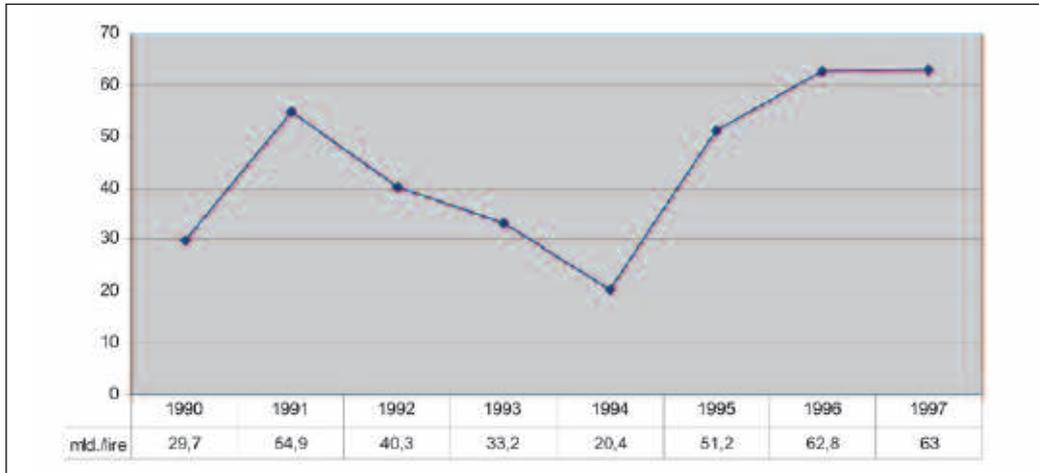
La media di corsi per ogni CFP è pari a 5,6. Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 117. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1994 (20,4 miliardi) e quelli più alti sono quelli del 1997 (63 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 44 miliardi.

La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con l'85,8% (media italiana 77,1%) si colloca all'ottava posizione.

Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 173.657 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 146.435. In entrambi i casi i valori molisani superano la media nazionale (rispettivamente di 93.951 e 99.534 lire) e posizionano la Regione al quinto e al settimo posto tra le Regioni con una maggiore spesa rispetto agli abitanti e rispetto alla forza lavoro.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 1,88 %, un dato che la colloca dietro a Basilicata, Valle d'Aosta e le due Province Autonome.

Grafico n. 117 - *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)*



8.17. Regione Campania



Abbiamo raccontato nel volume II l'evento che ha caratterizzato profondamente il Sistema formativo campano: la regionalizzazione di 3.780 operatori dei CFP dei Comuni, Comunità montane ed Enti di Formazione Professionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato alla data del 29 settembre 1984, che venivano inseriti "in un ruolo speciale della Giunta regionale ad esaurimento". Il processo era stato messo in moto da una Legge del luglio di quell'anno, la n. 32/84, che destinava questo personale:

- alle attività corsuali dei Centri Regionali di Formazione Professionale,
- alle attività di ricerca-sperimentazione-diffusione dei Centri Pilota,
- alle attività di ricerca-informazione-consulenza dei Centri di orientamento (62, uno per ogni distretto scolastico),
- e alle attività di raccolta sistematizzazione e analisi di dati da parte degli Osservatori territoriali sul mercato del lavoro.

Naturalmente il personale prima di essere utilizzato in tali mansioni usufruiva di un periodo di aggiornamento (per il quale era previsto un impegno finanziario di circa 21 miliardi e 500 milioni).

Disegno ineccepibile sulla carta. In realtà era un'operazione destinata al fallimento, per una convergenza di cause.

Primo: erano sbagliate le motivazioni reali (non quelle dichiarate): garantire l'occupazione degli operatori mediante la loro pubblicizzazione. La preoccupazione prima non era quella di avviare servizi (di orientamento, di osservazione del mercato del lavoro, di sperimentazione didattica) di cui c'era una grande necessità o di una riqualificazione del settore, di cui si avvertiva un vero bisogno, ma di mettere al sicuro con un contratto pubblico più di tre mila persone!

Secondo: non erano sufficienti dei (breve) percorsi di aggiornamento per mettere il personale, peraltro con bassi livelli di scolarità complessiva (solo il 6,8% era laureato), in condizione di lavorare per compiti specialistici e che esigevano specifiche competenze disciplinari.

Terzo: per avere un qualche successo le operazioni previste dovevano avere una tempistica e una sincronia precise (istituzione per via legislativa dei nuovi servizi, realizzazione dei servizi, aggiornamento degli operatori, prove concorsuali e assegnazione del personale alle nuove funzioni). Le operazioni, invece, si sono accavallate e tutto è andato avanti in una grande confusione.

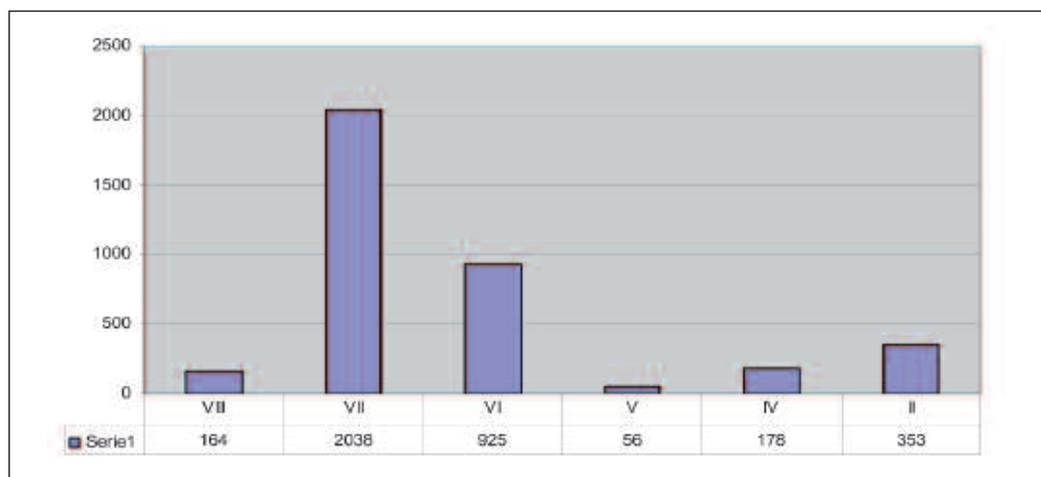
Nel periodo preso in esame da questo volume la Campania emana una sola Legge: la n. 14/91⁷³⁰ che modifica la n. 32 di sette anni prima.

⁷³⁰ L. reg. n. 14 del 18/07/1991 *Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 9 luglio 1984, n. 32 concernente: Istituzione del ruolo speciale della Giunta Regionale ad esaurimento del Personale della Formazione professionale*, in B.U.R. CAMPANIA, n. 2 del 22/07/1991.

Non si tratta di una Legge che corregge solo in alcuni punti la normativa precedente ma ne sovverte in gran parte l'architettura. Infatti, la modifica principale consiste nell'abrogazione dell'art 5 della L. n. 32 che destinava il personale inserito nel ruolo regionale ad esaurimento "anche ad altre strutture del settore quali: i centri pilota, l'orientamento professionale, l'osservatorio sul mercato del lavoro, [...]" e parallelamente il personale "è utilizzato per le attività di formazione professionale nei centri di cui alle lettere a), b), e c) dell'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 1977, n. 40", cioè nei CFP della Regione, dei Comuni e degli Enti!

È una dichiarazione di fallimento; è la sconfessione della politica di regionalizzazione del personale perseguita negli Anni '80: 3.714 "docenti e non docenti", come li chiama la Legge, tornano nei CFP da dove erano venuti, ma da dipendenti pubblici regionali, a tutti gli effetti. Infatti, la L. reg. n. 14/91 li toglie dal ruolo speciale ad esaurimento e li colloca definitivamente nel ruolo della Giunta regionale.

Grafico n. 118 - Organico, livello funzionale e qualifica funzionale



VIII Direttore laureato - Direttore diplomato; VII: Docente laureato - Docente diplomato - Direttore non diplomato - Segretario laureato; VI: Docente diplomato - Docente non diplomato - Segretario diplomato - Segretario non diplomato Collaboratore Amministrativo diplomato - Direttore non diplomato; V: Docente non diplomato - Segretario non diplomato - Collaboratore Collaboratore amministrativo diplomato - Collaboratore amministrativo non diplomato, IV: Operatore Tecnico ed Operatore Amministrativo, II: Ausiliario Servizi Generali Tot. 3714

I dati relativi alle attività programmate, sia dell'a.f. 1990-91⁷³¹ sia del 1995-96⁷³², danno l'idea di un sistema che funziona a scappamento ridotto.

Si consideri che, ad inizio decennio, i corsi programmati dalla Campania (5 milioni e 600 mila abitanti) sono 582, come la confinante Basilicata (610.000 abitanti) e quasi la metà del vicino Abruzzo (che conta un milione e 200 mila residenti).

⁷³¹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 74.

⁷³² SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 71.

Tra i due anni di riferimento non esistono grandi differenze nel numero di corsi programmati: 582 nel 1990-91 e 536 nel 1995-96 (cfr. Tab. n. 73). I rapporti percentuali tra i macrosettori si mantengono sostanzialmente gli stessi: l'Industria oscilla tra il 25,9% e il 27,2% e il Terziario tra il 74,1% e il 71,2%. I corsi in Agricoltura, presenti solo nel 1995-96 si attestano su un marginale 1,6%.

Tabella n. 73 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|------------|--------------------|------------|----------|-----------|----------------|------------|------------|------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 9 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 134 | 87 | 1 | 4 | 0 | 7 | 16 | 38 | 151 | 146 |
| Industria estrattiva | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 | 16 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 28 | 14 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 4 | 28 | 21 |
| Elettricità elettronica | 50 | 34 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 13 | 50 | 53 |
| Chimica | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Edilizia | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 1 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 7 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Alimentare | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Abbigliam. calzature | 39 | 24 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 40 | 29 |
| Artigianato artistico | 8 | 0 | 0 | 6 | 0 | 1 | 0 | 11 | 8 | 26 |
| TERZIARIO | 128 | 69 | 23 | 139 | 0 | 18 | 250 | 156 | 131 | 381 |
| Acconciatura estetica | 18 | 10 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 11 |
| Turismo | 6 | 0 | 1 | 23 | 0 | 1 | 0 | 9 | 7 | 24 |
| Spettacolo | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 9 | 4 | 3 |
| Lavori ufficio | 56 | 3 | 1 | 37 | 0 | 10 | 0 | 3 | 57 | 53 |
| Ristorazione | 26 | 36 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 7 | 26 | 44 |
| Attività promoz. pub. | 2 | 2 | 2 | 14 | 0 | 2 | 0 | 2 | 4 | 18 |
| Distribuzione comm. | 0 | 2 | 0 | 6 | 0 | 0 | 250 | 106 | 250 | 114 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| Informatica | 14 | 15 | 14 | 40 | 0 | 3 | 0 | 7 | 28 | 65 |
| Servizi socio-educat. | 2 | 1 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 29 | 7 | 34 |
| Varie | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 4 |
| TOTALE GENERALE | 262 | 159 | 24 | 156 | 0 | 26 | 266 | 196 | 582 | 536 |

Fonte: ISFOL

Variano in maniera evidente i rapporti percentuali tra le diverse offerte formative. Il primo livello, che nel 1990-91 con il 45% faceva registrare valori superiori alla media nazionale (37%) di 8 punti, nella seconda annualità, con il 29,6% si pone al di sotto del dato italiano di 5 punti. In cinque anni, la prima qualificazione ha perso in valori assoluti 103 interventi e in peso percentuale 15,4 punti. Le perdite si registrano sia nel macrosettore industria-artigianato (-47, concentrate soprattutto nei corsi di *Meccanica ed Elettricità elettronica*) sia nel macrosettore terziario (-59 a causa soprattutto del tracollo dei corsi dell'area *Lavori d'ufficio*: -53 attività). Nel 1995-96 il II livello aumenta di 132 corsi e quindi il suo peso percentuale subisce un balzo in avanti dal 4% al 29%. Nell'uno e nell'altro caso i valori sono molto distanti dalla media nazionale, che nel

1990-91 si attestava sul 16,3% e nel 1995-96 sul 12,7%: quasi -12 punti all'inizio del decennio e quasi +17 a metà decennio in quest'ultima annualità (cfr. Graf. n. 119).

Del tutto anomala la situazione dei corsi per adulti rispetto agli andamenti nazionali. Quando nel 1990-91 il valore percentuale italiano per questa offerta formativa era del 35,1% la Campania rimaneva a zero; quando nel 1995-96 il dato nazionale era del 45,4% quello campano faceva registrare un modesto 4,6% (che in valori assoluti si concretizzava in 25 corsi, 14 per disoccupati e 11 per occupati). Storia a parte fanno i corsi speciali. Gli altissimi numeri del 1990-91 (296 corsi) e quelli alti del 1995-96 (196) sono determinati dalla gran quantità di interventi per esercenti e per agenti del commercio. A metà decennio dei 196 corsi raggruppati sotto questa categoria, 108 erano finalizzati all'acquisizione di patenti e certificati richiesti espressamente dalla normativa, nazionale o regionale, per poter esercitare specifiche attività, 88 erano destinati per le cosiddette "fasce deboli".

Grafico n. 119 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*

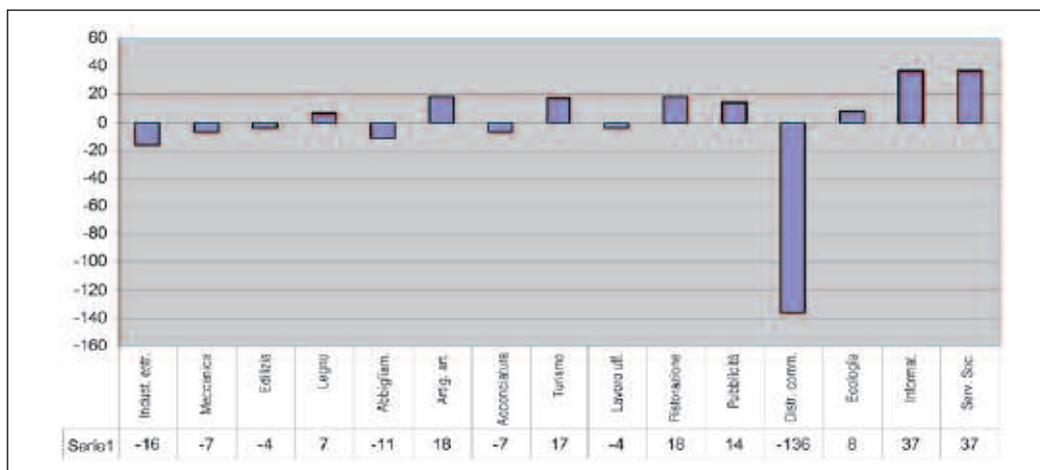


Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 7.560; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva, cioè gli inoccupati, e quanti avevano perso un'occupazione, cioè i disoccupati, erano 7.395. Ad inizio decennio invece erano 11.119 e rappresentavano lo 0,2 % della popolazione attiva (14-60); gli allievi della prima qualificazione, 4.759 rappresentano il 1,6% della leva dei 14-16enni⁷³³. Quali sono i settori e le aree professionali che crescono o diminuiscono nei due anni assunti a riferimento? Dei 21 settori (più la categoria "varie") considerati nella Tabella 73, 6 subiscono delle perdite (cfr. Graf. n. 120). In ordine decrescente registriamo:

- il decremento eccezionale (-136) del comparto della *Distribuzione Commerciale* (abbiamo già accennato al fatto che il fenomeno è imputabile alla diminuzione drastica dei corsi per esercenti ed agenti del commercio),
- i decrementi consistenti dell'*Industria estrattiva* (-16) e dell'*Abbigliamento e calzature* (-11),
- i decrementi più contenuti di *Meccanica e Acconciatura* (-7) e *Edilizia e Lavoro d'Ufficio* (-4).

⁷³³ La popolazione attiva ammontava a 3.635.215; i 14-16enni a 297.990 Geo-demo ista.it *Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.*

Grafico n. 120 - Evoluzioni quantitative dei settori e aree professionali tra il 1990-91 e il 1995-96



In territorio positivo spiccano i valori dei comparti dei Servizi socio-educativi e dell'Informatica con 37 corsi in più rispetto al 1990-91. Altri settori (Turismo, Ristorazione, Attività promozionali e pubblicità, Artigianato artistico) fanno registrare incrementi cospicui. Tra i 14 e i 18 corsi in più rispetto al 1990-91. Più modesti gli aumenti del settore Legno (+8) dell'Ecologia e ambiente (+7).

La distribuzione dei corsi per Provincia (cfr. Graf. n. 119) riflette sostanzialmente i rapporti tra le cinque Province campane per numero di abitanti.

Nell'anno formativo 1990-91 sono state utilizzate 59 sedi (cfr. Tab. n. 74): 12 solo occasionalmente impiegate per attività formative e 47 strutture esclusivamente dedicate alla Formazione Professionale⁷³⁴. Il rapporto tra sedi occasionali e CFP, che indica il grado di strutturazione del sistema formativo, è di 20 a 80. Mentre il rapporto tra le 45 strutture pubbliche e i 2 CFP di soggetti privati è di 96 a 4.

Tabella n. 74 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 30 | 4 | 0 | 0 | 34 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 17 | 8 | 0 | 0 | 25 |
| - enti pubblici | 15 | 8 | 0 | 0 | 23 |
| - enti privati | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 47 | 12 | 0 | 0 | 59 |

⁷³⁴ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

Tra i CRFP menzioniamo quelli con un maggior volume corsuale: il Pacinotti di Napoli (79 corsi), il Galotta di Salerno (53 corsi), il Lorenzo de Medici di Napoli (42), il Torricelli di Pomigliano d'Arco (32), il Barsanti di Benevento (31), il S. Giovanni Bosco di Piano Sorrento (18), il Pastore di Caserta (22) e l'Antonio Marino di S. Nicola la Strada (17)⁷³⁵. La media di corsi per ogni CRFP è pari a 16,2.

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 121. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1995 (23,6 miliardi) e quelli più alti sono quelli del 1997 (394,7 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 189 miliardi di lire.

La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con l'85,8% (media italiana 77,1%) si colloca all'ottava posizione.

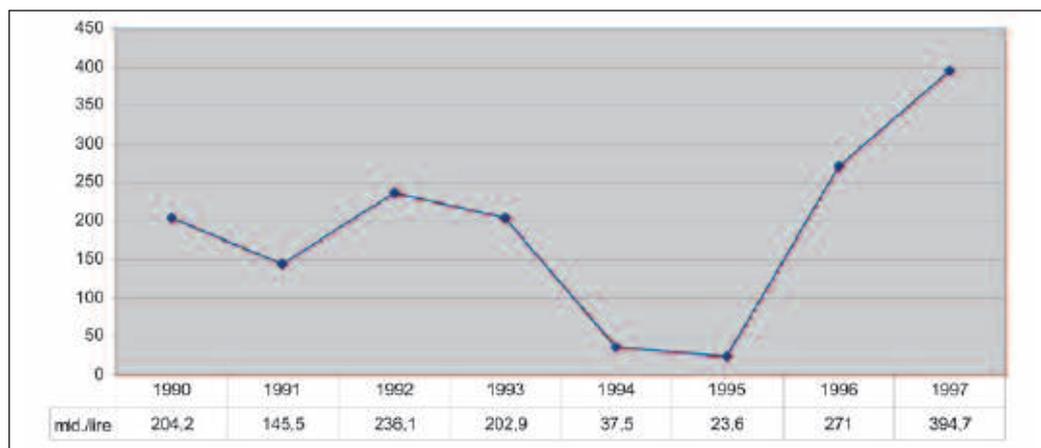
Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che:

- la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 59.277 lire (oltre 34.000 lire più bassa della media italiana);
- e quella rispetto alla forza lavoro è di 14.755 (-84.779 lire rispetto al dato nazionale).

Questi valori posizionano la Regione al diciassettesimo e all'ultimo posto tra le Regioni con una maggiore spesa rispetto agli abitanti e rispetto alla forza lavoro.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 1,88 % un dato che la colloca dietro a Basilicata, Valle d'Aosta, le due Province Autonome e Molise.

Grafico n. 121 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)



⁷³⁵ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Distribuzione dei Centri di Formazione Professionale in Italia - anno formativo 1995-96*, Roma, 1998, pp. 245-248.

8.18. Regione Basilicata



Il 2 marzo 1990, con la Legge n. 7, redatta con l'assistenza tecnica dell'Isfol, la Regione si dota di una nuova normativa organica, che va a sostituire la n. 13 del 1980 e rimarrà in vigore fino al 2003. Si tratta, come abbiamo annotato in un paragrafo precedente⁷³⁶, di una Legge di seconda generazione. Ne contiene i tre elementi caratterizzanti: una programmazione che non si limita solo alle attività di Formazione Professionale ma anche all'orientamento (art. 6 lett. h); l'importanza riservata al tema della valutazione (art. 8)⁷³⁷ e la configurazione del CFP in senso "agenziale" (art. 18).

La L. reg. 7/90 viene modificata, qualche anno dopo, dalla L. reg. 22/96⁷³⁸. Nell'esposizione delle previsioni normative terremo conto anche delle modifiche e delle integrazioni.

Il processo programmatorio strategico (cfr. Fig. n. 121) si muove con linearità procedurale. È stato eliminato il Comitato consultivo regionale, sostituito dalla Commissione Regionale per l'impiego. Il Programma triennale presenta una struttura semplice e organica: riguarda le scelte politiche prioritarie, le attività formative e di orientamento da realizzare, le strutture e il personale che erogano i servizi e gli aspetti finanziari.

Prima che si adottassero le procedure concorsuali previste dalla Direttiva CEE 50/92⁷³⁹ la Basilicata ha adottato, per la selezione dei progetti, la valutazione comparativa. Il progetto si articola in tre parti costitutive: il programma didattico; i curricula dei tutor, docenti, ed esperti; l'indicazione delle strutture e delle dotazioni didattiche. La prospettazione di tali elementi deve essere effettuata secondo uno schema dettagliatamente previsto. Il progetto non conteneva l'analisi del fabbisogno e quindi le motivazioni che davano luogo alla richiesta di interventi formativi, perché, prima della riforma dei Fondi strutturali del 1993, la Basilicata aveva scelto per la predisposizione dei programmi di attività a carattere non ricorrente un modello di programmazione "a razionalità forte"⁷⁴⁰. È, infatti, la Regione a stabilire non solo gli obiettivi e le tipologie formative (primo, secondo livello, disoccupati) ma anche le figure professionali (di cui viene definito lo standard, la durata oraria, i

⁷³⁶ Cfr. paragrafo 6.2.

⁷³⁷ Art. 8 (Valutazione delle iniziative). 1. Al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi programmatici, l'attuazione dei progetti organici di Formazione Professionale contenuti nei programmi triennali e annuali è sottoposta a valutazione di efficienza e di efficacia. 2. È istituita presso l'Ufficio Formazione Professionale una unità operativa per l'espletamento dei compiti di cui al presente articolo e di quelli previsti dai successivi art. 10 punto 3 ed art. 28.

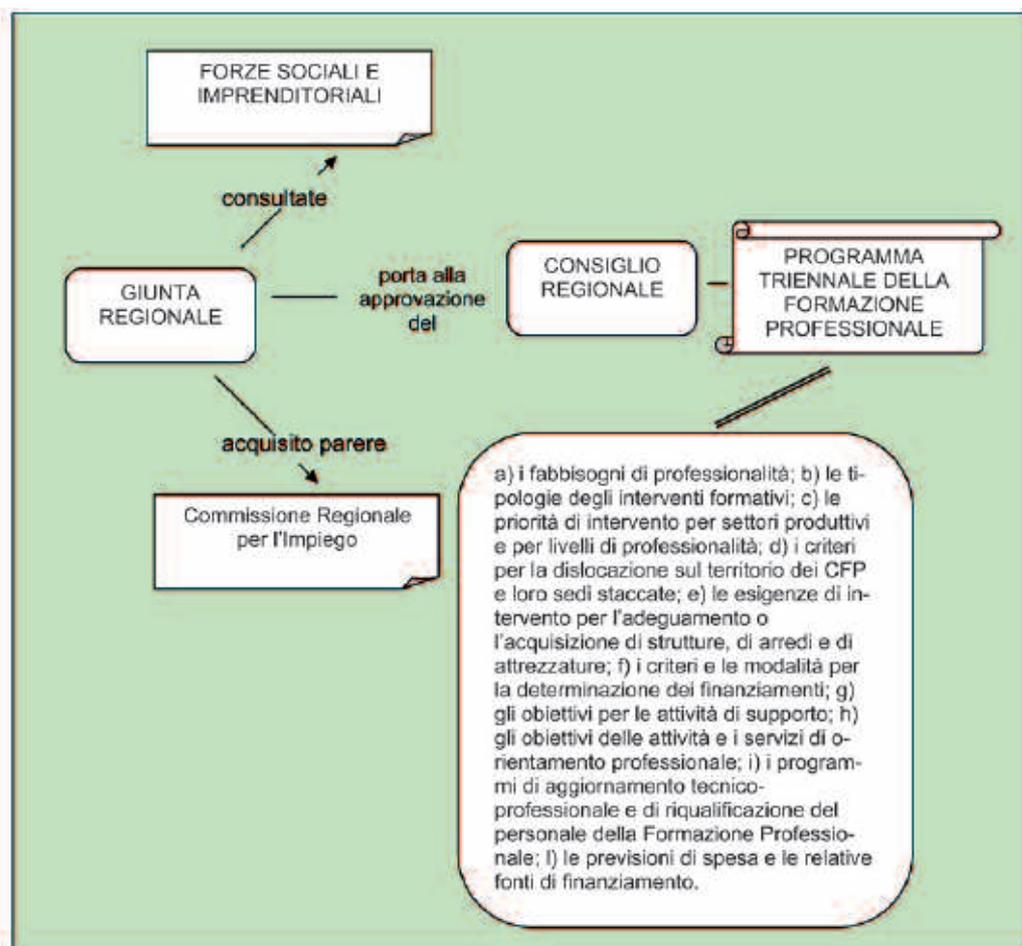
⁷³⁸ L. reg. 13 aprile 1996 n. 22 *Modifiche ed integrazioni alla l.r. 2.3.1990, n. 7 ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale e sue successive modificazioni ed integrazioni* in B.U.R. BASILICATA, 20 aprile 1996 n. 20.

⁷³⁹ Cfr. paragrafo 7.6.3.

⁷⁴⁰ Cfr. paragrafo 7.6.1.

costi e la sede di svolgimento). Resta solo da decidere il soggetto gestionale cui affidare l'attività di formazione: questo, come detto sopra, viene scelto mediante la valutazione comparativa di progetti esecutivi che esplicitano, come detto, il programma e le risorse umane e logistico-dotazionali che intendono seguire.

Figura n. 121 - *Processo programmatorio pluriennale (L. reg. 7/90)*

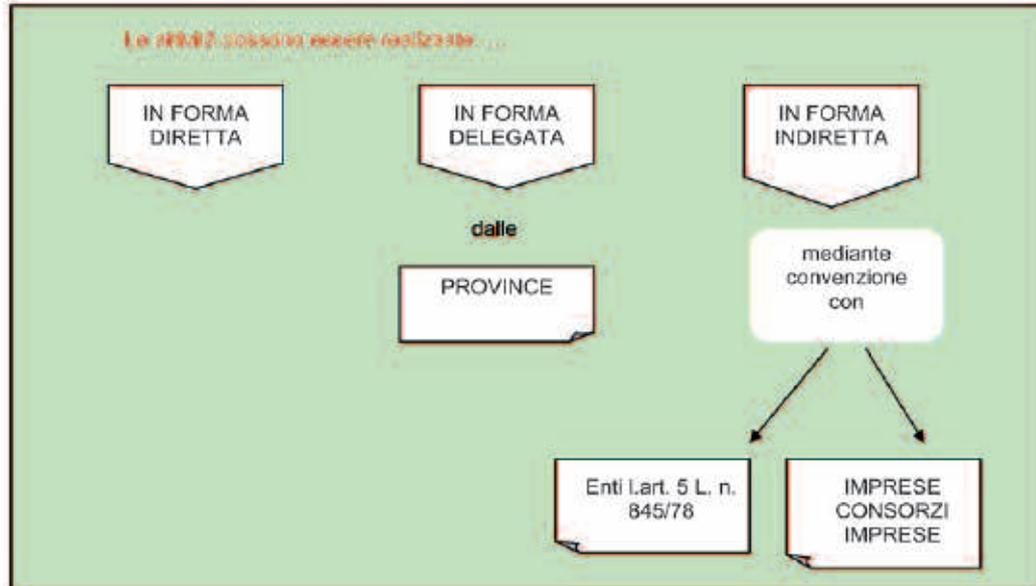


L'aggiudicazione della gara è appannaggio del progetto con il massimo punteggio ottenuto sommando i punteggi parziali relativi, oltre alle tre parti di cui sopra, anche all'attività formativa pregressa del soggetto proponente e all'offerta economica (per ogni 0,20 di ribasso sull'importo base viene assegnato un punto, fino ad un massimo di 20). Questa impostazione (a parte il sistema pianificatorio dall'alto – viene voglia di chiamarlo di “tipo sovietico” – che determina anche il corso di qualifica da realizzarsi nel più sperduto paese lucano) ha grandi meriti.

Tra tutti va segnalato lo schema proposto per l'elaborazione del programma didattico che, per correttezza metodologica e per organicità dei contenuti, rappresenta

un paradigma da assumere come necessario riferimento da chiunque intenda predisporre formulari per la presentazione di progetti formativi; è grazie a tale schema (unitamente alla norma che esclude i progetti che non conseguano almeno i 70/100 del punteggio massimo previsto per ciascuna delle parti valutate) che in Basilicata si è raggiunto, complessivamente, un livello di elaborazione progettuale di gran lunga superiore a quelli abitualmente presenti in sistemi formativi di altre Regioni. Ci sono, però, anche delle perplessità riguardanti: da un lato i soggetti gestionali, giacché sono state erroneamente identificate le imprese di cui parla la Legge 845/78 (art. 5) con le imprese di formazione; dall'altro, alcune scelte tecniche relative ai punteggi. A quest'ultimo riguardo, ad esempio, il ribasso economico, oltre che essere uno strumento inadeguato di selezione perché dà vita ad un ribasso generalizzato da parte di tutti i soggetti, inserisce una prassi mercantile che mal si concilia con la cultura della Formazione Professionale; sarebbe stato più opportuno, in questa logica, premiare chi, a parità di condizioni economiche, avesse offerto più o migliori opportunità formative e non decurtare le risorse finanziarie, con il rischio di depauperare la qualità della docenza e/o la tipologia e la quantità delle risorse strutturali-dotazionali. Riservare, poi, come prevede il sistema lucano, la valutazione massima al possesso di titoli universitari da parte dei docenti significa privilegiare una cultura accademica in un luogo formativo che ha soprattutto, e nel Mezzogiorno in particolare, necessità di cultura aziendale.

Figura n. 122 - Soggetti gestionali (L. reg. 7/90)



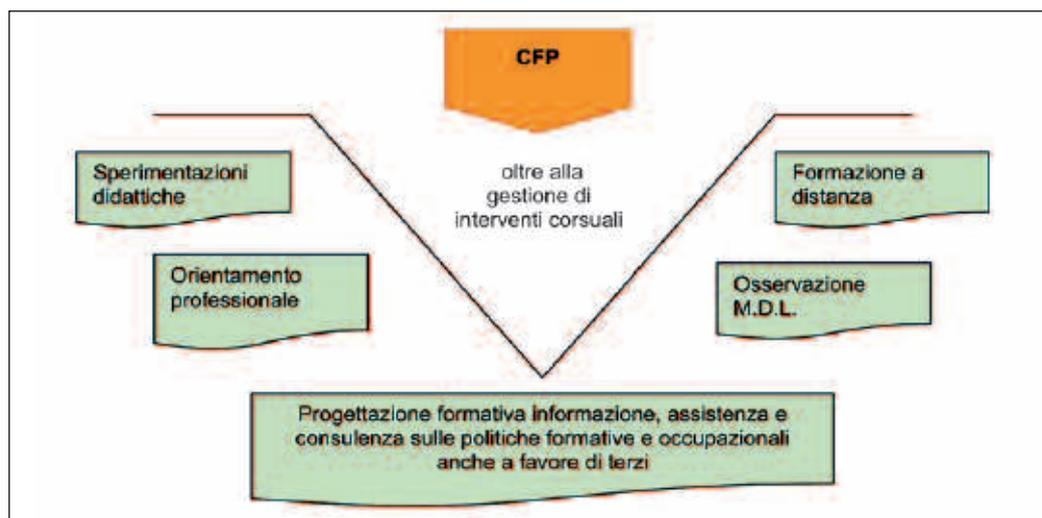
Per quanto riguarda il processo gestionale (cfr. Fig. n. 122) nessuna novità da parte della L. reg. 7/90 per quanto riguarda la tipologia dei soggetti attuatori. La titolarità potenziale:

- è della Regione se decide di operare direttamente, come peraltro fa con i CFP di Bella, Tricarico e Tursi;
- degli Enti come individuati e connotati dall'art. 5 della L. n. 845/78 o delle imprese o loro consorzi, se la Regione decide di operare indirettamente;
- di soggetti pubblici territoriali, se decide il trasferimento di competenze mediante l'istituto della delega.

Se le previsioni in questa materia non si discostano da quelle della Legge quadro, novità importanti ci sono per quanto riguarda la delega e la configurazione del CFP e l'affidamento delle attività.

Sul primo versante interviene la L. n. 22/96: la delega relativa alla gestione dei CFP di Brienza, Lauria, Avigliano, Rionero in Vulture, S. Arcangelo e Senise, delegate alle rispettive Comunità Montane⁷⁴¹, con la L. reg. 13/80, viene trasferita "con decorrenza dalla approvazione del Programma Triennale di Formazione Professionale 1997/99 alle Province di Potenza e Matera competenti per territorio". I CFP di Potenza e di Matera potranno essere utilizzati quali Centri Pilota per l'Innovazione Formativa o messi a disposizione degli Enti delegati⁷⁴².

Figura n. 123 - Servizi potenziali del CFP (L. reg. n. 7/90)



⁷⁴¹ Comunità montane del Melandro, del Vulture, dell'Alto Basento, del Medio Sinni, del Medio Agri Sauro e del Lagonegrese.

⁷⁴² La L. 22/96 precisa: 4. Le modalità di trasferimento ed esercizio delle funzioni delegate nonché i poteri d'indirizzo, coordinamento e vigilanza riservati al Consiglio ed alla Giunta regionale ed i relativi limiti saranno fissati con Legge regionale successiva. Con la medesima Legge, da emanarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente Legge, saranno regolati i rapporti finanziari, conseguenti alla delega, tra la Regione e le Province di Matera e Potenza ed il trasferimento alle stesse del personale di ruolo e di quello a tempo indeterminato in servizio, alla data di approvazione del Programma Triennale di FP 1997/99, nei Centri Regionali di FP della Regione e nei Centri di Formazione Professionale delle Comunità montane di cui al precedente punto 1, anche mediante la costituzione di Organismi specifici per la Formazione Professionale partecipati da Enti pubblici e privati.

Sul secondo versante, invece, la L. 7/90 ripropone il modello di CFP multi servizi. Oltre alle funzioni (eventuali beninteso) relative all'orientamento, all'osservazione del mercato del lavoro o a servizi di progettazione formativa d'informazione, di assistenza e consulenza sulle politiche formative e occupazionali anche a favore di terzi, il modello lucano del CFP agenziale include anche la sperimentazione didattica e la formazione a distanza (cfr. Fig. n. 123). Per quanto riguarda, invece, l'affidamento delle attività, la L. 22/96, fa una distinzione tra Enti:

- a quelli che continuativamente per almeno tre anni alla data del 31.12.1992 hanno realizzato corsi "in strutture operative per la formazione possedute stabilmente e ininterrottamente nello stesso triennio" verranno affidate attività in relazione alla consistenza numerica del personale a tempo indeterminato (alla data del 31.12.1992);
- a quelli che non hanno maturato queste situazioni, l'affidamento delle attività avviene "mediante valutazione dei progetti presentati".

La Legge intende, in maniera palese, salvaguardare il personale a tempo indeterminato che poteva perdere il posto di lavoro nel caso di attività affidate per via concorsuale. Scatta l'equazione, che abbiamo più volte rilevato, per cui la difesa del personale coincide con la difesa dell'Ente. Ma dove l'obiettivo è la difesa dei lavoratori e la difesa degli Enti solo il mezzo per perseguire l'obiettivo. Un tipo di personale per il quale "vanno adottate tutte le misure di salvaguardia dei livelli occupazionali"; tipo di personale, peraltro, in via di estinzione, se si considera che la Legge prevede che la loro sostituzione avvenga con personale a prestazione professionale. Ma prima che la L. reg. 22/96 configurasse la situazione come sopra descritta il quadro dei soggetti gestori sostanzialmente è quello rilevato dall'Isfol all'inizio del decennio, nell'a.f. 1990-91, quando le attività programmate venivano realizzate in 24 sedi (22 CFP e 2 occasionali). L'alto numero di strutture permanentemente dedicate alla formazione rispetto a quelle utilizzate solo occasionalmente suggerisce l'immagine di un sistema molto strutturato (cfr. Tab. n. 75). Ricordiamo che la dizione "sede nominale" indica che nel Piano viene menzionato solo il soggetto dell'attività e non la sede di svolgimento. Le 14 sedi (di cui una occasionale) dell'area convenzionata sono dell'ENAI, delle suore Canossiane, dei Padri Trinitari e delle Salesiane del CIOFS.

Tabella n. 75 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 3 | 0 | 4 | 0 | 7 |
| Delegata | 6 | 1 | 1 | 0 | 8 |
| Convenzionata | 13 | 1 | 10 | 0 | 24 |
| - enti pubblici | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - enti privati | 13 | 1 | 10 | 0 | 24 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 22 | 2 | 15 | 0 | 39 |

Tabella n. 76 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTOIAREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|------------|--------------------|------------|------------|------------|----------------|-----------|------------|------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 103 | 2 | 16 | 14 | 130 | 30 | 2 | 1 | 251 | 47 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 43 | 69 | 4 | 67 | 5 | 129 | 8 | 22 | 60 | 287 |
| Meccanica metallurg. | 15 | 20 | 0 | 23 | 3 | 37 | 0 | 4 | 18 | 84 |
| Elettricità elettronica | 10 | 10 | 0 | 12 | 0 | 24 | 0 | 5 | 10 | 51 |
| Edilizia | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Legno mobili arreda. | 0 | 2 | 0 | 9 | 0 | 36 | 1 | 3 | 1 | 50 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 2 | 1 | 4 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 7 |
| Alimentare | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Tessile | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 14 | 15 | 3 | 4 | 2 | 16 | 0 | 4 | 8 | 39 |
| Artigianato artistico | 4 | 16 | 0 | 11 | 0 | 16 | 4 | 5 | 18 | 48 |
| TERZIARIO | 75 | 78 | 100 | 236 | 259 | 68 | 29 | 26 | 463 | 408 |
| Acconciatura estetica | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 |
| Turismo | 2 | 1 | 2 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 10 |
| Spettacolo | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Lavori ufficio | 21 | 42 | 13 | 111 | 0 | 32 | 1 | 1 | 35 | 186 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Ristorazione | 8 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 9 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 1 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 14 |
| Distribuzione comm. | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 1 | 6 | 3 | 19 | 0 | 12 | 0 | 0 | 4 | 37 |
| Informatica | 1 | 3 | 9 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 11 | 8 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 12 | 1 | 0 | 0 | 7 | 0 | 19 | 1 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 13 | 3 | 24 | 0 | 10 | 4 | 10 | 7 | 57 |
| Varie | 38 | 0 | 56 | 51 | 249 | 14 | 17 | 12 | 360 | 77 |
| TOTALE GENERALE | 221 | 149 | 120 | 317 | 394 | 227 | 39 | 49 | 774 | 742 |

I dati relativi ai corsi programmati negli aa.f.f. 1990-91⁷⁴³ e 1995-96⁷⁴⁴ confermano quanto constatato per gli Anni '80: il Sistema formativo lucano vanta un volume corsuale rilevante.

Si consideri che, ad inizio decennio, se la Lombardia (8.850.000 abitanti) avesse avuto lo stesso rapporto corsi/popolazione della Basilicata (750 corsi circa per 610.000 abitanti) avrebbe dovuto programmare oltre 11.000 corsi!

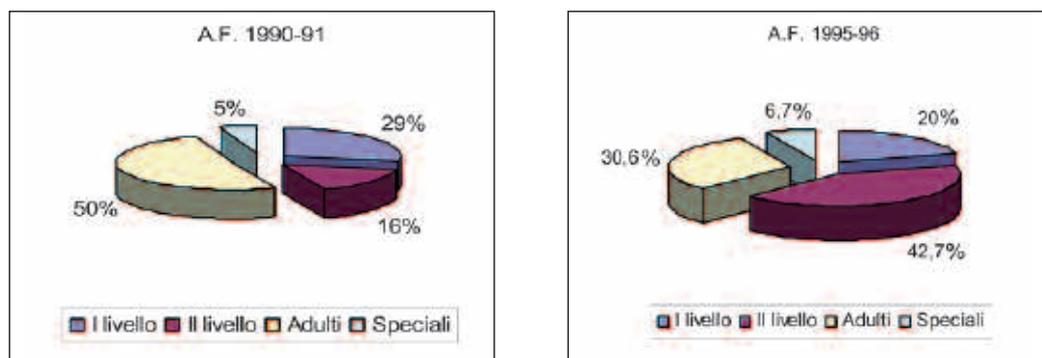
Tra i due anni di riferimento non esistono grandi differenze nel numero di interventi programmati: 774 nel 1990-91 e 742 nel 1995-96 (cfr. Tab. n. 76). I rapporti percentuali tra i macrosettori, però, cambiano in maniera consistente: le variazioni maggiori si registrano per l'agricoltura che passa da un peso percentuale di 32,4 punti a 6,3 e dell'industria-artigianato che in parallelo aumenta da 7,8% a 38,7%. Il terziario sostanzialmente ha lo stesso peso nell'uno (59,8%) e nell'altro anno (55,0%). Variano anche, e in maniera evidente, i rapporti percentuali tra le diverse

⁷⁴³ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 74.

⁷⁴⁴ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 71.

offerte formative. Il primo livello, che nel 1990-91 con il 29,8% – valore inferiore alla media nazionale (37%) di 7,2 punti – nella seconda annualità scende al 20%, aumentando il gap dalla media italiana (34,6%) di oltre 14 punti.

Grafico n. 122 - *Variatione del peso percentuale delle tipologie formative negli anni 1990-91 e 1995-96*



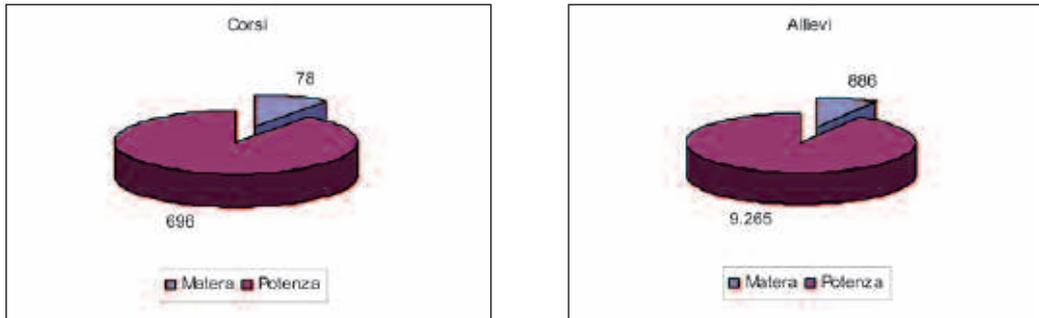
In cinque anni la prima qualificazione ha perso in valori assoluti 72 interventi e in peso percentuale quasi 10 punti. Le perdite sono tutte concentrate in agricoltura. Nel 1995-96 il II livello aumenta di 197 corsi e quindi il suo peso percentuale subisce un balzo in avanti dal 15,5% al 42,7%. Nel primo anno lo scostamento negativo dal valore medio nazionale (16,3%) è di appena un punto (-0,8). Nel secondo anno, quando la media italiana si attesta a 12,7% il gap positivo raggiunge i 30 punti percentuali. In quell'anno, infatti, i corsi per giovani diplomati/laureati con 317 interventi diventano la prima offerta del Sistema regionale.

Del tutto anomala la situazione dei corsi per adulti rispetto all'andamento nazionale. Quando nel 1990-91 il valore percentuale italiano per questa offerta formativa era del 35,1% la Basilicata faceva registrare il 50,9%; quando nel 1995-96 il dato nazionale era del 45,4%, quello lucano faceva registrare un modesto 19,5% (che in valori assoluti si concretizzava in 227 corsi, 82 per disoccupati e 145 per occupati). Storia a parte fanno i corsi speciali, che rappresentano il 5,2% del volume corsuale programmato all'inizio del decennio e il 6,6% cinque anni dopo. La composizione interna a questa offerta formativa vede la prevalenza degli interventi a favore delle categorie deboli rispetto agli interventi previsti da normative nazionali o regionali. Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 11.936; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva (inoccupati) e quanti avevano perso un'occupazione (disoccupati) erano 1,251. Ad inizio decennio, invece, erano 10.151 e rappresentavano il 2,6% della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualificazione 2.923 rappresentavano il 10% della leva dei 14-16enni⁷⁴⁵.

⁷⁴⁵ La popolazione attiva ammontava a 386.485 abitanti; i 14-16enni a 29.305 Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

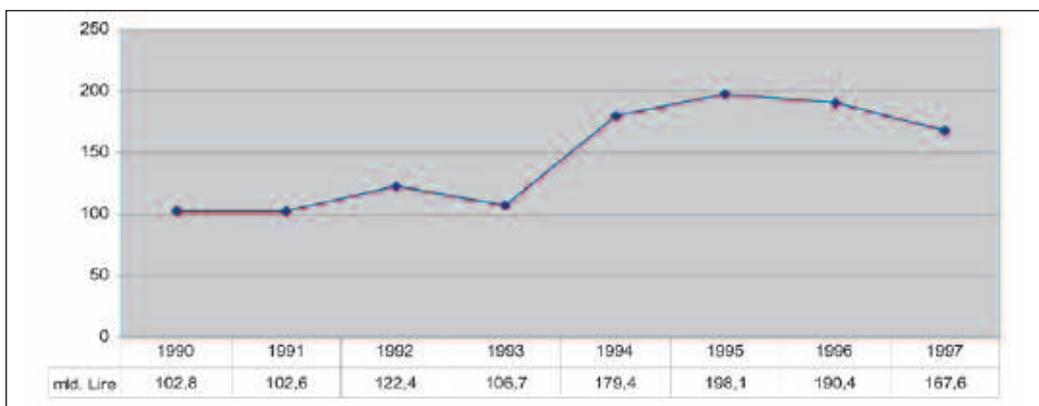
La distribuzione dei corsi e dei relativi allievi tra le due Province lucane appare sbilanciato a favore della Provincia di Potenza (cfr. Graf. n. 123). Il capoluogo di Regione contava circa 402.000 abitanti, quasi il doppio di Matera (208.000). Ma la distribuzione dei corsi privilegia Potenza riservandole quasi il 90% degli interventi. Almeno in questo caso l'accusa rivolta di proporsi come Città-Regione sembra avere qualche fondamento.

Grafico n. 123 - Distribuzione provinciale dei corsi e degli allievi



Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 124. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1993 (106,7 miliardi) e quelli più alti sono quelli del 1995 (198,1 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 146 miliardi di lire. La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con l'82,9% supera la media italiana (77,1%) di 5,8 punti. Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che: la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 384.274 lire (oltre 290.000 lire più bassa della media italiana); quella rispetto alla forza lavoro è di 357.622 (258.000 lire in più rispetto al dato nazionale).

Grafico n. 124 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)



Questi valori posizionano la Regione al primo e al quarto posto tra le Regioni con una maggiore spesa rispetto agli abitanti e rispetto alla forza lavoro. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 5,14%, un dato che la colloca al primo posto fra tutte le Regioni e Province Autonome.

8.19. Regione Calabria



L'unica Legge che viene approvata dalla Calabria nel periodo preso in considerazione è la n. 15/90⁷⁴⁶, che "regionalizza" il personale degli Enti di Formazione Professionale. Tale personale, infatti, può presentare domanda per l'ammissione ad un concorso riservato per essere inserito nel ruolo organico regionale in una apposita sezione speciale ad esaurimento.

Gli operatori interessati a questa operazione sono quelli:

- assunti prima della entrata in vigore della Legge organica (19 aprile 1985);
- con un'anzianità di almeno 5 anni;
- con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- in servizio presso gli Enti della gestione convenzionata, elencati nell'allegato⁷⁴⁷.

Tutta l'operazione prende le mosse da una giudizio sostanzialmente negativo sul personale. Per i decisori politici, infatti, gli operatori ai quali è destinato il provvedimento rappresentano un elemento di rigidità del Sistema formativo. Il loro livello medio di istruzione, il tipo di competenze disciplinari possedute e di mansioni espletate lo rendono difficilmente utilizzabile per i nuovi interventi formativi, dei quali si riteneva ci fosse bisogno.

In considerazione, peraltro, che la Regione ne sosteneva anche se indirettamente i costi, si riteneva più opportuna e produttiva una sua utilizzazione all'interno dell'amministrazione regionale.

In quale area operativa dell'Amministrazione? Si ripercorre la strada tracciata da altre Regioni.

Infatti, muovendosi sulla scia dei modelli normativi già sperimentati dalla legislazione umbra e, soprattutto, campana, la Calabria decide di impiegare gli operatori provenienti dagli Enti convenzionati in attività formative a titolarità regionale, ma anche in attività di orientamento e di osservazione del mercato del lavoro presso "strutture da istituire a livello regionale e provinciale" nonché presso gli uffici dell'innovazione tecnologica⁷⁴⁸ (cfr. Fig. n. 124).

⁷⁴⁶ L. reg. n. 15 del 16 marzo 1990, *Istituzione di un ruolo speciale ad esaurimento della Giunta regionale per il personale della formazione professionale convenzionata*, (data della legge modificata con errata corrige B.U.R., n 33/1990), in B.U.R., 23 marzo 1990, Art. II.

⁷⁴⁷ ECAP CGIL, IAL CISL, ENFAP UIL, ENAIP ACLI, ANAPIA, CIPA, Padri Giuseppini del Murialdo, IRIPA, CENASCA CONDOFURI, CENASCA Regionale, ENAPRA, ISPATA, ENIPLA, ERCAPAICA, OIERMO, Padri Catechisti Rurali, CIF Catanzaro, CIF Regionale, CIOFS, CIFAP, EFAL, ANAP, ESAC - Corsi Alberghieri FLORENS.

⁷⁴⁸ Cfr. Art. 4 "Il personale di cui alla presente legge è utilizzato nelle attività formative previste dall'art. 31 della legge regionale 19 aprile 1985, n. 18 e, per la parte eccedente le esigenze dei piani formativi annuali, nelle strutture da istituire a livello regionale e provinciale in attuazione degli artt. 36, 37, 38, e 39 della legge regionale 19 aprile 1985, n. 18" nonché presso gli uffici dell'innovazione tecnologica di cui all'art. 28, settore 69, della legge regionale 21 aprile 1987, n. 11 ed ancora, ove necessario, presso gli Enti locali destinatari delle deleghe regionali".

Figura n. 124 - *Personale degli Enti di Formazione Professionale “regionalizzato” (L. Reg. 15/90)*



L’elenco delle destinazioni possibili per gli operatori corrisponde ai momenti operativi previsti dall’Ordinamento degli Uffici del 1987⁷⁴⁹, che articolava le aree funzionali in settori.

Nell’area A/15 Lavoro, emigrazione e Formazione Professionale rientravano anche i settori 68 Formazione Professionale e 69 Orientamento Professionale, Mercato del Lavoro, Innovazione tecnologica. Al settore 68 spettava :

“la trattazione degli affari riguardanti i piani pluriennali ed annuali dei corsi di formazione professionale; la cura dei rapporti con la gestione convenzionata; la vigilanza e controllo sulle attività formative anche per la verifica del corretto utilizzo dei finanziamenti erogati; l’impostazione di progetti ed interventi formativi speciali; la cura dei rapporti con gli organismi comunitari”.

Al settore 69 competeva:

“l’elaborazione di studi e programmi degli interventi formativi; iniziative di sperimentazione e di progettazione didattico - metodologico; elaborazione e sperimentazione di programmi, sussidi didattici ed audiovisivi; promozione di convegni e seminari; aggiornamenti, qualificazione e riqualificazione del personale docente ed amministrativo; osservazione del mercato del lavoro; orientamento professionale; educazione permanente”.

Oltre a espletare i compiti nelle attività formative, di orientamento, di osservazione sul Mercato del Lavoro, di studio, ricerca, sperimentazione ed elaborazione di sussidi didattici ed educazione permanente gli operatori potevano anche essere impiegati presso gli “Enti locali destinatari delle deleghe regionali”.

Con un panel di opportunità così vasto non doveva essere problematico “sistemare” 650 persone (l’Isfol per l’a.f. 1989-90 parla di 440 docenti e 203 non docenti).

⁷⁴⁹ Legge Reg. 21 aprile 1987, n. 11 *Ordinamento degli uffici regionali*, in B.U.R. CALABRIA, n. 24 del 27 aprile 1987.

Figura n. 125 - Aree e settori del sistema formativo (L. reg. n. 11/87)



Anzi si attivavano servizi ancora non operativi o attività ancora non sviluppate e si rendevano più efficienti gli uffici delle Province alle quali la L. n. 18 delegava alcune funzioni amministrative.

Abbiamo citato come modelli di riferimento l'Umbria e la Campania. Replichiamo le critiche fatte all'una e all'altra.

Ci troviamo di fronte ad un piano che presenta, all'apparenza, un alto livello di plausibilità.

Al contrario quanto normato ha un grado di fattibilità molto basso. Infatti, bastava porsi alcuni interrogativi per capire che questa manovra presentava rischi evidenti di fallimento:

- Perché mai un personale giudicato, almeno in gran parte, con competenze obsolete e inadeguate per la formazione può far fronte a compiti nuovi per i quali occorrono competenze disciplinari specifiche?
- Perché mai un personale degli Enti convenzionati ritenuto inadatto per una nuova Formazione risulta abile ed arruolato per la Formazione realizzata dalla Regione nelle sue sedi?
- Per acquisire un bagaglio di competenze mancanti è sufficiente, come fa la Legge, prevedere un intervento di aggiornamento, di cui non si stabilisce la durata, ma soprattutto non ha un modello organizzativo cui fare riferimento? In altri termini il personale che verrà avviato ad attività di orientamento e osservazione sul mercato del lavoro quali competenze dovrà acquisire se ancora non solo le strutture devono essere istituite ma non esiste nemmeno un progetto sulla loro organizzazione e funzionamento?⁷⁵⁰

⁷⁵⁰ La legge, infatti afferma che "A tal fine, il regolamento di attuazione della legge regionale 19 aprile 1985, n. 18, da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore di questa legge, provvederà, con specifica e dettagliata normativa, all'articolazione degli uffici dell'Osservatorio sul mercato del lavoro e dell'orientamento professionale e determinerà il personale, per numero e qualifica, da assegnare a ciascun ufficio".

È la logica approssimativa che crede che basti una Legge per creare un'organizzazione delle competenze e una funzionalità accettabile.

L'importante è fare una norma che, in questo caso, soddisfa i diretti interessati che diventano pubblici dipendenti, con tutto ciò che questo significa in termini di sicurezza occupazionale e di status, soddisfa i politici che rivendicano il merito dell'operazione per incassare consensi elettorali e, cosa strana, soddisfa anche gli Enti.

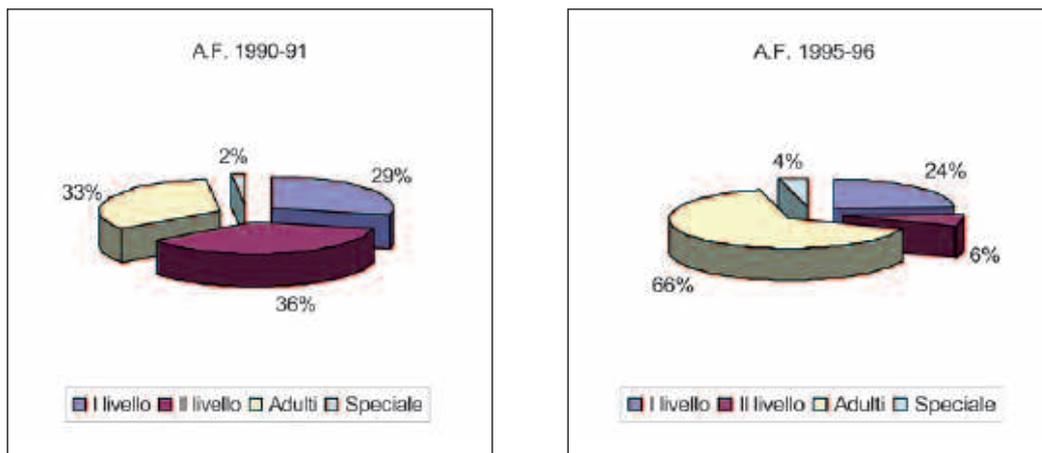
Mentre, infatti, in Umbria e in Campania la "regionalizzazione" del personale si è tradotta, di fatto, in una eliminazione degli Enti convenzionati, in Calabria, invece, gli Enti continuarono ad operare, non più nelle attività consolidate, ma su interventi di carattere progettuale e utilizzando personale con rapporto di collaborazione professionale.

Peraltro questo precisa la Legge (e questo era il progetto originario) che modifica l'art. 34 della L. reg. 19 aprile 1985, n. 18, sostituendolo con il seguente:

“Qualora gli interventi di formazione professionale prevedano l'insegnamento di specifiche materie richiedenti parti colare esperienza o specializzazione tecnico-scientifica, la Regione e gli altri soggetti che svolgono corsi di formazione professionale con finanziamenti pubblici, possono ricorrere mediante collaborazioni professionali ad esperti provenienti dal mondo delle imprese, dei servizi, delle libere professioni, degli istituti scientifici, universitari e di ricerca”.

Occorre precisare peraltro che la soddisfazione degli Enti proveniva dal fatto che, trasferendo alla Regione il personale a tempo indeterminato (quasi tutto impegnato nella qualificazione di base) si privavano di operatori il cui costo, spesso, non era completamente coperto dai parametri finanziari. Liberati da questo "pesi" gli Enti potevano proporsi per la realizzazione di altre attività utilizzando contratti a prestazione professionale.

Grafico n. 125 - *Variations del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



Che la manovra portasse di fatto ad un ridimensionamento del I e del II livello lo dimostra in maniera inequivocabile la Tabella 77 che compara il numero dei corsi programmati nel 1990-91⁷⁵¹ con quelli del Piano annuale del 1995-96⁷⁵². A metà decennio sono stati previsti 178 interventi in meno dell'inizio degli Anni '90. E le perdite sono tutte concentrate nel I e II livello, che flettono rispettivamente di 60 e 135 corsi.

Tabella n. 77 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a. f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTOIAREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|--------------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 10 | 1 | 10 | 1 | 10 | 6 | 0 | 3 | 30 | 8 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 44 | 31 | 17 | 2 | 18 | 42 | 8 | 0 | 57 | 78 |
| Mechanica metallurg. | 17 | 11 | 2 | 1 | 10 | 27 | 0 | 0 | 29 | 39 |
| Elettricità elettronica | 15 | 0 | 6 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 22 | 0 |
| Chimica | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Edilizia | 1 | 2 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 |
| Legno mobili arreda. | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Grafica fotogr. cartot. | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Alimentare | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Tessile | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Abbigliam. calzature | 9 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 |
| Artigianato artistico | 1 | 18 | 2 | 1 | 1 | 15 | 8 | 3 | 12 | 37 |
| TERZIARIO | 63 | 25 | 122 | 11 | 107 | 105 | 0 | 6 | 294 | 147 |
| Acconciatura estetica | 20 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 20 | 6 |
| Turismo | 1 | 1 | 22 | 2 | 3 | 25 | 0 | 0 | 26 | 28 |
| Spettacolo | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 9 | 4 |
| Lavori ufficio | 12 | 1 | 29 | 1 | 19 | 60 | 0 | 1 | 60 | 63 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 |
| Ristorazione | 20 | 15 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 23 | 17 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 0 | 5 | 0 | 10 | 3 | 0 | 0 | 16 | 9 |
| Informatica | 6 | 1 | 54 | 1 | 18 | 1 | 0 | 2 | 78 | 5 |
| Beni culturali | 0 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 0 | 1 | 3 | 5 |
| Varie | 3 | 4 | 1 | 0 | 29 | 3 | 0 | 2 | 34 | 9 |
| TOTALE GENERALE | 117 | 57 | 149 | 14 | 135 | 153 | 8 | 9 | 411 | 233 |

Queste variazioni determinano anche diversi equilibri percentuali. La prima Formazione, che nel 1990-91 rappresentava il 28,5% (valore inferiore di 8,5 punti alla media nazionale che faceva registrare il 37%) scende al 24,5% (aumentando la forbice di circa 10 punti rispetto al valore nazionale che si ferma al 34,6%). Il secondo livello sprofonda da un iniziale 36,2% al 6%. Se nel primo caso il dato calabrese sopravanzava il valore medio nazionale (16,3%) di quasi 20 punti, nel secondo

⁷⁵¹ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 78.

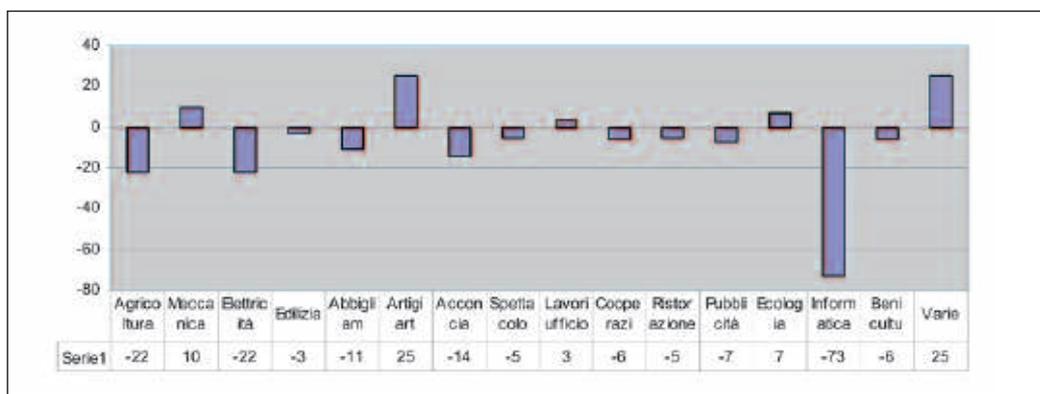
⁷⁵² SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 71.

caso rimane sotto la media italiana (12,7%) di oltre sette punti. In cinque anni il peso del secondo livello in Calabria è sceso di 30 punti percentuali.

Gli interventi per adulti (disoccupati ed occupati) aumentano in termini relativi di quasi 33 punti: passano dal 32,8% al 65,79%. Ma se nel primo anno non raggiungono la media italiana del 35,1%, nel secondo, invece, la surclassano: il valore medio italiano infatti nel 1995-96 si ferma al 45,4%. I corsi speciali sono pochi in termini assoluti e contano poco in termini relativi sia nel 1990-91 (8% e 1,9%) sia nel 1995-96 (9% e 3,8%).

Quali sono i settori e le aree professionali che crescono o diminuiscono nei due anni assunti a riferimento? Dei 26 settori (compresa l'agricoltura e la categoria "varie") considerati nella Tabella 77 subiscono delle perdite superiore ai due corsi (cfr. Graf. n. 126).

Grafico n. 126 - Evoluzioni quantitative dei settori e aree professionali tra il 1990-91 e il 1995-96



In ordine decrescente registriamo:

- il decremento eccezionale (-73) dell'area dell'Informatica (le perdite si concentrano soprattutto nel II livello e negli interventi per gli adulti);
- decrementi consistenti nell'Agricoltura ed Elettrotecnica (-22) nell'Acconciatura (-14) ed Abbigliamento e Calzatura (-11);
- decrementi più contenuti nelle Attività promozionali e pubblicità (-7), nella Cooperazione e nei Beni culturali (-6), nella Ristorazione e nello Spettacolo (-5).

In territorio positivo aumenta di 25 corsi l'Artigianato artistico (da 12 a 37 interventi) e la Meccanica (10 corsi in più) grazie soprattutto ad un aumento dei corsi di aggiornamento per adulti,

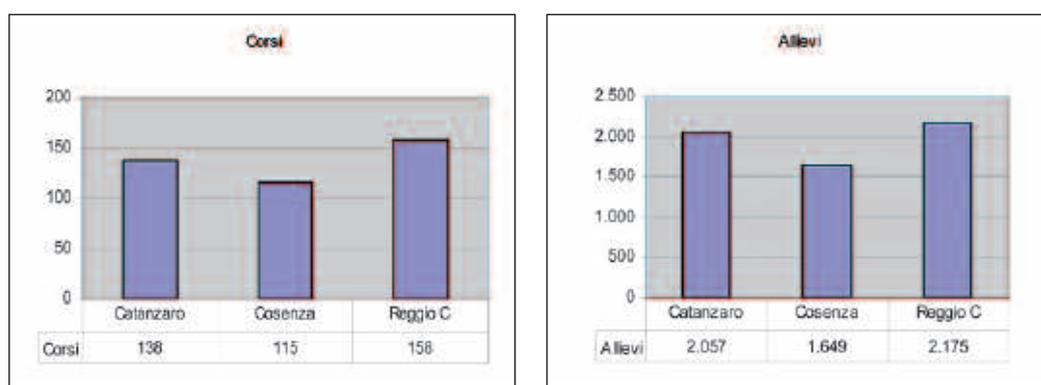
La distribuzione su base provinciale dei corsi programmati nel 1990-91 e la conseguente ripartizione degli allievi viene illustrata dal Grafico 127.

Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-96 ammontavano a 5.402 (meno della Valle d'Aosta e della Provincia di Trento che in quell'anno prevedevano ri-

spettivamente 5.975 e 8.060 allievi); di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva (inoccupati) e quanti avevano perso un'occupazione (disoccupati) erano 3.955.

Ad inizio decennio invece erano 5.881 e rappresentavano lo 0,4 % della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualificazione, 1.711, rappresentavano il 1,6% della leva dei 14-16enni⁷⁵³.

Grafico n. 127 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91



Per quanto riguarda le sedi formative operanti in Regione abbiamo due serie di informazioni, entrambe di fonte Isfol: la prima è quella che censisce dai Piani di attività il numero e la tipologia di struttura delle sedi e fa riferimento all'a.f. 1990-91⁷⁵⁴; l'altra elenca tutti i CFP dell'a.f. 1992-93⁷⁵⁵. Entrambe possono essere assunte come rappresentative della situazione che precede e che segue l'emanazione e l'applicazione della L. reg. n. 15/90.

I risultati della prima indagine dell'Isfol sono riportati nella Tabella 78, da cui si possono trarre queste considerazioni:

- la prevalenza (58,6%) di sedi utilizzate in maniera continua ed esclusiva per le attività formative sulle sedi usate solo occasionalmente (41,4%), sta ad indicare un sistema abbastanza strutturato e consolidato;
- la prevalenza (87,7%) della gestione convenzionata, comprensiva di CFP e sedi occasionali, su quella pubblica (12,35), indica un sistema che fa abbondante ricorso al privato sociale.

⁷⁵³ La popolazione attiva ammontava a 1.308.678; i 14-16enni a 103.678 Geo-demo ista.it *Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991*.

⁷⁵⁴ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

⁷⁵⁵ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

Tabella n. 78 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 13 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 82 | 80 | 0 | 0 | 142 |
| - enti pubblici | 6 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| - enti privati | 76 | 59 | 0 | 0 | 135 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 |
| Totale | 95 | 80 | 0 | 7 | 162 |

L'altra fonte di indagine (relativa all'a.f. 1992-93) censisce 58 CFP, di cui 19 regionali⁷⁵⁶ e 39 dell'area convenzionata. I 58 CFP sviluppano un volume di attività pari a 296 corsi; la media corsi per CFP è pari a 5,1. I centri regionali fanno registrare un rapporto corsi/CFP pari a 5,5; inferiore il valore dei CFP convenzionati pari a 4,9. I CRFP in Provincia di Cosenza sono 9 (4 nel capoluogo e a Longobucco, Mendicino, Bisignano, Camigliatello, Castrovillari), 3 in Provincia di Catanzaro (Vibo Valentia, Crotone, Lamezia Terme) e 7 in Provincia di Reggio Calabria (2 nel Capoluogo e a Roccella Jonica, Bagnara Calabria, Catona, Lureana di Borrello, Locri).

Nell'area convenzionata gli Enti con il maggior numero di CFP (3) sono l'E-NAIP delle ACLI (Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria), lo IAL della CISL (Cosenza, Reggio, Lamezia) e il CIOFS delle Salesiane (Reggio, Soverato, Spezzano Albanese). Tra gli Enti a carattere interregionale, con meno di tre CFP, ricordiamo: il CIFAP Centro Interprovinciale Formazione e Addestramento Professionale (Cosenza e Reggio Calabria), l'ANAPIA (Catanzaro), l'ENFAP della UIL (Reggio Calabria), il CENASCA Centro Nazionale Associazionismo Sociale Cooperazione Autogestione promosso dalla CISL⁷⁵⁷ (Condofuri), il CIF (Reggio Calabria), e l'ENGIM dei Padri Giuseppini del Murialdo (Rossano Scalo). Sono Enti a carattere regionale: l'Unitas Catholica (Reggio Calabria) l'IRACEB Istituto Regionale per le Antichità Calabresi Classiche e Bizantine⁷⁵⁸ (Rossano). Da menzionare anche l'Ente bilaterale Scuola Edile di Reggio Calabria⁷⁵⁹.

⁷⁵⁶ Situati a: Fonzaso (BL), Padova, Rovigo, Vittorio Veneto (TV), Treviso (2), Chioggia, Mestre, San Donà di Piave (VE), Chiampo, Lonigo, Bassano del Grappa (VI), Vicenza, Bovolone, Zevio (VR), Verona.

⁷⁵⁷ Il CENASCA ha lo scopo di promuovere il lavoro nel campo dell'economia sociale, del non-profit, dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione, dell'autogestione e di tutte le forme di lavoro associato, atipico e innovativo, promuovendo ed organizzando iniziative e attività in tutti i settori economici e sociali e realizzando specifici progetti.

⁷⁵⁸ Istituito con Legge regionale 9 novembre 1989, n. 6 «Norme per la costituzione dell'istituto regionale per le antichità calabresi Classiche e Bizantine (IRACEB).

⁷⁵⁹ L'Ente Bilaterale per l'Edilizia della Provincia di Reggio Calabria nasce il 29 febbraio 1960 con la denominazione di "Centro per la Formazione delle maestranze edili ed affini della provincia di Reggio Calabria". Nel marzo 2001 prenderà il nome di "Ente Scuola Edile per l'Industria Edilizia ed Affini della provincia di Reggio Calabria". Nell'ottobre 2002 con l'accorpamento del "CPT - Comitato

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 128. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1990 (67,7 miliardi di lire) e quelli più alti sono quelli del 1995 (180,9 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 118 miliardi di lire.

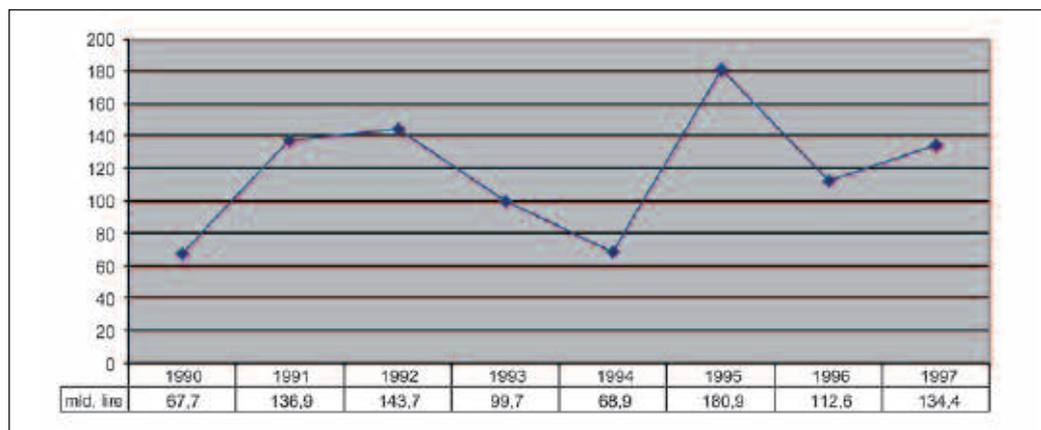
La capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) è dell'85,4% (media italiana 77,1%). Sotto questo aspetto nel Meridione meglio della Calabria fanno solo la Sardegna (95,3%) e la Puglia (91%).

Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che: la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 87.485 lire, inferiore alla media italiana (93.951) di quasi 6.500 lire; quella rispetto alla forza lavoro è di 27.748 distante dal dato nazionale (99.534 lire) di quasi 72.000 lire (per la precisione 71.786).

Questi valori posizionano la Regione al dodicesimo e al sedicesimo posto tra le Regioni relativamente alla spesa rispetto agli abitanti e rispetto alla forza lavoro.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale nei confronti della spesa totale della Regione è di 1,10%. Anche in questo caso la Regione si pone al di sotto del valore medio nazionale (1,39%).

Grafico n. 128 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)



Paritetico Provinciale per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro di Reggio Calabria e provincia", Ente fondato nel 1998, prende la denominazione di ESEFS - "Ente Scuola Edile per la Formazione e la Sicurezza della Provincia di Reggio Calabria". L'Ente è un istituto paritetico bilaterale, senza scopo di lucro, costituito secondo quanto previsto dal Contratto Collettivo Nazionale dei Lavoratori Edili ed Affini.

8.20. Regione Puglia



Nel periodo considerato da questo volume vengono emanate solo Leggi di modifica ed integrazioni alla legislazione precedente. Questo complesso di norme (5 Leggi) possono essere ricondotte a due gruppi: il primo è formato dalla L. reg. 18/93 e dalla Legge di modifica, il secondo dalla L. 11/97 e dalle 2 Leggi di modifica.

Aprè l'elenco la L. reg. n. 18 del 23.08.1993 *Misure urgenti per il finanziamento delle attività di formazione professionale*. È una Legge omnibus, una miscelanea di previsioni su tematiche gestionali diverse: riconoscimento di spese sostenute, durata del piano annuale, tempi di pagamenti, liquidazioni di oneri derivanti da disposizioni precedenti, disciplina della mobilità di personale, assunzioni di nuovo personale con CTD o modifiche di alcuni commi della Legge organica della Formazione Professionale, la n. 54/78 (durata dell'anno formativo, erogazione dei finanziamenti agli enti, rendicontazione, mobilità del personale, sistemi di controlli...).

Isoliamo in questa sommatoria di previsioni normative alcuni commi che riguardano il personale. Avevamo segnalato⁷⁶⁰ che, nel biennio 1985-1986, 500 operatori avevano partecipato ad una attività di riqualificazione di 1.152 ore per essere avviati a nuove attività nell'Osservatorio del Mercato del Lavoro (nella struttura regionale e in quelle provinciali, denominate osservatori territoriali) in servizi per l'orientamento e in Centri-pilota (individuati tra CRFP e CFP di Enti convenzionati e con la funzione di elaborare prototipi formativi e di erogare formazione settoriale-specialistica).

La L. n. 18/93 sembra mutare il progetto originario, in quanto prevede:

- che sia la Regione a realizzare “*le attività relative alla progettazione formativa, all'orientamento professionale ed alla osservazione del mercato del lavoro e delle professioni*”⁷⁶¹;
- che per questi compiti si avvalga della collaborazione delle Amministrazioni provinciali;
- che le Province possono utilizzare “*funzionalmente*” gli operatori che hanno partecipato ai percorsi di riqualificazione, “*ferma restando la dipendenza giuridica ed economica dagli Enti di appartenenza*”.

La L. reg. 19.07.1994, n. 26 *Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 18 del 23 agosto 1993* allarga la programmazione regionale delle attività anche “*a quelle autonomamente finanziate*”, regola le commissioni d'esami di qualifica

⁷⁶⁰ Cfr. volume II, p. 448.

⁷⁶¹ Cfr. art. 10 comma 5 “Le attività relative alle progettazioni formative, all'orientamento professionale e alle osservazioni del mercato del lavoro e delle professioni sono approvate dalla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, previa verifica della finanziabilità dei progetti da parte della CEE e del Fondo Nazionale della Formazione Professionale”.

per estetista, definisce la decorrenza finanziaria e contabile del Piano annuale 1993-94, e specifica che la mobilità del personale avviene tra Enti di Formazione e tra Ente e soggetti delegati.

Il secondo blocco di normative è rappresentato dalla L. reg. 28.03.1997, n. 11 *Misure urgenti per la formazione professionale* e dalle Leggi di modifica: a) L. reg. del 28.03.1997, n. 12 *Modifiche della legge regionale "Misure urgenti per la formazione professionale"*; b) L. reg. 12.1.2.1997, n. 20 *Modifica della legge regionale 28 marzo 1997, n. 11 "Misure urgenti per la formazione professionale"*. La L. n. 11 detta nuove procedure di programmazione:

- a) il 40% delle risorse finanziarie disponibili nelle singole annualità del sottoprogramma del Programma Operativo Plurifondo (POP) Puglia 1994-1999, è assegnato sulla base di avvisi;
- b) il restante 60% è "assegnato con procedura di selezione che privilegi interventi formativi che possano essere attuati utilizzando gli operatori di cui all'albo ed all'elenco⁷⁶² previsti dall'art. 26 della lr 54/ 1978"⁷⁶³.

La soluzione proposta intende rispondere alle sollecitazioni dell'UE di adottare procedure di tipo concorsuale, ma anche alla preoccupazione di difendere i livelli occupazionali maturati dal personale con CTI.

Nel 1990-91⁷⁶⁴ sono stati programmati 1.417⁷⁶⁵ corsi (cfr. Graf. n. 129): il 47,6% sono del Terziario, il 30,9% dell'Industria e Artigianato, mentre l'Agricoltura

⁷⁶² Art. 26 (Albo regionale degli operatori della Formazione Professionale). Presso l'Assessorato alla Pubblica Istruzione, che lo costituisce e lo aggiorna annualmente sono istituiti l'Albo regionale dei docenti della Formazione Professionale dei lavoratori il quale si compone di tre parti e l'elenco del personale non docente. Agli effetti della presente Legge per docente si intende sia l'insegnante teorico che l'insegnante pratico. Nell'ambito di ciascuna parte, le iscrizioni nell'Albo dei docenti avvengono in ordine alfabetico per provincia e per gruppo di insegnamenti. Nella prima parte vi sono iscritti, di ufficio, i docenti dipendenti dall'Ente Regione e comandati (Ndr. Alle Province e ai Consorzi di Enti locali). Nella seconda parte vi sono iscritti, a domanda, i docenti assunti dagli Enti gestori alla data del 30/9/1977. Nella terza parte sono iscritti i docenti che aspirano a partecipare a concorsi per l'assunzione banditi dagli Enti delegati o convenzionati, ovvero i docenti che desiderino essere utilizzati come supplenti presso i vari Centri.

⁷⁶³ Il provvedimento poi detta norme: a) per la decorrenza finanziaria e contabile del piano di formazione professionale 1997; b) attività formative per utenze particolari: la Regione assume a proprio carico gli oneri non finanziati dalla Unione Europea e dallo Stato in riferimento ad attività formative destinate ad utenze particolari: tossicodipendenti, portatori di handicaps, ristretti in istituti di pena, minori interessati da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, minori ad alto rischio; c) attività formativa autonomamente finanziata: la Regione riconosce le attività formative autonomamente realizzate nell'anno 1996 che abbiano ottemperato ad alcune condizioni.

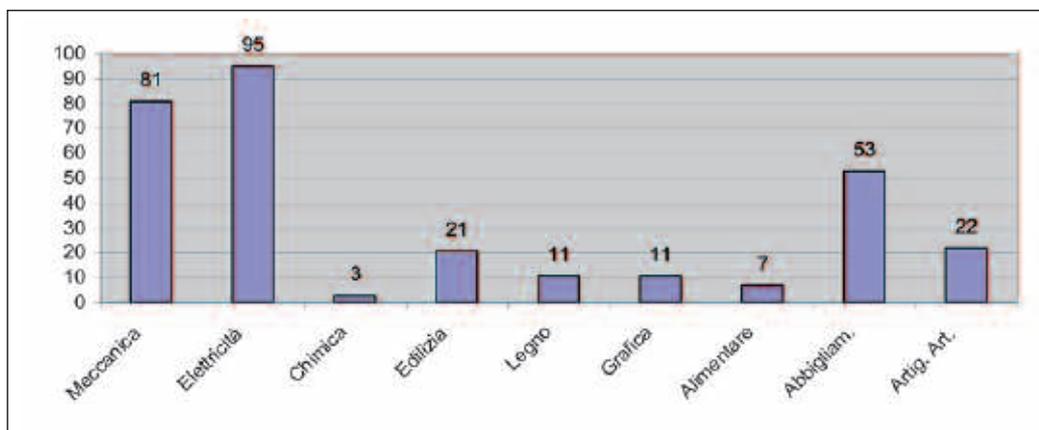
⁷⁶⁴ Non è possibile fare la comparazione tra aa. ff. 1990-91 e 1995-96, come abbiamo fatto per le altre Regioni, perché per quest'ultimo anno formativo l'Isfol rileva solo 608 corsi programmati (cfr. SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 71), un dato non in linea con il volume corsuale abitualmente pianificato dalla Puglia. Pertanto ogni comparazione risulterebbe viziata dalla eccezionalità di questo dato.

⁷⁶⁵ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 74.

Tabella n. 79 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | TOTALE |
|--|-------------------------|--------------------|------------|----------------|--------------|
| | Prima qualificazione | Secondo livello | Adulti | Corsi speciali | |
| AGRICOLTURA | 0 | 15 | 417 | 6 | 438 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 156 | 22 | 51 | 45 | 304 |
| Meccanica metallurg. | 52 | 2 | 15 | 12 | 81 |
| Elettricità elettronica | 75 | 5 | 9 | 6 | 95 |
| Chimica | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Edilizia | 4 | 3 | 13 | 1 | 21 |
| Legno mobili arreda. | 1 | 1 | 3 | 6 | 11 |
| Grafica fotogr. cartot. | 2 | 5 | 1 | 3 | 11 |
| Alimentare | 3 | 0 | 4 | 0 | 7 |
| Abbigliam. calzature | 42 | 3 | 3 | 5 | 53 |
| Artigianato artistico | 5 | 3 | 2 | 12 | 22 |
| TERZIARIO | 137 | 193 | 281 | 64 | 675 |
| Acconciatura estetica | 41 | 0 | 9 | 0 | 50 |
| Turismo | 7 | 14 | 16 | 0 | 37 |
| Spettacolo | 3 | 1 | 4 | 0 | 8 |
| Lavori ufficio | 65 | 36 | 42 | 2 | 145 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 6 | 0 | 6 |
| Ristorazione | 6 | 3 | 8 | 0 | 17 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Attività promoz. pub. | 2 | 1 | 15 | 0 | 18 |
| Distribuzione comm. | 0 | 1 | 13 | 9 | 23 |
| Trasporti | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 1 | 10 | 0 | 41 |
| Informatica | 4 | 118 | 68 | 16 | 206 |
| Beni culturali | 0 | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 12 | 10 | 1 | 23 |
| Varie | 9 | 3 | 44 | 33 | 80 |
| TOTALE GENERALE | 323 | 230 | 749 | 115 | 1.417 |

Grafico n. 129 - Numero di corsi del settore Industria e Artigianato



(grazie soprattutto ad un numero consistente di interventi, 438, destinati ad un'utenza adulta, di solito, lo rammentiamo, di breve se non brevissima durata) fa registrare il 21,5%. Questo numero di corsi nel primario eccezionalmente alto va tenuto sempre presente nell'analisi, in quanto fattore altamente condizionante il quadro

complessivo dei dati. I corsi programmati più numerosi dell'Industria sono quelli del settore *Elettricità elettronica* (95 interventi) e *Meccanica metallurgia* (81 interventi). Il primo settore del terziario per numerosità di interventi è l'*Informatica* (206 interventi) e l'area professionale *Lavori d'ufficio* (145 interventi): insieme rappresentano oltre la metà del volume corsuale programmato nel macrosettore Terziario.

Per quanto riguarda la tipologia formativa abbiamo, in sintesi, la situazione seguente:

- i corsi di qualificazione di base (323) fanno registrare il 22,8%, del volume corsuale complessivo; un valore inferiore di circa 14 punti alla media nazionale (37%);
- il secondo livello (230 interventi) con il 16,2% si allinea al dato nazionale (16,3%);
- i corsi per adulti, occupati e disoccupati (749, di cui 417 in agricoltura, pari al 52,9%) superano il valore nazionale (35,1%) di quasi 18 punti;
- i corsi speciali (19) fanno registrare un peso percentuale pari all'8%, inferiore di 3 punti rispetto alla media italiana di 11,3%.

Grafico n. 130 - Numero di corsi dei settori del Terziario

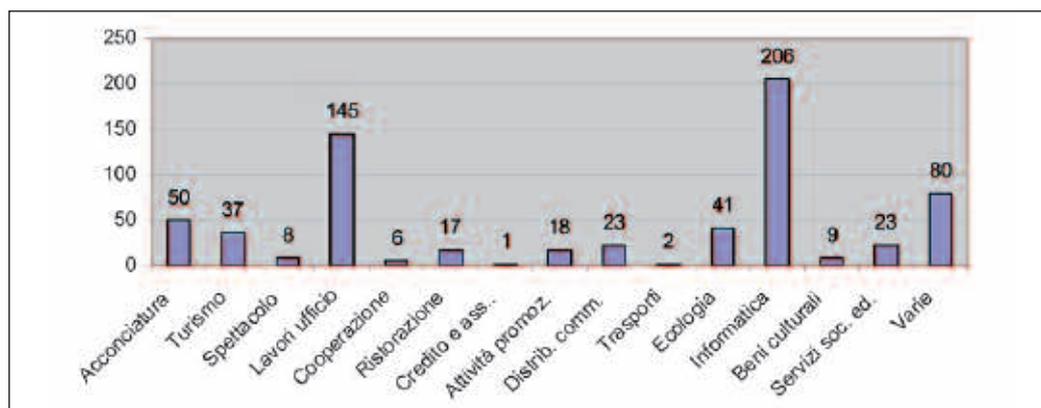
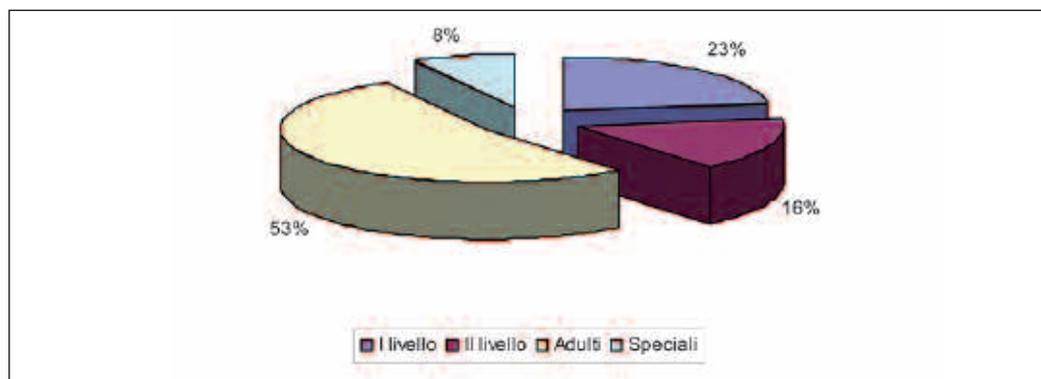


Grafico n. 131 - Peso percentuale delle tipologie formative (a.f. 1990-91)



La distribuzione dei corsi per le 5 Province pugliesi (e di conseguenza la ripartizione degli allievi previsti) riflette sostanzialmente il numero degli abitanti di ciascuna Provincia (cfr. Graf. n. 132).

Gli allievi erano 23.570 e rappresentano lo 0,9 % della popolazione attiva (14-60enni); gli allievi della prima qualificazione, 5.517, rappresentano il 2,6% della leva dei 14-16enni⁷⁶⁶.

Nell'a.f. 1990-91, su un totale di 146 sedi i CFP sono 122, pari all'83,6% (cfr. Tab. n. 80). Il rapporto tra CFP e sedi è un dato importante perché misura il livello di strutturazione del sistema (un numero maggiore di CFP dà l'idea del consolidamento e della ricorrenza, mentre più sedi occasionali danno l'idea della prevalenza della dimensione progettuale e della flessibilità). Nel caso della Puglia siamo ben al di sopra della media italiana (40,1).

Sempre per quanto riguarda i CFP, il rapporto tra gestione pubblica (19 delle Province e 2 della Regione) e gestione convenzionata privata è di 17,3% e 82,7%. Il rapporto CFP/corsi è di 7,8. Migliore (8,1) il valore dei CFP degli Enti rispetto a quelli pubblici (7,8).

Grafico n. 132 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91

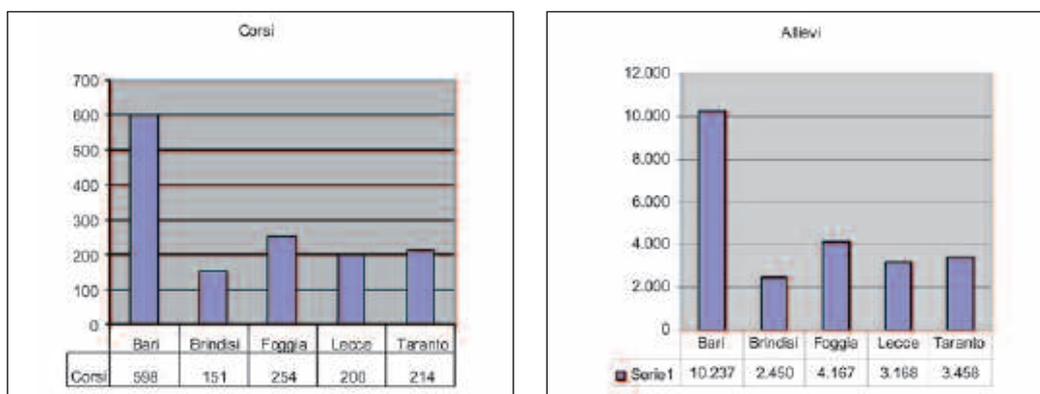


Tabella n. 80 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Delegata | 19 | 7 | 0 | 0 | 26 |
| Convenzionata | 101 | 11 | 4 | 0 | 116 |
| - enti pubblici | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - enti privati | 101 | 11 | 4 | 0 | 116 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 122 | 18 | 5 | 1 | 146 |

⁷⁶⁶ La popolazione attiva ammontava a 2.606.594 abitanti; i 14-16enni a 215.084 Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

Dall'altra indagine Isfol relativa all'a.f. 1992-93⁷⁶⁷ si ricava: sono solo due gli Enti con un numero di CFP superiore a 10: l'ENAIP (con 19) e l'EPCPEP (Ente Pugliese per la Cultura Popolare e l'Educazione Professionale, con 15). L'Ente delle ACLI è presente in tutte le Province (Bari, Modugno, Andria, Acquaviva delle Fonti, Ruvo di Puglia, Monopoli, Molfetta, Barletta, Brindisi, Orto Nova, San Severo, Foggia, Lucera, Lecce, Novoli, Tricase, Taranto, Martina Franca). L'EPCPEP ha una diffusione capillare in Provincia di Bari (Rutigliano, Alberobello, Trani, Molfetta, Terlizzi, Andria, Gravina, Bitonto, Conversano, Turi, Gioia del Colle, Bari) e una presenza a Brindisi e Foggia; tutti gli altri Enti non arrivano a 5 CFP. Tra questi lo IAL della CISL con 3 (Taranto, Casarano, IIP Istituto Istruzione Professionale); 3 (Brindisi, Modugno, Trani) l'IFAP Istituto per la Formazione e l'Addestramento Professionale dell'IRI; 3 (Brindisi, Bari, Foggia) l'IRAPL Istituto Regionale Addestramento Perfezionamento Lavoratori; 3 (Manfredonia, San Severo, Lucera), TECNOPOLIS C.S.A.T.A. 1 (Valenzano), il CNIPA Consorzio Nazionale Istruzione Professionale Artigianato 1 (Bari), il CEFME Centro per la formazione delle maestranze edili 1 (Andria). Cospicua la presenza di Enti di cultura cattolica: oltre i Salesiani con il CNOS-FAP (Lecce) e le Salesiane con il CIOFS (Fragagnano, Martina Franca, Taranto, Ruvo di Puglia, Bari) segnaliamo l'Istituto Maschile S. Pietro Apostolo (Cagnano Varano, San Menajo, Vico del Grgano), l'ITCA Istituto Terziario Cappuccini dell'Addolorata (S. Severo, S. Giovanni Rotondo, Lecce), l'Ente Diocesano D'apostolato sociale (Taranto).

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 133. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1996 (38,9 miliardi di lire) e quelli più alti sono quelli del 1991 (264,8 miliardi di lire); la media del periodo è pari a 154 miliardi di lire circa.

Buona la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97) con il 91% (media italiana 77,1%).

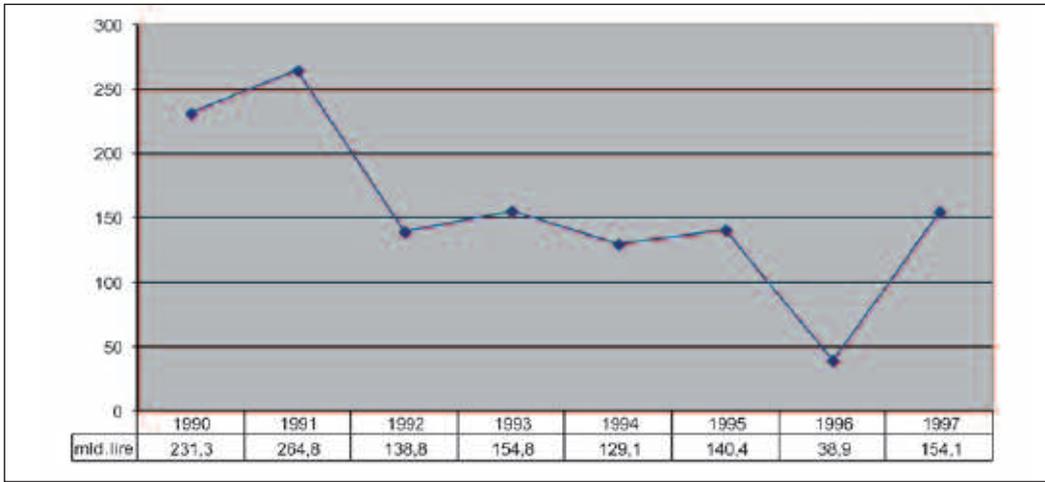
Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che: la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 42.834 lire, inferiore alla media italiana (93.951 lire) di oltre 50.000 lire; e quella rispetto alla forza lavoro è di 85.477 lire, distante dal dato nazionale (99.534 lire) di quasi 14.000 lire.

Questi valori posizionano la Regione al ventunesimo e al dodicesimo posto tra le Regioni relativamente alla spesa rispetto agli abitanti e rispetto alla forza lavoro.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale nei confronti della spesa totale della Regione è di 0,46%. Anche in questo caso la Regione si pone al di sotto del valore medio nazionale (1,39%).

⁷⁶⁷ SISTAN-ISFOL (a cura di RUBERTO A. e GHERGO F.), *Distribuzione dei Centri di Formazione Professionale in Italia - anno 1992-93*, op. cit., pp. 85-97.

Grafico n. 133 - *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)*



8.21. Regione Sicilia



La Sicilia è l'unica Regione a mantenere, anche negli Anni '90, una Legge regionale sulla Formazione Professionale (la n. 24/76) emanata prima della Legge quadro del 1978, addirittura due anni prima, lontana, quindi, anche da quel clima culturale molto fecondo da cui è scaturita la norma nazionale. A questa incapacità di dare regole più aggiornate al Sistema formativo fa riscontro la capacità di promuovere un volume di attività consistente, tanto da connotarsi come "Regione erogatrice" piuttosto che "Regione regolatrice". Quando si parla degli aspetti quantitativi la Sicilia si colloca sempre nelle prime posizioni nelle classifiche regionali per numero di corsi, di allievi, di sedi operative e di risorse finanziarie a disposizione.

Numeri importanti se si considera che nell'a.f. 1995-96 i corsi programmati erano 2.516 pari all'11% di tutto il volume corsuale nazionale (di questi 1.859 di primo livello corrispondente al 23,3% del dato italiano), gli allievi previsti 39.473 (9,7% di tutti gli allievi dei sistemi regionali di tutte le Regioni) e 511 le sedi formative di cui 251 CFP (rispettivamente pari al 13,2% e al 9,7% su base nazionale). Inoltre la Regione ha avuto a disposizione una ingente quantità di risorse finanziarie. Nel periodo 1990-97, in media ogni anno, poteva impegnare 518 miliardi e 65 milioni di lire, toccando punte, come nel 1997, di quasi 800 miliardi (precisamente 796,1 miliardi di lire).

Naturalmente, l'immobilismo sul piano culturale-regolamentare da un lato e l'entità delle attività dall'altro, un'offerta formativa quasi esclusivamente per i giovani e un sistema gestionale quasi monopolizzato dagli Enti, possono indurre il sospetto che il Sistema formativo siciliano vada avanti per inerzie e interessi gestionali, con scarsa o nulla attenzione alle esigenze dell'utenza. Sospetto che è diventato spesso aperta condanna nella letteratura del settore quando si parla di "formazione di assistenza" invece che "formazione per il mercato"⁷⁶⁸.

Per dare una valutazione del fenomeno Sicilia partendo dai fatti, ci avvaliamo di una indagine⁷⁶⁹ che ha riguardato l'utenza dei Corsi di Formazione di base nell'anno formativo 1991-92 gestiti dagli Enti confederali (ECAP della CGIL, IAL della CISL ed ENFAP della UIL) e dal CNOS-FAP dei Salesiani nei 9 capoluoghi di Provincia della Regione. L'indagine ha raggiunto un numero complessivo di 1.112 unità⁷⁷⁰ chiamate ad esprimere, in un'intervista telefonica, una valutazione sul grado di produttività / efficacia delle attività frequentate.

⁷⁶⁸ PITRUZZELLA G., *La formazione professionale in Sicilia. Profili giuridico istituzionali*, F. Angeli, 2000.

⁷⁶⁹ PINO E., *Attività formative e tendenze occupazionali in Sicilia*, in Osservatorio Isfol 1994, n. 2 marzo aprile, pp. 74-94.

⁷⁷⁰ Se si assume come base di calcolo il totale degli utenti per le sedi cittadine dei Centri di Formazione che risultano previsti in 11.360 unità si tratta di una percentuale pari al 9,9% del totale.

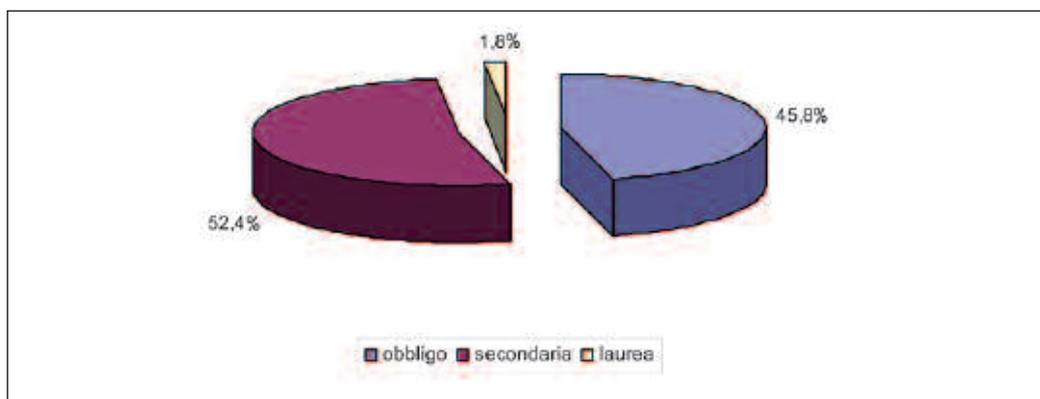
Il campione è rappresentato dal 71,2% di ragazze (801) e dal 28,8% di ragazzi (321).

Questo dato offre indicazioni su due fenomeni che caratterizzano gli assetti del sistema formativo siciliano; fenomeni tra loro correlati:

- la femminilizzazione della Formazione Professionale, peraltro specularmente alle caratteristiche generali della disoccupazione in Sicilia, dove esiste il più alto tasso di disoccupazione femminile;
- la progressiva crescita di attività formative nei settori sociali e terziari, più appetibili per le donne, a scapito dei percorsi formativi nell'industria e nell'agricoltura, tradizionalmente più richiesti dagli uomini⁷⁷¹.

L'età dei soggetti coinvolti nell'inchiesta converge (per quasi l'80%) nelle fasce 15-20 anni e 20-25. La polarizzazione indica una concentrazione dei processi formativi nelle fasce giovanili dove peraltro è possibile rilevare il massimo di disoccupazione, mentre sono del tutto marginali le attività formative rivolte a soggetti adulti e in condizione lavorativa. Si tratta di due blocchi di utenti di pari consistenza che si collocano rispettivamente nei processi formativi successivi all'obbligo e al diploma. Infatti, il 66% del campione (15-20 anni) ha frequentato solo la scuola dell'obbligo e il 70% dei 20-25enni possiede un titolo superiore all'obbligo. In particolare i titoli di studio in ingresso sono quelli del Grafico 134. Delle 801 donne il 55,5% possiede almeno il diploma; mentre dei 321 maschi il 49,9%.

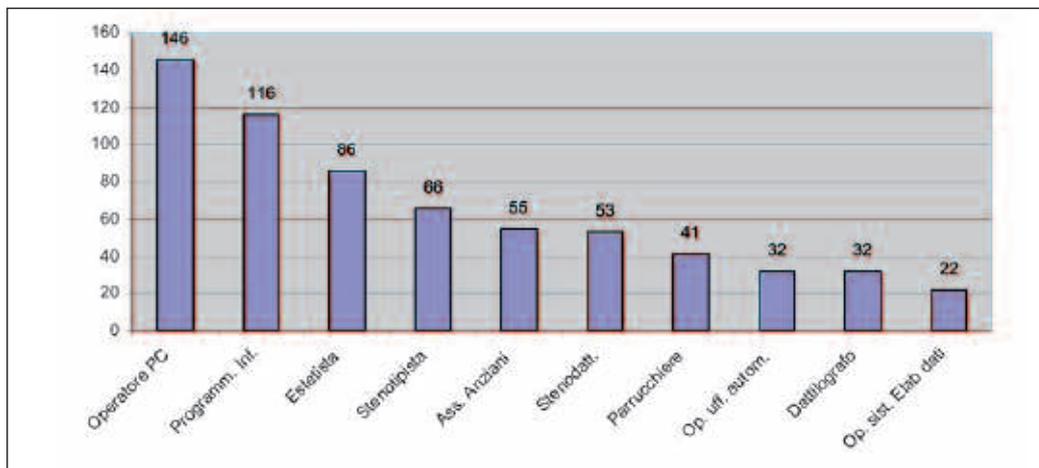
Grafico n. 134 - Livelli di studio del campione



Il campione ha frequentato 78 differenti tipi di profili; i dieci più frequentati sono quelli del Grafico 135 che hanno visto la partecipazione di 635 allievi.

⁷⁷¹ PINO E. e CARNESI F. (a cura di), *Analisi dei processi formativi in Sicilia*, Palermo 1991; Coop Progetto Meridione Messina *La disoccupazione in Sicilia*; PINO E., *Condizione femminile e mercato del lavoro*, Rivista Segno, 1991; PINO E. (a cura di), *Caratteristiche della offerta formativa e tipologia dell'utenza in Sicilia*, 1992, ciclost.

Grafico n. 135 - I corsi più frequentati dal campione



Gli altri utenti (411) sono distribuiti nell'ambito di 68 profili professionali con una dispersione molto larga. Si noti l'assenza di profili connessi all'Industria, all'Agricoltura, al Turismo.

L'unico corso che fuoriesce dal settore commercio, così come classificato dal Piano regionale 1991-92, è la qualificazione per assistenti agli anziani nell'ambito sociale. Se volessimo raggruppare diversamente le attività per aree professionali più ampie ed omogenee ne risulterebbe che:

- 1) l'area informatica coprirebbe il 25,3% delle attività formative;
- 2) l'area del lavoro di ufficio comprensiva dei profili tradizionali (dattilografo e steno) e di quelli innovativi (stenotipisti e operatori di ufficio automatizzati) si attesterebbe complessivamente al 16%;
- 3) quella estetica, anche qui tradizionale (come i parrucchieri) od innovativa (come gli estetisti) sfiorerebbe il 12% (11,6%);
- 4) l'area di intervento sociale rimarrebbe al 5%.

Si tratta quindi di una utenza cui si offre (e che in qualche modo ricerca):

- a) una competenza in materia informatica come veicolo per uno sviluppo professionale più adeguato;
- b) una competenza nelle professioni dipendenti tradizionalmente rivolte alle donne come le aree del lavoro di ufficio;
- c) una qualificazione di quegli ambiti, come l'estetica, che possono sempre permettere con riferimento esclusivo al target femminile delle rapide possibilità di immissione nel lavoro in forma autonoma o alle dipendenze;
- d) una qualificazione nel sociale per i lavori di assistenza agli anziani nel cui ambito l'istituzione regionale ha stanziato risorse importanti e notevoli possibilità di occupazione (anche se non continuativa).

Se incrociamo i dati relativi all'attività di qualificazione con quelli del sesso si scopre che nel Sistema formativo regionale opera un meccanismo di differenziazione che assegna agli uomini una possibilità di accesso ai profili di più alto contenuto tecnologico (informatica: per la qualifica di programmatore) mentre posiziona le donne nelle tradizionali collocazioni del lavoro operativo/subalterno d'ufficio (con una presenza dell'89%), nelle attività di cura all'aspetto della persona (99%) e, infine, nelle attività di accudimento dei soggetti deboli (87%).

Il 19,3% degli intervistati ha frequentato più di un corso (il 16,3%, corrispondente a 184 unità, ha partecipato a due interventi; il 3,1%, pari a 35 giovani, a 3 interventi e lo 0,3%, equivalente a 4 intervistati, 4 interventi). Le motivazioni che sono state addotte si dividono al 50% tra quelli che hanno reiterato l'attività formativa per "interesse al corso" e quelli invece che hanno partecipato a due o più corsi "perché non avevano trovato lavoro" (41%) o "per l'indennità di frequenza" (8%). In effetti le ultime due risposte si equivalgono; nel senso che la seconda esplicita quello che non ha il coraggio di dire la prima. Chi non ha trovato lavoro dopo la frequenza di un primo corso crede opportuno frequentarne un secondo se non un terzo o addirittura un quarto perché almeno si assicura una qualche fonte di reddito. Si consideri, infatti, che dal 1991-92 si è provveduto a determinare una indennità di frequenza fortemente rivalutata rispetto agli anni precedenti.

Se si guarda all'impatto occupazionale dell'attività formativa rilevata a distanza di un anno dalla sua conclusione si ricava che la percentuale generale di coloro che hanno dichiarato di possedere una occupazione risulta pari al 25,2%. Si tratta, infatti, di 283 unità su un totale di 1.122; 176 sono le donne e 107 gli uomini. Se scomponiamo questo tasso generale per sesso rileviamo che le donne, che rappresentano il 71,4% degli intervistati, risultano occupate nella misura del 22%; mentre i maschi che costituiscono il 28,6% del campione, risultano occupati nella misura del 33,3%.

Si tratta indubbiamente di un andamento tipico delle condizioni del mercato del lavoro in Sicilia che confermano i fenomeni di esclusione lavorativa riferita alle donne; esclusione che in questa Regione raggiunge la percentuale più alta del Paese.

Se si distribuiscono gli occupati (almeno 5) per qualifica, abbiamo i risultati resi dal Grafico 136 dove i percorsi formativi con maggior successo risultano quelli dell'Informatica con il 26% (*programmatore* con il 15% e *operatore PC* con l'11%).

In questa classifica rientrano 158 ex allievi, gli altri 115 risultano distribuiti in 34 profili formativi.

Come si deduce dal Grafico 137 non vi è una correlazione assoluta tra numero di partecipanti ai vari tipi di processi di qualificazione e il numero di occupati; infatti, compaiono qui alcune qualifiche dei settori Industria e Turismo, che non erano comprese nella graduatoria dei primi 10 corsi più frequentati.

Il Grafico 138 restituisce, invece, il rapporto tra allievi frequentanti e allievi occupati nelle 11 qualifiche che hanno contribuito a far conseguire almeno 5 posti di lavoro. In quale tipo di lavoro hanno trovato collocazione i 289 allievi che si sono occupati? La grande maggioranza, 73,7%, nel lavoro dipendente; l'11,6% nel lavoro

autonomo artigianale; il 4,2% nel lavoro autonomo commerciante; il 5,5% esercita la professione libera. Un restante 3,8% non è classificato.

Grafico n. 136 - *Distribuzione degli allievi/allieve occupati per percorsi di qualifica (collocazione = 0 < a 5 unità)*

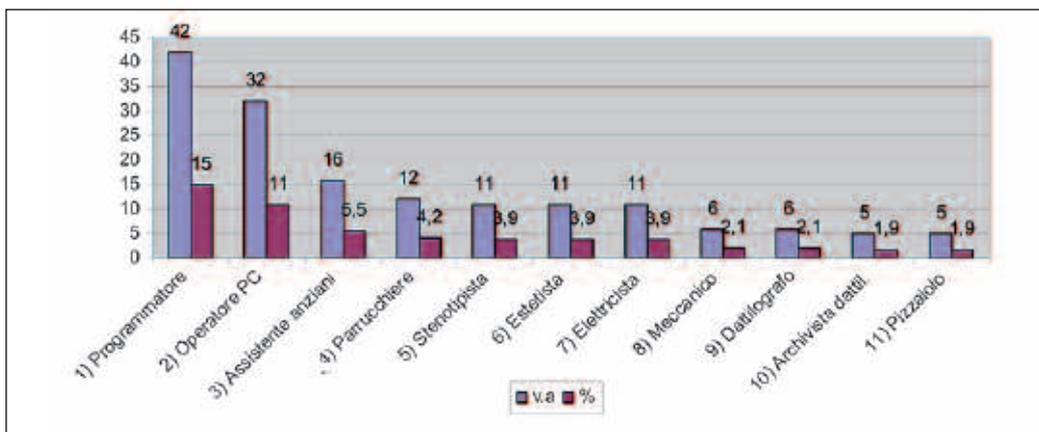


Grafico n. 137 - *Rapporto tra frequentanti e occupati*

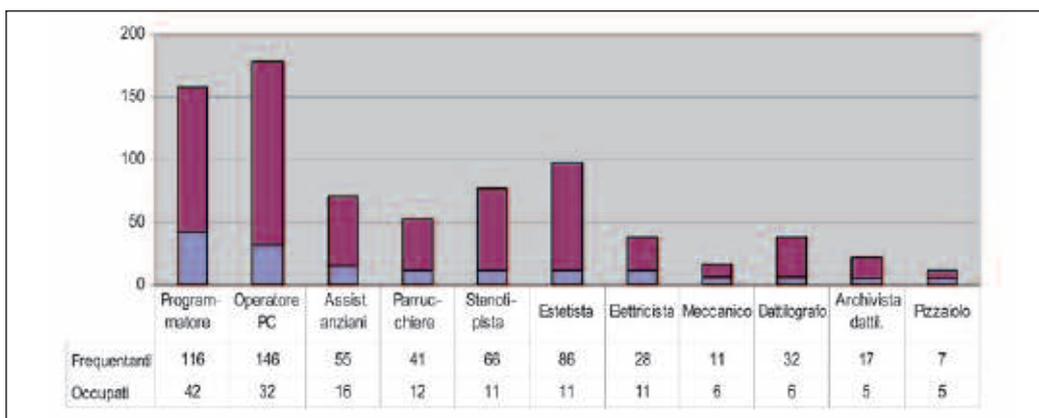
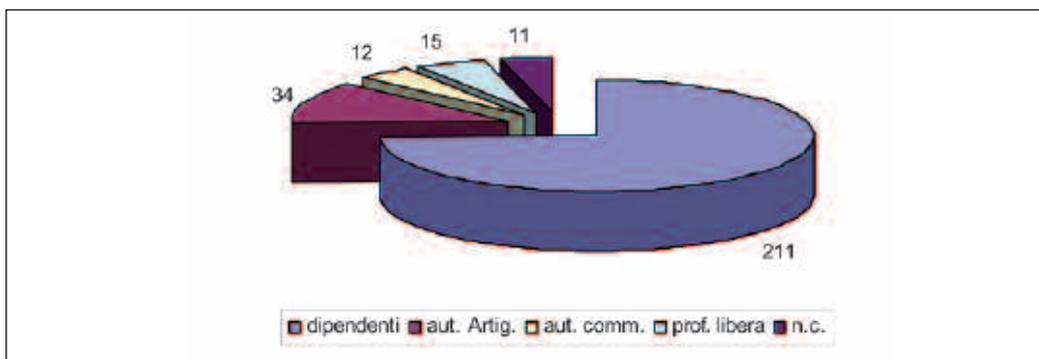


Grafico n. 138 - *Occupati per tipo di lavoro*

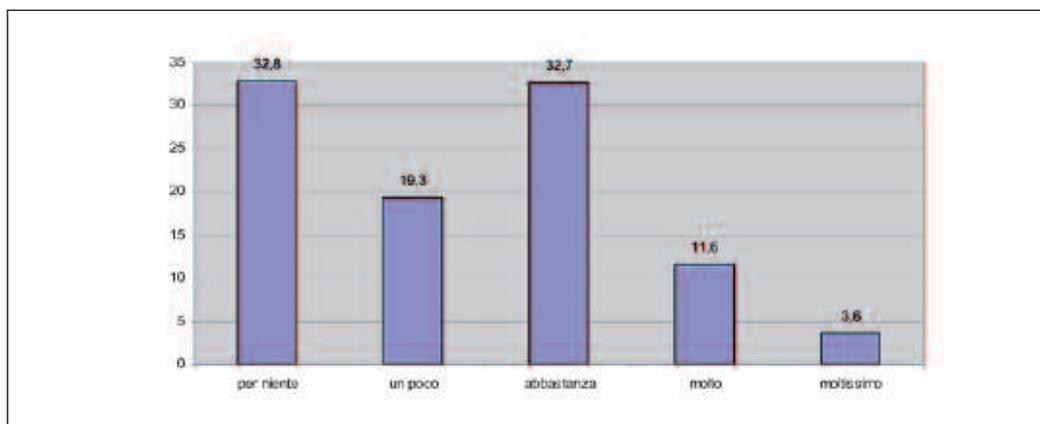


Da tutto ciò deriva una serie di ipotesi interpretative per cui:

- il lavoro dipendente è quello che assicura circa i 2/3 di sbocco lavorativo ai soggetti in formazione. In esso trovano accesso tutte le principali qualifiche dei diversi settori, ivi compreso quelle del settore industriale e turistico (che risultano minoritarie nell’ambito delle attività formative) e trovano sbocco prevalente anche le nuove qualifiche del terziario (stenotipisti);
- nel lavoro autonomo commerciale ed artigiano si polarizzano le professionalità di tipo estetico che permettono probabilmente l’avvio di attività a basso costo fisso.

Tutto ciò dà l’idea di un sistema connotato per un mercato del lavoro tradizionale con una organizzazione del lavoro arretrata in cui cominciano a trovare alcuni profili più moderni ed innovativi corrispondenti alle esigenze emerse in particolare nel settore privato convenzionato (assistenti agli anziani, stenotipisti). Uno degli elementi finali che l’indagine ha rilevato è la percezione della utilità del processo formativo ai fini dell’occupazione. La richiesta è stata avanzata a quanti hanno dichiarato di essere occupati. Le risposte sono sorprendenti: formulano un giudizio positivo sulla efficacia occupazionale dei percorsi “solo” il 48%; peraltro la maggioranza di questi (32,7%) si attesta su un tiepido “abbastanza”, solo l’11,6% esprime un convinto “molto” e una quota residuale arriva ad un “moltissimo” (cfr. Graf. n. 139).

Grafico n. 139 - Valutazioni sulla utilità della formazione ricevuta da parte di chi ha trovato lavoro

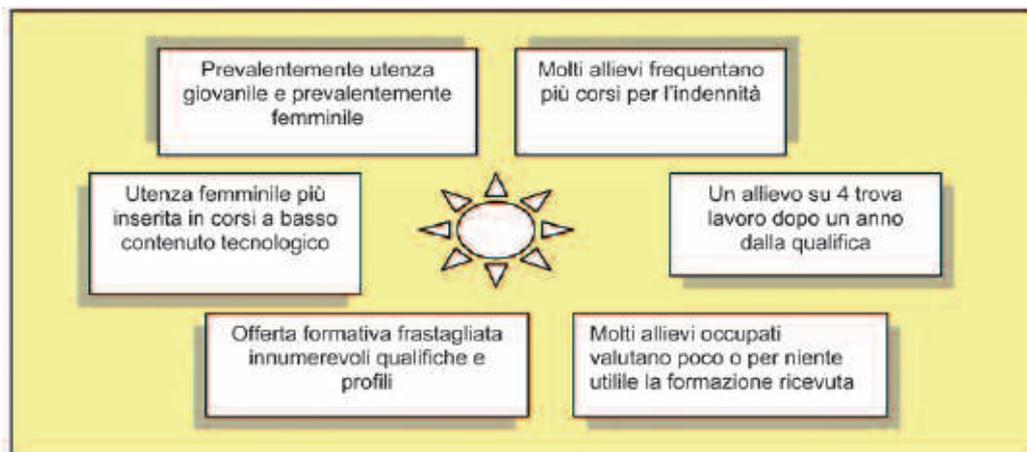


Considerando la sostanziale attendibilità dei risultati della ricerca (anche se gli intervistati sono solo frequentanti di CFP delle città capoluogo), possiamo affermare che questa indagine ci consegna queste caratteristiche di fondo del Sistema formativo della Regione Sicilia (cfr. Graf. n. 126):

- l’utenza è prevalentemente giovanile (80% rientra nella fascia 15-25 anni), sia sul versante del post-obbligo che di quello del post-diploma;

- il target è soprattutto femminile (70% di tutti gli allievi); fenomeno che tendenzialmente sposta l'offerta di corsi dai settori dell'industria e dell'agricoltura, tradizionalmente più richiesti dai maschi, a quelli del terziario e del sociale sentiti come più congeniali dalle donne;
- le donne si iscrivono soprattutto a percorsi formativi finalizzati all'acquisizione di competenze di tipo operativo mentre i maschi in interventi per profili con più alto contenuto tecnologico;
- l'offerta formativa si frastaglia in innumerevoli qualifiche e profili professionali; l'informatica è l'unica area che riesce a intercettare una quota d'utenza vicina al 25%;
- un numero considerevole di allievi (quasi il 20%) frequenta in successione più corsi, ma la metà di loro, lo fa per assicurarsi una fonte di reddito mediante l'indennità di presenza;
- dopo un anno dal conseguimento della qualifica un allievo su quattro entra nel mercato del lavoro (le allieve femmine una su cinque, i maschi uno su tre), soprattutto nel lavoro dipendente (2 su 3 allievi);
- più della metà degli allievi occupati esprime una valutazione negativa sulla utilità della formazione ricevuta.

Figura n. 126 - *Connotazioni del sistema formativo siciliano*



La Tabella 81 ci propone un confronto tra i corsi programmati in due anni formativi, all'inizio del decennio (a.f. 1990-91)⁷⁷² e cinque anni dopo (a.f. 1995-96)⁷⁷³. Il confronto riguarda il numero dei corsi programmati sia per tipologia formativa sia per macrosettore e comparto professionale.

⁷⁷² ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 779.

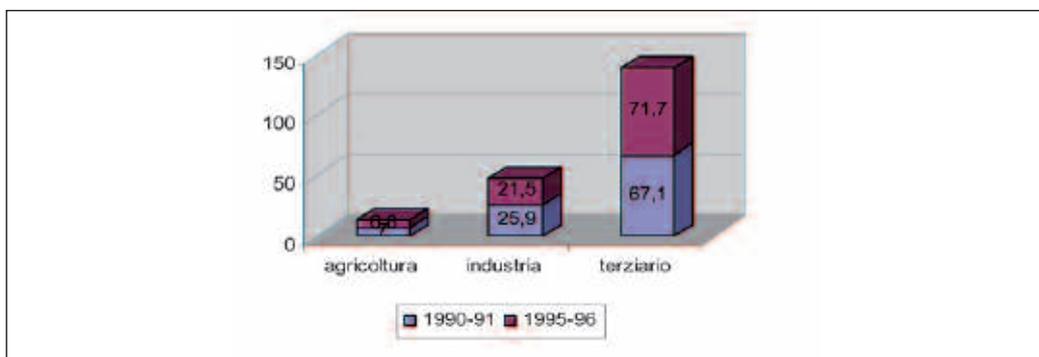
⁷⁷³ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 76.

Nel 1995-96 sono stati realizzati 100 corsi in più rispetto al 1990-91. A livello di macrosettori: l'Agricoltura aumenta in maniera quasi impercettibile (da 170 a 173), consistente il decremento dell'Industria (-86), rilevante l'aumento del Terziario (+183, dovuto soprattutto all'exploit dei *Lavori d'ufficio*).

Tabella n. 81 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|--------------|-----------------|------------|------------|------------|----------------|-----------|--------------|--------------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 13 | 128 | 6 | 4 | 143 | 41 | 8 | 0 | 170 | 173 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 466 | 521 | 27 | 16 | 25 | 2 | 108 | 1 | 626 | 540 |
| Industria estrattiva | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Meccanica metallurg. | 101 | 106 | 4 | 0 | 7 | 0 | 20 | 0 | 132 | 106 |
| Elettricità elettronica | 149 | 185 | 110 | 3 | 6 | 0 | 18 | 0 | 184 | 188 |
| Chimica | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 2 |
| Edilizia | 1 | 14 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 17 |
| Legno mobili arreda. | 6 | 7 | 1 | 5 | 0 | 0 | 15 | 0 | 22 | 12 |
| Grafica fotogr. cartot. | 18 | 13 | 5 | 2 | 1 | 0 | 8 | 0 | 32 | 15 |
| Alimentare | 6 | 1 | 0 | 2 | 4 | 0 | 1 | 0 | 11 | 3 |
| Tessile | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Abbigliam. calzature | 137 | 35 | 5 | 2 | 1 | 0 | 11 | 0 | 154 | 37 |
| Artigianato artistico | 44 | 157 | 1 | 1 | 5 | 0 | 33 | 1 | 83 | 159 |
| TERZIARIO | 830 | 1210 | 577 | 432 | 146 | 75 | 67 | 86 | 1.620 | 1.803 |
| Acconciatura estetica | 240 | 211 | 5 | 0 | 8 | 0 | 1 | 0 | 254 | 231 |
| Turismo | 37 | 37 | 29 | 90 | 6 | 0 | 0 | 0 | 72 | 127 |
| Spettacolo | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 2 |
| Lavori ufficio | 317 | 628 | 160 | 100 | 4 | 3 | 9 | 5 | 490 | 736 |
| Cooperazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Ristorazione | 29 | 30 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 34 | 30 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Attività promoz. pub. | 8 | 13 | 8 | 28 | 2 | 0 | 0 | 0 | 18 | 41 |
| Trasporti | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 0 | 1 | 4 | 5 | 22 | 0 | 22 | 0 | 48 | 6 |
| Informatica | 157 | 65 | 324 | 148 | 7 | 72 | 8 | 0 | 496 | 265 |
| Beni culturali | 2 | 1 | 17 | 13 | 2 | 0 | 0 | 0 | 21 | 14 |
| Servizi socio-educat. | 40 | 196 | 16 | 46 | 86 | 0 | 14 | 4 | 156 | 246 |
| Varie | 0 | 5 | 7 | 0 | 4 | 0 | 9 | 77 | 20 | 82 |
| TOTALE GENERALE | 1.309 | 1.859 | 610 | 452 | 314 | 118 | 183 | 87 | 2.416 | 2.516 |

Grafico n. 140 - Peso dei macrosettori nella programmazione delle Attività degli anni 1990-91 e 1995-96

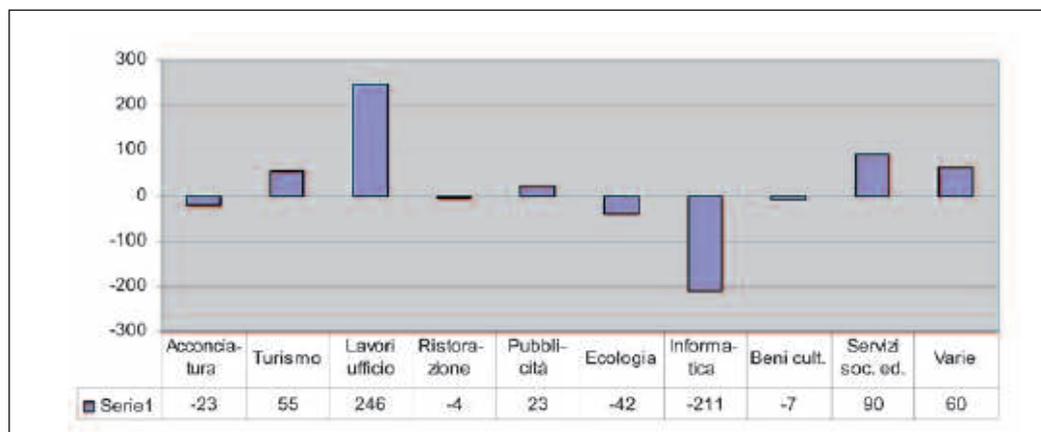


Queste variazioni determinano anche dei cambiamenti, più o meno rimarchevoli, nel peso di ciascun comparto: il settore agricolo passa dal 7% al 6,8%; l'industria e l'artigianato diminuiscono di 4,4 punti, a vantaggio del Terziario che ne guadagna 4,6. Nel macrosettore Industria e artigianato, nelle annualità prese a riferimento, le prime due posizioni sono occupate dalla *Meccanica* e dall'*Elettricità elettronica*, anche se subiscono delle variazioni di segno opposto: la prima decresce (-26 corsi), la seconda cresce anche se leggermente (+4).

Dalla terza posizione si registrano dinamiche non omogenee: aumentano l'*Edilizia* (+16), l'*Artigianato artistico* (+76) e la *Grafica* (+41); diminuiscono i settori dell'Alimentare, della Grafica e soprattutto dell'Abbigliamento (rispettivamente con -8, -17 e -117). Nel macrosettore Terziario invece i settori o le aree professionali che crescono sono: i *Lavori d'ufficio* (in maniera esponenziale, da 490 a 736), i *Servizi sociali ed educativi* (da 146 a 156) e il *Turismo* (da 72 a 127).

Fanno, invece, registrare decrementi consistenti l'*Informatica* -211 (soprattutto a causa della drastica riduzione dei percorsi formativi di primo e secondo livello, non compensata dal maggior numero di interventi destinati ad una utenza adulta) e l'*Ecologia* -42, (per l'azzeramento dei corsi di questo settore nelle attività per gli adulti). Di minore entità le diminuzioni dell'*Acconciatura* (-23), dei *Beni culturali* e della *Ristorazione* (cfr. Graf. n. 141).

Grafico n. 141 - Aumenti e decrementi dei settori e delle aree professionali del Terziario nella programmazione delle attività negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96

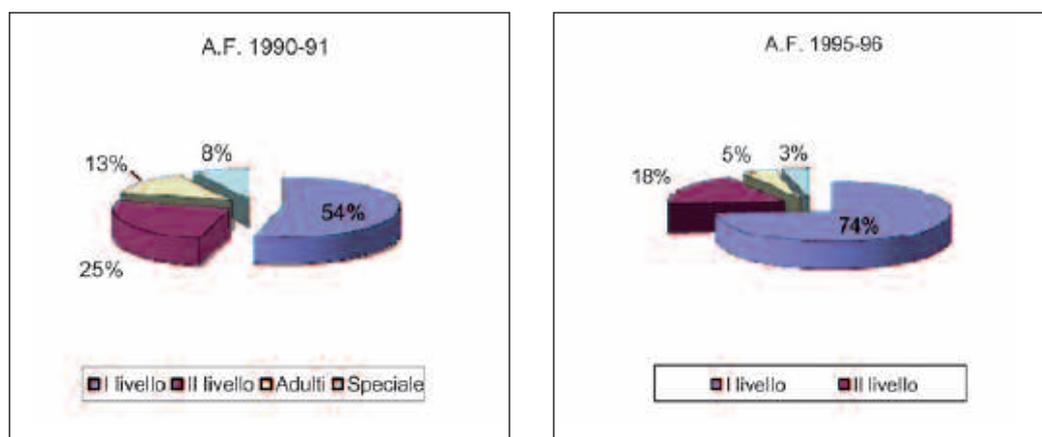


A proposito di settori ed aree professionali, l'indagine menzionata metteva in luce una caratteristica negativa del sistema siciliano: la frantumazione dell'offerta formativa in un numero impressionante di qualifiche e profili professionali. Va ricordato che per l'anno formativo 1993-94 si è proceduto ad una riclassificazione e semplificazione delle denominazioni delle qualifiche da conseguire al termine dei corsi. In effetti, si è trattato di una razionalizzazione minima: le tipologie di qualifi-

cazione sono passate da 550 a 320. Erano esageratamente troppe prima, sono rimaste troppe dopo.

Per quanto riguarda le tipologie formative (cfr. Graf. n. 142) c'è un exploit in valori assoluti dei corsi di prima qualificazione (+623) a fronte di una consistente flessione del II livello (-158) e dei corsi speciali (-65) e di una una *débacle* dei corsi per occupati e disoccupati adulti (-196). Questa situazione determina nuovi equilibri tra le tipologie formative, perché necessariamente è cambiato il loro peso percentuale: la prima qualificazione fa un impressionante balzo da 54% a 74%. Tale exploit fa regredire il peso percentuale delle altre offerte formative: il secondo livello dal 25% al 18%, i corsi speciali dall'8% al 3% e quelli per utenze adulte dal 13% al 5%.

Grafico n. 142 - *Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa. ff. 1990-91 e 1995-96*



I 40.153 allievi del 1990-91 rappresentano l'1,3% della popolazione attiva (14-60enni); i 22.932 allievi della prima qualificazione rappresentano il 9,4% della leva dei 14-16enni⁷⁷⁴.

Come detto per altre Regioni, l'Isfol per la seconda annualità, quella dell'a.f. 1995-96, fornisce informazioni di maggiore dettaglio per ciascuna offerta formativa⁷⁷⁵.

Dei 1.859 corsi di primo livello "solo" il 43,8% sono biennali e il 54% annuali (il valore più alto tra tutte le Regioni). Invece, dei 452 corsi di II livello, la quasi totalità, 450, sono destinati a qualificare i diplomati, 2 sono corsi in integrazione tra Scuola e Formazione Professionale; nessun corso per laureati.

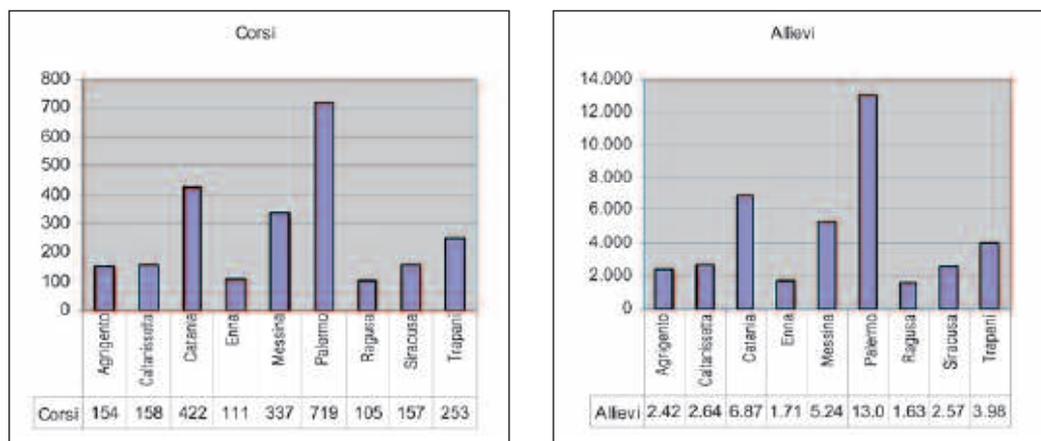
⁷⁷⁴ La popolazione attiva ammontava a 3.139.845; i 14-16enni a 243.539 Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

⁷⁷⁵ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata dalle Regioni nel 1995- 96*, op. cit., p. 94.

I corsi destinati, secondo la dizione dell'Isfol, ad un'utenza adulta, comprendono percorsi formativi (di qualificazione, riqualificazione, orientamento al lavoro, aggiornamento, specializzazione, perfezionamento) per occupati (79 interventi) e disoccupati (39 interventi). Infine, gli 87 corsi speciali sono tutti riservati alle categorie deboli. Se confrontiamo i dati del 1995-96 con quelli nazionali abbiamo questi riscontri: la prima formazione in Sicilia è al di sopra della media italiana (34,6%) di oltre 39 punti percentuali; il secondo livello invece, pur avendo una flessione importante, supera il valore nazionale (12,6%) di più di 5 punti: le attività per adulti che si attestano su un mediocre 4,7% si distanziano addirittura di oltre 40 punti dal valore nazionale (45,1%) e infine i corsi speciali, che rappresentano il 3,4% sono molto inferiori al dato medio nazionale (7,5%).

La distribuzione dei corsi e relativi allievi per le 9 Province della Sicilia viene riportata nel Grafico 143. È una distribuzione che sostanzialmente rispecchia il numero di abitanti di ciascuna di esse.

Grafico n. 143 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91



Nella Tabella 82 vengono riportati i dati Isfol sulle strutture formative, relativi all'anno formativo 1990-91⁷⁷⁶, dai quali possiamo trarre queste considerazioni:

- la prevalenza delle sedi utilizzate per attività occasionali e non ripetitive (407, pari al 70,1% di tutte le sedi della Regione) sui CFP, cioè sulle sedi utilizzate in maniera continua ed esclusiva per le attività formative (261, equivalenti al 31,9%), dà l'immagine di un Sistema formativo capillarmente distribuito sul territorio, ma anche parcellizzato. Non c'è paese che non abbia la sua "piccola sede";

⁷⁷⁶ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

- c'è un regime quasi monopolistico della gestione convenzionata. La ridottissima presenza pubblica era, infatti, rappresentata solo dai CFP dei CIAPI nei quali peraltro la Regione era socio di maggioranza e dava una quota corsuale quasi simbolica realizzata da Comuni ed Amministrazioni provinciali in sedi occasionali e per attività non ricorrenti.

Tabella n. 82 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 261 | 407 | 0 | 0 | 668 |
| - enti pubblici | 0 | 17 | 0 | 0 | 17 |
| - enti privati | 261 | 390 | 0 | 0 | 651 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 261 | 407 | 1 | 1 | 670 |

Contrariamente infatti a quanto avvenuto per altre Regioni, l'INAPLI, l'INIASA e l'ENALC, una volta trasferite alle Regioni, hanno cessato l'attività formativa e il personale è stato impegnato negli Uffici regionali (prevalentemente) e negli Uffici ed Ispettorati provinciali del lavoro (in Sicilia dipendenti dalla Regione).

Un'altra indagine Isfol relativa all'a.f. 1992-93⁷⁷⁷, censisce 309 CFP, tutti di Enti convenzionati (solo 2 del CIAPI)⁷⁷⁸ (cfr. Graf. n. 144). L'Ente con il maggior numero di CFP è l'ENAIIP con 47 sedi. Tutti nelle prime posizioni sono gli Enti di emanazione sindacale: ECAP della CGIL (34), IAL della CISL (26) ed ENFAP della UIL (21). Nell'alta classifica troviamo anche il CE.FO.P.⁷⁷⁹ (34 sedi) e il CIOFS delle Salesiane (28). I CFP di questi sette Enti, tutti al di sopra delle 20 sedi, rappresentano il 61,5% di tutti i CFP disseminati nella Regione. Nella fascia da 20 a 10 CFP troviamo solo l'ENAP (13). Più affollata la classe 10-5 corsi, dove rileviamo, in ordine decrescente: l'IRECOOP della Confederazione cooperative italiane⁷⁸⁰ e l'ANFE Associazione nazionale famiglie migranti (8)⁷⁸¹, il CNOS-FAP dei Salesiani, l'IRFAP e il

⁷⁷⁷ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

⁷⁷⁸ La differenza tra la prima e la seconda indagine sul numero dei CFP censiti è dovuto prevalentemente al fatto che alcune sedi distaccate vengano considerate come CFP invece che sedi occasionali.

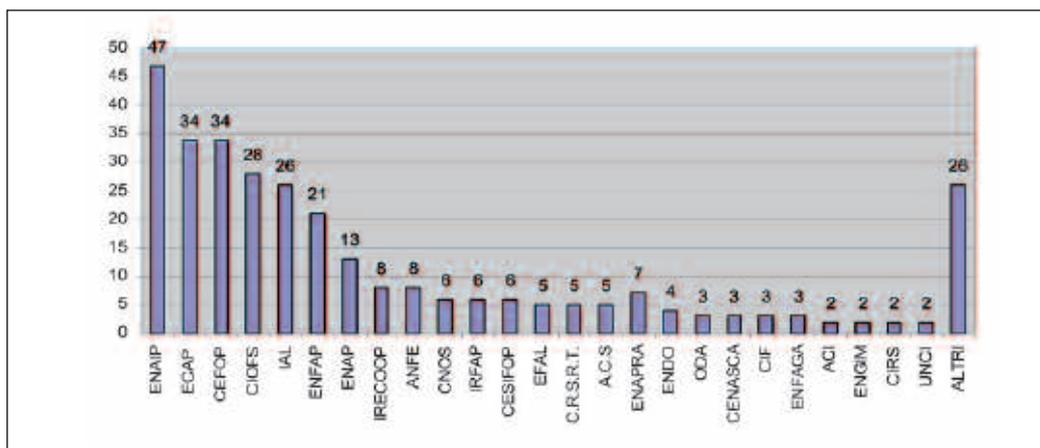
⁷⁷⁹ Il CE.FO.P, nato nel 1978 come emanazione della Comunità Braccianti.

⁷⁸⁰ La Confederazione cooperative italiane, meglio conosciuta con la sigla Confcooperative, è una delle principali associazioni di cooperative italiane. Fondata nel 1919, si basa sui principi dell'Alleanza cooperativa internazionale e sulla dottrina sociale della Chiesa. La sede centrale è a Roma e ha un'organizzazione che si articola orizzontalmente in 22 unioni regionali, 81 unioni provinciali e 7 unioni interprovinciali.

⁷⁸¹ È un'associazione senza fini di lucro fondata nel 1947, con sede nazionale a Roma. La Delegazione Regionale Sicilia opera dagli Anni '50.

CESIFOP Centro siciliano per la Formazione Professionale (6), l'Enapra Ente nazionale per la ricerca e la formazione in agricoltura della Confagricoltura (7)⁷⁸², il CRSRT Centro regionale siciliano radio e televisione e l'ACS Associazione cultura e sport. Nell'ultima fascia notiamo la presenza di Enti a diffusione nazionale: l'ENGIM dei Padri Giuseppini del Murialdo, il CIF del Centro Italiano Femminile e l'ENDO della congregazione fondata da Don Orione. Il rapporto tra CFP e corsi è pari a 6.5.

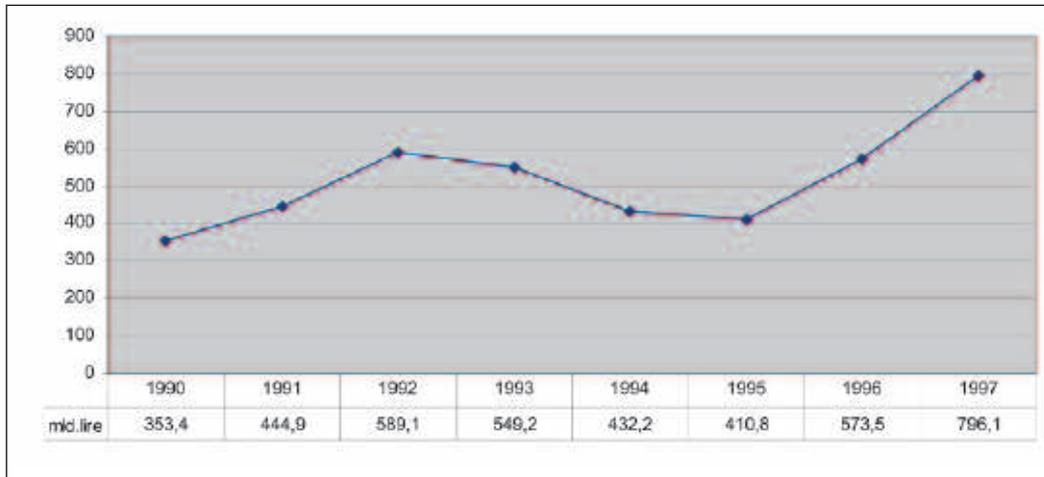
Grafico n. 144 - Numero di CFP per Enti di formazione



Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 145. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1990 (353,4 miliardi di lire) e quelli più alti sono quelli del 1997 (796,1 miliardi di lire); la media del periodo è pari a circa 568 miliardi. Mediocre la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): con il 70,9% (media italiana 77,1%) si colloca alla sedicesima posizione tra tutte le Regioni. Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 172.216 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 259.92788. Nel primo e nel secondo caso i valori siciliani superano di molto quelli nazionali (rispettivamente di 93.951 lire e di 99.534 lire). In una classifica regionale la Sicilia si pone in quinta posizione per spesa per abitante e in sesta per spesa rispetto alla forza lavoro. Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 3,9%, un dato che la colloca dietro solo alla Basilicata e lontano dalla media nazionale di 1,71%.

⁷⁸² La Confagricoltura (Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana) è una delle principali organizzazioni degli agricoltori in Italia, oltre che la più antica per data di costituzione. Si articola in 18 sezioni regionali e 95 provinciali, oltre che per Federazioni di prodotto.

Grafico n. 145 - *Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione (di competenza)*



8.22. Regione Autonoma della Sardegna



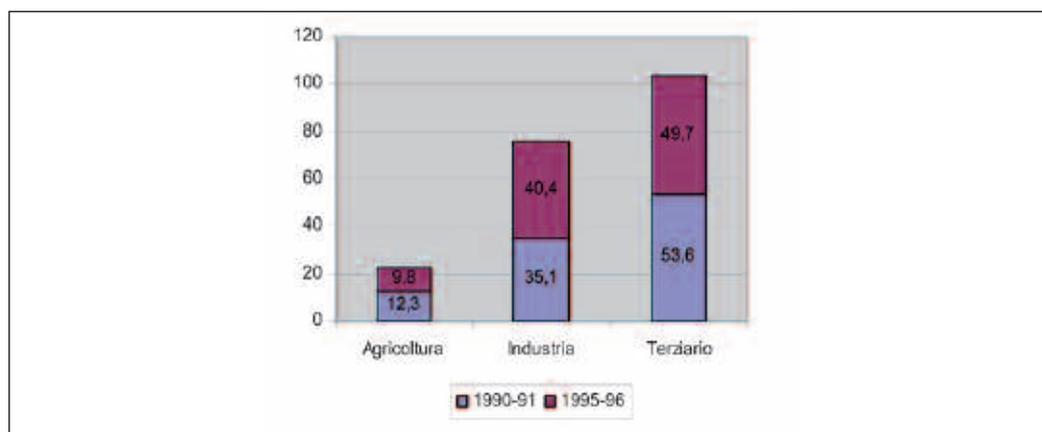
Nel periodo considerato da questo volume la Regione Sardegna non ha emanato nessuna legge in materia di Formazione Professionale.

La normativa organica di riferimento rimane pertanto la L. reg. n. 47 *Ordinamento della formazione professionale in Sardegna* del 1 giugno 1979, emanata a ridosso della Legge quadro del 1978 e quattro anni dopo aver ricevuto la delega dallo Stato⁷⁸³.

Nel decennio 1980-1990 sono state varate numerose Leggi, che apportano modifiche alla n. 47 o dettano disposizioni relative al personale (inquadramento e assunzioni). La più importante è la L. n. 42/89 che propone un nuovo paradigma di programmazione⁷⁸⁴.

Nel frattempo, nel 1988 la Regione, con la Legge n. 33, si era dotata di un Osservatorio sul Mercato del Lavoro, come settore operativo dell' Agenzia del lavoro.

Grafico n. 146 - *Peso dei macrosettori nella programmazione delle Attività degli anni 1990-91 e 1995-96*



Nel 1995-96⁷⁸⁵ la Regione ha programmato 225 interventi in più rispetto all'inizio del decennio⁷⁸⁶. Gli aumenti sono generalizzati, nel senso che investono tutti i macrosettori. Infatti, l'Agricoltura guadagna 9 interventi, l'Industria e l'artigianato

⁷⁸³ Alla Regione Autonoma della Sardegna vengono "delegate" le funzioni amministrative dello Stato in materia di "istruzione artigiana e professionale" solo nel 1975, con il D.P.R. n. 480.

⁷⁸⁴ Cfr. vol. II, p. 462.

⁷⁸⁵ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e MINELLI G.), *Statistiche della formazione professionale - Attività programmata nel 1995-96*, op. cit., p. 77.

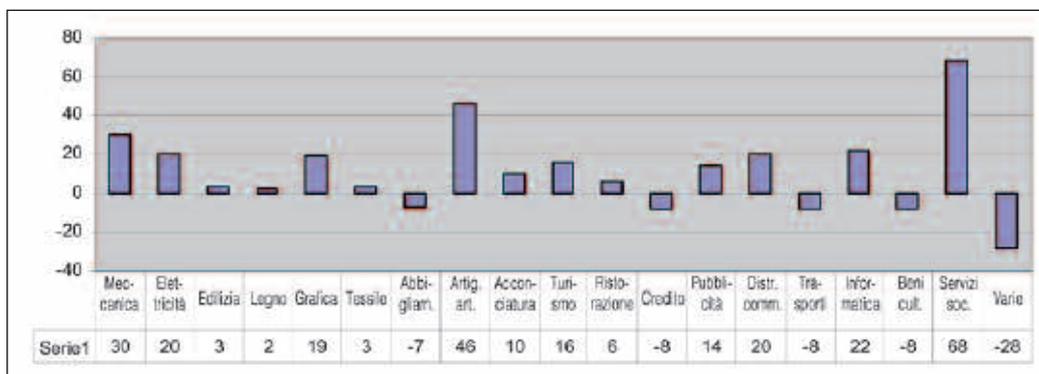
⁷⁸⁶ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 80.

118 e il Terziario 92. In tutti e tre i casi gli incrementi sono dovuti all'aumento dei corsi destinati ad adulti (disoccupati e occupati) che passano da 121 del 1990-91 ai 358 del 1995-96 (cfr. Tab. n. 83). La composizione percentuale del 1995-96 muta rispetto agli inizi del decennio: l'Agricoltura regredisce di 2,5%, il Terziario, nonostante gli aumenti in valori assoluti, diminuisce di 3,9 punti, mentre l'Industria sale del 5,3%. Quali sono i settori e le aree professionali che crescono o diminuiscono nei due anni assunti a riferimento? Dei 20 settori (più la categoria "Varie") considerati nella Tabella 83, 3 subiscono delle perdite (l'Abbigliamento-calzaturiero, il Credito e i Beni culturali) mentre tutti gli altri aumentano. In territorio positivo e oltre i 20 corsi in più, spiccano i valori dei Servizi socio educativi (68) dell'Artigianato Artistico (46), della Informatica (22) della Meccanica (30), della Elettricità e della Distribuzione commerciale (20). Gli altri settori o aree professionali fanno registrate aumenti cospicui (Grafica e Turismo rispettivamente con 19 e 16 interventi in più) o più contenuti (Pubblicità e Acconciatura).

Tabella n. 83 - Corsi programmati per tipologia formativa e settore economico (a.f. 1990-91 e 1995-96)

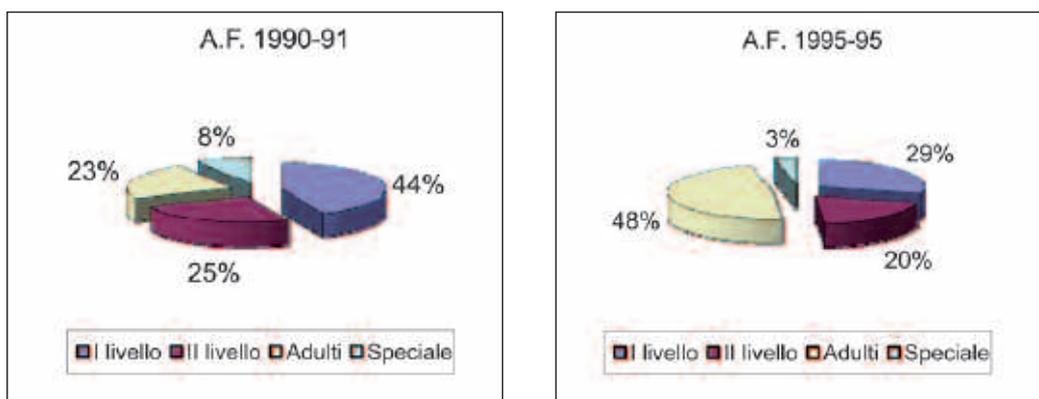
| MACROSETTORE COMPARTO/AREA PROFESSIONALE | TIPOLOGIA FORMATIVA | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------|-----------------|-------|--------|-------|----------------|-------|--------|-------|
| | Prima qualificazione | | Secondo livello | | Adulti | | Corsi speciali | | TOTALE | |
| | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 | 90-91 | 95-96 |
| AGRICOLTURA | 8 | 4 | 4 | 4 | 50 | 64 | 2 | 1 | 64 | 73 |
| INDUSTRIA E ARTIG. | 149 | 128 | 16 | 49 | 12 | 124 | 6 | 0 | 183 | 301 |
| Meccanica metallurg. | 41 | 42 | 0 | 16 | 2 | 16 | 1 | 0 | 44 | 74 |
| Elettricità elettronica | 35 | 38 | 2 | 5 | 0 | 16 | 0 | 0 | 37 | 59 |
| Chimica | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Edilizia | 21 | 22 | 8 | 5 | 3 | 8 | 0 | 0 | 32 | 35 |
| Legno mobili arreda. | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| Grafica fotogr. cartot. | 4 | 2 | 0 | 14 | 0 | 8 | 1 | 0 | 5 | 24 |
| Alimentare | 10 | 5 | 0 | 0 | 5 | 10 | 0 | 0 | 15 | 15 |
| Tessile | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Abbigliam. calzature | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 9 | 2 |
| Artigianato artistico | 27 | 17 | 2 | 8 | 2 | 59 | 4 | 0 | 38 | 84 |
| TERZIARIO | 72 | 85 | 112 | 92 | 59 | 170 | 36 | 24 | 279 | 371 |
| Acconciatura estetica | 8 | 14 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 8 | 18 |
| Turismo | 1 | 0 | 20 | 20 | 3 | 17 | 0 | 0 | 21 | 37 |
| Spettacolo | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Lavori ufficio | 28 | 41 | 27 | 8 | 17 | 30 | 7 | 0 | 79 | 79 |
| Ristorazione | 25 | 25 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 20 | 26 |
| Credito e assicuraz. | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 |
| Attività promoz. pub. | 0 | 4 | 6 | 10 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 16 |
| Distribuzione comm. | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 0 | 0 | 23 | 6 | 26 |
| Trasporti | 1 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 8 | 0 |
| Ecologia e ambiente | 3 | 0 | 11 | 8 | 3 | 10 | 0 | 0 | 17 | 18 |
| Informatica | 2 | 0 | 18 | 11 | 2 | 44 | 11 | 0 | 33 | 55 |
| Beni culturali | 1 | 1 | 9 | 6 | 1 | 0 | 4 | 0 | 15 | 7 |
| Servizi socio-educat. | 0 | 0 | 2 | 25 | 18 | 62 | 0 | 1 | 20 | 88 |
| Varie | 2 | 0 | 7 | 0 | 6 | 0 | 13 | 0 | 28 | 0 |
| TOTALE GENERALE | 229 | 217 | 132 | 145 | 121 | 358 | 44 | 25 | 520 | 745 |

Grafico n. 147 - Aumenti e decrementi dei settori e delle aree professionali nella programmazione delle attività nell'a.f. 1995-96 rispetto al 1990-91



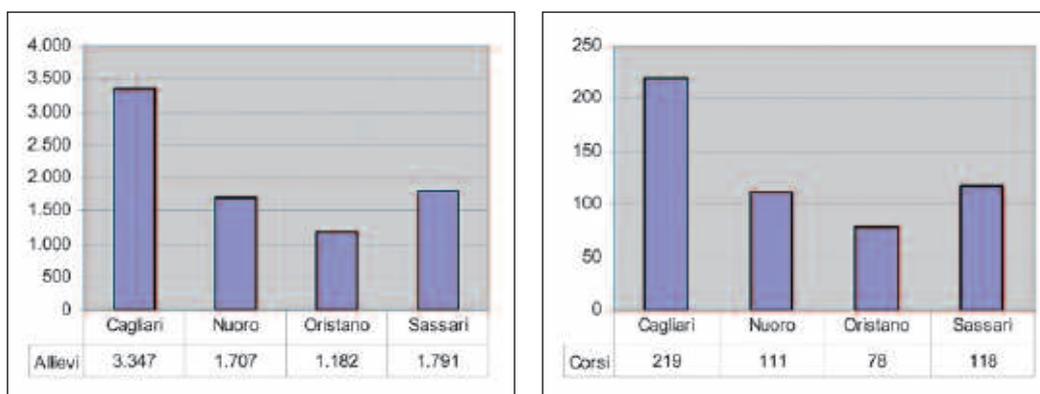
Tra i due anni di riferimento si assiste anche a delle variazioni molto consistenti nel peso delle diverse tipologie formative (cfr. Graf. n. 148). Si consideri che il primo livello, che faceva registrare il 44% (mentre il dato nazionale si fermava al 37%), scende, nell'a.f. 1995-96, al 29,1%, distante dalla media nazionale (34,6%) di circa 5,5 punti. In quell'anno dei 257 corsi di prima qualificazione 256 sono biennali e 1 annuale. Il secondo livello, invece, da un iniziale 25,3% del 1990-91, superiore la media nazionale (16,3%), flette al 19,5% nella composizione percentuale del 1995-96, pur rimanendo sopra al dato nazionale (12,8%). Da notare che nel 1995-96 dei 145 corsi di questa offerta formativa 134 erano destinati a diplomati e 11 a laureati.

Grafico n. 148 - Variazioni del peso percentuale delle tipologie formative negli aa.ff. 1990-91 e 1995-96



Sensibile l'aumento nell'a.f. 1995-96 delle attività destinate ad utenze adulte (123 corsi per occupati e 235 per disoccupati) che fanno lievitare il peso percentuale dal 23,2% al 48,1%. I corsi speciali (24 per il conseguimento di patenti ed abilitazioni, mentre 1 per categorie a rischio di emarginazione) passano da una percentuale di 8,5 a 3,4.

Grafico n. 149 - Distribuzione su base provinciale dei corsi programmati e degli allievi previsti nell'a.f. 1990-91



Gli allievi previsti dal Piano annuale 1995-95 ammontavano a 11.275; di questi quanti non erano mai entrati nella vita attiva (inoccupati) e quanti avevano perso un'occupazione (disoccupati) erano 8.881. Gli allievi dell'inizio del decennio, invece, ammontavano a 5.027 e rappresentano il 4,6% della popolazione attiva (14-60); i 3.444 allievi della prima qualificazione rappresentano il 4% della leva dei 14-16enni⁷⁸⁷. Il Grafico 145 illustra la distribuzione su base provinciale dei corsi programmati nell'a.f. 1990-91 e la conseguente ripartizione degli allievi.

Sempre all'inizio del decennio per la realizzazione delle attività formative sono state utilizzate 245 sedi (cfr. Tab. n. 84): 145 solo occasionalmente impiegate per attività formative e 102 strutture esclusivamente dedicate alla Formazione Professionale⁷⁸⁸.

Tabella n. 84 - Sedi formative regionali per tipologia di gestione e di struttura (a.f. 1990-91)

| TIPOLOGIA DI GESTIONE | TIPOLOGIA DI STRUTTURA | | | | Totale |
|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|
| | CFP | Sede occasionale | Sede nominale | Altro Non indicato | |
| Diretta | 16 | 0 | 1 | 0 | 17 |
| Delegata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Convenzionata | 86 | 145 | 0 | 0 | 231 |
| - enti pubblici | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| - enti privati | 86 | 141 | 0 | 0 | 227 |
| Altro / non indicato | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 102 | 145 | 1 | 0 | 245 |

⁷⁸⁷ La popolazione attiva ammontava a 1.093.197 abitanti; i 14-16enni a 85.08. Cfr. Geo-demo ista.it Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio - Anni 1982-1991.

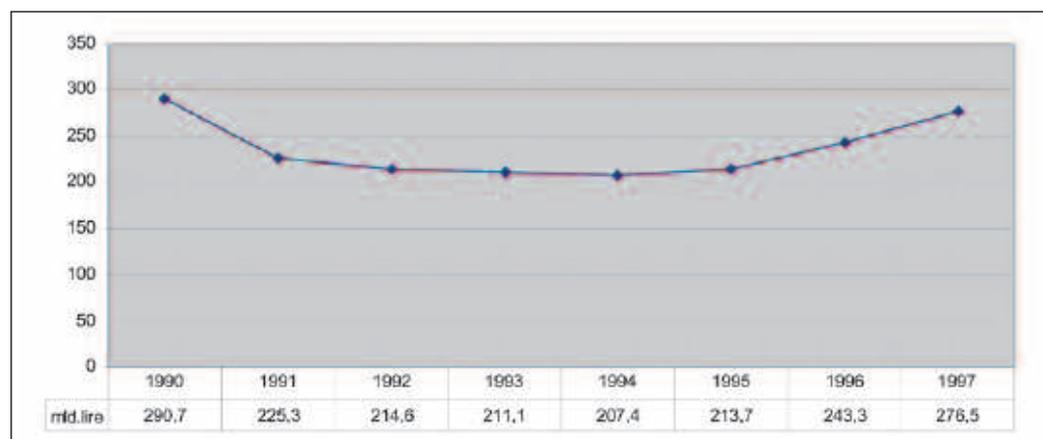
⁷⁸⁸ ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Statistiche della formazione professionale 1991*, op. cit., p. 104.

Il rapporto tra sedi occasionali e CFP, che indica il grado di strutturazione del Sistema formativo, è di 40 a 60. Mentre il rapporto tra i 16 CFP regionali e gli 86 CFP di Enti di Formazione è di 16 a 84. L'indagine Isfol sulla distribuzione dei CFP, relativa all'a.f. 1992-93⁷⁸⁹, censisce 45 CFP di cui 6 direttamente gestiti dalla Regione (2 a Cagliari, Nuoro, Tonara, Sassari e Oristano). Nell'area convenzionata gli Enti con il maggior numero di CFP sono l'ENAIP con 7 (Selargius, Demomannu, Ales, San Gavino Monreale, Cagliari, Lanusei, Chilivani) e l'ENAP con 6 (Anna Arresi, Ghilarza, Morgongiori, Orosei, Nuoro, Tempio Pausania). Seguono lo IAROS Istituto Addestramento e Ricerche Organizzazione Sistemi con 5 CFP (Cagliari, Nuoro, Sassari 2, Oristano) e lo IAL con 4 (S. Elena, Oristano, Alghero 2). Il CIOFS delle Salesiane è presente a Cagliari, Giuspini e Macomer. Il CIF, Centro Italiano Femminile, associazione collocabile sul versante della cultura cattolica, opera a Sassari, Olbia e Iglesias. Infine, da menzionare il CNOS-FAP dei Salesiani che ha una sede a Selargius e l'ANAP, Associazione Nazionale Addestramento Professionale (a Pratosardo e S. Giusta).

La media regionale del rapporto CFP/corsi è molto bassa, pari a 2,0 (2,0 area pubblica e 2,0 area convenzionata privata).

Da un'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni, realizzata dall'Isfol, la spesa regionale per ciascun anno del periodo in esame è quella di cui al Grafico 150. Gli stanziamenti più bassi sono quelli dell'anno 1994 (207,4 miliardi di lire) e quelli più alti sono quelli del 1990 (290,7 miliardi di lire); la media del periodo è pari a 235 miliardi e 325 milioni. Mediocre la capacità realizzativa della Regione (pagamenti entro il 1998 degli impegni assunti nel triennio 1995-97): con il 70,9% (media italiana 77,1%) si colloca alla sedicesima posizione tra tutte le Regioni.

Grafico n. 150 - Spesa regionale per la Formazione Professionale secondo i bilanci di previsione di competenza (a.f. 1990-1997)



⁷⁸⁹ SISTAN-ISFOL (a cura di GHERGO F. e RUBERTO A.), *Distribuzione dei CFP in Italia*, op. cit., pp. 67-77.

Dal bilancio consuntivo del 1995 si ricava che la spesa della Formazione Professionale per abitante è pari a 123.454 lire e quella rispetto alla forza lavoro è di 293.464 lire. Nel primo e nel secondo caso i valori siciliani superano quelli nazionali (rispettivamente di oltre 29,500 e di 193.930 lire). Rispetto alle altre Regioni la Sicilia si pone in nona posizione per spesa per abitante e in quinta per spesa rispetto alla forza lavoro.

Il peso della spesa per la Formazione Professionale rispetto alla spesa totale della Regione è di 1,76%, poco sopra alla media nazionale (1,71%), percentuale che colloca la Sardegna come ottava in una ipotetica classifica delle Regioni che spendono di più nella Formazione Professionale rispetto alla spesa totale.

8.23. Quadri sinottico-comparativi di indicatori finanziari e gestionali

Tabella n. 85 - Quadro sinottico di indicatori finanziari e gestionali dei Sistemi regionali della Formazione Professionale (lo sfondo azzurro indica che il valore è superiore alla media nazionale; lo sfondo verde indica che il valore è inferiore alla media nazionale)

| Anno riferimento | INDICATORI FINANZIARI | | | | INDICATORI GESTIONALI | | | |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | 1995 | 1995 | 1995 | 1995-98 | 1992-93 | 1992-93 | 1990-91 | 1990-91 |
| Indicatori | Spesa FP per abitante | Spesa FP per popolazione attiva | Tot. spesa regionale/ spesa FP | Capacità realizzativa | % CFP gestione privata | % CFP gestione pubblica | % Allievi su popolazione attiva | % Allievi I livello su 14/16enni |
| Valle d'Aosta | 293.928 | 364.383 | 1,42% | 81,7 | 25,0 | 75,0 | 3,6 | 9,4 |
| Piemonte | 75.883 | 72.539 | 1,53% | 89,4 | 73,8 | 26,2 | 1,1 | 8,1 |
| Lombardia | 82.323 | 72.677 | 1,29% | 80,1 | 62,9 | 37,1 | 1,1 | 8,8 |
| Liguria | 81.883 | 109.087 | 0,88% | 62,6 | 71,7 | 29,3 | 0,5 | 6,1 |
| Bolzano | 271.134 | 481.059 | 2,49% | 89,6 | 13,3 | 86,7 | 2,5 | 3,0 |
| Trento | 275.421 | 427.020 | 2,42% | 90,4 | 86,9 | 13,1 | 3,7 | 24,8 |
| Veneto | 111.196 | 69.102 | 1,25% | 75,2 | 80,0 | 20,0 | 1,0 | 7,1 |
| Friuli Venezia Giulia | 122.645 | 113.046 | 1,16% | 89,3 | 70,4 | 29,6 | 2,4 | 13,8 |
| Emilia Romagna | 86.937 | 103.358 | 1,06% | 94,1 | 75,9 | 24,1 | 1,5 | 6,0 |
| Toscana | 45.749 | 55.110 | 0,55% | 89,5 | 16,4 | 83,6 | 0,7 | 1,9 |
| Umbria | 143.147 | 79.534 | 1,65% | 71,6 | 85,0 | 15,0 | 0,2 | 1,3 |
| Marche | 46.359 | 50.200 | 1,03% | 84,8 | 42,4 | 57,6 | 1,0 | 7,9 |
| Lazio | 57.282 | 67.604 | 1,09% | 64,5 | 81,2 | 18,8 | 0,7 | 5,7 |
| Abruzzo | 164.991 | 95.826 | 2,62% | 85,8 | 80,4 | 19,6 | 1,0 | 7,2 |
| Molise | 173.657 | 146.435 | 1,88% | 55,9 | 100,0 | 0 | 2,3 | 7,9 |
| Campania | 59.277 | 14.755 | 2,17% | 23 | 0 | 100,0 | 0,2 | 1,6 |
| Puglia | 42.834 | 85.477 | 0,46% | 91 | 82,4 | 17,6 | 0,9 | 2,6 |
| Basilicata | 384.274 | 357.622 | 5,14% | 82,9 | 43,7 | 56,3 | 2,6 | 10,0 |
| Calabria | 87.485 | 27.748 | 1,10% | 64,8 | 68,4 | 31,6 | 0,4 | 1,6 |
| Sicilia | 172.216 | 269.927 | 3,15% | 70,0 | 100,0 | 0,0 | 1,3 | 9,4 |
| Sardegna | 123.454 | 293.464 | 1,76% | 95,3 | 84,3 | 15,7 | 0,7 | 4,0 |
| ITALIA | 93.951 | 99.534 | 1,39% | 77,1 | 77,4 | 22,6 | 1,02 | 5,9 |

Tabella n. 86 - Posizioni di classifica delle Regioni rispetto agli indicatori finanziari e gestionali della Tabella 85. (lo sfondo azzurro indica che il valore in base al quale è stata stilata la classifica è superiore alla media nazionale; lo sfondo verde indica che il valore è inferiore alla media nazionale)

| Anno riferimento | INDICATORI FINANZIARI | | | | INDICATORI GESTIONALI | | | |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | 1995 | 1995 | 1995 | 1995-98 | 1992-93 | 1992-93 | 1990-91 | 1990-91 |
| Indicatori | Spesa FP per abitante | Spesa FP per popolazione attiva | Tot. spesa reg/spesa FP | Capacità realizzativa | % CFP gestione privata | % CFP gestione pubblica | % Allievi su popolazione attiva | % Allievi I livello su 14/16enni |
| Valle d'Aosta | 2 | 3 | 13 | 12 | 18 | 4 | 2 | 4 |
| Piemonte | 16 | 15 | 10 | 7 | 11 | 11 | 9 | 7 |
| Lombardia | 14 | 14 | 11 | 13 | 15 | 7 | 9 | 6 |
| Liguria | 15 | 9 | 19 | 19 | 12 | 10 | 18 | 12 |
| Bolzano | 4 | 1 | 4 | 5 | 20 | 2 | 4 | 16 |
| Trento | 3 | 2 | 5 | 4 | 3 | 18 | 1 | 1 |
| Veneto | 11 | 16 | 12 | 14 | 9 | 13 | 11 | 11 |
| Friuli Venezia Giulia | 10 | 8 | 15 | 8 | 13 | 9 | 5 | 2 |
| Emilia Romagna | 13 | 10 | 17 | 2 | 10 | 12 | 7 | 13 |
| Toscana | 20 | 18 | 20 | 6 | 19 | 3 | 15 | 18 |
| Umbria | 6 | 13 | 9 | 15 | 4 | 17 | 21 | 21 |
| Marche | 19 | 19 | 18 | 10 | 17 | 5 | 11 | 8 |
| Lazio | 18 | 17 | 15 | 18 | 7 | 15 | 15 | 14 |
| Abruzzo | 7 | 11 | 3 | 9 | 8 | 14 | 11 | 10 |
| Molise | 5 | 7 | 7 | 20 | 1 | 21 | 6 | 8 |
| Campania | 17 | 21 | 6 | 21 | 21 | 1 | 21 | 19 |
| Puglia | 21 | 12 | 21 | 3 | 6 | 16 | 14 | 17 |
| Basilicata | 1 | 4 | 1 | 11 | 16 | 6 | 3 | 3 |
| Calabria | 12 | 20 | 16 | 17 | 14 | 8 | 19 | 10 |
| Sicilia | 6 | 6 | 2 | 16 | 1 | 21 | 8 | 4 |
| Sardegna | 9 | 5 | 8 | 1 | 5 | 17 | 15 | 15 |

B. Formazione Professionale e occupazione

B.1 FORMAZIONE PROFESSIONALE E OCCUPAZIONE GIOVANILE

1. I contratti a causa mista: apprendistato e contratto di formazione e lavoro

1.1. Un tentativo di revisione della formazione in alternanza: l'Accordo sulla politica dei redditi (1993)

Il 3 luglio 1993 viene raggiunto, con il protocollo di mediazione del Ministro del Lavoro on.le Scotti¹, un accordo sulla politica dei redditi² frutto di contrattazione trilaterale. È il primo, tentativo di combinare l'uso della spesa pubblica per contenere il conflitto sociale e gli sforzi per combattere la disoccupazione.

La pattuizione riguarda misure in tre diverse aree di intervento: il costo del lavoro, la regolamentazione del mercato del lavoro, le relazioni industriali³.

Nella seconda area, Governo e parti sociali si sono impegnati ad introdurre una serie di innovazioni in materia di: a) apprendistato e b) contratti di formazione e lavoro.

- a) Per l'apprendistato, le innovazioni sono finalizzate a:
- riqualificare l'Istituto, in senso duale, attuando la Formazione complementare intesa come elemento modulare di rinforzo;
 - tener conto della prospettata elevazione dell'età dell'obbligo scolastico nella

¹ On.le ENZO SCOTTI (1933). Dal 1954 al 1958 è stato responsabile del Centro di Ricerca della CISL, occupandosi delle politiche di sviluppo in Italia e in particolare nel Mezzogiorno. Nel 1968 viene eletto deputato per la DC. Dal 1978 al 1992 ricopre la carica di Ministro in diversi dicasteri, varcando anche le soglie del Viminale e della Farnesina. Nel 1984 è stato eletto Sindaco di Napoli. Nel 1989 è capogruppo DC alla Camera. Nel 1991, da Ministro degli Interni, con il decreto-legge 345/91, istituisce la Direzione Investigativa Antimafia. Nel periodo del suo dicastero (1990-92) sono state promulgate le leggi più importanti che hanno permesso alle forze dell'ordine ed ai magistrati di agire contro l'organizzazione mafiosa. Aderisce all'MPA con cui è candidato alle elezioni del 2008 venendo nominato dal segretario e leader Raffaele Lombardo presidente nazionale del partito. Il 22 gennaio 2010, dopo essere stato espulso dal MPA, diventa Presidente nazionale del nuovo partito Noi Sud.

² Presidenza del Consiglio dei Ministri - Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (3 luglio 1993).

³ La prima parte, il costo del lavoro, riguarda la revisione delle basi per il calcolo dell'indicizzazione del costo della vita e la fissazione del tetto massimo di aumenti salariali). La seconda parte, regolamentazione del mercato del lavoro, tratta della introduzione procedure di assunzione più flessibili, riduzione orario di lavoro, maggiore utilizzo tempo parziale. La terza, infine, relazioni industriali, ha come oggetto l'introduzione di misure per ridurre i conflitti a livello locale.

- determinazione dei limiti di età inferiore e superiore per accedere all'apprendistato;
 - procedere all'individuazione di qualifiche specifiche, con gli opportuni rinvii alla contrattazione collettiva;
 - introdurre più stringenti modalità di certificazione dei risultati formativi conseguiti.
- b) Quanto ai contratti di formazione e lavoro, le innovazioni riguardano:
- l'innalzamento della fascia di età per l'accesso al contratto di formazione e lavoro;
 - la previsione di specifici assetti del contratto in relazione al tipo di qualificazione da conseguire (bassa/media/elevata), ed alle finalità (di formazione e di adattamento al lavoro, prevedendo una minor durata e una formazione off the job ridotta);
 - possibilità alle imprese di reclutare nuovi trattisti solo dopo verifica che almeno il 60% dei contratti stipulati in precedenza sia stato trasformato in rapporti di lavoro stabile;
 - la previsione della certificazione dei risultati formativi;
 - la definizione di criteri uniformi sul territorio nazionale per i progetti di CFL inseriti nei programmi operativi regionali di FSE.

Di tutti questi punti, molti (tra questi tutti quelli che riguardano l'apprendistato) sono rimasti dichiarazioni d'intenti; alcuni (solo dei contratti formazione e lavoro) sono stati tradotti in iniziative legislative.

1.2. *Il contratto di formazione e lavoro*

Parte dell'Accordo viene recepito con la L. n. 451/94. Ma già all'inizio del decennio l'impianto normativo della L. n. 863/86⁴ aveva subito modifiche ed integrazioni da parte della L. n. 407/1990⁵.

Due le previsioni di particolare rilievo di questo provvedimento:

- la prima: i datori di lavoro non possono procedere a nuove assunzioni con il contratto di formazione e lavoro se non hanno mantenuto in servizio almeno il 50% dei giovani contrattualizzati negli ultimi 24 mesi (art. 8, comma 6);
- la seconda impedisce la stipula di contratti di formazione e lavoro per l'acquisizione di "professionalità elementari, connotate da compiti generici o ripetitivi" (art. 8, comma 5).

L'una e l'altra norma rappresentano giusti correttivi ad un uso affaristico e speculativo di questo contratto. Al di là della indiscutibile plausibilità e opportunità

⁴ Cfr. volume II, par. B. 2.2.3.

⁵ Legge 29 dicembre 1990, n. 407 *Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993* in G.U. 31 dicembre 1990, n. 303.

della norma non si può non constatare il suo carattere limitativo in una fase espansiva nella utilizzazione di questo contratto.

Secondo un paradigma abituale, però, quando il trend diventa negativo come succede a partire dall'anno 1991, le norme diventano più flessibili e a maglie meno strette.

È quanto si verifica con i decreti relativi alle pattuizioni dell'Accordo del 3 luglio 1993 e i relativi provvedimenti normativi che, se da una parte alzano il limite da 50% a 60% di contrattisti stabilizzati a tempo indeterminato per potere procedere a nuove assunzioni con il contratto di formazione e lavoro, dall'altra abbassano ulteriormente i limiti minimi della formazione formale, dei processi di apprendimento off the job.

L'Accordo del 3 luglio 1993 trova una prima sistemazione legislativa nel Decreto Legge n. 178/93 riguardante interventi di politica del lavoro. Il decreto, in scadenza, è stato fatto proprio dal nuovo Governo (Presidente del Consiglio on.le Berlusconi, Ministro del Lavoro on.le Mastella) che lo ha reiterato subito dopo il suo insediamento con il Decreto Legge n. 299 del 17 maggio 1994, convertito con Legge 19 luglio 1994, n. 451⁶.

Il provvedimento (art. 16 comma 2) modifica aspetti portanti il contratto di formazione e lavoro:

- a) lo rende accessibile ai giovani della fascia di età 16-32 anni;
- b) prevede due tipologie di contratto: tipo A e tipo B.

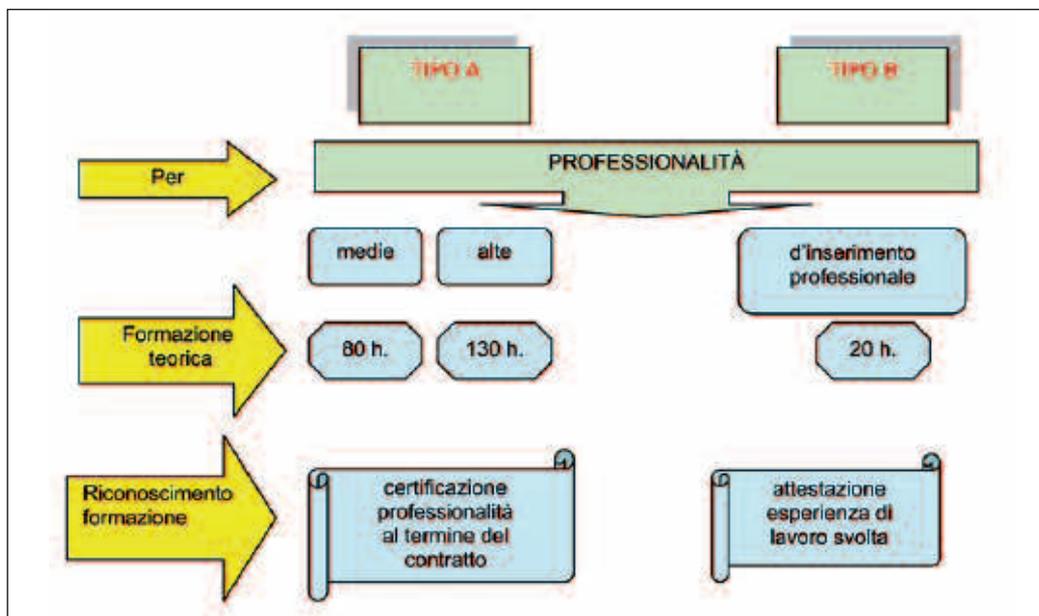
Il tipo A, di durata massima di 24 mesi, è finalizzato all'acquisizione di professionalità medie ed elevate; la formazione teorica prevista è fissata rispettivamente in 80 e 130 ore. Per questa tipologia contrattuale continua a valere il regime vigente di riduzione dei contributi previdenziali modulato territorialmente; viene prevista la certificazione della professionalità del lavoratore al termine del contratto di formazione e lavoro.

Il tipo B, di durata massima fissata in 12 mesi, prevede un impegno formativo off the job limitato (20 ore complessive sulla disciplina del rapporto di lavoro, l'organizzazione del rapporto di lavoro e la prevenzione ambientale e antinfortunistica). Per questa seconda tipologia contrattuale "d'inserimento" i benefici contributivi sono concessi ex post, in regime di compensazione degli oneri dovuti all'INPS, subordinatamente all'avvenuta trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato; per il contratto di tipo B è previsto che il datore di lavoro rilasci al lavoratore un semplice attestato sull'esperienza di lavoro svolta⁷.

⁶ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, recante disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali" in G.U. 19 luglio 1994, n. 167.

⁷ Alcuni, con la nuova normativa in materia di contratti di formazione e lavoro (art. 16 della Legge n. 451/94) che ha introdotto il contratto di tipo B "di inserimento professionale", avevano ritenuto implicitamente abrogata la sopraccitata norma (art. 8, comma 5, legge n. 407/90). Il Ministero del Lavoro

Figura n. 127 - Tipologie di CFL previste dalla L. n. 451/94



Nella L. n. 451/94, inoltre, sono contenute due previsioni di portata generale:

- l’ampliamento delle categorie di datori di lavoro che possono ricorrere ai contratti di formazione e lavoro. Agli imprenditori, ai consorzi di imprese, agli Enti pubblici economici ed ai liberi professionisti già previsti si aggiungono ora gruppi d’imprese per un contratto di formazione lavoro “multimpresa”, associazioni professionali, socioculturali e sportive, fondazioni;
- la possibilità di stabilire, nei contratti collettivi di lavoro, un inquadramento iniziale del giovane di livello inferiore a quello previsto al termine del contratto di formazione e lavoro.

Appaiono di un qualche rilievo: la diversa caratterizzazione degli incentivi dei due contratti, l’estensione delle tipologie di datori di lavoro che possono farvi ricorso, la possibilità di organizzare un contratto formazione lavoro “multimpresa” (anche se va ricordato che la responsabilità resta ad un unico datore di lavoro che funge da general contractor)⁸. L’abbassamento ulteriore, invece, del limite minimo

con la circolare n. 20/97 “ha chiarito” (con un artificio letterario) che il contratto di tipo B è applicabile a tutte le professionalità in genere con esclusione di quelle indicate dall’art. 8, comma 5, della Legge n. 407/90.

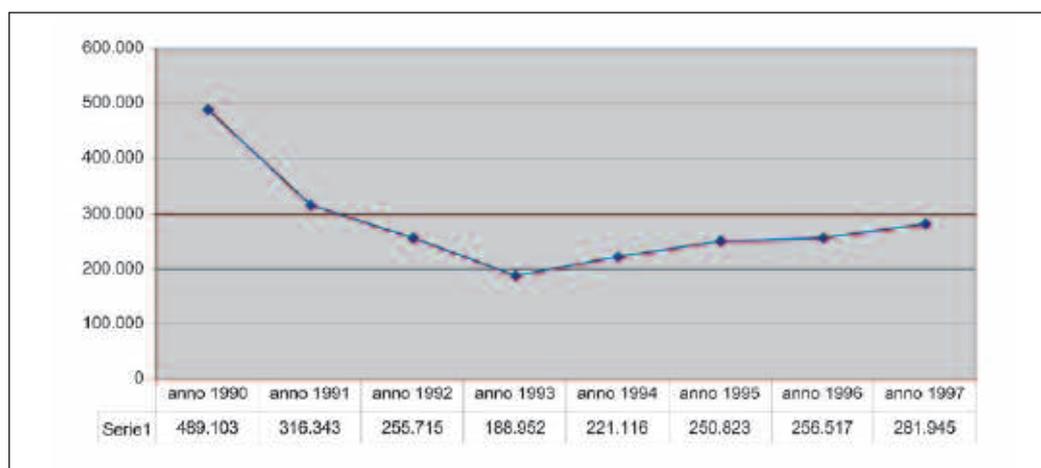
⁸ Sono poi da segnalare le semplificazioni procedurali che si aggiungono a quelle già previste per i contratti ex accordo tra le parti sociali, e riguardanti: a) la verifica di conformità dei contratti, ora effettuata dagli uffici del lavoro in luogo delle Commissioni regionali per l’impiego; b) le prescrizioni ministeriali (introduzione della clausola del silenzio/assenso) ed il sostegno alla contrattazione collettiva in materia di formazione e responsabilizzazione delle parti sociali nella fissazione degli standard

dei processi di apprendimento off the job (nel contratto di tipo B addirittura 20 ore, pari a mezza settimana lavorativa, cioè l'1,04% della durata del contratto) rappresenta un depotenziamento ulteriore della dimensione formativa del contratto, già assolutamente precaria.

Viene quasi la tentazione di concludere che durate così ridotte servono solo come pretesto per giustificare il nome di contratto di formazione e lavoro.

Il decennio precedente si era chiuso con 529.297 giovani contrattisti; il valore più alto registrato da questo istituto. Dall'anno successivo (1990), infatti, comincia un trend negativo che durerà fino al 1993. In quattro esercizi (1990-1993) il contratto di formazione e lavoro perde il 58,4% del suo target, passando da più di 529.000 giovani a poco meno di 190.000. Dal 1994, si verifica una inversione di tendenza e inizia un andamento progressivo per tutto il quadriennio 1994-97 che non riuscirà però a recuperare le perdite. Nel 1997, infatti, i giovani avviati con questo contratto saranno quasi 282.000, il 53,3% del 1989.

Grafico n. 151 - Numero di giovani avviati con contratto di formazione e lavoro (anni 1990-97)



1.3. L'apprendistato

Nel periodo 1990-1997 l'apprendistato, rimasto nella sua struttura normativa di base quello disegnato dalla L. n. 25/1955, subisce una costante e progressiva erosione quantitativa, tanto da perdere in questo volgere di pochi anni più di 136.000 giovani, quasi un quarto della sua dotazione complessiva (cfr. Graf. n. 152).

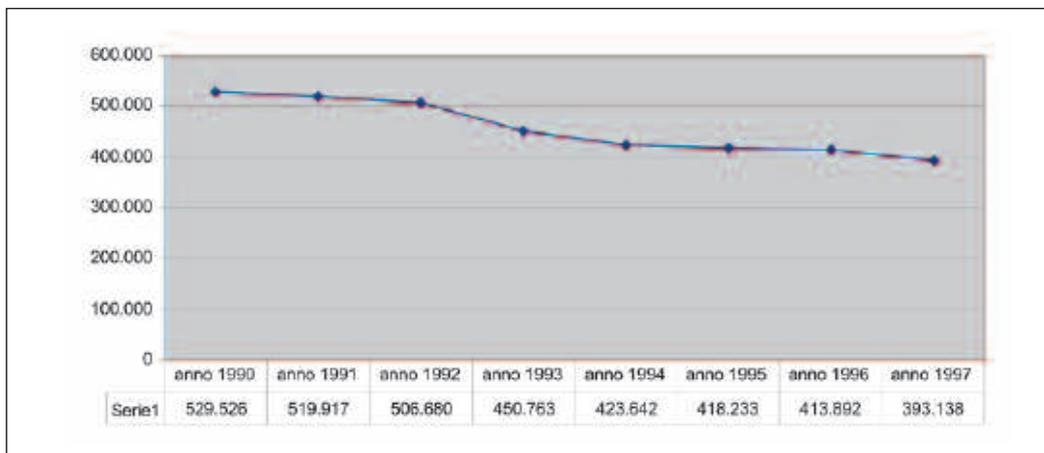
La causa va individuata anche nella concorrenza del contratto di formazione e

relativi ai profili professionali e formativi; la considerazione dei dipendenti in contratto di formazione e lavoro nel computo dei dipendenti ai fini dell'applicazione della normativa sulle assunzioni obbligatorie e la regola secondo cui gli imprenditori possono procedere a nuove assunzioni con contratto di formazione e lavoro solo se hanno proceduto a stabilizzare una parte di "ex-contrattisti".

lavoro ma non solo. Il fatto che tutti e due i contratti a causa mista (cfr. Graf. n. 153) nei primi quattro anni facciano registrare decrementi (nel 1993, rispetto al 1990 si contano circa 370.000 giovani in meno) rimanda come possibile causa all'andamento negativo dell'economia in genere e del mercato del lavoro, in particolare.

A partire dal 1994 quando inizia la ripresa economica i diversi andamenti (negativo quello dell'apprendistato, positivo quello del contratto di formazione) si spiegano, invece con il maggior gradimento di quest'ultimo da parte del mondo imprenditoriale, che sembra aver valutato positivamente le revisioni apportate dalla L. n. 451/94.

Grafico n. 152 - Numero avviati con contratto di apprendistato (anni: 1990-1997)



Fonte: Osservatorio Mercato del Lavoro M.L.P.S.

Grafico n. 153 - Numero avviati con apprendistato e CFL (anni 1990-97)

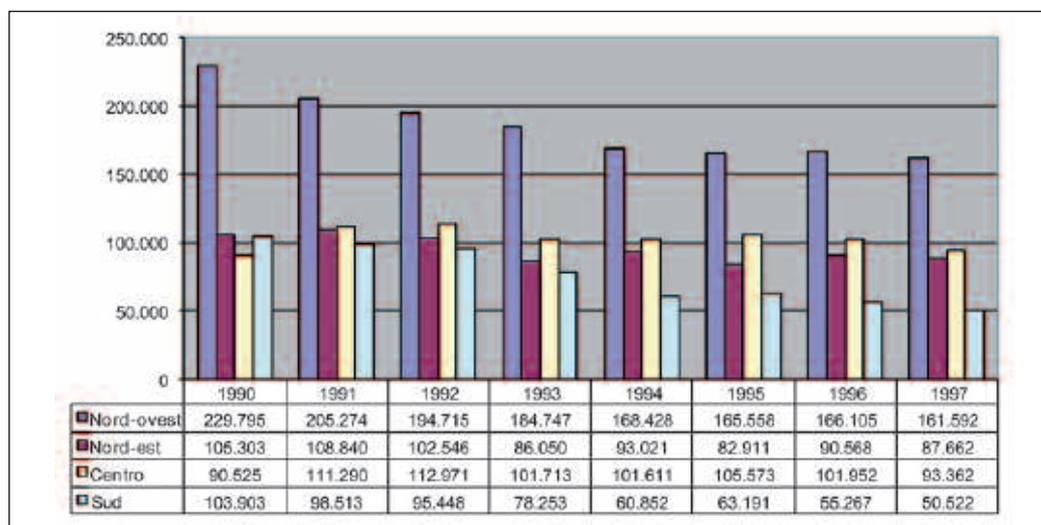


Per quanto riguarda la distribuzione degli apprendisti per circoscrizione geografica (cfr. Graf. n. 154) rileviamo che alle spalle del Nord-Ovest, che occupa sempre la prima posizione con valori percentuali che oscillano tra il 38% e il 43%, si posiziona il Centro che, ad esclusione del 1990, supera sempre il Nord-Est (con valori attorno al 20-22%) e il Sud (che si muove tra un massimo di 19,6% e uno minimo di 12,7%).

Per quanto riguarda il genere i rapporti sono quasi sempre nell'ordine di 62% (uomini) e 38% (donne) (cfr. Graf. n. 155). Solo in tre attività economiche *Commercio turismo alberghi e pubblici esercizi* e *Credito, Assicurazioni e Gestioni finanziarie* e *Attività e servizi vari* le donne hanno una rappresentanza superiore agli uomini.

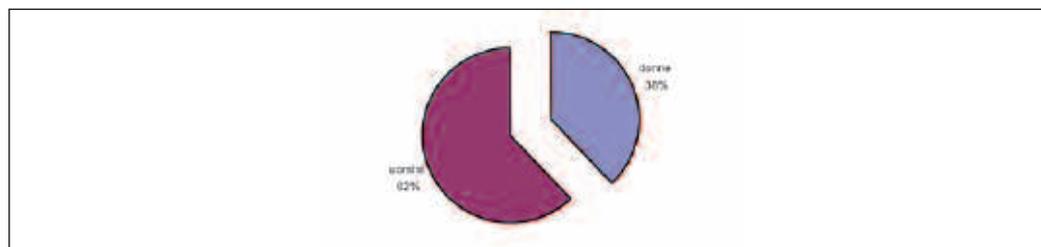
In tutte le altre tipologie di attività, specie nelle industrie (*estrattive, manifatturiere e delle costruzioni*) la superiorità quantitativa degli uomini è netta⁹.

Grafico n. 154 - Numero apprendisti per circoscrizione geografica



Fonte: Osservatorio Mercato del Lavoro M.L.P.S.

Grafico n. 155 - Apprendisti per genere (%)



⁹ OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale *News-Informazioni statistiche del lavoro* nn. 1-2 febbraio 1998, p. 10.

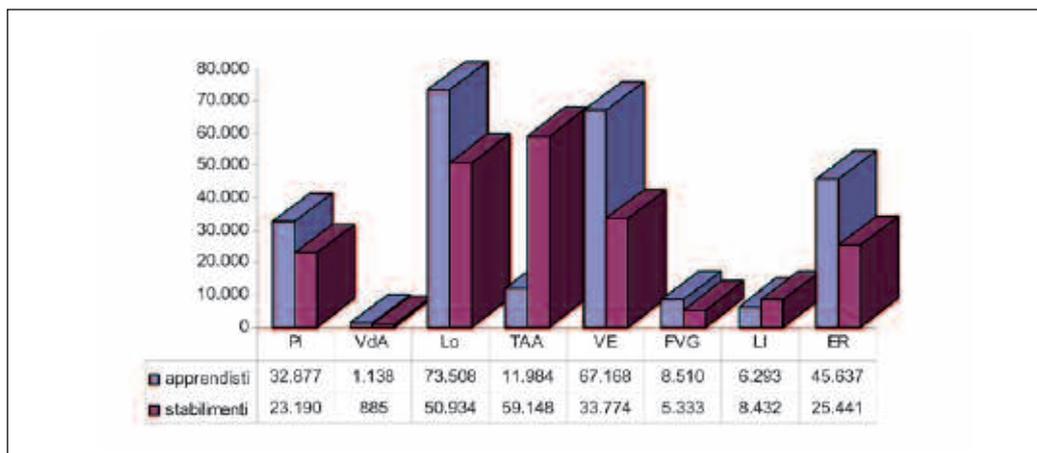
Tabella n. 87 - *Apprendisti per settori economici (anni: 1990-1997)*

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Ind. Estrattive | 444 | 1.036 | 509 | 535 | 311 | 489 | 393 | 490 |
| Ind. Manifattur | 314.996 | 305.948 | 290.910 | 247.233 | 244.393 | 237.187 | 237.137 | 225.175 |
| Ind. Costruz. | 66.428 | 68 | 68.617 | 60.555 | 57.114 | 56.025 | 52.554 | 47.474 |
| Energia | 5.919 | 4.925 | 4.159 | 3.604 | 3.242 | 3.651 | 3.414 | 2.981 |
| Trasp. Comun | 707 | 1.505 | 1.229 | 1.234 | 854 | 1.084 | 866 | 1.265 |
| Comm. Turis. | 90.819 | 87.347 | 90.690 | 80.048 | 74.374 | 76.753 | 75.718 | 76.087 |
| Credito e Ass. | 6.383 | 5.825 | 6.025 | 5.666 | 5.283 | 3.000 | 5.096 | 4.121 |
| Altre attività | 43.830 | 44.853 | 43.541 | 51.688 | 38.098 | 40.044 | 38.713 | 35.545 |
| Totale | 529.526 | 519.917 | 505.680 | 450.763 | 423.642 | 418.233 | 413.892 | 393.138 |

L'apprendistato anche negli Anni '90 rimane essenzialmente uno strumento tipico dell'Industria, soprattutto quella delle costruzioni e quella manifatturiera (in particolare la meccanica e l'abbigliamento). Importante, comunque, risulta l'utilizzazione dell'apprendistato da parte del Commercio e Turismo. Tutti gli altri settori, considerati insieme, hanno una dotazione di apprendisti che mediamente supera di poco il 10% del totale¹⁰.

Nell'Italia settentrionale si concentra (cfr. Graf. n. 156a) la maggioranza dei contratti. Se prendiamo in esame l'ultimo anno considerato, il 1997, rileviamo che nel Nord sono stati stipulati 249.254 contratti su 393.138 stipulati in tutto il Paese, pari quindi al 64%. Risultato ottenuto grazie soprattutto ai dati di Lombardia e Veneto, uniche Regioni a superare e con largo margine le 50.000 unità e che da sole rappresentano il 36% del totale nazionale e il 57% del totale dell'Italia settentrionale.

Grafico 156a - *Distribuzione regionale di apprendisti e stabilimenti che hanno impegnato apprendisti - Italia settentrionale (anno 1997)*



Fonte: Osservatorio Mercato del Lavoro M.L.P.S.

¹⁰ Ibidem.

Un dato interessante è fornito dal rapporto, a livello di ciascuna Regione, tra numero di apprendisti e numero di stabilimenti che li hanno utilizzati. Questo rapporto a livello nazionale è di 1,4 (393.138 apprendisti in 274.448 aziende). In altri termini, mediamente le imprese italiane che hanno fatto ricorso all'apprendistato nel 1997 hanno stipulato contratti con 1,4 giovani. Nel Nord abbiamo i rapporti seguenti: 2 il Veneto; 1,8 l'Emilia Romagna; 1,6 il Friuli Venezia Giulia; 1,4 la Lombardia, seguono le altre con valori minori.

Nel 1997, nel Centro sono attivi 83.532 contratti di apprendistato, pari al 21,2% del totale nazionale (cfr. Graf. n. 156b). Di questi nella sola Toscana ne sono stati attivati più di 53.000 (che rappresentano il 13,6% del totale nazionale e il 64,2% del totale della circoscrizione) da parte di quasi 16.000 aziende e quindi con un rapporto apprendisti/stabilimenti di 3,3.

Grafico n. 156b - Distribuzione regionale di apprendisti e stabilimenti che hanno impegnato apprendisti - Italia centrale (anno 1977)

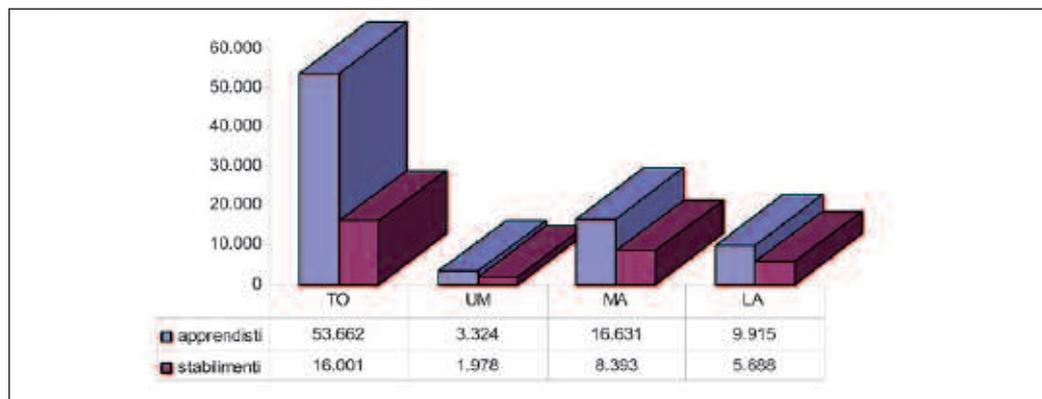
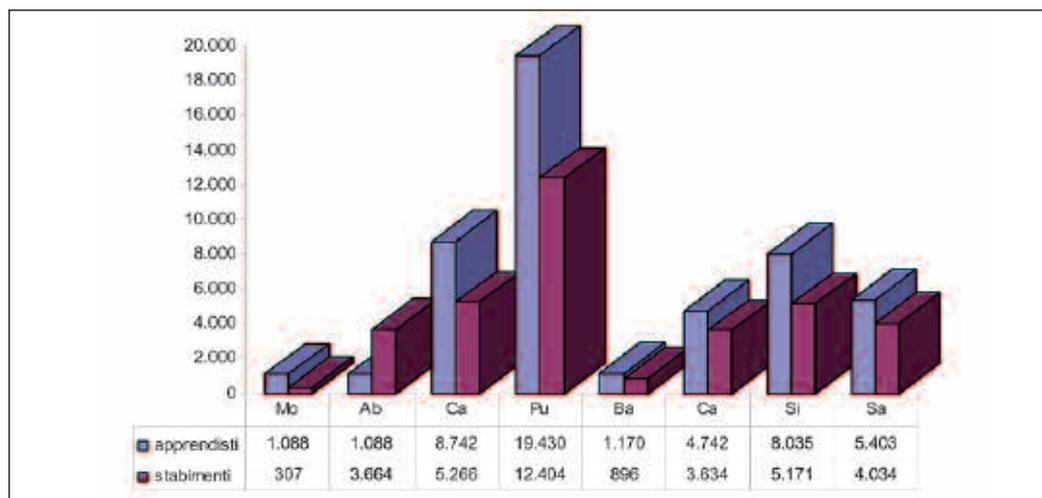


Grafico n. 156c - Distribuzione regionale di apprendisti e stabilimenti che hanno impegnato apprendisti - Italia meridionale e insulare (anno 1977)

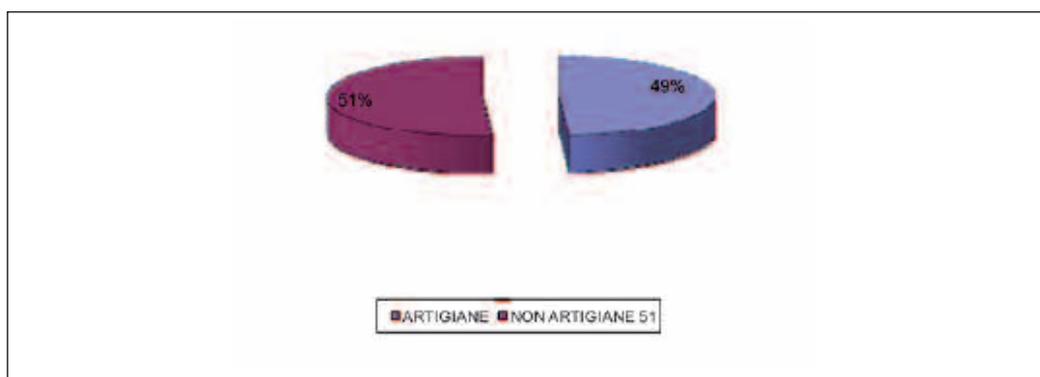


Più modesti i valori delle altre Regioni: nell'ordine Marche, Lazio e Umbria.

In Italia meridionale e insulare nel 1997 ci sono 60.352 apprendisti, pari al 15,3% del totale nazionale; di questi quasi un terzo sono impiegati in aziende della Puglia che fa registrare un rapporto apprendisti/stabilimenti di 1,5. Seguono la Campania e la Sicilia i cui apprendisti rappresentano rispettivamente il 14,5% e il 13,3% del Sud del nostro Paese.

Infine il dato relativo alla tipologia di impresa: le aziende artigiane che nel 1997 ospitano apprendisti sono 134.255 e quelle non artigiane 140.193 (cfr. Graf. n. 157).

Grafico n. 157 - *Tipologia di imprese*



1.4. *Il costo dei contratti a causa mista*

Due sono le componenti da tenere in considerazione nella stima dei costi per i contratti a causa mista: quella relativa alla Formazione e quella relativa al sostegno per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Sul primo versante occorre tenere presente le differenze tra l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro.

Le attività di Formazione complementare realizzate per gli apprendisti, nei pochissimi casi in cui esistono, sono finanziate con le risorse regionali e conteggiate nella spesa regionale per la Formazione Professionale. I costi della formazione complementare dei giovani avviati con contratti di formazione e lavoro (nei pochi casi in cui viene attuata anche questa parte della legge) sono invece completamente supportati dall'impresa, anche se è prevista la possibilità di richiedere sussidi.

Sul secondo versante occorre mettere in luce l'apporto finanziario dello Stato che si traduce in una minore entrata dovuta alle agevolazioni contributive connesse ai due istituti.

Una ricerca dell'Isfol del 1997¹¹ ha stimato che, se nel 1995 i datori di lavoro

¹¹ ISFOL, *Formazione in alternanza: situazione ed esperienze in atto* in Osservatorio Isfol, n. 1-2, 1997.

avessero corrisposto i normali contributi ad apprendisti e contrattisti, lo Stato avrebbe incassato circa 3.300 miliardi di lire. Infatti, considerando un salario medio mensile di L. 800.000 per ogni apprendista e L. 1.000.000 per un contrattista di formazione e lavoro, il mancato gettito è quantificabile in 1.894 miliardi per l'apprendistato¹² e 1.440,5 miliardi di lire per il contratto di formazione e lavoro.

Questo mancato introito da parte dello Stato (e che naturalmente ha rappresentato per le spese un "risparmio") viene però in parte recuperato con la tassazione sul reddito; pertanto, la somma netta non incassata dallo Stato ammonterebbe a circa 2.000 miliardi, di cui 1.250 per l'apprendistato e 750 per i CFL.

Ai benefici contributivi riconosciuti dallo Stato, vanno poi aggiunti ulteriori benefici riconosciuti dalle Regioni. Numerose risultano infatti le normative regionali che offrono incentivi alle aziende per l'assunzione di apprendisti, la stabilizzazione della loro posizione professionale ed il reintegro dei costi di formazione sostenuti dalle imprese.

1.5. *E la Formazione?*

A fronte di un tale investimento finanziario da parte dello Stato, pochi risultano gli interventi di Formazione complementare realizzati dalle Regioni (per l'apprendistato) e dalle aziende (per il contratto di formazione e lavoro).

1.5.1. Apprendistato

Com'è noto nei primi anni di vita della Legge il Ministero del Lavoro tentò di attuare anche la parte relativa alla Formazione complementare, nonostante difficoltà dovute a lacune normative e carenze organizzative. Tale impegno è progressivamente venuto meno e, con il passaggio delle competenze in materia di Formazione Professionale alle Regioni, si è assistito all'estinzione di fatto dei corsi complementari. Nessuna Regione ha avviato un programma strutturato di formazione complementare per apprendisti.

In questo deserto formativo rappresenta un'oasi la Provincia Autonoma di Bolzano, dove esiste un Sistema di Formazione complementare dal 1955, divenuto obbligatorio per tutti gli apprendisti dal 1981. Sicuramente su questa particolarità pesa l'influenza della cultura austriaca e tedesca. Il 7 aprile 1997 con Legge provinciale n. 6 è stato emanato il nuovo *Ordinamento dell'apprendistato* che non ha introdotto rilevanti modifiche. In questa Provincia solo le aziende appositamente autorizzate possono assumere apprendisti. L'autorizzazione è divenuta con la nuova Legge di durata illimitata (è sempre prevista la possibilità di revoca) ed è subordinata all'accertamento che il datore di lavoro possieda i necessari requisiti professionali e pedagogici e che l'azienda abbia caratteristiche tecniche ed organizzative adeguate. Le attività professionali oggetto dell'apprendistato sono state individuate dalla com-

¹² Non sono conteggiate le agevolazioni contributive concesse in caso di trasformazione del contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato.

missione provinciale per l'apprendistato nei settori della produzione e dei servizi. Sono stati descritti circa 120 profili professionali e, di concerto con le parti sociali, i relativi "piani di insegnamento". Questi contengono un'elencazione delle tecniche e delle nozioni che l'azienda è tenuta a impartire agli apprendisti.

I giovani apprendisti di Bolzano devono obbligatoriamente frequentare la Scuola Professionale, generalmente per tre anni, secondo quanto previsto dal piano di insegnamento. L'insegnamento è impartito in corsi annuali, con un giorno di frequenza alla settimana nel periodo settembre-maggio, o in corsi a tempo pieno di pari durata. Per gli apprendisti che presentano lacune o criticità di apprendimento, le scuole professionali possono organizzare corsi di recupero. La Provincia e le associazioni di categoria possono organizzare Corsi di Formazione extraziendale per colmare eventuali carenze formative e avvicinare gli apprendisti alle nuove tecnologie. Entrambi questi tipi di corsi sono facoltativi. L'attività formativa si concentra in maniera prioritaria sull'acquisizione delle abilità professionali. All'interno dell'impresa l'imprenditore ha l'obbligo di istruire l'apprendista secondo il piano formativo relativo all'attività professionale oggetto dell'apprendistato. Il periodo di apprendistato può durare fino a cinque anni: dopo i primi tre anni in cui è obbligatoria la frequenza della scuola professionale, l'apprendista riceve solo l'insegnamento in azienda. Al termine del periodo di apprendistato i giovani che abbiano superato positivamente la scuola sono ammessi a sostenere un esame sia teorico che pratico. Con il superamento di tale esame viene rilasciato un attestato di qualifica con indicazione del voto ottenuto per ciascuna delle due parti d'esame e di un giudizio complessivo (cfr. Fig. n. 128).

Nel 1996 sono stati 1.696 i giovani che hanno sostenuto tale esame e 1.445 hanno conseguito l'attestato finale.

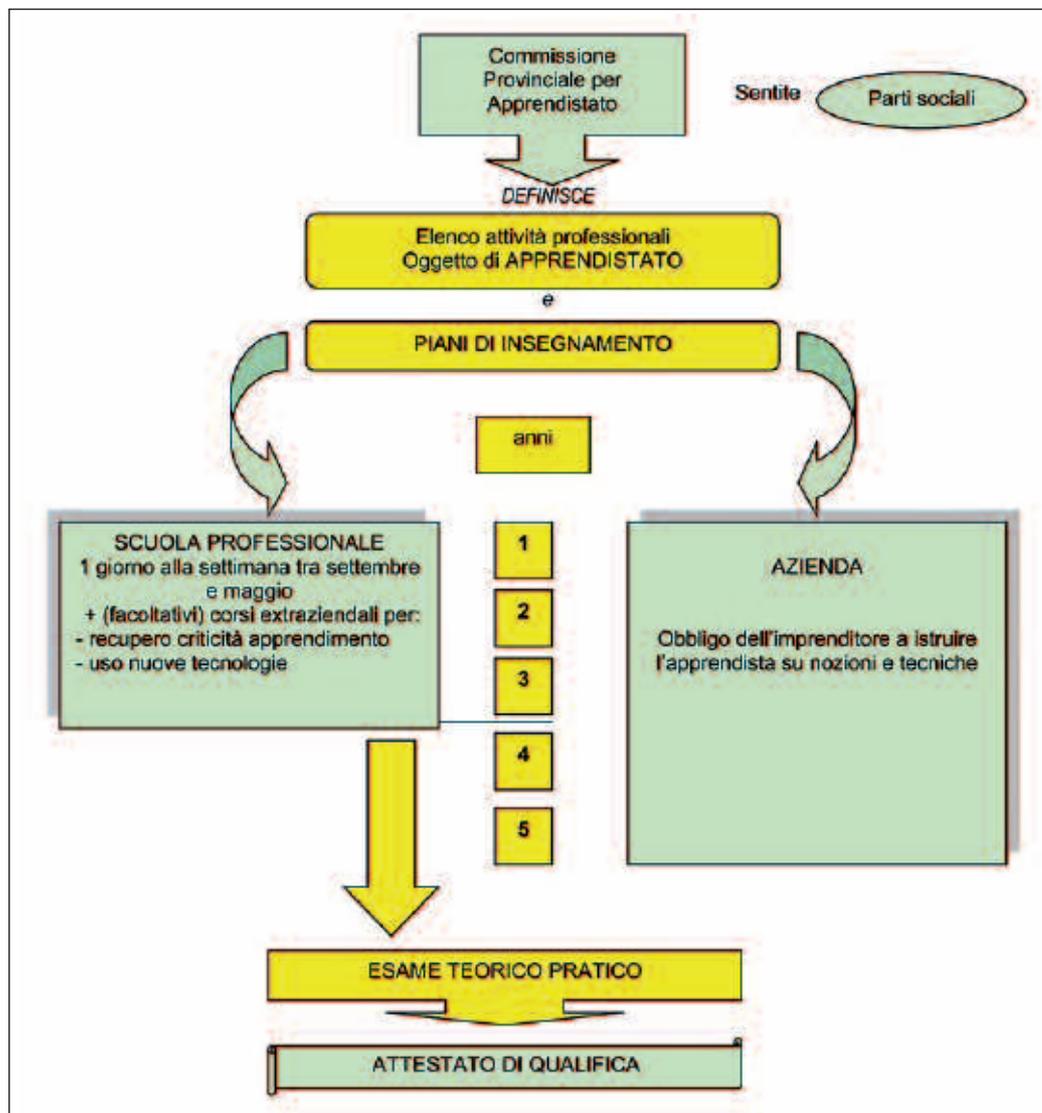
Un'altra iniziativa significativa, anche se non ugualmente sistematica, è stata attivata dall'Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento, che dal 1988 organizza Corsi di Formazione complementare per apprendisti e per giovani avviati con CFL. I corsi per apprendisti si rivolgono agli apprendisti artigiani. Il progetto formativo è triennale e si sviluppa in 400 ore annue di Formazione, di cui 240 svolte in azienda e le restanti 160 ore nei Centri di Formazione Professionale.

La Formazione in azienda segue un modello generale definito consensualmente tra le associazioni artigiane e l'Agenzia del lavoro e un programma particolare concordato con il datore di lavoro negli obiettivi, modalità, strumenti di sostegno e tempi. Periodicamente, l'insegnante dei corsi teorici insieme all'artigiano effettua verifiche dell'apprendimento in azienda in riferimento agli obiettivi individuati.

I corsi teorici si sviluppano lungo due direttrici: fornire agli apprendisti le conoscenze scientifiche e le abilità tecnico-operative di base relative al profilo professionale di riferimento; approfondire le capacità socio-relazionali dei giovani utenti che, nel momento dell'ingresso nella vita adulta, consentano loro di sviluppare una più solida identità professionale. L'esperienza acquisita dai datori di lavoro viene valorizzata attraverso l'utilizzo degli artigiani in qualità di docenti, con interventi occa-

sionali o inserimento a tempo pieno nei corsi teorici. È prevista la possibilità per i giovani che abbiano completato il triennio, previo esame, di accedere al terzo anno dell'Istruzione professionale per conseguire il diploma di qualifica¹³.

Figura n. 128 - L'apprendistato nella Provincia Autonoma di Bolzano



¹³ La prima edizione dei corsi si è tenuta nel 1988 ed ha interessato tre settori: meccanico, legno e autoriparazioni. Negli anni successivi si sono aggiunti interventi nei settori idraulico, elettrico e grafico, dell'acconciatura, dell'edilizia e carrozzeria. Sono in corso di attivazione anche le prime offerte sul versante del commercio, che riguardano i commessi del settore abbigliamento e alimentare. I giovani partecipanti sono cresciuti in maniera costante: da 43 della prima edizione fino a 170 dell'edizione 1995-96.

La Regione Valle d'Aosta ha iniziato nel 1987 la sperimentazione di un intervento formativo per apprendisti artigiani denominato "Apprendistato come chance". Il percorso formativo dura generalmente 2 anni. Il I anno si articola su 180 ore raggruppate in blocchi settimanali; si propone di offrire una "piattaforma" di abilità propedeutiche all'esercizio della professionalità in qualsiasi contesto lavorativo ed è quindi uguale per tutti i settori. Nel II anno, che prevede 200 ore di insegnamento, il curriculum è mirato allo specifico settore d'impiego, per poi specializzare ad un solo profilo professionale. Per profili professionali, il cui contenuto presenta particolari complessità, è previsto un terzo anno di corso.

Il progetto ha coinvolto 361 giovani nella prima edizione. Successivamente un calo dell'utenza, in gran parte spiegato da una riduzione degli incentivi agli imprenditori artigiani¹⁴, ha spinto l'Agenzia del lavoro valdostana a elaborare un progetto di integrazione della proposta formativa per gli apprendisti con quella rivolta ai contrattisti di formazione e lavoro. Per consentire il raggiungimento di volumi di utenza tali da rendere possibile l'attivazione di una gamma di corsi differenziata in relazione alle specifiche necessità dell'utenza l'offerta formativa è stata divisa in moduli¹⁵, variamente combinati in un percorso formativo della durata massima di tre anni.

Al di là dell'impegno più o meno sistematico da parte delle due Province Autonome e dell'Ente strumentale della Valle d'Aosta, non si registrano iniziative di rilievo da parte dei soggetti territoriali competenti in materia di Formazione Professionale. Vanno segnalate solo sporadiche iniziative formative da parte delle rappresentanze sindacali datoriali e dei lavoratori, come quella dell'Esem di Milano¹⁶ o l'attività a carattere innovativo a cura della Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) e successivamente dell'Artigianform (Consorzio formato da CNA,

¹⁴ Si è assistito ad un netto calo della partecipazione a partire dal 1992 quando da un rimborso agli imprenditori di tre milioni annui per ogni apprendista in formazione si è passati ad un rimborso proporzionale alla frequenza, che si aggira intorno a L. 600/700.000, tanto che nel 1995 gli apprendisti coinvolti sono stati solo 140. Nel 1996 non è stata avviata la prima annualità dei corsi.

¹⁵ I moduli riguardano: l'acquisizione di abilità di comportamento organizzativo; la conoscenza delle normative e delle istituzioni riguardanti il lavoro; l'acquisizione di competenze di comparto di qualifica di specializzazione.

¹⁶ Alcune associazioni sindacali e datoriali del comparto edile hanno raggiunto un accordo sulla Formazione complementare per apprendisti già nel 1984. I corsi sono stati affidati all'Ente scuola edile milanese (ente paritetico tra gli imprenditori edili, Assimpredil e ANCE, e le organizzazioni sindacali dei lavoratori delle costruzioni, Feneal-UIL, Filca-CISL, Fillea-CGIL) e durano quattro anni, articolati in 160 ore per i primi tre anni (pari a quattro settimane l'anno) e 128 ore l'ultimo anno. I profili professionali sono due: muratori e verniciatori. La formazione impartita è di natura sia teorica che pratica. È previsto un rimborso forfettario alle aziende a carico della Cassa edile. Nei primi anni di attività i corsi hanno raccolto un'utenza consistente, che è andata via via scemando soprattutto a causa dell'assenza delle associazioni artigiane tra i firmatari dell'accordo costitutivo. Nel 1996 si sono tenuti sei corsi, con circa 100 partecipanti.

Confartigianato, CGIL, CISL e UIL) due progetti, il primo nel 1992¹⁷ e il secondo nel 1995¹⁸.

L'innovatività di queste sperimentazioni sta nel ricorso alla formazione a distanza mediante strumenti multimediali accanto alla tradizionale formazione in aula. L'uso di particolari software per la formazione in autoapprendimento ha agevolato e stimolato l'approccio dei giovani apprendisti, consentendo di superare la diffidenza dei giovani per il ritorno in formazione.

1.5.2. Contratti di formazione e lavoro

Nei primi Anni '80 l'istituzione dei CFL rilanciava in generale la discussione sul tema della formazione in azienda e stimolava le parti sociali a raggiungere accordi su specifici percorsi formativi. Da allora le associazioni sindacali e datoriali si sono alacremente attivate per costituire Enti bilaterali con il compito, tra gli altri, di progettare e realizzare percorsi formativi, prevedendo forme di rimborso dei costi sostenuti a carico di appositi "Fondi formazione".

Le associazioni sindacali più attive erano quelle degli artigiani. Le iniziative sono per lo più sperimentali, non obbligatorie e con una utenza ridotta. I contenuti formativi sono spesso essenziali, limitati alle 20 ore di formazione generale sulla contrattualistica e sulle norme di sicurezza sul lavoro.

È il caso, ad esempio, degli Enti bilaterali delle associazioni artigiane costituiti in Piemonte e Lombardia, dove i corsi complementari per i CFL avvengono per formazione a distanza¹⁹. In Toscana invece le 20 ore di formazione si attuano per lezione in aula.

L'Ente bilaterale dell'Emilia Romagna (Eber) realizza attività formative in aula dal 1992 che hanno coinvolto 10.000 giovani, prevalentemente in possesso di sola

¹⁷ Il primo progetto, "Progetto innovativo di formazione a distanza" ha coinvolto circa 150 apprendisti artigiani di due settori: autoriparazioni e editoria grafica. Sono stati organizzati 15 interventi corsuali in 7 Regioni, della durata di 300 ore ognuno, articolati in formazione in aula, formazione in azienda e 50 ore in autoistruzione. La presenza di tutor specificamente formati, assicurava il collegamento fra i tre momenti formativi e il supporto e la verifica della formazione in autoapprendimento. I contenuti, individuati attraverso una indagine sui fabbisogni formativi per operatori dei settori interessati, sono stati ripartiti in tre aree tematiche: formazione al sociale, formazione all'impresa e formazione tecnico-professionale.

¹⁸ Il secondo progetto un ampliamento del primo, di cui mantiene la metodologia, ha interessato le stesse Regioni, coinvolgendo, accanto agli apprendisti artigiani, anche una parte di giovani con CFL per un totale di circa 1.000 partecipanti. Sono stati realizzati circa 50 corsi in otto settori: autoriparazione, edilizia, installazione di impianti tecnici, tac, estetica/acconciatura, tipografico, legno, meccanica di riproduzione. La formazione in aula (200 me) così articolata: 50 ore di formazione al sociale, 50 ore di formazione all'impresa, 35 ore di alfabetizzazione informatica e 65 ore di formazione tecnico professionale distinta per i diversi settori coinvolti. Le ore di formazione in azienda prevedono 30 ore di visite-studio ad aziende leader del settore finalizzate ad una verifica dei contenuti appresi e 20 ore destinate alla verifica in azienda sotto la guida del datore di lavoro e l'assistenza del tutor.

¹⁹ Sono state predisposte delle dispense di 20 ore forfetarie di autoapprendimento uguali per tutti i settori, con schede di autovalutazione. Non c'è alcuna forma di monitoraggio da parte dell'Ente. Il giovane «formato» rilascia all'azienda una dichiarazione di aver effettuato la formazione.

licenza media. Mediamente più del 50% dei contrattisti avviati nella Regione viene coinvolto nella formazione extra-aziendale.

Accanto a queste esperienze minimali, si registrano iniziative più consistenti sotto il profilo dei contenuti formativi. L'Istituto Veneto per il Lavoro (I.V.L.) organizza corsi per giovani contrattisti. L'attività è iniziata nel 1990 in seguito a un accordo tra associazioni datoriali e sindacali dell'artigianato rinnovato il 22.6.1995. Il primo accordo prevedeva un Corso di Formazione della durata di 40 ore destinato a tutti i CFL del settore artigiano e tenuto a livello provinciale. Con il nuovo accordo sono stati diversificati i percorsi formativi. Nel 1996 le tipologie offerte sono 3 differenziate per titolo di studio e tipologia contrattuale. La prima tipologia prevede solo un corso base di 20 ore, è destinato a giovani in possesso della sola licenza media impiegati con CFL di tipo B²⁰. La seconda tipologia formativa si rivolge a giovani in possesso di diploma o qualifica, inquadrati nel livello tecnico o come operai specializzati²¹. Infine la terza tipologia si rivolge a giovani laureati e prevede un corso di 160 ore²². Per sostenere il costo del corso è previsto un rimborso alle aziende da parte dell'Ente bilaterale dell'artigianato veneto che può arrivare fino al 50% della spesa.

La partecipazione dei giovani contrattisti di formazione-lavoro è quasi totale, tanto che nel 1996 sono stati realizzati 276 corsi con la partecipazione di 4.900 allievi. Oltre il 90% dei corsi era della seconda tipologia (60 ore).

In Provincia di Milano, un accordo fra API (Associazione Piccole e Medie Industrie) e CGIL-CISL-UIL ha dato vita al progetto "Milanolavora" nel cui ambito si organizzano anche corsi di formazione complementare per giovani assunti con CFL. L'esperienza è stata avviata nel 1992 con 2 tipologie di corso di 60 ore ognuna destinate alla formazione di operatori d'ufficio e operatori polivalenti della produzione di qualità; successivamente si è aggiunta una terza tipologia formativa di sole 20 ore, concepita come corso "base" per tutti i contrattisti²³.

L'Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento propone "corsi a catalogo", di durata variabile fra le 80 e 130 ore, completamente gratuiti, che riguardano l'informatica, marketing e tecniche di vendita, contabilità e antinfortunistica. Le aziende con almeno 6 contrattisti possono organizzare i corsi nella propria sede sempre in forma gratuita. I percorsi formativi sono strutturati in moduli, componibili secondo le esigenze peculiari delle aziende. Nel 1996 i giovani coinvolti sono stati 585.

La Regione Basilicata ha realizzato due progetti finanziati dal FSE denominati

²⁰ La formazione verte sulla legislazione del lavoro, i contratti, norme di sicurezza sul lavoro, illustrazione della busta paga.

²¹ Il corso si compone del modulo base più un modulo tecnico di 40 ore dedicate a una formazione differenziata per settori e per qualifica. Sono stati individuati 5 macrosettori rilevanti per l'economia veneta.

²² Al modulo base di 20 ore, si aggiunge un modulo tecnico ampliato a 120 ore e 20 ore di stage in azienda con formazione per affiancamento.

²³ In poco tempo il corso breve è diventato nettamente dominante sugli altri: nel 1996 su 22 corsi realizzati, 19 erano di 20 ore. Dal 1992 sono stati realizzati 67 corsi, per un totale di 1.225 partecipanti e 1.058 aziende interessate.

“Agrippa 1” e “Agrippa 2”. Il primo progetto si rivolge a giovani destinati ad essere assunti con CFL. In una fase preventiva sono state raccolte le richieste di assunzione da parte delle aziende della Regione, in tutti i settori produttivi, che assommavano a circa 600. La Regione si è quindi assunta il compito di effettuare la formazione, mediante Enti convenzionati, prima che il contratto di lavoro venisse stipulato e in presenza comunque di un impegno formale all’assunzione da parte delle imprese. L’intervento formativo consiste in 700 ore, articolate in 300 ore di formazione teorica in aula e le restanti dedicate alla parte applicativa da svolgersi in azienda in formazione per affiancamento. In azienda, la Regione garantisce il tutoraggio da parte degli Enti convenzionati che hanno svolto la parte teorica.

Il secondo progetto “Agrippa” si rivolge a giovani già assunti dalle aziende, prevalentemente con CFL, ma anche con contratti di apprendistato. Il progetto dà la possibilità alle aziende di piccole dimensioni, che sono la maggior parte in Basilicata, di uno stesso comparto, di consorziarsi in Associazioni Temporanee di Imprese (ATI) e di richiedere un finanziamento regionale per effettuare la formazione. Il percorso formativo viene delineato dalla stessa ATI, ed è articolato in una parte teorica uguale per tutti i giovani delle aziende associate e una parte pratica da realizzarsi nell’azienda datrice di lavoro. Il tutoraggio previsto viene realizzato attraverso le associazioni di categoria o le stesse ATI. La Regione ha posto vincoli limitatissimi: durata massima di 600 ore, massimali di costo e copertura dei soli costi della formazione teorica per gli apprendisti.

2. Nuovi sistemi di alternanza: work experiences

2.1. Premessa

Il Patto per il Lavoro del 24 settembre 1996 tra Governo (Presidente del Consiglio Romano Prodi e Ministro del Lavoro, Tiziano Treu) e parti sociali, impegna i contraenti a “*diffondere l’esperienza dello stage, prevedendo forme di incentivazione per le imprese che offrano tali opportunità formative*”.

La ratio della previsione è quella di “favorire l’inserimento professionale mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro”.

Ci troviamo di fronte, quindi, ad una nuova categoria di strumenti delle politiche attive: non alternanza lavoro-formazione, ma alternanza studio-lavoro, o alternanza disoccupazione-lavoro; non le tradizionali finalità dei contratti a causa mista (promozione dell’occupazione e della Formazione) ma finalità oltre che formative anche orientative.

In questa categoria saranno compresi il tirocinio formativo²⁴ e la borsa di lavoro.

²⁴ Il termine tirocinio è spesso affiancato o sostituito da stage; vocabolo francese che, per attitudine anglofona, è correntemente pronunciato all’inglese: significa pratica. In inglese invece si dice training; anche qui, naturalmente, sta per pratica, allenamento.

L'uno e l'altra previsti dalla L. n. 196/97 (rispettivamente all'art. 18 e 26) si concretizzano in una esperienza lavorativa che rappresenta sia una occasione di formazione (on the job) sia una opportunità orientativa, perché, al giovane grazie alla conoscenza diretta del mondo del lavoro, viene facilitata la scelta professionale.

Ma in questa categoria va incluso anche un istituto varato nel 1994: il Piano d'inserimento professionale. Per una comparazione tra i tre istituti vedi il Prospetto n. 58.

Prospetto n. 58 - *Quadro sinottico-comparativo dei PIP, Tirocini formativi e Borse di lavoro*

| | PIANI D'INSERIMENTO PROFESSIONALE | TIROCINI FORMATIVI | BORSE DI LAVORO |
|-------------------------------|---|---|---|
| <i>Finalità</i> | Favorire periodi di formazione e lo svolgimento di un'esperienza lavorativa. | Agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. | Promuovere esperienze lavorative e formative. |
| <i>Target</i> | Giovani di 19-32 anni (35 per iscritti da almeno 2 anni alla 1ª classe delle liste di collocamento) ²⁵ . | Soggetti in possesso di almeno la licenza media inferiore. | Giovani di 21-32 anni ed iscritti da oltre 30 mesi alla 1ª classe delle liste di collocamento). |
| <i>Area di applicazione</i> | Obiettivo 1 e 2, aree a rilevante squilibrio occupazionale. | Intero territorio nazionale. | Regioni del Sud e Province RM, LT, FR, VT, MS. |
| <i>Soggetti promotori</i> | Associazioni di datori di lavoro, ordini e/o collegi professionali. | Uffici periferici del Ministero del Lavoro, Università. Soggetti a prevalente partecipazione pubblica. Soggetti privati senza scopo di lucro. Strutture d'inserimento di soggetti svantaggiati. | Imprese. |
| <i>Soggetti utilizzatori</i> | Singole aziende aderenti ai soggetti promotori. | Datori di lavoro pubblici e privati. | Imprese individuate in base ai settori di attività e al numero dei dipendenti. |
| <i>Durata e orario</i> | Max 12 mesi; 80 ore mensili. | Da 4 a 24 mesi (a seconda del livello d'istruzione e sulla posizione di svantaggio del tirocinante sul mercato del lavoro). Orario mensile fissato nella convenzione. | Da 10 a 12 mesi (a seconda del titolo di studio e del numero dei dipendenti); 80 ore mensili. |
| <i>Indennità</i> | 600.000 lire mensili. | Non sussiste nessun obbligo; eventuale indennità e sua quantificazione è lasciata all'iniziativa delle parti. | 800.000 lire mensili. |
| <i>Finanziamento pubblico</i> | Fondo per l'occupazione per un max. di lire 1.250.000 pro capite. | Non previsto. | Fondo per l'occupazione. |
| <i>Mobilità</i> | Interregionale (Sud verso Nord). Indennità: 1.000.000 di lire pro capite. | Interregionale (Sud verso Nord). Entità indennità da stabilire con Decreto Ministeriale. | Interprovinciale. Indennità non prevista. |

2.2. Il piano d'inserimento professionale

Con l'art. 15 della Legge n. 451/1994 modificato dalla Legge 608/1996, viene attivato un nuovo istituto di politica attiva del lavoro: il Piano d'Inserimento Professionale (PIP).

²⁵ Appartengono alla prima classe: i lavoratori disoccupati in cerca di prima occupazione; i lavoratori disoccupati ma avviati a tempo parziale con orario non superiore a 20 ore settimanali e i lavoratori con un contratto a tempo determinato che non superi i quattro mesi all'anno; i lavoratori da lungo tempo in cassa integrazione o iscritti nelle liste di collocamento da lungo periodo (comma aggiunto dell'art. 8 della Legge n. 407/90).

L'istituto, però, rimarrà in incubazione per 4 anni, fin quando non saranno definite, con un intervento ministeriale, le procedure amministrative di attivazione²⁶.

Proposto ai giovani di età compresa tra i 19 e i 32 anni (fino ai 35 per i disoccupati di lunga durata) del Meridione o delle aree interessate da processi di deindustrializzazione (Ob. 2 dei Fondi strutturali), il piano è attuato attraverso due tipologie di progetti:

- a) progetti che prevedono lo svolgimento di lavori socialmente utili e la partecipazione ad iniziative formative finalizzate al recupero dell'istruzione di base, alla formazione di secondo livello per giovani già in possesso del diploma;
- b) progetti che prevedono periodi di formazione e lo svolgimento di una esperienza lavorativa per figure professionalmente qualificate.

I PIP possono essere utilizzati da singole aziende iscritte alle Associazioni o da singoli professionisti iscritti agli Ordini o ai Collegi Professionali che hanno promosso i Piani stessi nel territorio della Provincia²⁷.

L'impegno di lavoro può essere di 80 ore mensili (per la durata massima di 12 mesi) o di 160 ore mensili (per la durata massima di 6 mesi).

Per ogni ora di formazione svolta e di attività prestata al giovane è corrisposta un'indennità pari a lire 7.500; di queste, quelle relative alla formazione sono recuperate dal datore di lavoro come credito INPS, quelle relative all'attività lavorativa nella misura del 50% sono a carico del datore, l'altra metà viene recuperato come credito INPS.

L'utilizzazione dei giovani (iscritti ad apposite liste di disponibilità presso i Centri per l'Impiego) da parte delle aziende²⁸:

- non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro,
- non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento,
- non preclude al datore di lavoro la possibilità di assumerli, al termine dell'esperienza, con contratto di formazione e lavoro, relativamente alla stessa area professionale.

²⁶ Intervento che si concretizzerà con la Circolare MLPS del 19.8.1977.

²⁷ Non sono ammessi ai Piani quei soggetti utilizzatori che: 1) abbiano licenziato negli ultimi dodici mesi per riduzione di personale, o che abbiano in corso sospensioni o riduzioni di orario, per personale in possesso delle medesime qualifiche professionali oggetto del Piano stesso; 2) singole Amministrazioni pubbliche sia pure appoggiandosi ad un'Associazione firmataria di una convenzione quadro ed all'interno di un progetto esecutivo. Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale determina i limiti del ricorso all'istituto in rapporto al numero dei dipendenti del soggetto presso cui è svolta l'esperienza lavorativa.

²⁸ L'assegnazione del giovane avviene a cura delle sezioni circoscrizionali per l'impiego, sulla base dei criteri dettati dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale; per quanto riguarda aree ad altro tasso di disoccupazione sulla base di criteri fissati dalle Commissioni Regionali per l'impiego. Sempre relativamente a queste ultime aree il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale può disporre, in considerazione della specificità, anche territoriale, dell'emergenza occupazionale, modalità straordinarie, ivi compresa l'adozione di criteri quali il carico familiare, l'età anagrafica e il luogo di residenza (Art. 9. octies).

Come abbiamo già detto i PIP saranno operativi solo nel 1998, quindi fuori dall'ambito temporale di questo volume. Per offrire, però, una dimensione del fenomeno, forniamo i dati finanziari relativi alle quote del Fondo per l'occupazione stanziato nel 1997 alle Regioni nelle tre Circoscrizioni: 180 sono i miliardi stanziati per un coinvolgimento stimato di 50.000 unità. La quota maggiore è spettata alle Regioni del Mezzogiorno (69,1% del totale). In questa circoscrizione la concentrazione maggiore si verifica per la Sicilia²⁹ e la Campania, entrambe con un importo pari a circa 28 miliardi di lire, seguite dalla Calabria e dalla Puglia, rispettivamente con 25,7 e 14,0 miliardi.

Grafico n. 158 - Stanziamenti alle Regioni del Nord per i PIP (milioni di lire) - Anno 1997

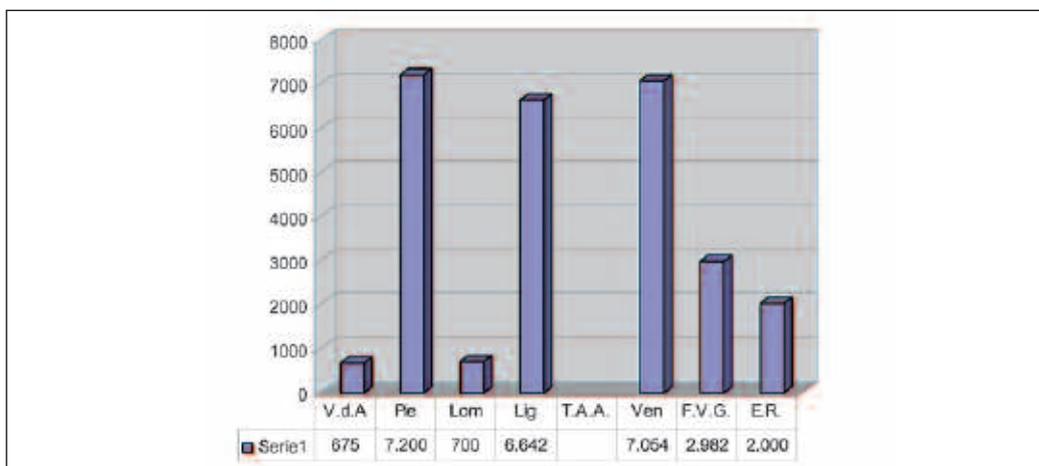
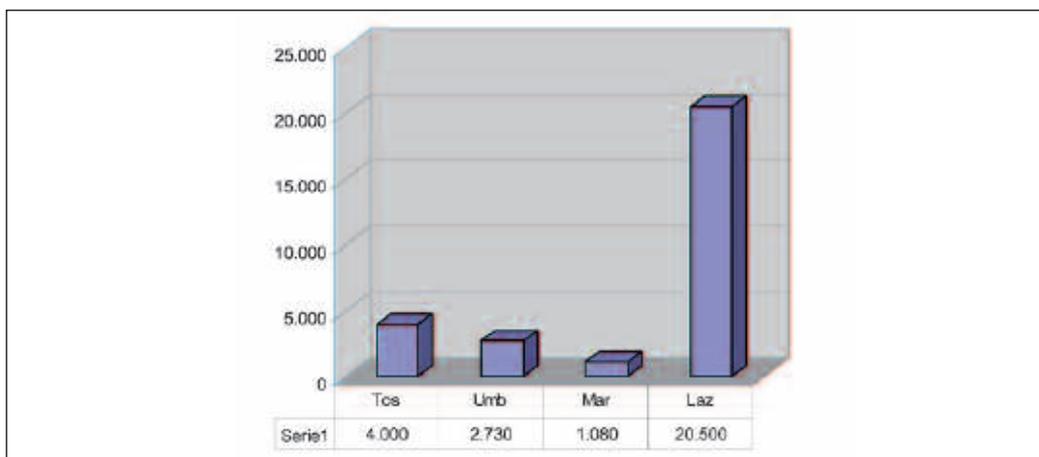
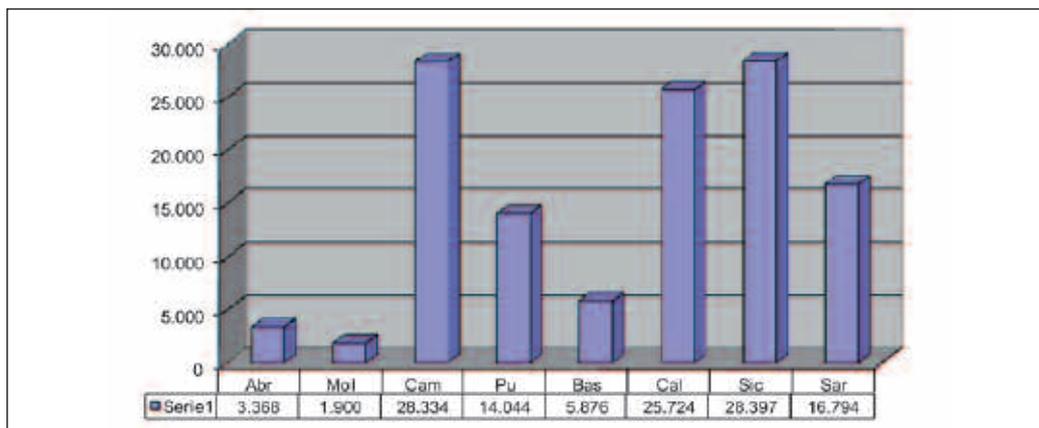


Grafico n. 159 - Stanziamenti alle Regioni del Centro per i PIP (milioni di lire) Anno 1997



²⁹ Per questa Regione, oltre all'utilizzo del Fondo per l'Occupazione, è stato previsto il ricorso al cofinanziamento europeo per far fronte ad un elevato numero di richieste (per circa 50.000 giovani) da parte delle aziende e dei professionisti iscritti agli Ordini e Collegi professionali.

Grafico n. 160 - Stanziamenti alle Regioni del Meridione per i Piani d'inserimento professionale (milioni di lire) Anno 1997



Fra le due rimanenti circoscrizioni alle quali è destinato il 30,8% delle risorse, pressoché, equamente distinte, emerge la somma assegnata al Lazio che, con 20,5 miliardi, assorbe l'11,4% del totale nazionale.

3. Formazione ed imprenditorialità

3.1. Il quadro normativo

Negli Anni '80 avevamo segnalato la buona valutazione riservata dalla letteratura del settore alla Legge n. 44/86 che promuoveva l'occupazione giovanile, intrecciando servizi consulenziali e percorsi formativi³⁰. Il tema formazione e imprenditorialità viene declinato anche negli Anni '90, replicando la formula della L. n. 44 che, in questo decennio, viene rifinanziata e in parte riconfigurata da due leggi:

- la L. n. 275/1991³¹, che prevede 600 miliardi di lire per il biennio 1992-93 e pone le premesse per un'Agenzia che si occupi di promozione della cultura d'impresa;

³⁰ Naturalmente prendiamo in esame solo i provvedimenti che intendono promuovere la imprenditorialità anche mediante la previsione di percorsi formativi. Per questo non prendiamo in considerazione altri tipi di leggi ad esempio la L. n. 236 che favorisce l'imprenditorialità giovanile in particolare la nascita di nuove società o cooperative formate prevalentemente da giovani tra i 18 ed i 35 anni. Ma prevedendo solo agevolazioni di natura finanziaria.

³¹ Legge 11 agosto 1991, n. 275 *Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1986, n. 44, recante Misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno*, in G.U. 27 agosto 1991, n. 200.

- la L. n. 95/1995³², terminale di una serie di decreti legge ripetutamente reiterati³³, che:
 - a) prevede finanziamenti per gli anni 1994 (100 miliardi), 1995 (100 miliardi), 1996 (300 miliardi);
 - b) allarga l'ambito territoriale in cui può operare la L. 44; ambito prima limitato al Meridione ora anche alle aree del Centro Nord interessate da processi di deindustrializzazione (Ob. 2 dei Fondi strutturali) e da ritardi di sviluppo (Ob. 5b);
 - c) autorizza il Presidente del Comitato per la imprenditorialità giovanile “*a costituire una società per azioni, denominata Società per l'imprenditorialità giovanile, cui è affidato il compito di produrre servizi a favore di organismi ed enti anche territoriali, imprese ed altri soggetti economici, finalizzati alla creazione di nuove imprese e al sostegno delle piccole e medie imprese, costituite prevalentemente da giovani tra i 18 e i 29 anni, ovvero formate esclusivamente da giovani tra i 18 e i 35 anni*”.

³² Legge 29 marzo 1995, n. 95 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26, recante disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali.*

³³ Decreti legge: 31 maggio 1994, n. 331, 30 luglio 1994, n. 478, 30 settembre 1994, n. 559, e 30 novembre 1994, n. 658. Dato che sulla base di questi decreti erano stati adottati atti e provvedimenti, l'art 1 comma 2 della L. n. 95/1995 ne dispone la validità e ne fa salvi gli effetti prodottisi e rapporti giuridici da essi originati. Tra gli effetti, il più importante è senz'altro la costituzione della Società per l'imprenditorialità giovanile nel luglio del 1994.

INDICE

| | |
|---|----|
| SOMMARIO | 3 |
| PREFAZIONE | 5 |
| | |
| Capitolo V | |
| GLI ANNI '90. LA CRESCENTE DIPENDENZA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DALL'EUROPA. VERSO UN SISTEMA DI FORMAZIONE CONTINUA | 11 |
| INTRODUZIONE. Gli eventi e i fenomeni del decennio | 13 |
| A. Il Sistema di Formazione Professionale | 29 |
| 1. La riforma dei Fondi strutturali e del FSE del 1988 | 29 |
| 1.1. Premessa | 29 |
| 1.2. Le riforme dei Fondi strutturali del 1988 e del 1994 e la coesione economica e sociale | 29 |
| 1.3. La riforma dei Fondi strutturali del 1988 | 32 |
| 1.3.1. <i>Il quadro regolamentare</i> | 33 |
| 1.3.2. <i>I principi fondamentali</i> | 34 |
| 1.3.3. <i>Gli obiettivi prioritari e le risorse finanziarie</i> | 36 |
| 1.3.4. <i>I tassi del contributo comunitario, gli impegni e i pagamenti</i> | 39 |
| 1.3.5. <i>La sorveglianza e la valutazione</i> | 40 |
| 1.4. Il regolamento 4255/88 del FSE | 42 |
| 1.4.1. <i>Le azioni ammissibili</i> | 42 |
| 1.4.2. <i>Campo di applicazione e destinatari</i> | 44 |
| 1.4.3. <i>Forme di intervento e modalità di presentazione</i> | 45 |
| 1.4.4. <i>Il processo programmatico</i> | 46 |
| 1.5. Il FSE in Italia | 49 |
| 1.5.1. <i>La programmazione</i> | 49 |
| 1.5.2. <i>Considerazione valutative</i> | 57 |
| 2. I Programmi e le Iniziative comunitarie | 62 |
| 2.1. I Programmi e le Iniziative: due diversi strumenti comunitari | 62 |
| 2.2. I Programmi comunitari del periodo 1990-94 | 63 |
| 2.2.1. <i>COMETT II (1990-94) - Cooperazione fra le Università e le imprese in materia di formazione nell'ambito delle tecnologie</i> | 63 |
| 2.2.2. <i>EUROTECNET II (1990-94) - Innovazione nella Formazione Profes- sionale derivante dal mutamento tecnologico nella Comunità europea</i> | 66 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.2.3. | <i>FORCE (1991-94) - Sviluppo della Formazione Professionale Continua</i> | 69 |
| 2.2.4. | <i>PETRA II (1992-94) - Formazione Professionale dei giovani</i> | 74 |
| 2.3. | Le Iniziative comunitarie connesse alla riforma dei Fondi strutturali (1990-93) | 76 |
| 2.3.1. | <i>Le Iniziative comunitarie: filosofia, caratteristiche e aspetti procedurali</i> | 76 |
| 2.3.2. | <i>Le Iniziative comunitarie del gruppo "Risorse Umane"</i> | 79 |
| 2.3.3. | <i>EUROFORM (1991-94)</i> | 80 |
| 2.3.4. | <i>NOW (1991-94) - Iniziativa per la promozione delle pari opportunità per le donne nel settore dell'impiego e della Formazione Professionale</i> | 83 |
| 2.3.5. | <i>HORIZON (1991-94)</i> | 87 |
| 3. | La riforma della Scuola Secondaria superiore e la Formazione Professionale | 95 |
| 3.1. | Convergenze, divergenze e schieramenti politici in materia di riforma della Secondaria | 95 |
| 3.2. | I dati del problema del prolungamento dell'obbligo | 98 |
| 3.3. | Il cuore del problema: l'identità specifica della Scuola e della Formazione Professionale | 102 |
| 3.4. | Un problema antico: giudizi e pregiudizi sulla Formazione Professionale | 104 |
| 3.5. | Tentativi di riforma della Secondaria nella decima Legislatura (1987-92) | 107 |
| 3.5.1. | <i>Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PCI, PSI, PRI, MSI-DN)</i> | 110 |
| 3.5.2. | <i>Proposta per l'assolvimento dell'obbligo d'Istruzione anche con la Formazione Professionale regionale (DC)</i> | 117 |
| 3.5.3. | <i>La proposta di mediazione del DDL Mezzapesa</i> | 119 |
| 3.5.4. | <i>Il dibattito sul DDL Mezzapesa</i> | 123 |
| 3.6. | Tentativi di riforma della Secondaria nell'undicesima Legislatura (1992-94) | 124 |
| 3.6.1. | <i>Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PSI, PDS, MSI-DN)</i> | 126 |
| 3.6.2. | <i>Proposta per l'assolvimento dell'obbligo anche con la Formazione Professionale regionale (Testo Unificato della VII Commissione)</i> | 127 |
| 3.7. | Tentativi di riforma della Secondaria nella dodicesima Legislatura (1994-96) | 131 |
| 3.7.1. | <i>Proposte per l'assolvimento dell'obbligo nella Scuola (PRC)</i> | 134 |
| 3.7.2. | <i>Proposte per l'assolvimento dell'obbligo anche nella Formazione Professionale</i> | 136 |
| 3.8. | La via amministrativa alle riforme | 140 |
| 3.8.1. | <i>Le innovazioni sperimentali: il Progetto Brocca e il Progetto '92</i> | 141 |
| 3.8.2. | <i>Gli Istituti Professionali e il Progetto '92: dall'antagonismo all'interazione con la FP</i> | 144 |
| 4. | La riforma dei Fondi strutturali e del FSE (1994) | 148 |
| 4.1. | I Memorandum sull'Istruzione e la Formazione (1991) | 148 |
| 4.2. | Il Libro bianco di Delors | 149 |
| 4.3. | Il Trattato di Maastricht (1992) | 151 |
| 4.4. | Il "Secondo Pacchetto Delors" e il Consiglio di Edimburgo (1992) | 153 |
| 4.5. | La revisione dei Fondi strutturali | 155 |

| | |
|---|-----|
| 4.5.1. <i>Il quadro regolamentare</i> | 156 |
| 4.5.2. <i>Gli Obiettivi prioritari, i criteri di ammissibilità e i Fondi strutturali</i> | 157 |
| 4.5.3. <i>Risorse finanziarie</i> | 160 |
| 4.5.4. <i>Processo programmatico</i> | 161 |
| 4.5.5. <i>Campo di intervento</i> | 162 |
| 4.5.6. <i>Valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post</i> | 164 |
| 4.5.7. <i>Partnership</i> | 165 |
| 4.6. <i>La programmazione del FSE in Italia</i> | 166 |
| 4.6.1. <i>Piani di sviluppo, QCS e DOCUP, Programmi operativi e risorse finanziarie</i> | 166 |
| 4.6.2. <i>La struttura degli Obiettivi e la partecipazione finanziaria del FSE</i> .. | 168 |
| 4.6.3. <i>Parametri di costo</i> | 180 |
| 5. I Programmi e le Iniziative comunitarie | 181 |
| 5.1. <i>Programmi comunitari del periodo 1995-99</i> | 181 |
| 5.1.1. <i>LINGUA – Promozione della conoscenza delle lingue straniere</i> | 182 |
| 5.1.2. <i>LEONARDO DA VINCI - Programma d'azione per lo sviluppo di una politica di Formazione Professionale della Comunità europea (1995-99)</i> | 185 |
| 5.1.3. <i>SOCRATES (1995-99)</i> | 201 |
| 5.2. <i>Le Iniziative comunitarie connesse alla riforma dei Fondi strutturali del 1993</i> | 203 |
| 5.3. <i>OCCUPAZIONE e sviluppo delle risorse umane</i> | 205 |
| 5.3.1. <i>HORIZON</i> | 209 |
| 5.3.2. <i>NOW</i> | 214 |
| 5.3.3. <i>YOUTHSTART</i> | 216 |
| 5.3.4. <i>Analisi e valutazione di OCCUPAZIONE</i> | 220 |
| 5.4. <i>ADAPT – Adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e al miglioramento del mercato del lavoro</i> | 225 |
| 6. La normativa regionale in materia di Formazione Professionale | 236 |
| 6.1. <i>Il quadro normativo nel periodo 1990-97</i> | 236 |
| 6.2. <i>La legislazione organica</i> | 248 |
| 6.3. <i>Lettura sinottica della legislazione organica</i> | 260 |
| 6.3.1. <i>Il rapporto Formazione Professionale e politiche attive del lavoro</i> .. | 261 |
| 6.3.2. <i>La valutazione del Sistema</i> | 265 |
| 7. Caratterizzazioni e connotazioni strutturali e funzionali del Sistema di Formazione Professionale regionale | 269 |
| 7.1. <i>I macrofenomeni che caratterizzano gli Anni '90</i> | 269 |
| 7.2. <i>La dipendenza culturale e finanziaria della Formazione Professionale italiana dalla Ue</i> | 269 |
| 7.2.1. <i>La dipendenza finanziaria</i> | 270 |
| 7.2.2. <i>La dipendenza culturale</i> | 272 |
| 7.3. <i>Nascita e prima implementazione di un Sistema di Formazione Continua</i> .. | 279 |
| 7.3.1. <i>“L’anello mancante della formazione continua”</i> | 280 |
| 7.3.2. <i>“Verso un sistema di formazione continua”</i> | 284 |
| 7.4. <i>Gli aspetti strutturali del Sistema formativo regionale</i> | 292 |
| 7.4.1. <i>Le attività</i> | 294 |

| | |
|---|------------|
| 7.4.2. <i>Le qualifiche</i> | 308 |
| 7.4.3. <i>Gli allievi</i> | 316 |
| 7.4.4. <i>Le strutture e il personale</i> | 321 |
| 7.4.5. <i>La spesa e i costi</i> | 325 |
| 7.5. I soggetti di governo e di attuazione | 341 |
| 7.5.1. <i>Gli Assessorati regionali</i> | 341 |
| 7.5.2. <i>La delega ai soggetti sub-regionali</i> | 343 |
| 7.5.3. <i>Gli Enti di Formazione</i> | 347 |
| 7.6. I processi | 350 |
| 7.6.1. <i>I modelli di programmazione</i> | 350 |
| 7.6.2. <i>Analisi del fabbisogno</i> | 352 |
| 7.6.3. <i>La progettazione</i> | 356 |
| 7.6.4. <i>La selezione e il monitoraggio dei progetti</i> | 360 |
| 7.7. La valutazione ex post dei progetti | 360 |
| 7.8. L'attività di ricerca in materia di valutazione nei primi Anni '90 | 361 |
| 7.8.1. <i>Dalla valutazione docimologica a quella sugli effetti della Formazione</i> | 361 |
| 7.8.2. <i>Quadro di sintesi dell'attività di ricerca</i> | 362 |
| 7.8.3. <i>Rassegna delle ricerche</i> | 364 |
| 8. Organizzazione, attività e politiche della Formazione Professionale nelle Regioni e Province Autonome | 373 |
| 8.1. Premessa | 373 |
| 8.2. Regione Valle d'Aosta | 375 |
| 8.3. Regione Piemonte | 384 |
| 8.4. Regione Liguria | 406 |
| 8.5. Regione Lombardia | 417 |
| 8.6. Provincia Autonoma di Bolzano | 428 |
| 8.7. Provincia Autonoma di Trento | 436 |
| 8.8. Regione Veneto | 454 |
| 8.9. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia | 465 |
| 8.10. Regione Emilia Romagna | 472 |
| 8.11. Regione Toscana | 490 |
| 8.12. Regione Marche | 499 |
| 8.13. Regione Umbria | 514 |
| 8.14. Regione Lazio | 526 |
| 8.15. Regione Abruzzo | 540 |
| 8.16. Regione Molise | 554 |
| 8.17. Regione Campania | 564 |
| 8.18. Regione Basilicata | 570 |
| 8.19. Regione Calabria | 579 |
| 8.20. Regione Puglia | 588 |
| 8.21. Regione Sicilia | 595 |
| 8.22. Regione Autonoma della Sardegna | 609 |
| 8.23. Quadri sinottico-comparativi di indicatori finanziari e gestionali | 615 |

| | |
|--|-----|
| B. Formazione Professionale e occupazione | 617 |
| <i>B.1. Formazione Professionale e occupazione giovanile</i> | 617 |
| 1. I contratti a causa mista: apprendistato e contratto di formazione e lavoro .. | 617 |
| 1.1. Un tentativo di revisione della formazione in alternanza: l'Accordo sulla politica dei redditi (1993) | 617 |
| 1.2. Il contratto di formazione e lavoro | 618 |
| 1.3. L'apprendistato | 621 |
| 1.4. Il costo dei contratti a causa mista | 626 |
| 1.5. E la Formazione? | 627 |
| 1.5.1. <i>Apprendistato</i> | 627 |
| 1.5.2. <i>Contratti di formazione e lavoro</i> | 631 |
| 2. Nuovi sistemi di alternanza: work experiences | 633 |
| 2.1. Premessa | 633 |
| 2.2. Il piano di inserimento professionale | 634 |
| 3. Formazione ed imprenditorialità | 637 |
| 3.1. Il quadro normativo | 637 |



Pubblicazioni nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP
“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”
 ISSN 1972-3032

Sezione “Studi”

-
- 2002 MALIZIA G. - NICOLI D. - PIERONI V. (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
-
- 2003 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9-11 settembre 2002*, 2003
 CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
 MALIZIA G. - PIERONI V. (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow-up*, 2003
-
- 2004 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
 CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
 CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
 MALIZIA G. (coord.) - ANTONIETTI D. - TONINI M. (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
 RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
-
- 2005 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
 D'AGOSTINO S. - MASCIO G. - NICOLI D., *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
 PIERONI V. - MALIZIA G. (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
-
- 2006 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVII seminario di formazione europea. Il territorio e il sistema di istruzione e formazione professionale. L'interazione istituzionale per la preparazione delle giovani generazioni all'inserimento lavorativo in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2006
 NICOLI D. - MALIZIA G. - PIERONI V., *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
-
- 2007 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
 COLASANTO M. - LODIGIANI R. (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007
 DONATI C. - BELLESI L., *Giovani e percorsi professionalizzanti: un gap da colmare? Rapporto finale*, 2007
 MALIZIA G. (coord.) - ANTONIETTI D. - TONINI M. (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2007
 MALIZIA G. - PIERONI V., *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007

- MALIZIA G. - PIERONI V., *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
- NICOLI D. - FRANCHINI R., *L'educazione degli adolescenti e dei giovani. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2007
- NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
- PELLERREY M., *Processi formativi e dimensione spirituale e morale della persona. Dare senso e prospettiva al proprio impegno nell'apprendere lungo tutto l'arco della vita*, 2007
- RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, Ristampa 2007
-
- 2008 CIOFS/FP, *Atti del XIX seminario di formazione europea. Competenze del cittadino europeo a confronto*, 2008
- COLASANTO M. (a cura di), *Il punto sulla formazione professionale in Italia in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2008
- DONATI C. - BELLESI L., *Ma davvero la formazione professionale non serve più? Indagine conoscitiva sul mondo imprenditoriale*, 2008
- MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, 2008
- MALIZIA G. - PIERONI V., *Follow-up della transizione al lavoro degli allievi/e dei percorsi triennali sperimentali di IeFP*, 2008
- PELLERREY M., *Studio sull'intera filiera formativa professionalizzante alla luce delle strategie di Lisbona a partire dalla formazione superiore non accademica. Rapporto finale*, 2008
-
- 2009 GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1977*, vol. 1, 2009
-
- 2010 DONATI C. - L. BELLESI, *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale. Il ruolo della rete formativa. Rapporto finale*, 2010
- NICOLI D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, 2010
- PIERONI V. - SANTOS FERMINO A., *La valigia del "migrante". Per viaggiare a Cosmopolis*, 2010
- PRELLEZO J.M., *Scuole Professionali Salesiane. Momenti della loro storia (1853-1953)*, 2010
- ROSSI G. (a cura di), *Don Bosco, i Salesiani, l'Italia in 150 anni di storia*, 2010
-
- 2011 ROSSI G. (a cura di), *"Fare gli italiani" con l'educazione. L'apporto di don Bosco e dei Salesiani, in 150 anni di storia*, 2011
- GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1997*, vol. 2
-
- 2012 MALIZIA G., *Sociologia dell'istruzione e della formazione. Una introduzione*, 2012
- NICOLI D., *Rubriche delle competenze per i Diplomi professionali IeFP. Con linea guida per la progettazione formativa*, 2012
- MALIZIA G. - PIERONI V., *L'inserimento dei giovani qualificati nella FPI a.f. 2009-10*, 2012
- CNOS-FAP (a cura di), *Cultura associativa e Federazione CNOS-FAP. Storia e attualità*, 2012
-
- 2013 CURIOTTI A.G., *Il ruolo della Formazione Professionale Salesiana da don Bosco alle sfide attuali*, 2013
- PELLERREY M. - GRZADZIEL D. - MARGOTTINI M. - EPIFANI F. - OTTONE E., *Imparare a dirigere se stessi. Progettazione e realizzazione di una guida e di uno strumento informatico per favorire l'autovalutazione e lo sviluppo delle proprie competenze strategiche nello studio e nel lavoro*, 2013
- DONATI C. - BELLESI L., *Osservatorio sugli ITS e sulla costituzione di Poli tecnico-professionali. Alcuni casi di studio delle aree Meccanica, Mobilità e Logistica, Grafica e Multimediale*, 2013

Sezione “Progetti”

-
- 2003 BECCIU M. - COLASANTI A.R., *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
 CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
 CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
 CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
 CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
 COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP*, 2003
 FONTANA S. - TACCONI G. - VISENTIN M., *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
 GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
 MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
 TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
 VALENTE L. - ANTONIETTI D., *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
-
- 2004 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
 CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
 CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *ORION tra orientamento e network*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
 NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
 NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
-
- 2005 CIOFS-FP SICILIA (a cura di), *Operatore Servizi Turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, Ricerca, Orientamento, Nuova Imprenditorialità, Inserimento Lavorativo*, 2005
 CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
 CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005

- NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- POLÁČEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
-
- 2006 BECCIU M. - COLASANTI A.R., *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006
-
- 2007 D'AGOSTINO S., *Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere*, 2007
- GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo. Una proposta di percorsi per la creazione di impresa. II edizione*, 2007
- MARSILII E., *Dalla ricerca al rapporto di lavoro. Opportunità, regole e strategie*, 2007
- NICOLI D. - TACCONI G., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. I volume*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere in... 1. L'identità. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere... Linee guida per i formatori di cultura etica e religiosa nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale*, 2007
-
- 2008 BALDI C. - LOCAPUTO M., *L'esperienza di formazioni formatori nel progetto integrazione 2003. La riflessività dell'operatore come via per la prevenzione e la cura educativa degli allievi della FPI*, 2008
- CIOFS/FP (a cura di), *Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2008
- MALIZIA G. - PIERONI V. - SANTOS FERMINO A., *Individuazione e raccolta di buone prassi mirate all'accoglienza, formazione e integrazione degli immigrati*, 2008
- NICOLI D., *Linee guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2008
- NICOLI D., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. II volume*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere con... 2. La relazione. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere per... 3. Il progetto. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
-
- 2009 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale meccanica*, 2009
- MALIZIA G. - PIERONI V., *Accompagnamento al lavoro degli allievi qualificati nei percorsi triennali del diritto-dovere*, 2009
-
- 2010 BAY M. - GRZĄDZIEL D. - PELLEREY M. (a cura di), *Promuovere la crescita nelle competenze strategiche che hanno le loro radici spirituali nelle dimensioni morali e spirituali della persona. Rapporto di ricerca*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale elettrica ed elettronica*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale automotive*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per l'orientamento nella Federazione CNOS-FAP*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale turistico-alberghiera*, 2010
-
- 2011 MALIZIA G. - PIERONI V. - SANTOS FERMINO A. (a cura di), *"Cittadini si diventa". Il contributo dei Salesiani (SDB) e delle Suore Figlie di Maria Ausiliatrice (FMA) nell'educare studenti/allievi delle loro Scuole/CFP in Italia a essere "onesti cittadini"*, 2011

- TACCONI G., *In pratica. 1. La didattica dei docenti di area matematica e scientifico-tecnologica nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
- TACCONI G., *In pratica. 2. La didattica dei docenti di area linguistica e storico sociale nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
- MANTEGAZZA R., *Educare alla costituzione*, 2011
- NICOLI D., *La valutazione formativa nella prospettiva dell'educazione. Una comparazione tra casi internazionali e nazionali*, 2011
- BECCIU M. - COLASANTI A.R., *Il fenomeno del bullismo. Linee guida ispirate al sistema preventivo di Don Bosco per la prevenzione e il trattamento del bullismo*, 2011

- 2012 PIERONI V. - SANTOS FERMINO A., *In cammino per Cosmopolis. Unità di Laboratorio per l'educazione alla cittadinanza*, 2012
- FRISANCO M., *Da qualificati, a diplomati, a specializzati. Il cammino lungo una filiera ricca di opportunità e competenze. Riferimenti, dispositivi e strumenti per conoscere e comprendere i nuovi sistemi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)*, 2012

Sezione "Esperienze"

- 2003 CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
- CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
- CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
- CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003
- CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
- 2005 CIOFS/FP SICILIA, *Operatore servizi turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, ricerca, orientamento, nuova imprenditorialità, inserimento lavorativo*, 2005
- TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005
- 2006 ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
- CIOFS-FP LIGURIA (a cura di), *Linee guida per l'orientamento nei corsi polisettoriali (fascia 16-17 anni). L'esperienza realizzata in Liguria dal 2004 al 2006*, 2006
- COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
- MALIZIA G. - NICOLI D. - PIERONI V., *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006
- 2007 NICOLI D. - COMOGLIO M., *Una formazione efficace. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale in Piemonte 2002-2006*, 2007
- 2008 CNOS-FAP (a cura di), *Educazione della persona nei CFP. Una bussola per orientarsi tra buone pratiche e modelli di vita*, 2008
- 2010 CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali, Edizione 2010*, 2010

-
- 2011 CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali, Edizione 2011*, 2011
-
- 2012 CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali, Edizione 2012*, 2012
NICOLI D. (a cura di), *Sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di Istruzione e Formazione Professionale Diploma professionale di tecnico Principi generali, aspetti metodologici, monitoraggio*, 2012
-
- 2013 SALATINO S. (a cura di), *Borgo Ragazzi don Bosco Area Educativa "Rimettere le ali"*, 2013
CNOS-FAP (a cura di), *Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2013*, 2013



