

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

XVI LEGISLATURA

---

N. 2937/4  
ALLEGATO

## RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2009)

*(Articolo 2, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
**(SACCONI)**

---

Allegata alla tabella n. 4, stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2010, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012

(Articolo 20 della legge 21 dicembre 1978, n. 845)

---

*Trasmessa alla Presidenza il 18 febbraio 2010*

---

PAGINA BIANCA

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

XVI LEGISLATURA

---

N. 2937/4  
ALLEGATO

## RELAZIONE SULLO STATO E SULLE PREVISIONI DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Anno 2009)

*(Articolo 2, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49)*

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
**(SACCONI)**

---

Allegata alla tabella n. 4, stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2010, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012

(Articolo 20 della legge 21 dicembre 1978, n. 845)

Il coordinamento del volume è a cura di Anna D'Arcangelo, con la collaborazione di Claudio Franzosi e Roberto Maini

Il presente Rapporto è stato predisposto dall'Isfol ai sensi dell'art. 20 della legge 845/78.

La prima parte è stata realizzata sulla base dei contributi forniti dalle Aree di ricerca dell'Isfol al Rapporto Isfol 2009.

Diana Macrì ha curato la sintesi del contributo relativo allo "Scenario di riferimento" a partire dal contributo pubblicato nel Rapporto Isfol 2009, revisionato per l'inserimento nel presente Rapporto da Marco Centra, di cui sono autori Massimiliano Deidda e Andrea Ricci

Claudio Franzosi ha curato i capitoli 1, 3, 4 e l'Approfondimento a partire dai contributi pubblicati nel Rapporto Isfol 2009 di cui sono autori:

**Cap. 1 - Par. 1.1** Claudio Franzosi, **Cap. 1 - Par. 1.2** Giorgio Allulli **Cap. 3 - Par. 3.1** Silvia Stroppa, **Cap. 3 - Par. 3.2** Giacomo Zagardo, **Cap. 3 - Par. 3.3** Emmanuele Crispolti, **Cap. 4 - Par. 4.1** Silvia Stroppa, **Cap. 4 - Par. 4.2** Benedetta Torchia, **Flexicurity e crisi economica** Marco Centra, Massimiliano Deidda, Sofia Demetrula Rosati

Valeria Scalmato ha curato il capitolo 2 a partire dai contributi pubblicati nel Rapporto Isfol 2009 di cui sono autori:

**Cap. 2 - Par. 2.1** Valeria Scalmato, **Cap. 2 - Par. 2.2** Benedetta Torchia, **Cap. 2 - Par. 2.3** Sandra D'Agostino, **Cap. 2 - Par. 2.4** Paola Nicoletti, **Cap. 2 - Par. 2.5** Massimo Resce

Monica Benincampi ha curato il capitolo 6 di cui sono autori:

**Par. 6.1.1**, **Par. 6.1.2** Antonella Bernardini, **Par. 6.2.1.1** Sergio Ferri, **Par. 6.2.1.2 - Par. 6.2.2.1 - Par. 6.2.3** Emanuela Francischelli, **Par. 6.2.1.3** Davide Premutico, **Par. 6.2.1.4** Pierluigi Richini, **Par. 6.3.1 - Par. 6.3.2** Silvia Vaccaro

Sono autori dei seguenti contributi:

Sandra D'Agostino **Cap. 5**

Elisabetta Perulli **Cap. 7**

Roberto Maini **Cap. 8 Par. 8.1**

Luca Mattei **Cap. 8 Par. 8.2**

Massimo De Minicis **Cap. 8 Par. 8.3**

Cristina Lion e Federica Scipioni **Cap. 9 - Le elaborazioni statistiche sono state curate da Vanessa Lupo, Paola Stocco e Enrico Toti**

La seconda parte del presente Rapporto si basa sui dati della rilevazione ex art.20 L.845/78 inviati dalle Regioni e dalle Province Autonome all'Isfol, Area "Politiche ed Offerte per la formazione iniziale e permanente". Tale rilevazione è stata condotta da Roberto Maini con la collaborazione di Isabella Ciocca e Claudia Spigola. I dati sono stati elaborati da Roberto Maini.

## INDICE

---

<b>Scenario di Riferimento</b> .....	<i>Pag.</i>	5
<i>Parte Prima</i> .....	»	17
LO STATO E LE PROSPETTIVE DELLA FORMAZIONE IN ITALIA.....	»	17
CAPITOLO I .....	»	19
<b>Il quadro di riferimento a livello internazionale</b> .....	»	19
1.1. Le nuove prospettive della Strategia di Lisbona: verso il 2020.....	»	19
1.2. La qualità dei sistemi di istruzione e formazione .....	»	27
CAPITOLO II .....	»	30
<b>Politiche nazionali e regionali per l'istruzione e la formazione: la loro evoluzione</b> .....	»	30
2.1. L'istruzione e la formazione iniziale .....	»	30
2.2. L'istruzione e formazione tecnica superiore .....	»	36
2.3. L'evoluzione normativa dell'apprendistato .....	»	40
2.4. Il riordino dell'Istruzione degli adulti .....	»	42
2.5. La formazione dei lavoratori .....	»	43
CAPITOLO III .....	»	50
<b>Istruzione e formazione iniziale: partecipazione e strumenti di contrasto al fenomeno dell'abbandono</b> .....	»	50
3.1. Il secondo ciclo .....	»	50
3.2. I percorsi triennali di istruzione e formazione .....	»	54
3.3. La lotta alla dispersione .....	»	57
CAPITOLO IV .....	»	65
<b>Università e formazione terziaria non accademica</b> .....	»	65
4.1. Istruzione universitaria: partecipazione ed esiti .....	»	65
4.2. Istruzione e formazione tecnica superiore .....	»	70
CAPITOLO V .....	»	78
<b>L'apprendistato</b> .....	»	78
CAPITOLO VI .....	»	88
<b>La formazione per i lavoratori e per la popolazione in età adulta.</b>	»	88
6.1. Analisi della domanda e dell'offerta di Formazione Continua .....	»	88
6.2. Le politiche di sostegno alla Formazione continua .....	»	98

6.3. La promozione della bilateralità e delle politiche per il lavoro nel quadro della riforma degli assetti contrattuali .	Pag.	112
6.4. L'offerta formativa e la partecipazione nei Ctp e nelle scuole .....	»	117
CAPITOLO VII .....	»	120
<b>Validazione, certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale: stato dell'arte e prospettive .....</b>	»	120
CAPITOLO VIII .....	»	128
<b>La formazione professionale regionale: l'offerta, le strutture e la spesa .....</b>	»	128
8.1. L'offerta di formazione professionale e la partecipazione .	»	128
8.2. La spesa regionale per la formazione professionale .....	»	133
8.3. L'accreditamento delle strutture formative .....	»	135
CAPITOLO IX .....	»	140
<b>Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nel sostegno alle politiche di istruzione e formazione .....</b>	»	140
9.1. Il Fondo Sociale Europeo nel periodo 2000-2008: strategia e risultati .....	»	140
9.2. La formazione a sostegno dell'occupabilità .....	»	142
9.3. La formazione continua per l'adattabilità dei lavoratori ..	»	145
<b>Approfondimento: flexicurity e crisi economica .....</b>	»	150
<i>Parte Seconda</i> .....	»	161
<b>LE STATISTICHE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE REGIONALE: CORSI E ALLIEVI .....</b>	»	161
Valle d'Aosta .....	»	163
Piemonte .....	»	164
Lombardia .....	»	165
Veneto .....	»	166
Prov. Aut. di Trento .....	»	167
Prov. Aut. di Bolzano .....	»	168
Friuli Venezia Giulia .....	»	169
Liguria .....	»	170
Emilia Romagna .....	»	171
Toscana .....	»	172
Umbria .....	»	173
Marche .....	»	174
Lazio .....	»	175
Abruzzo .....	»	176
Molise .....	»	177
Campania .....	»	178
Puglia .....	»	179
Basilicata .....	»	180
Calabria .....	»	181
Sicilia .....	»	182
Sardegna .....	»	183
Italia .....	»	184

## Scenario di riferimento

L'attuale crisi finanziaria si è sviluppata nel contesto di grandi cambiamenti di scenario che hanno profondamente condizionato l'evoluzione delle economie industrializzate negli ultimi vent'anni. Queste tendenze generali hanno riguardato in particolare: a) l'affermarsi di un nuovo paradigma tecnologico associato alla diffusione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione; b) il processo di integrazione internazionale dei mercati reali e finanziari; c) l'insieme delle riforme istituzionali e degli assetti regolamentativi relativi al mercato del prodotto e al mercato del lavoro, soprattutto nei paesi europei.

Tra le conseguenze più rilevanti che tali cambiamenti, di natura esogena, hanno prodotto sull'evoluzione del mercato del lavoro dei paesi avanzati vi sono: a) un aumento del ruolo dell'accumulazione del capitale umano nel migliorare l'efficienza, la produttività e la competitività delle imprese; b) un'alterazione della struttura dell'occupazione, associata ad una tendenza piuttosto generale verso la polarizzazione della qualità dei posti di lavoro e un aumento delle disuguaglianze salariali; c) l'aumento della pressione concorrenziale accompagnata da una riduzione delle rendite sul mercato del prodotto e del lavoro.

Nel quadro generale di medio-lungo periodo è poi intervenuta la crisi finanziaria che, interagendo con il processo di integrazione economica internazionale, si è progressivamente propagata all'economia reale e quindi al mercato del lavoro dei singoli paesi. L'analisi degli effetti della crisi finanziaria sull'economia reale e sul mercato del lavoro non può prescindere quindi dall'esame delle tendenze di fondo che hanno influenzato in modo determinante la *performance* dei sistemi economici avanzati negli ultimi venti anni. Queste tendenze, identificate nel cambiamento tecnologico, nel processo di globalizzazione e nelle riforme del mercato del lavoro e del mercato dei beni e servizi, hanno contribuito a modificare in misura sensibile la struttura e la dinamica del mercato del lavoro in modo tale che l'impatto della crisi finanziaria ed economica ha prodotto effetti fortemente condizionati da tali cambiamenti.

La rivoluzione tecnologica, avviata con le innovazioni nel settore della microelettronica e proseguita con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, costituisce uno dei mutamenti più importanti che hanno investito i sistemi produttivi più avanzati negli ultimi decenni. Il nuovo paradigma tecnologico, che emerge sin dalla fine degli anni '70, si basa principalmente su tre caratteristiche: a) l'accelerazione del tasso di cambiamento tecnologico incorporato nei beni di investimento, che genera una sostanziale diminuzione del prezzo relativo dei beni di capitale rispetto ai beni di consumo, il cosiddetto *capital-embodied technical change*; b) la natura pervasiva e generale della nuova ondata di tecnologie che diviene progressivamente utilizzabile nel corso dell'intero processo produttivo, le cosiddette *general purpose technologies*; c) la complementarità tra nuove tecnologie e lavoro qualificato, ovvero tra innovazione e lavoratori con elevato capitale umano in termini di istruzione formale e qualifiche professionali, il cosiddetto *skill-biased technical change*.

Un simile cambiamento del livello di tecnologia ha mutato profondamente, ed in tempi rapidi, numerosi aspetti dei modelli di organizzazione del processo di produzione, legati in particolare al ruolo del capitale umano, delle competenze dei lavoratori e, in ultima analisi, della formazione professionale. La diffusione delle tecnologie dell'informazione ha reso più conveniente allentare i vincoli nella struttura gerarchica all'interno delle imprese, favorendo

una riorganizzazione orizzontale della produzione. Ai lavoratori viene richiesto di svolgere mansioni sempre meno routinarie e specializzate: in tal modo acquista rilevanza il ruolo del capitale umano di natura “generale”, che viene valorizzato nell’ambito di *team* di lavoro e di un’organizzazione della produzione più orizzontale. Una robusta evidenza empirica dimostra da più parti la complementarità tra le nuove tecnologie, incorporate nei nuovi beni-capitale, la riorganizzazione del processo produttivo e il capitale umano “generale” dei lavoratori<sup>1</sup>

Le caratteristiche delle nuove tecnologie da un lato, e i processi di riorganizzazione della produzione a cui si accompagnano dall’altro, hanno favorito perciò, nella maggior parte dei paesi sviluppati, una sostanziale crescita della domanda relativa di lavoro qualificato da parte delle imprese. La crescita della domanda di lavoro qualificato è stata tale da compensare l’aumento costante dell’offerta di lavoro qualificato legato al secolare processo di scolarizzazione della forza lavoro. Si è assistito ad un generale aumento del livello di istruzione medio degli occupati e ad un incremento della disuguaglianza salariale tra lavoratori qualificati e lavoratori meno qualificati.

Fino alla metà degli anni ’90 l’aumento dei rendimenti del capitale umano, espressi in termini di prospettive occupazionali e di livelli salariali, è stato un fenomeno che ha interessato prevalentemente gli Stati Uniti e i paesi anglosassoni<sup>2</sup>. In seguito, l’aumento dei rendimenti del capitale umano ha riguardato sempre più diffusamente anche l’Europa. A partire dagli anni ’90, nei paesi europei come in quelli anglosassoni, si è assistito, da un lato, ad un aumento relativo dell’occupazione nelle professioni altamente qualificate, nelle quali vengono svolte mansioni di natura tipicamente analitica e interattiva e, dall’altro, ad una parallela diminuzione dell’occupazione nelle professioni legate a mansioni lavorative ripetitive e in qualche modo codificate. Tale processo di polarizzazione del mercato del lavoro ha condotto verso un progressivo miglioramento delle prospettive occupazionali e reddituali di coloro che investono in capitale umano “generale” rispetto coloro che investono in capitale umano “specifico”.

Il processo di integrazione economica internazionale, indicato con il termine “globalizzazione” rappresenta un’ulteriore tendenza esogena che ha investito con intensità crescente il sistema produttivo e il mercato del lavoro dei paesi industrializzati.

Sui mercati internazionali i paesi avanzati presentano generalmente un vantaggio maggiore nelle produzioni di beni ad elevata intensità di tecnologia e di capitale umano qualificato rispetto a paesi con un minore livello di sviluppo. Ciò dovrebbe determinare più elevate potenzialità di crescita per le imprese operanti in settori a maggiore intensità di capitale e di lavoro qualificato e, al tempo stesso, un aumento della pressione concorrenziale e del rischio di espulsione dal mercato per le imprese specializzate in produzioni caratterizzate da minore contenuto di innovazione tecnologica e maggiore intensità di lavoro poco qualificato.

Il processo di globalizzazione ha quindi progressivamente alterato l’equilibrio tra domanda e offerta sui mercati del lavoro nazionali, generando una spinta verso l’aumento delle opportunità di occupazione per i lavoratori qualificati nei settori ad alta intensità tecnologica e, parallelamente, un incremento delle disuguaglianze salariali tra lavoratori qualificati e lavoratori meno qualificati. I lavoratori poco qualificati occupati nei settori tradizionali dei paesi avanzati infatti soffrono della competizione nelle produzioni che impiegano competenze

<sup>1</sup> Cfr. inoltre E. Caroli, J. Van Reenen, *Skill-biased Organizational Change? Evidence from a panel of British and French Establishments*, “Quarterly Journal of Economics”, 116 (2001), n. 4, pp. 1449-1492; S. Machin, J. Van Reenen, *Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven Oecd Countries*, “Quarterly Journal of Economics”, 113 (1998), n. 4, pp. 1215-1244.

<sup>2</sup> D. Autor, L. Katz, *Changes in the Wage Structure and Earning Inequality*, in *Hand book of Labor Economics*, vol. 3.1999

professionali poco qualificate e di bassa tecnologia che provengono dai paesi meno sviluppati. Su questo punto, tuttavia, l'evidenza empirica è controversa e molto differenziata tra i diversi paesi, dipendendo fondamentalmente dal grado di apertura al commercio internazionale, dalle strategie di *outsourcing* della produzione, dalla struttura relativa dell'occupazione in termini di capitale umano e dalla tecnologia impiegata nei processi di produzione<sup>3</sup>.

Nello specifico la globalizzazione sembra esercitare un impatto analogo a quello esercitato dal cambiamento tecnologico *skill-based* in quasi tutti paesi industrializzati: favorisce i posti di lavoro che richiedono elevate qualifiche professionali e premiano le opportunità occupazionali e salariali dei lavoratori in possesso di capitale umano "generale" rispetto ai lavoratori in possesso di capitale umano "specifico". La disponibilità di competenze professionali "generali" infatti permette ai lavoratori di ridurre il rischio di disoccupazione, quando le pressioni competitive del mercato internazionale limitano le prospettive di crescita e di opportunità occupazionali in alcuni settori e le aumentano in altri. Inoltre la struttura dei vantaggi comparati che emerge dalla globalizzazione favorisce, nei paesi sviluppati, i settori che utilizzano le nuove tecnologie, che tipicamente richiedono l'utilizzo di lavoratori con elevati livelli di competenze "generali", garantite da un elevato livello di istruzione. Parimenti, le pressioni derivanti dal processo di globalizzazione sembrano penalizzare quei processi produttivi che, utilizzando tecnologie mature, tipicamente non richiedono un elevato contenuto di capitale umano "generale".

Una ulteriore tendenza di fondo che ha investito molti paesi industrializzati negli ultimi decenni attiene al processo di riforma degli assetti regolamentativi e istituzionali del mercato del lavoro ma anche del mercato dei beni e servizi. Le politiche di deregolamentazione hanno interessato soprattutto i paesi europei sotto la spinta esercitata delle esigenze di compatibilità finanziaria associata al processo di integrazione monetaria e della riduzione del problema dell'alta disoccupazione che si era generata a partire dagli anni '80.

Le riforme dell'assetto istituzionale del mercato del lavoro hanno riguardato la deregolamentazione al margine dei regimi di protezione dell'impiego e, in misura minore, la decentralizzazione della contrattazione salariale. In particolare, nella quasi totalità dei paesi europei, si è assistito, a partire dall'inizio degli anni '90, ad una progressiva diffusione dei contratti di lavoro a termine a cui sono associati costi di licenziamento nulli o comunque ridotti rispetto a quelli gravanti sui contratti di lavoro a tempo indeterminato. L'allentamento dei vincoli normativi sull'utilizzo dei contratti a breve termine rispondeva alle esigenze di diminuire i costi di aggiustamento del fattore lavoro a fronte del processo di competizione internazionale e di ridurre la durata della disoccupazione che affliggeva in particolare le coorti più giovani dei lavoratori in molti paesi europei negli anni '90. Numerose evidenze empiriche, prodotte nella maggior parte dei paesi industrializzati, hanno dimostrato una robusta correlazione tra la diffusione dei contratti di lavoro a termine da un lato e la riduzione della disoccupazione e l'aumento dell'occupazione dall'altro<sup>4</sup>.

Il processo di riforme al margine del mercato del lavoro ha alterato non solo i livelli di occupazione e disoccupazione ma anche la loro composizione. Nello specifico, si è progressivamente affermata una struttura dualistica del mercato del lavoro. Da una parte i lavoratori occupati con contratto a tempo permanente, con elevata esperienza lavorativa, buone prospettive di avanzamento professionale e di crescita salariale, i cosiddetti *insiders*. Dall'altra i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, relativamente giovani con

<sup>3</sup> A. B. Bernard, J. Bradford Jensen, P. K. Scott, *Importers, Exporters and Multinationals: a Portrait of Firms in the U.S. that Trade Goods*, NBER, working papers 11404, 2005

<sup>4</sup> Nickell e Nunziata, 2002

poca esperienza lavorativa, ridotte prospettive di crescita salariale e professionale, i cosiddetti *outsiders*.

In questa prospettiva, le riforme al margine del mercato del lavoro possono interagire con il cambiamento tecnologico e la globalizzazione nel favorire la tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione. In particolare, il rischio di perdere il posto di lavoro che si accompagna ai contratti flessibili può scoraggiare comportamenti cooperativi nel processo di produzione, disincentivando gli investimenti nel capitale umano da parte delle imprese e lo sforzo produttivo dei lavoratori. Nella fattispecie è possibile che la diffusione dei contratti a termine abbia un effetto negativo sulle capacità innovative e sulla produttività soprattutto nei settori manifatturieri che utilizzano tecnologie mature complementari all'investimento in capitale umano "specifico" di tipo informale e più legato all'apprendimento sul lavoro. Le riforme al margine, quindi, possono nel tempo generare degli effetti negativi sulla qualità media dei posti di lavoro, sulla crescita della produttività totale dei fattori e sulla disuguaglianza salariale, nella misura in cui aumenta l'incidenza dei lavoratori con contratto a tempo determinato sullo *stock* dell'occupazione; tali effetti sono parimenti legati alla quota di giovani relativamente istruiti che entra nel mercato del lavoro con forme contrattuali flessibili, aumentando progressivamente la durata media della transizione occupazionale tra contratti a breve termine e contratti permanenti.

Si è visto, in conclusione, che le tendenze di fondo - cambiamento tecnologico, globalizzazione e deregolamentazione - che hanno investito i paesi industrializzati si sono accompagnate ad alcune dinamiche fondamentali del mercato del lavoro. Tra queste ne sono state enfatizzate due in particolare: a) la crescente importanza del capitale umano "generale" rispetto al capitale umano "specifico" nelle prospettive occupazionali e reddituali dei lavoratori; b) l'evoluzione sempre più polarizzata della struttura dell'occupazione e dei salari.

In altre parole sembra emergere nel contesto dei grandi cambiamenti strutturali delineati finora un ruolo sempre più rilevante giocato dal capitale umano di natura generale nel favorire, da una parte, la produttività e la competitività delle imprese e nel migliorare, dall'altra, le prospettive occupazionali e reddituali dei lavoratori. La crescente importanza del capitale umano "generale" e degli investimenti in istruzione si riflette, così, nell'aumento della disuguaglianza dei salari e nella tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione che favorisce sempre più i lavoratori con livelli di istruzione più elevati rispetto ai lavoratori meno qualificati nella gran parte dei paesi industrializzati.

L'analisi dell'impatto della crisi economica nel nostro Paese deve procedere considerando alcuni aspetti peculiari del sistema produttivo italiano allo scopo di poter correttamente formulare un'ipotesi sulla direzione che avrà la crisi sull'occupazione e sul mercato del lavoro, oltre a quanto già osservato finora.

L'economia del nostro Paese si è caratterizzata nel corso dell'ultimo ventennio per alcune debolezze di fondo, emerse progressivamente con l'aumento della competizione internazionale legata al processo di globalizzazione, riassumibili, in estrema sintesi, nel più basso tasso di crescita, in un certo rallentamento della dinamica della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori e nella perdita di competitività del sistema delle imprese che si è verificata a partire dalla metà degli anni novanta.

Il tasso medio annuo di crescita del valore aggiunto è stato circa il 2% nella seconda metà degli anni novanta; dall'inizio del decennio ad oggi il livello del tasso di crescita si è sostanzialmente dimezzato, attestandosi su un valore medio di poco superiore all'1% annuo. In questo periodo il rallentamento della crescita è stato meno accentuato nel settore dei servizi rispetto al settore industriale, in cui si è assistito ad un sostanziale ristagno dell'attività produttiva, misurata dal valore aggiunto. È interessante notare che l'indebolimento generale

del settore manifatturiero riguarda soprattutto le produzioni tradizionali (mobili, tessile, abbigliamento, ecc.) dove si impiegano tecnologie mature e dove l'Italia gode di una posizione di vantaggio relativo sui mercati internazionali. In questo quadro generale si è assistito ad un rallentamento della produttività del lavoro nel settore privato che è rimasta sostanzialmente stazionaria dall'inizio del decennio, dopo essere cresciuta ad un tasso medio annuo poco superiore all'1% nella seconda metà degli anni novanta. Anche la produttività totale dei fattori ha subito una seria contrazione tra la seconda metà degli anni novanta (0,4%) e la prima metà del decennio in corso (-0,5%). Occorre ricordare ancora una volta che il quadro esposto risente del forte dualismo territoriale del nostro Paese e che i valori medi riflettono una realtà particolarmente polarizzata tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Tra i motivi principali della limitata capacità competitiva del sistema produttivo italiano e del rallentamento della crescita delle esportazioni vanno annoverate la specializzazione settoriale italiana in prodotti tradizionali e la scarsa incidenza delle produzioni intensive nell'utilizzo delle nuove tecnologie. Ciò espone le imprese italiane alle pressioni competitive esercitate dai paesi emergenti a basso costo del lavoro, che sono più intense proprio in quei settori che operano con tecnologie mature e che impiegano lavoro poco qualificato.

Nonostante il rallentamento della crescita economica e la perdita di quote di mercato internazionale, si segnala un consistente aumento dell'occupazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta, dovuta anche alle norme introdotte dalle riforme Treu e Biagi. Ciò è accaduto in presenza di un contestuale aumento dell'offerta di lavoro, grazie all'incremento dei tassi di attività e della partecipazione femminile, nonché dei crescenti flussi migratori registrati nel periodo. Ne è seguita una riduzione del tasso di disoccupazione e, in particolare, della durata della disoccupazione giovanile.

Lo scenario descritto va inoltre contestualizzato alla luce della specifica caratterizzazione che l'economia italiana ha assunto rispetto alle tendenze di fondo che hanno investito i paesi industrializzati negli ultimi venti anni.

Per quanto riguarda innanzitutto il nuovo paradigma tecnologico, le statistiche disponibili sono concordi nell'indicare il ritardo delle imprese italiane negli investimenti innovativi e nell'adozione di nuove tecnologie. In particolare l'adozione delle tecnologie legate all'informatizzazione e alla comunicazione è stata, nelle imprese manifatturiere italiane, a lungo ritardata rispetto a quanto accaduto nelle imprese manifatturiere in Europa e negli Stati Uniti nel corso degli anni novanta. Sebbene questo ritardo sia stato in parte colmato negli anni recenti, almeno per ciò che riguarda le tecnologie informatiche di base, l'Italia continua a soffrire di un *gap* rilevante nell'utilizzo di tecnologie e servizi avanzati specie nelle regioni del Mezzogiorno che influiscono sui valori medi nazionali nascondendo un quadro più positivo del Centro-Nord.

I valori medi nazionali sono inoltre determinati da un effetto di composizione del tessuto produttivo italiano, che registra una elevata quota di piccole imprese, dove il tipo di innovazione è diverso da quelle grandi, in particolare di tipo incrementale e non radicale. Va rilevata tuttavia una certa difficoltà nella misura del livello e del tipo di innovazione praticato dalle imprese, dal momento che il sistema di contabilità e fiscalità italiana non permette una adeguata visibilità statistica in specifiche voci di bilancio, e dunque si corre il rischio di una sottostima del livello di innovazione.

Le ragioni principali della limitata capacità di ricerca e innovazione delle imprese italiane sono note: da una parte ci sono gli ostacoli legati alla specializzazione settoriale sbilanciata verso produzioni tradizionali a limitato utilizzo di nuove tecnologie e alla dimensione medio-piccola delle imprese italiane; dall'altra vi è un problema di capitale umano qualificato in possesso di competenze tecniche complementari all'utilizzo delle nuove tecnologie. Secondo

l'Istat il 45% delle imprese italiane interessate ad assumere personale specializzato in nuove tecnologie nel 2006 ha incontrato delle difficoltà nel ricoprire posti vacanti.

Per ciò che riguarda la globalizzazione, si è accennato al fatto che le quote di mercato perse dalle imprese esportatrici italiane a partire dagli anni novanta sono state superiori a quelle registrate in media dagli altri paesi industrializzati. I motivi della perdita di competitività internazionale sono analoghi a quelli che spiegano la scarsa capacità innovativa del nostro sistema economico: specializzazione in prodotti tradizionali con uso intensivo di lavoro poco qualificato e di tecnologie mature e dimensione medio-piccola delle imprese, che tendono generalmente a competere sul costo del lavoro piuttosto che sull'innovazione e sull'investimento in capitale umano.

A partire dagli anni novanta si è assistito anche in Italia ad un vasto processo di riforme istituzionali che hanno coinvolto soprattutto il funzionamento del mercato del lavoro. Le innovazioni normative hanno interessato la spinta verso la decentralizzazione della contrattazione collettiva dei salari e la liberalizzazione nell'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato per le nuove assunzioni.

La riduzione del costo del lavoro seguita alle politiche di moderazione salariale e l'aumento della flessibilità ha favorito, come accennato in precedenza, la crescita dell'occupazione totale (+15%) e una robusta riduzione della disoccupazione tra il 1997 e il 2007.

Nel 2007 il numero di occupati a termine era pari al 13,2% del totale dei lavoratori dipendenti mentre la durata media di trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato si è allungata progressivamente nel periodo considerato. Nonostante questo valore sia sostanzialmente in linea con la media europea, vanno sottolineati alcuni elementi di criticità specifici della realtà italiana.

In primo luogo l'aumento delle posizioni lavorative non standard tra i dipendenti si colloca in un contesto produttivo in cui la quota di lavoro autonomo ha un peso rilevante; nel 2007 la quota di lavoro autonomo in Italia era pari al 26,1% rispetto ad un livello inferiore al 10% rilevato nella maggior parte dei paesi industrializzati.

L'elevata incidenza del lavoro autonomo, insieme al continuo aumento delle posizioni lavorative atipiche, implica che la quota di lavoro dipendente con contratto a tempo indeterminato è inferiore ai due terzi dell'occupazione totale. In secondo luogo l'aumento della flessibilità si è concentrata nelle classi di età più giovani e mediamente più istruite in ingresso nel mercato del lavoro. La perdita di potere contrattuale di questa categoria di lavoratori contribuisce a spiegare la diminuzione dei salari di ingresso che si è registrata nella seconda metà degli anni novanta rispetto alle generazioni precedenti, diminuzione peraltro già avviata nei primi anni del decennio in seguito alle misure di moderazione salariale seguite al protocollo del luglio '93. Inoltre nella realtà produttiva italiana, caratterizzata da una specializzazione in produzioni tradizionali, limitata capacità innovativa e dimensioni medio piccole delle imprese, l'assunzione in contratti a tempo determinato tende a comprimere le prospettive di avanzamento professionale, diminuisce gli incentivi ad investire in capitale umano e, in ultima analisi, contribuisce a ridurre la produttività del lavoro. In altre parole, l'aumento sempre più consistente della quota di lavoratori a tempo determinato ha generato una struttura dualistica del mercato del lavoro e si è accompagnata ad un declino della crescita della produttività del lavoro.

Il calo della produttività del lavoro appare tuttavia un evento atteso, dal momento che l'aumento dell'occupazione, dovuto alle riforme del mercato del lavoro, e la moderazione salariale registrata fino al 2003, hanno alterato la composizione dei fattori a svantaggio del capitale.

Nel contesto nazionale finora delineato assumono particolare rilevanza alcuni elementi legati alla remuneratività dell'investimento in capitale umano e al ruolo della formazione professionale. In particolare si focalizza l'attenzione su tre aspetti: l'evoluzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione da parte degli individui; la dinamica della disuguaglianza dei salari e della struttura dell'occupazione; il peso relativo dell'istruzione e della formazione professionale nel posto di lavoro, ovvero dell'importanza del capitale umano "generale" rispetto al capitale umano "specifico".

Il primo aspetto da sottolineare è la diminuzione nel tempo dei rendimenti dell'investimento in istruzione da parte degli individui, sia che tali rendimenti siano misurati in termini di opportunità occupazionali che di livelli e prospettive reddituali. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, si è assistito ad una progressiva riduzione dei salari percepiti dai lavoratori più istruiti rispetto ai salari di coloro che presentano un più basso livello di istruzione. Il fenomeno osservato contraddice il paradigma esposto in precedenza secondo cui ad un incremento del livello di tecnologia introdotto nel sistema produttivo corrisponde un aumento della polarizzazione salariale tra lavoratori qualificati e lavoratori non qualificati. Nel settore privato, ad esempio, il premio salariale associato al conseguimento di un titolo di laurea è diminuito di quasi il 27% tra il 1993 e il 2004 rispetto al salario percepito da chi possiede al massimo una licenza di scuola elementare; il premio salariale di un diploma di scuola media superiore è diminuito in misura ancora più rilevante nello stesso periodo di tempo (-40%). Il quadro generale non viene modificato sensibilmente se si considerano le diverse tipologie dei titoli di laurea: sebbene i premi salariali associati alle lauree in materie scientifiche non si riducono significativamente, per quanto riguarda i rendimenti delle altre discipline (lauree in materie umanistiche e professionali) si assiste ad una diminuzione di circa il 30% nello stesso periodo di tempo. Va detto che la riforma dei percorsi universitari, varata nel 1999 con l'introduzione delle lauree triennali, può aver generato effetti di selezione, aumentando il numero di soggetti che accedono agli studi universitari e modificando progressivamente la composizione dei laureati, in termini di caratteristiche non osservabili ma verosimilmente correlate a minori opportunità lavorative e retributive rispetto al passato.

La perdita relativa di opportunità reddituale per i lavoratori qualificati non è stata poi compensata da un aumento relativo delle loro opportunità occupazionali. Utilizzando i dati dell'Istat presenti nell'indagine sull'inserimento professionale dei laureati, condotta nel 2004 dopo tre anni dal conseguimento della laurea, e perciò non ancora in grado di cogliere l'impatto della riforma dei percorsi universitari del 1999 e gli effetti di selezione endogena cui s'è accennato, si osserva un peggioramento delle prospettive occupazionali sia in termini assoluti sia in termini comparativi rispetto al totale dell'occupazione.

Dopo tre anni dal conseguimento del diploma di laurea, la proporzione di laureati inattivi o disoccupati è cresciuta da circa il 27% nel 1998 a circa il 33% nel 2004, mentre la proporzione di laureati con un contratto a tempo indeterminato è diminuita da circa il 50% nel 1998 a poco più di un terzo nel 2004. Considerando tali evidenze alla luce dell'evoluzione dell'occupazione e della disoccupazione nel medesimo periodo - tra il 1998 e il 2004 l'occupazione è cresciuta di circa 4,5 punti percentuali, mentre la disoccupazione è diminuita di oltre 3 punti percentuali - si evidenzia lo scollamento tra la *performance* positiva del mercato del lavoro nel suo complesso e il peggioramento relativo della situazione dei laureati.

Anche in questo caso, l'analisi separata per le diverse tipologie di laurea non altera significativamente il quadro complessivo: le opportunità di trovare un'occupazione non variano sostanzialmente nel tempo in funzione del tipo di laurea conseguito. Le lauree tecniche e scientifiche rimangono quelle in grado di assicurare migliori prospettive occupazionali, mentre si assiste ad una certa tendenza verso il miglioramento delle *performance* occupazionali dei lavoratori specializzati in materie umanistiche.

Le lauree in materie tecniche e scientifiche garantiscono in generale maggiori probabilità di essere occupati e di ottenere un contratto a tempo indeterminato; tuttavia si osserva un aumento della probabilità relativa di ottenere un contratto di lavoro a tempo determinato per chi possiede un titolo di laurea in materie umanistiche senza che sia diminuita la loro probabilità di trovare un contratto a tempo indeterminato<sup>5</sup>.

Un secondo aspetto riguarda la diminuzione delle disuguaglianze salariali e la parallela tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione. Numerosi studi condotti su dati Banca d'Italia mostrano una certa diminuzione della disuguaglianza salariale tra i dipendenti del settore privato negli ultimi quindici anni, in particolare i dati evidenziano una diminuzione della disuguaglianza salariale in misura superiore al 10% tra il 1993 e il 2006.

La polarizzazione della struttura occupazionale invece emerge da ulteriori studi condotti sui diversi paesi europei durante il periodo compreso tra il 1993 e il 2006<sup>6</sup>: le analisi evidenziano che vi è stato anche in Italia un significativo aumento della quota relativa di occupazione nei posti di lavoro che richiedono più elevate qualifiche professionali e una diminuzione relativa della quota di occupazione in quei posti di lavoro in cui le qualifiche professionali richieste sono di livello medio-basso. I risultati della polarizzazione, d'altra parte, non sono in contrasto con quelli relativi alla diminuzione dei rendimenti dell'istruzione e alla disuguaglianza dei salari. Piuttosto sembrano l'esito di un effetto di composizione associato all'aumento relativo dell'offerta di lavoro qualificato. In altre parole, la quota di occupati nei posti di lavoro che richiedono elevate competenze professionali aumenta perché la domanda relativa di lavoro per questa tipologia di occupazioni assorbe una parte dell'incremento relativo dell'offerta di lavoro qualificato. La possibilità che l'aumento della domanda relativa di lavoratori qualificati non sia sufficiente a compensare la crescita dell'offerta relativa di lavoratori qualificati contribuirebbe quindi a spiegare il motivo per cui la polarizzazione della struttura dell'occupazione non si riflette in Italia in un aumento della disuguaglianza dei salari e dei rendimenti dell'investimento in istruzione. La domanda di *high skilled workers* sembra quindi non crescere in misura sufficiente ad assorbire l'offerta. Un fattore ulteriore, legato alla bassa dinamica salariale dei lavoratori con elevate competenze, va cercato nel *mismatch* tra profili richiesti dalle imprese e quelli offerti dalla forza lavoro in ingresso nell'occupazione.

Il terzo aspetto specifico del mercato del lavoro italiano riguarda il fatto che la debolezza dello *stock* di capitale umano "generale" e la progressiva diminuzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione non sono compensati dall'ampiezza della diffusione e/o dall'incremento dei rendimenti della formazione professionale. Alcune evidenze empiriche hanno infatti dimostrato una debole incidenza degli investimenti in formazione nel sistema delle imprese e un basso tasso di partecipazione dei lavoratori ai programmi di formazione professionale

---

<sup>5</sup> Nel contesto del mercato del lavoro italiano, i risultati relativi ai laureati in materie tecniche e scientifiche possono essere interpretati con una spiegazione che chiama in causa la scarsità relativa di domanda e offerta di lavoro qualificato. I laureati in materie scientifiche mantengono nel tempo una migliore *performance* occupazionale dal momento che l'offerta di laureati in tali discipline è relativamente scarsa, o cresce in modo limitato. La disponibilità di competenze scientifiche sul mercato è relativamente scarsa, il che rende relativamente più agevole l'assorbimento di tali competenze, sebbene la domanda di lavoro qualificato non aumenti significativamente nel tempo. Per quanto riguarda l'incremento della *performance* relativa dei laureati in materie umanistiche si può invece far riferimento ad una spiegazione basata sul salario di riserva e sulla disponibilità dei laureati in queste discipline ad accettare lavori temporanei, generalmente associati a salari più bassi, minori prospettive di carriera e basse garanzie di protezione dell'impiego. In questo contesto, le politiche di flessibilità contrattuale avviate a partire dalla metà degli anni '90 hanno favorito l'incontro da domanda e offerta di lavoro per tali competenze.

<sup>6</sup> Vedi al riguardo lo studio comparativo condotto da Goos, Manning e Solomons nel 2009: *Job polarization in Europe*, "America Economic Review", 2009 (99), n. 2, pp. 58-63.

Le evidenze empiriche infatti dimostrano una debole incidenza degli investimenti in formazione nel sistema delle imprese, non compensato da un adeguato tasso di partecipazione dei lavoratori ai programmi di formazione professionale offerti dai datori di lavoro. I dati della terza rilevazione CVTS di Eurostat<sup>7</sup>, realizzata in Italia dall'Istat in collaborazione con l'Isfol, mostrano, al riguardo, che nel 2005 il 32% delle imprese italiane aveva organizzato o pagato corsi di formazione per i propri dipendenti, contro una media europea pari al 60%. Né l'esame dell'evoluzione temporale sembra spingere verso una modifica sostanziale di tale scenario: tra il 1999 e il 2005 l'incidenza delle imprese che offrono ai propri dipendenti corsi di formazione (ossia formazione "strutturata") aumenta di soli tre punti percentuali, passando dal 23% al 27%, a fronte di una media europea pari al 49%. Una bassa quota di imprese impegnate nella formazione si accompagna poi ad un ridotto tasso di partecipazione dei lavoratori interni all'azienda. Sotto questo aspetto l'Italia, pur occupando una posizione al di sotto della media europea, recupera qualche posizione: nelle imprese italiane il 29% circa dei dipendenti riceve formazione, contro un valore medio di circa il 33% registrato negli altri paesi europei. Anche per quanto riguarda il tasso di partecipazione ai corsi offerti dai datori di lavoro non si rilevano incrementi significativi nel tempo: nel 1999 il tasso di partecipazione era in Italia di circa il 26%, nel 2005 di circa il 29% mentre in Europa cala rispettivamente dal 40% al 33%. Sembrerebbe quindi che l'investimento in formazione professionale non sia in grado, da una parte, di sostituire il ruolo svolto dall'istruzione e dallo *stock* di capitale umano "generale" come fattore in grado di stimolare la produttività e la competitività delle imprese e, dall'altra, di favorire un aumento della stabilità dell'impiego e migliorare le prospettive di reddito dei lavoratori.

In realtà, per comprendere meglio la situazione, occorre tenere presente che siamo in presenza di un forte sottoinvestimento privato in formazione da parte delle imprese italiane, sintomo di difficoltà presenti nel sistema produttivo. A ciò va aggiunto lo scarso interesse delle imprese per i processi formativi sovvenzionati da risorse pubbliche e il basso impatto ottenuto finora dai Fondi interprofessionali. Anche per tali motivi, la formazione aziendale è quasi completamente autofinanziata dalle imprese e dagli stessi lavoratori. Un dato di grande interesse è costituito dalla repentina crescita della domanda di formazione espressa dagli occupati osservata negli anni recenti. Tale domanda è solo in parte soddisfatta dai datori di lavoro mentre lo è in misura crescente attraverso l'autofinanziamento da parte dei lavoratori stessi. La rilevazione ISFOL - INDACO Lavoratori mostra, al riguardo, che la partecipazione formativa dei dipendenti delle imprese private è passata dal 27% nel 2004 al 39% nel 2008. Se le imprese non soddisfano le esigenze formative manifestate dai propri dipendenti, questi ultimi sono costretti ad autofinanziare la formazione di cui necessitano per mantenere l'impiego e migliorare le prospettive di reddito.

Al di là delle evidenze suggerite dalle analisi statistiche vi sono diversi motivi che contribuiscono a spiegare la debolezza dell'investimento in formazione professionale nel mercato del lavoro in Italia. Vi è innanzitutto un problema relativo al peso delle piccole imprese nella realtà produttiva italiana. È un fatto ormai noto infatti che sia l'incidenza dell'investimento in formazione sia il tasso di partecipazione dei lavoratori sono correlati positivamente con la dimensione d'impresa<sup>8</sup>. In secondo luogo, la specializzazione settoriale

<sup>7</sup> *Indagine sulla formazione del personale nelle imprese, anno 2005, cvts3 (Continuing Vocational Training Survey)*. Cfr. Isfol, *Rapporto isfol 2008*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008; Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto 2008 sulla formazione continua in Italia (IX Rapporto al Parlamento)*, "FOP" 9 (2009), n. 1-2-3; ([www.eformazionecontinua.it](http://www.eformazionecontinua.it)).

<sup>8</sup> Vedi al riguardo il *Rapporto 2008 sulla formazione continua*, cit.; Istat, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 2005*; Istat, *Statistiche in breve*, 28 maggio 2008; Mlsp-Unioncamere, *Rapporto Excelsior 2008*. È utile ricordare in proposito che se si fa riferimento ad imprese di grandi dimensioni, quelle con

in produzioni tradizionali e a bassa intensità di innovazione tecnologica spinge nel favorire soprattutto l'investimento in una formazione professionale non codificata e difficilmente misurabile, del tipo *learning by experience*, piuttosto che l'organizzazione e la codificazione di corsi di formazione nel posto di lavoro. Vanno poi considerati alcuni fattori dal lato dell'offerta di lavoro: tra questi gioca un ruolo importante il basso livello medio di istruzione nella forza lavoro che può frenare l'affermarsi di quei fenomeni di complementarità tra capitale umano "generale" e capitale umano "specifico" nel posto di lavoro. In effetti vi è una robusta evidenza empirica sul fatto che il livello di istruzione è uno dei fattori più rilevanti per spiegare la probabilità di partecipare alla formazione in azienda. Oltre a questo legame individuale, è inoltre possibile che il capitale umano accumulato dalla forza lavoro attraverso l'istruzione generi esternalità di conoscenza nei mercati locali del lavoro che favoriscono ulteriori investimenti in formazione all'interno delle imprese.

Nel nostro Paese la crisi finanziaria rischia, in ultima analisi, di acuire ulteriormente il problema dei bassi livelli di rendimento del capitale umano "generale", legato maggiormente alle scelte di istruzione piuttosto che a percorsi di formazione professionale. Al di là dell'impatto selettivo della crisi sulla base occupazionale occorre considerare che il processo di riallocazione, secondo l'assunto shumpeteriano della distruzione creatrice, favorirà le imprese migliori, anche in relazione alla propensione all'investimento in formazione, di modo che lavoratori oggi disoccupati, a causa dell'eccesso di offerta di competenze elevate, saranno in futuro occupati in queste imprese, o in nuove imprese nate dalla crisi. In base a tale meccanismo pertanto una politica mirata a favorire i processi di *matching* tra domanda ed offerta e di *sorting*, migliori lavoratori nelle migliori imprese, è auspicabile, poiché migliorerebbe, in ultima analisi, la produttività complessiva del sistema.

La crisi economica rende pertanto quanto mai urgente l'attivazione di interventi in grado di fare della formazione un elemento strutturale di politica economica, sia in relazione alle politiche attive del lavoro, finalizzate alla riconversione professionale e all'occupabilità, sia tenendo conto della necessità di incentivare l'investimento in capitale umano da parte delle imprese. È quindi auspicabile che i percorsi d'istruzione e formazione favoriscano l'acquisizione di conoscenze e competenze professionali collegate al sistema economico e produttivo, alle sue dinamiche innovative, allo sviluppo compatibile e di competenze di base che consentono l'apprendimento lungo tutto il corso della vita. Ci si augura che la profondità stessa della crisi, la sua specificità rispetto ad altre che il Paese ha vissuto in precedenza, la gravità dei suoi effetti sul terreno dell'occupazione, rendano più forte la convinzione circa la necessità di un decisivo cambiamento di passo nelle politiche di qualificazione del capitale umano.

Le politiche per la formazione devono d'altro canto tener conto della necessità di ri-orientare l'offerta di formazione in modo da adeguarsi alle previsioni nell'evoluzione dell'occupazione e dei fabbisogni di competenze in Europa. Dai dati stimati dal Cedefop fino al 2020 si ricava uno scenario secondo cui si avrà in futuro un ulteriore sviluppo del settore terziario; una parte importante delle nuove occupazioni delle nuove occupazioni, sia aggiuntive che sostitutive, richiederà pertanto conoscenze e competenze nuove.

---

oltre 250 addetti, alla quota di imprese formatrici supera l'80%, un valore analogo a quello trovato per gli altri paesi europei. Per le imprese di dimensioni più piccole, quelle che impiegano un numero compreso tra i 10 e i 49 addetti, la quota di imprese che offrono formazione è di poco superiore al 20%. Dato l'elevato numero di piccole imprese, è facile comprendere come la bassa propensione alla formazione in Italia possa essere legata alla frammentazione del sistema produttivo. Stesso discorso vale per il tasso di partecipazione dei lavoratori, che risulta essere significativamente più basso nelle piccole imprese. In effetti, secondo i dati cvts3, il tasso di partecipazione tra i lavoratori è pari all'11% nelle imprese che occupano tra i 10 e i 49 addetti, del 23% nelle imprese che occupano un numero compreso tra i 50 e i 249 addetti e del 50% per le imprese con oltre 250 addetti. Negli altri paesi europei queste proporzioni sono pari a circa 21%, il 29% e il 41%, rispettivamente.

Tra gli elementi critici del nostro sistema di istruzione e formazione, il ritardo italiano rispetto al contesto europeo è noto ed evidente, soprattutto riguardo alla quota ancora molto consistente di giovani che non conseguono un diploma o una qualifica e nel basso indice di partecipazione alle attività formative in età adulta. Inoltre è auspicabile che i *deficit* di competenze che derivano dalle dispersioni scolastiche e formative siano compensati attraverso un ruolo più incisivo della formazione professionale, lo sviluppo della dimensione educativa e formativa della dimensione del lavoro, la formazione continua e permanente, anche chiamando le imprese ad una più forte assunzione di responsabilità, incentivando adeguatamente il sistema produttivo all'investimento in capitale umano anche al fine di prevenire l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori.

In questo quadro, è ragionevole ipotizzare come, in assenza di politiche capaci di aggredire i nodi irrisolti del sistema formativo, in Italia si potrebbe determinare una situazione caratterizzata da carenza di forza lavoro ad alta specializzazione e di profili tecnici e specialistici in molti campi, con una quota di forza lavoro con livelli di qualificazione insufficienti, tali da deprimere la possibilità di sviluppo competitivo del Paese.

La più volte richiamata polarizzazione territoriale che caratterizza il nostro Paese, inoltre, impone un'articolazione complessa delle strategie di politica economica, in grado di attivare strumenti differenti tra le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno e considerando, nell'attuazione degli obiettivi complessivi della politica o nel disegno della politica stessa, che alcune regioni necessitano di interventi specifici e più direttamente legati ai temi dello sviluppo.

PAGINA BIANCA

## **Parte prima**

### **Lo stato e le prospettive della Formazione in Italia**

PAGINA BIANCA

## Capitolo 1

### Il quadro di riferimento a livello internazionale

#### *1.1 Le nuove prospettive della Strategia di Lisbona: verso il 2020*

Il varo del Programma di lavoro *Istruzione e Formazione 2010* avvenuto nel 2002 a Barcellona, ed il suo inserimento nella Strategia di Lisbona, ha rappresentato fino ad oggi il quadro di riferimento sovranazionale per quanto riguarda i temi connessi all'istruzione ed alla formazione, con scopi comuni, obiettivi identificati ed una proposta metodologica di raccordo dell'insieme delle politi che messe in atto nei singoli Paesi.

Il tipo di cooperazione utilizzato nell'ambito del Programma (il metodo aperto di coordinamento MAC)<sup>9</sup>, ha sostenuto diversi processi nazionali di riforma dei sistemi di istruzione e formazione, incoraggiando l'affermarsi di una visione che vede l'apprendimento come un percorso che si snoda lungo il corso della vita delle persone e che si configura come un vero e proprio investimento nel capitale umano. Lo stesso principio, che si ritrova anche nei processi di Bologna e di Copenaghen<sup>10</sup>, ha portato a progetti di riforma dell'istruzione universitaria, allo studio di politiche finalizzate ad incentivare la mobilità degli allievi, ad avviare un processo di razionalizzazione dei sistemi di qualificazione e a mettere a punto strumenti comuni per sostenere l'innalzamento dei livelli di qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

Questo patrimonio è quanto il Consiglio dell'Unione europea intende salvaguardare nel momento in cui il Programma per il 2010 si conclude, senza purtroppo aver compiuto i progressi auspicati: è infatti ormai assodato che gli obiettivi fissati nel 2002 in materia di istruzione e formazione non saranno raggiunti.

Con l'eccezione dell'incremento dei laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche<sup>11</sup>, i progressi intermedi sono insufficienti: dal 2000 si è registrato addirittura un peggioramento nel numero di 15enni con basse capacità di lettura, unito a lenti progressi nella

<sup>9</sup> Basato su apprendimento reciproco e scambio di buone prassi tra Stati membri

<sup>10</sup> Il processo di Bologna è finalizzato al miglioramento a livello europeo dell'offerta di formazione superiore, mentre quello di Copenaghen alla strutturazione di un'offerta più competitiva di istruzione e formazione lungo l'arco della vita

<sup>11</sup> L'obiettivo in questione prevedeva di incrementare del 15% entro il 2010 il numero di laureati nelle discipline matematico-scientifiche ed è stato raggiunto nel 2003, ma rimangono ancora squilibri di genere

riduzione degli abbandoni precoci dei percorsi di istruzione e formazione e nella crescita del conseguimento di almeno un titolo del ciclo di istruzione secondario superiore. Allo stesso modo, il grado di partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione non ha conosciuto lo sviluppo previsto in sede di lancio del *Programma 2010*.

La mancata realizzazione degli obiettivi non è l'unico motivo di preoccupazione: nessuno tra i paesi in ritardo nel 2000 è riuscito, negli anni successivi, a colmare il divario con quelli meglio posizionati e, anzi, in alcuni casi, la disparità tra paesi "eccellenti" e paesi maggiormente in difficoltà si è allargata.

Nella tabella I.1 si riporta un rapido confronto su alcuni risultati conseguiti a livello medio europeo (UE27) e a livello italiano: il nostro Paese è tra quelli al di sotto dei livelli medi europei e, dunque, più lontano dal conseguimento dei risultati attesi.

**Tab. I.1 Stato di avanzamento degli Obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione.\* Alcuni benchmarks ed indicatori strutturali – Val%**

Benchmarks ed Indicatori	Anni					
	2000		2007		2008	
	UE 27	Italia	UE 27	Italia	UE 27	Italia
Abbandono scolastico e formativo (a)	17,6	25,3	15,2	19,3	15,1	19,7
Conseguimento dell'istruzione secondaria superiore dei giovani (b)	76,6	69,4	78,1	76,3	78,5	76,5
Partecipazione degli adulti ad attività di LLL (c)	7,1	4,8	9,5	6,2	9,6	6,3
Tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 25-64enne (d)	64,4	45,2	70,8	52,3	n.d.	52,8
Tasso di istruzione terziaria della popolazione 25-64enne (e)	19,4	9,6	23,0.	13,6	n.d.	14,4

\* *Programma Istruzione e Formazione 2010. I nuovi indicatori e benchmarks sono ancora in fase di proposta e discussione*

(a) *Percentuale della popolazione 18-24enne in possesso al massimo della licenza media (Isced 2) che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione. Entro il 2010 non oltre il 10%*

(b) *Percentuale della popolazione 20-24enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (Isced 3). Il parametro è stato originariamente tarato sulla popolazione 22enne ma è misurato sulla più ampia classe di età 20-24enne per garantirne la rappresentatività statistica, poiché si tratta di un dato campionario. Entro il 2010 l'85%*

(c) *Percentuale della popolazione 25-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine. Entro il 2010 il 12,5%*

(d) *Percentuale della popolazione 25-64enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (Isced 3)*

(e) *Percentuale della popolazione 25-64enne che ha conseguito un titolo di istruzione terziaria (Isced 5-6)*

Fonte: Commissione Europea DGEAC, Eurostat, elaborazioni Isfol su dati Istat

Nonostante le criticità, va comunque evidenziato che l'Italia ha ridotto il divario con il dato medio europeo per quanto attiene l'abbandono scolastico e formativo ed il grado di scolarizzazione secondaria di secondo grado. Meno incoraggianti sono invece i dati sulla

partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e di formazione, campo in cui i progressi sono stati minimi.

Sono prevalentemente le giovani generazioni ad innalzare i livelli di istruzione della popolazione, come evidenziato dagli indicatori sui livelli di istruzione secondaria superiore e sull'istruzione superiore riferiti all'intera popolazione 25-64enne, anche se si mantengono su livelli inferiori al dato medio europeo ed ancora di più rispetto ai paesi che registrano i risultati migliori.

Il dato ancor più preoccupante, poiché si registra in pressoché tutti i Paesi Ocse, è rappresentato dall'incremento del numero di 15enni che hanno problemi di corretta comprensione di un testo scritto, che dal 2000 al 2006 è andato costantemente aumentando.

In altri termini, si corre il rischio di un pericoloso intreccio tra bassi livelli di preparazione individuale anche tra i più giovani e fenomeni di abbandono precoce dei percorsi educativi, in un contesto di scarsa propensione alla fruizione di opportunità formative da parte della popolazione adulta nel suo insieme.

Tuttavia, anche non risparmiando critiche ad un processo per alcuni versi non lineare, non va disperso l'impegno sino ad oggi profuso. Ridefinizione degli obiettivi, razionalizzazione degli sforzi e rilancio delle strategie di cooperazione europea vanno attuati attraverso un programma che, tra il 2009 ed il 2020, si prefigge di garantire la realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini e una prosperità economica sostenibile, promuovendo nel contempo i valori democratici, la coesione sociale, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale<sup>12</sup>.

Tali obiettivi devono iscriversi in un quadro strategico basato sull'apprendimento permanente in contesti formali, non formali o informali, con una sempre crescente propensione alla mobilità geografica, culturale e professionale dei cittadini.

Il quadro di riferimento così immaginato è chiamato a confrontarsi con tematiche e problemi che nel loro insieme fanno riferimento a quattro obiettivi strategici:

1. fare in modo che l'apprendimento (istruzione e formazione) permanente e la mobilità di chi apprende divengano una realtà;
2. migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione;
3. promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
4. incoraggiare la creatività, l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli

<sup>12</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("et 2020")*, GUCE. C119/2 del 28/05/2009.

dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda il primo obiettivo strategico, è confermata la centralità della partecipazione degli adulti (25-64enni), uno dei temi cardine sin dall'avvio del Programma 2010 che ha però visto ingrandirsi le differenze tra i diversi Stati membri. In Italia, ad esempio, la percentuale di 25-64enni coinvolti in un anno da attività educative e formative dovrà passare dagli attuali due milioni (6,3%) ad oltre quattro milioni ed ottocentomila<sup>13</sup>. Per ottenere un simile incremento si dovrà potenziare il coordinamento tra istruzione e formazione e si dovrà far leva sul tema della convalida degli insegnamenti non formali ed informali in un quadro di maggior trasparenza in relazione alle qualifiche (con ciò richiamandosi all'EQF), come pure andranno potenziate le pratiche connesse con l'orientamento.

La sfida nodale, tuttavia, è probabilmente rappresentata dal secondo obiettivo strategico, perché garantire sistemi di istruzione e di formazione di qualità è prerogativa irrinunciabile per un'Europa che mira a potenziare l'occupabilità dei propri cittadini e, soprattutto, che intende dotarsi della più ampia gamma di lavori qualificati. Il punto centrale è riuscire a coniugare il diritto di tutti ad acquisire le competenze di base con lo sforzo per incentivare le eccellenze.

Vanno, inoltre, per un verso incrementati gli sforzi per accrescere le competenze di base dei giovani nella lettura, nella matematica e nelle scienze ma, al tempo stesso, deve crescere l'insegnamento di lingue straniere nel ciclo secondario e ai livelli di studio universitario. I 30-34enni in possesso di un titolo di studi superiore devono arrivare ad essere almeno il 40% della popolazione di riferimento entro il 2020; attualmente tale valore si situa al 29,9% a livello medio europeo, mentre in Italia la percentuale è pari a 19,2%.

Sarà necessario che gli Stati membri, nei propri processi di pianificazione in materia di istruzione e formazione, tengano in considerazione le esigenze degli attori e dei produttori al fine di realizzare un rapporto virtuoso e reciprocamente di rinforzo tra nuove competenze e nuovi lavori<sup>14</sup>. È anche in relazione a tale obiettivo che si inquadra la strategia delineata nel documento *Italia 2020*, il piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro presentato congiuntamente dal Ministro dell'Istruzione dell'Università e Ricerca e dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, le cui priorità riguardano il superamento della frattura tra istruzione, formazione e lavoro, rafforzando

<sup>13</sup> Secondo le stime medie elaborate dall'istat nel 2007 sui trend demografici, tale numero corrisponde al 15% della popolazione 25-64enne nel 2020, ovvero la percentuale indicata come nuovo obiettivo da coinvolgere mediamente ogni anno

<sup>14</sup> Il Cedefop ha previsto che nei prossimi anni solo il 20% circa delle opportunità lavorative saranno rivolte a persone con bassi livelli di istruzione, mentre il 30% di impieghi necessiteranno di un titolo universitario.

i processi di transizione, attraverso le misure per il rilancio dei tirocini, dell'apprendistato e dell'istruzione tecnica e professionale.

I temi dell'equità, che costituiscono l'oggetto del terzo obiettivo strategico, sono ancora oggi attuali. Nonostante quanto realizzato in questi anni, nel 2007 il 15,7% di giovani europei ha abbandonato gli studi senza aver conseguito un titolo secondario superiore; nel nostro Paese la situazione è ancora peggiore, con il dato che si situa al 19,7% e con sacche di dispersione che si concentrano in alcune aree storicamente connotate dal disagio sociale. A questa situazione si unisce la crescita di giovani con competenze di base al di sotto dei livelli minimi; ed anche sul versante degli adulti non mancano elementi di criticità, poiché come si osserverà meglio in seguito, quanti hanno bassi livelli di istruzione accedono ad interventi formativi in misura significativamente minore di quanti hanno conseguito invece titoli di studio più elevati, mantenendo aperti problemi di marginalità ed esclusione sociale.

Innovazione e creatività, inclusa una propensione all'imprenditorialità a tutti i livelli ed in tutte le filiere dei percorsi educativi, è quanto si cerca di incoraggiare con l'adozione del quarto obiettivo strategico; competitività e sviluppo sostenibile necessitano infatti di un diverso e più flessibile contesto culturale di riferimento, in cui gli individui associno alla propensione ad imparare anche un'abitudine ad innovare modi di pensare e di gestire il proprio lavoro. In tal senso un ruolo decisivo viene giocato dalla capacità di mettere in relazione percorsi di istruzione, programmi di ricerca e spinte all'innovazione, in contesti in cui rafforzare i rapporti tra istituzioni scolastiche, accademiche e formative con il mondo del lavoro e delle imprese, in un contesto in cui l'innovazione viene assunta ad elemento guida.

Come già avveniva nell'ambito del Programma *Istruzione e Formazione 2010*, al fine di monitorare lo stato di avanzamento dei progressi realizzati in ciascuno dei quattro obiettivi strategici sono stati previsti dei criteri di riferimento (i *benchmark*):

- *Istruzione della prima infanzia.* Il futuro accesso scolastico va incentivato con una partecipazione alla scuola che avvenga il prima possibile, soprattutto per aiutare chi proviene da ambienti svantaggiati sotto il profilo socioeconomico. Entro il 2020 almeno il 95% dei bambini compresi fra 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'istruzione della prima infanzia;
- *Risultati insufficienti nelle competenze di base.* Acquisire soddisfacenti competenze di base è prerequisito di qualsiasi forma di successo scolastico. Entro il 2020 la percentuale di 15enni con insufficienti livelli di lettura, matematica e scienze dovrà essere inferiore al

15%<sup>15</sup>;

▪ *Abbandono prematuro di istruzione e formazione.* È confermato l'indicatore utilizzato attualmente. Entro il 2020 la percentuale di giovani che abbandonano in anticipo i percorsi di istruzione e formazione (senza aver conseguito almeno un titolo equivalente al livello Isced 3) non dovrà superare il 10%;

▪ *Diplomati dell'istruzione superiore.* Pur confermando l'importanza degli studi secondari superiori e dei percorsi di formazione, l'interesse si appunta sui livelli di istruzione superiore (5-6 della classificazione Isced). Entro il 2020 la percentuale di popolazione 30-34enne in possesso di un titolo superiore dovrà essere almeno al 40%;

▪ *Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente.* Confermato e potenziato l'obiettivo attuale. Entro il 2020 la percentuale di popolazione 25-64enne ogni anno coinvolta in un'attività di apprendimento non dovrà essere inferiore al 15%.

Un ulteriore fattore da tenere in considerazione è rappresentato dall'incrocio tra le dinamiche del mercato del lavoro e l'accesso degli adulti alle opportunità formative, che si fa sempre più stringente. Infatti, l'analisi su crisi economica, capitale umano e mercato del lavoro ha disegnato un contesto in cui la quota relativa di occupazione aumenta nei lavori che richiedono qualifiche professionali elevate e diminuisce in quelli che richiedono qualifiche professionali di livello medio-basso. Il processo di integrazione economica internazionale, inoltre, genera un vantaggio strategico determinato dalle più elevate potenzialità di crescita per i sistemi economici caratterizzati da maggiore intensità di capitale e di lavoro qualificato e un rischio di espulsione dal mercato globale per le produzioni caratterizzate da minore contenuto di innovazione tecnologica e maggiore intensità di lavoro poco qualificato.

A fronte di queste dinamiche strutturali, secondo i dati dell'*Adult Education Survey*<sup>16</sup> (AES), molti paesi europei, tra cui l'Italia, presentano una situazione particolarmente critica in materia di istruzione e formazione professionale e devono, pertanto, aumentare gli sforzi per garantire a tutti i cittadini l'accesso al *Lifelong Learning* ed essere più in sintonia con i bisogni del mercato del lavoro.

<sup>15</sup> I risultati nelle tre diverse aree saranno misurati da indicatori diversi. È il potenziamento dell'indicatore attuale, basato solo sulla misurazione della capacità di lettura e con un livello fissato al 17% della popolazione 15enne.

<sup>16</sup> L'*Adult Education Survey* è un'indagine campionaria coordinata da eurostat che rileva la partecipazione degli adulti in età lavorativa (25-64 anni) ad attività di istruzione e formazione formale e non formale nei 12 mesi precedenti l'intervista. I paesi interessati sono quelli appartenenti all'Unione europea (con l'esclusione dell'Irlanda e del Lussemburgo), all'Efta (*European Free Trade Association*) e quelli candidati all'ue; alla data di stesura del Rapporto, sul sito eurostat sono presenti i risultati di quasi tutti i paesi coinvolti aggiornati al 2007.

Come già accennato, relativamente al fabbisogno di competenze, il Cedefop<sup>17</sup> prevede che entro il 2015 quasi il 30% dei posti di lavoro in Europa richiederà un alto titolo di studio (laurea e post laurea), mentre il 50% necessiterà di qualifiche di medio livello (diploma e qualifiche professionali); solo per il 20% dei posti di lavoro sarà sufficiente possedere basse qualifiche formali.

Le previsioni sulle figure professionali richieste mostrano una tendenza alla polarizzazione del mercato lavoro<sup>18</sup> che vede da un lato la crescita di figure altamente qualificate con mansioni non manuali (es. personale amministrativo, marketing, direttori vendite, amministratori di sistemi informatici, professionisti dell'insegnamento), dall'altro la creazione di posti di lavoro con qualifiche elementari nel settore dei servizi (cassieri, collaboratori domestici, addetti alle pulizie). Ciò in conseguenza dell'impatto delle nuove tecnologie che, se da una parte richiedono figure altamente qualificate, dall'altra non possono sostituire alcuni profili con basse qualifiche soprattutto nel settore dei servizi, generando però profonde differenziazioni da un punto di vista salariale. Analizzando più nel dettaglio le rilevazioni di AES, i dati mostrano che in Europa lo scenario è piuttosto disomogeneo con punte di eccellenza e situazioni più difficili che necessitano di forti investimenti a livello politico ed economico.

I dati AES relativi all'Italia sono da tenere sotto osservazione; infatti, il tasso di partecipazione ad attività di *Lifelong Learning* è pari al 22,2% e rappresenta uno dei più bassi riportati. Di contro si nota che la classe che registra migliori *performance* è quella dei Paesi scandinavi che, da sempre, vantano altissimi livelli anche per gli ingenti investimenti economici che i governi destinano all'istruzione e la formazione.

Le differenze dei tassi di partecipazione ad attività di istruzione e formazione sono ancora più rilevanti se si prende in considerazione il livello di istruzione, da cui emerge chiaramente che il *Lifelong Learning* è un'opportunità che coinvolge soprattutto i cittadini con un elevato livello di istruzione; infatti, in Europa la partecipazione ad attività di istruzione e formazione è mediamente pari al 18% per coloro che hanno un titolo di studio basso (Isced 0-2), al 36,3% per chi possiede un titolo di studio medio (Isced 3-4) è ben al 58,8% per chi ha conseguito almeno la laurea. Ancora una volta le migliori performance sono registrate nei Paesi scandinavi (Svezia, Norvegia e Finlandia), mentre l'Italia continua a riportare dati piuttosto bassi per tutti i titoli di studio, collocandosi al di sotto della media. Il risultato meno

<sup>17</sup> Cedefop, *Future skill needs in Europe. Medium - term forecast. Synthesis report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Lo studio riguarda 25 Stati membri dell'UE (escluse la Bulgaria e la Romania) insieme alla Norvegia e alla Svizzera

<sup>18</sup> Commissione delle Comunità europee, *Nuove competenze per nuovi lavori: prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, com (2008) 868 del 16/12/2008

incoraggiante è quello relativo al tasso di partecipazione ad attività di *Lifelong Learning* di chi possiede la licenza media (solo l'8,2%), con uno scarto di oltre 40% rispetto a chi possiede la laurea (51,4%). L'Italia deve, quindi, investire ancora più incisivamente sull'istruzione e la formazione per migliorare le competenze sia dei lavoratori, sia dei giovani in cerca di occupazione. Tali obiettivi sono le condizioni imprescindibili per affrontare gli effetti della crisi sull'occupazione attraverso la creazione di posti di lavoro competitivi e duraturi, ricoperti da una mano d'opera qualificata.

Lo scenario non sembra cambiare molto se si prende in considerazione la condizione lavorativa: alto tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione nei paesi scandinavi e nel Regno Unito per occupati, disoccupati ed inattivi (studenti, casalinghe, pensionati, ecc.), bassa partecipazione in Ungheria, Grecia ed Italia.

In quest'ultimo caso la percentuale dei disoccupati (16,9%) è quasi dimezzata rispetto a quella degli occupati (27,7%), rendendo anche più difficile una possibile ricollocazione del lavoratore nel mercato del lavoro.

Rispetto alla Strategia di Lisbona in generale va, inoltre, ricordato il Piano Nazionale di Riforma 2008-2010, ed in particolare la relazione sullo "Stato di attuazione al 2009 e la risposta alla crisi economica". In questo contesto, la componente istruzione e formazione va, in particolare, letta non solo in chiave di miglioramento e sviluppo delle competenze, ma anche come vero e proprio strumento di flessicurezza. In questo momento di crescita della disoccupazione, è essenziale, infatti, garantire un migliore adeguamento tra le competenze offerte dalle persone in cerca di occupazione e le competenze richieste sul mercato del lavoro. Questo approccio mira a colmare le lacune nelle qualificazioni allo scopo di migliorare l'occupabilità e aumentare le opportunità di trovare e mantenere il lavoro, tramite programmi e iniziative di apprendimento che utilizzino una base comune di dati a livello europeo e soprattutto, tramite l'apprendimento continuo, lungo tutto l'arco della vita, che consente a tutti i cittadini di partecipare alla vita della società mantenendo sempre aggiornate le proprie conoscenze e competenze.

Lo sviluppo di un sistema di opportunità di *lifelong learning* oltre che un diritto fondamentale del lavoratore è una risposta decisiva alla crisi in atto in relazione ai profondi mutamenti della partecipazione al lavoro (discontinuità dei rapporti di lavoro, prolungamento della vita attiva, esigenze di aggiornamento delle competenze possedute, etc.) e contribuisce alla formazione di un nuovo diritto alla cittadinanza attiva e all'occupabilità. Il Governo punta, dunque a realizzare una migliore corrispondenza degli interventi di formazione professionale alle esigenze del sistema produttivo valorizzando il ruolo delle imprese e sviluppando sinergie con il sistema dell'istruzione. Su questo terreno, stanno proseguendo le revisioni dell'ordinamento e dell'organizzazione per portare l'Italia in linea con i parametri dei paesi OCSE.

## ***1.2 La qualità dei sistemi di istruzione e formazione***

Il varo finale, da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo, della Raccomandazione sulla garanzia della qualità dell'Istruzione e formazione professionale pone al nostro Paese la necessità di condurre una riflessione sulla situazione attuale del nostro sistema di IFP, sulle iniziative di garanzia di qualità già esistenti e su quelle da introdurre. Il problema di fondo, al di là delle singole attività, è quello di "fare sistema", collegando le diverse iniziative in modo da garantire una crescita complessiva di tutte le componenti, e non solo di singole punte di eccellenza.

Come già si è avuto modo di sottolineare in anni passati, la Raccomandazione si basa su un quadro di riferimento per la garanzia di qualità ispirato alla filosofia del miglioramento continuo, che comprende un modello (EQARF, ovvero *European Quality Assurance Reference Framework*), che si articola in quattro fasi: Progettazione, Attuazione, Valutazione e Revisione, i cui contenuti vengono esemplificati attraverso descrittori qualitativi ed un set di 10 indicatori la cui applicazione viene proposta agli Stati membri su base volontaria.

In particolare, gli indicatori proposti riguardano: *la diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di IFP, investimento nella formazione degli insegnanti e dei formatori, il tasso di partecipazione ai programmi di IFP, il tasso di completamento dei programmi di IFP, il tasso di inserimento a seguito di programmi di IFP, l'utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite, il tasso di disoccupazione secondo criteri individuali, la prevalenza di categorie vulnerabili, i meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro, i sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'IFP.*

La Raccomandazione impegna tutti i Paesi aderenti all'Unione a definire, entro 24 mesi, una strategia nazionale per migliorare i sistemi di garanzia della qualità, sulla base dei principi contenuti nel quadro di riferimento europeo, coinvolgendo le Parti sociali e tutti i soggetti interessati.

L'introduzione di un sistema di garanzia di qualità dell'offerta formativa nel nostro Paese deve far fronte innanzitutto alla grande articolazione istituzionale delle competenze in materia: si tratta infatti di una tematica sulla quale convergono MLSPS, MIUR, le Regioni e le Province Autonome.

In secondo luogo va considerata la grande articolazione dell'offerta formativa: l'istruzione e formazione professionale è infatti erogata dalle scuole, dai Centri di formazione, dalle imprese. Ognuno di questi soggetti, avendo una configurazione istituzionale diversa, adotta proprie e specifiche modalità di garanzia della qualità.

Sarà dunque necessario affrontare situazioni molto differenziate, che richiedono da una parte il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, dall'altra una flessibilità di soluzioni, che si adattino alle necessità ed alle caratteristiche delle diverse istituzioni e strutture.

L'esame della situazione attuale, in termini di utilizzo di metodologie di garanzie di qualità, mette in evidenza che sono state intraprese diverse iniziative, sia a livello di sistema che di struttura scolastica e formativa, anche se molto va ancora fatto. Non mancano esempi anche di eccellenza, ma un vero e proprio sistema di garanzia della qualità va ancora costruito.

Per quanto riguarda la componente che fa riferimento al Ministero del Lavoro ed alle Regioni e relativamente agli interventi a livello degli erogatori della formazione, l'iniziativa nazionale più significativa riguarda l'introduzione di un sistema di accreditamento delle strutture formative. L'accREDITamento si è reso necessario a seguito dell'esplosione del mercato della formazione che si è venuta a determinare per l'introduzione nel nostro sistema delle regole e delle risorse del Fondo Sociale Europeo, nonché a fronte dell'insufficienza di una valutazione basata esclusivamente sulla bontà del progetto formativo, senza tener conto della affidabilità della struttura. Di fronte all'emergere di un'offerta molto differenziata e mutevole, ed alle difficoltà di procedere ad una selezione continua degli erogatori di formazione all'interno di una platea vastissima di potenziali offerenti è sorta la necessità di definire i livelli di qualità minima che devono caratterizzare le strutture per far parte del sistema dell'offerta formativa.

L'analisi della applicazione della normativa ha messo in luce alcuni importanti risultati conseguiti, ma anche le difficoltà ed i limiti della sua attuazione, tra cui la prevalenza degli indicatori di carattere amministrativo rispetto a quelli di carattere qualitativo e la mancanza di una reale selezione delle strutture da parte di alcune regioni, tanto che il numero dei soggetti accreditati ha superato le 8.000 unità. Per questa ragione si è proceduto ad effettuare una revisione della normativa precedente ed alla definizione di una nuova normativa che dovrebbe rafforzare la dimensione qualitativa dell'accREDITamento.

La procedura per l'accREDITamento e la sua revisione hanno suscitato l'interesse degli altri Paesi dell'Unione Europea, tanto che questa pratica nazionale è stata due volte oggetto di una visita di studio (Peer learning) da parte degli esperti europei della Rete per la qualità. L'esame degli esperti stranieri ha messo in luce punti di forza e aspetti di criticità di questa attività<sup>19</sup>; in particolare sono stati evidenziati tre aspetti:

---

<sup>19</sup> Il rapporto finale è disponibile sul sito:  
<http://www.enqavet.eu/documents/ExpertReportPLAonAccreditation.pdf>

- la necessità di sviluppare di più i criteri e gli indicatori legati alla qualità;
- la necessità di aumentare la coerenza tra i modelli regionali;
- la necessità di introdurre nell'accreditamento modalità che vadano oltre la richiesta del rispetto di livelli minimi, ma spingano anche in direzione di una ricerca di miglioramento continuo.

Sarebbe opportuno che le amministrazioni regionali, che hanno la responsabilità dell'applicazione del nuovo modello di accreditamento, lo implementassero anche alla luce delle indicazioni della Raccomandazione europea, ad esempio proponendo alle strutture formative regionali l'introduzione di modalità e criteri per l'autovalutazione da seguire in modo volontario o vincolante. Uno strumento da utilizzare a questo proposito potrebbe essere la guida all'autovalutazione che è stata prodotta dall'Isfol rielaborando ed adattando al contesto nazionale il manuale prodotto in sede europea dal Gruppo tecnico di esperti per la qualità<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda gli interventi a livello di sistema, è opportuno ricordare l'iniziativa di valutazione della qualità del sistema dell'offerta formativa territoriale e istituzionale. E' stato, innanzitutto elaborato e condiviso un modello che rappresenta uno strumento di autovalutazione destinato a tutte le Amministrazioni responsabili delle politiche di istruzione e formazione professionale. Tale modello, sperimentato in alcune realtà regionali e provinciali, considera come oggetto di valutazione le politiche e gli interventi di istruzione e formazione professionale a livello di programmazione/pianificazione, di processi attuativi, di realizzazioni, risultati, impatti.

<sup>20</sup> Il manuale è disponibile sul sito: [http://www.isfol.it/DocEditor/test/File/Isfol\\_guida\\_autovalutazione.pdf](http://www.isfol.it/DocEditor/test/File/Isfol_guida_autovalutazione.pdf)

## Capitolo 2

# Politiche nazionali e regionali per l'istruzione e la formazione: la loro evoluzione

### *2.1 L'istruzione e la formazione iniziale*

Le politiche dell'istruzione e della formazione stanno progressivamente superando antiche contrapposizioni. Esse infatti tendono a conciliare una maggiore capacità dell'offerta di rispondere ai fabbisogni professionali che emergono dai cambiamenti degli assetti produttivi, organizzativi, tecnologici del mondo del lavoro con lo sviluppo del capitale umano come fattore di per sé essenziale per la crescita economica e per la qualità della partecipazione alla cittadinanza attiva.

Anche il panorama normativo relativo al secondo ciclo si sta evolvendo in tal direzione, cercando sempre più forme di integrazione tra il sistema scolastico e il sistema della formazione professionale iniziale finalizzati ad assicurare una diversificazione dell'offerta formativa coerente con la pluralità delle aspettative, dei bisogni formativi, degli stili cognitivi degli utenti e capace, anche per questa via, di arginare la dispersione e gli abbandoni nella fascia d'età 14-16 anni.

Sul tema dell'obbligo di istruzione sono stati realizzati diversi passaggi normativi. Dal 1999 ad oggi, dall'obbligo scolastico (L. 9/1999) e formativo (L. 144/1999), si è passati all'attuale diritto/dovere all'istruzione e formazione (L. 53/2003) per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18esimo anno di età. La legge 296/2006 ha poi introdotto, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, l'obbligo di istruzione decennale, assolto il quale si prosegue nel diritto-dovere all'istruzione e formazione<sup>21</sup>. In seguito, il D.lvo 226/05 e la legge 133/2008 hanno portato a termine un processo che ha reso ordinamentali i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale (IeFP), avviati con

<sup>21</sup> Sancito dall'art. 13 della legge 40/2007 il quale chiarisce che: «Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale».

l'Accordo Stato-Regioni del 19 giugno 2003 ed individuati come uno dei canali in cui assolvere sperimentalmente l'obbligo di istruzione.

Tali percorsi hanno avuto anche l'effetto di sostenere il processo di costruzione del sistema di IeFP nel nostro Paese. Infatti, sebbene la prevista integrazione tra scuole e agenzie formative accreditate si sia realizzata, in base alle scelte compiute in ambito regionale, con logiche e modalità organizzative spesso assai diverse, l'esperienza è stata fin dall'inizio connotata dal riferimento a un quadro definito e condiviso di qualifiche in uscita e dall'esigenza di realizzare un equilibrio tra competenze di base e competenze tecnico-operative.

In questa direzione si sono mosse le Linee guida del Ministero dell'Istruzione e della Conferenza delle Regioni per l'attuazione dell'obbligo presso le scuole e le agenzie formative, che hanno fornito indicazioni comuni per sostenere le modalità di apprendimento delle competenze chiave per il biennio, valide per tutti i tipi di struttura formativa. Ha segnato un passo importante nella stessa direzione anche il decreto interministeriale del 29 novembre 2007 che ha definito i criteri di qualità a cui devono rispondere le agenzie formative in cui si realizzano i percorsi triennali.

Una serie di documenti approvati in sede di Conferenza unificata hanno introdotto, successivamente all'Accordo del giugno 2003, importanti novità quali la definizione di standard formativi minimi per i percorsi triennali (di base e tecnico-professionali)<sup>22</sup>, di dispositivi di certificazione nazionali finali e intermedi e di riconoscimento dei crediti per favorire i passaggi tra i sistemi dell'istruzione e della formazione iniziale<sup>23</sup>.

Il filo rosso dei cambiamenti fin qui considerati sembra dunque quello di prevenire l'abbandono, da parte dei giovani, dei percorsi educativi prima di conseguire un titolo o una qualifica, attraverso la differenziazione dell'offerta formativa; allo stesso tempo di garantire l'acquisizione di competenze e contenuti comuni ai percorsi che favoriscano l'ulteriore

<sup>22</sup> Accordo Stato-Regioni del 15 gennaio 2004, *Standard formativi minimi relativi alle competenze di base*; Accordo Stato-Regioni del 5 ottobre 2006, *Definizione degli standard formativi minimi relativi alle competenze tecnico-professionali*, implementate a 19 figure con l'Accordo del 5 febbraio 2009, *Definizione delle condizioni e delle fasi alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di Istruzione e Formazione professionale*, recepito dal Decreto 29 maggio 2009, *Recepimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 5 febbraio 2009, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di istruzione e formazione professionale*, G.U.R.L., 140 del 19 giugno 2009.

<sup>23</sup> Accordo Stato-Regioni del 28 ottobre 2004, *Certificazione finale ed intermedia e riconoscimento dei crediti formativi*.

formazione per tutti, cercando di limitare l'ineguaglianza di opportunità che in Italia è ancora presente, come dimostrato da numerose ricerche<sup>24</sup> e dalla letteratura sul tema.

Tra le novità normative di questo ultimo anno, le più rilevanti riguardano l'istruzione secondaria superiore. Il "riordino" dell'istruzione tecnica, dell'istruzione professionale, dei licei - tramite schemi di regolamento il cui *iter* legislativo deve essere ancora completato - risponde ad una pluralità di finalità, alcune maturate da molto tempo, altre evidenziatesi più di recente. Tra le prime, l'istituzione di nuovi licei - il linguistico moderno e il musicale-coreutico - che effettivamente mancavano nel menù dell'istruzione secondaria superiore e la ridefinizione in licei delle scienze umane, con la possibile opzione della sezione economico-sociale degli ex istituti magistrali.

Il riordino ha anche comportato l'azzeramento dell'enorme proliferazione di indirizzi sperimentali, progetti assistiti, sperimentazioni, promossi nei lunghi anni di attesa di una riforma complessiva dell'istruzione secondaria di II grado, con cui si è cercato di modernizzare i *curricula*, di rispondere all'evoluzione delle professionalità di determinati settori produttivi e dei servizi e anche, in qualche caso, semplicemente di salvaguardare indirizzi e istituti scolastici caratterizzati da *trend* negativi di iscrizioni. Una realtà fatta di oltre 900 declinazioni sperimentali, in continua crescita anno dopo anno, in cui si annoverano anche esperienze di qualità, costruite in rapporto con il mondo del lavoro e delle professioni, ben strutturate e con buoni risultati, ma che hanno reso poco trasparenti l'offerta e i titoli finali, complicando da un lato l'orientamento degli studenti e delle famiglie, dall'altro la lettura, da parte del sistema delle imprese, dei diversi diplomi e delle competenze effettivamente acquisite dai giovani.

Il quadro che emerge dagli schemi di regolamento risulta semplificato rispetto al passato.

Dei 6 licei, il classico e il linguistico sono mono-indirizzo; il liceo delle scienze umane e lo scientifico prevedono ciascuno una sola opzione aggiuntiva: l'economico-sociale il primo e scientifico-tecnologico il secondo; il liceo artistico, in cui confluisce parte dell'istruzione professionale artigiana, prevede tre indirizzi: delle arti figurative; architettura, *design* e ambiente; audiovisivo, multimedia, scenografia; infine, il liceo musicale e coreutico prevede due sezioni: quella musicale e quella coreutica.

---

<sup>24</sup> ISFOL, *La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. I risultati dell'indagine ISFOL*, Roma, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo). La pubblicazione è disponibile *on line* nel Catalogo ISFOL ([www.isfol.it/documentazione/index.scm](http://www.isfol.it/documentazione/index.scm)).

Nell'istruzione tecnica, si passa da 10 settori con 39 indirizzi ai due attuali macrosettori: l'economico, con due indirizzi e il tecnologico, con nove indirizzi.

Nell'istruzione professionale, si passa da 5 settori con 27 indirizzi a due macrosettori: dei servizi, con cinque indirizzi; l'altro, monoindirizzo, della produzione artigianale e industriale.

Si prevede quindi un riordino radicale, anche se l'introduzione nei *curricula* di nuove quote di flessibilità che si aggiungono a quella, pari al 20% dell'orario, già attribuita all'autonomia scolastica, offre la possibilità di ulteriori articolazioni.

Quanto all'articolazione interna della quinquennalità dei percorsi, per i licei e gli istituti tecnici sono previsti due bienni più il V anno con l'esame di Stato, mentre gli istituti professionali si strutturano in due bienni - di cui il secondo formato da 1 anno più 1 - e il V anno. Una specificità finalizzata ai possibili rapporti con l'istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni.

Innovazioni importanti ci sono anche, da un lato, nella strutturazione e fisionomia dei *curricula*, dall'altro, sul terreno del governo e della gestione degli istituti. Se in tutti e tre i comparti si prevedono riduzioni significative degli orari settimanali, i nuovi *curricula* si caratterizzano, in particolare in quello tecnico e professionale, per una forte accentuazione della didattica laboratoriale e in contesti operativi nonché per l'attribuzione all'autonomia scolastica di quote consistenti di flessibilità. Vengono inoltre introdotte alcune novità di natura organizzativa finalizzate a migliorare l'efficienza del lavoro del corpo professionale (Dipartimenti), a supportare la progettazione formativa assicurando anche il contributo di esperti esterni (Comitati tecnico-scientifici), a garantire l'efficienza e la sicurezza dei laboratori (Uffici tecnici).

I modi e i tempi di attuazione del riordino dell'istruzione secondaria superiore dovrebbero decorrere dal 2010-2011, scadenza assai ravvicinata che porterà le scuole a doversi misurare con nuovi modelli organizzativi, con la revisione dei *curricula*, la riorganizzazione delle attività di orientamento degli allievi e l'acquisizione di nuove metodologie didattiche.

Le implicazioni del riordino appaiono significative e, per certi versi, problematiche. Infatti, nei regolamenti dell'istruzione tecnica e dell'istruzione professionale trova attuazione l'art. 13 della legge 40/2007 che pone le basi di una ristrutturazione dell'intero comparto. Da un lato l'istruzione professionale si connota come istruzione statale finalizzata all'acquisizione di diplomi quinquennali, con ciò perdendo il ciclo triennale di qualificazione professionale, dall'altro il riordino di un'istruzione tecnica che trova un suo possibile sviluppo in istituti tecnici superiori (ITS) come percorso di livello post secondario non accademico si presenta come lo strumento di rilancio di una formazione tecnica e tecnologica basata su forti e

approfonditi presupposti scientifici e culturali. Decisioni del legislatore contrassegnate dall'intenzione di ridefinire l'identità stessa di un'istruzione tecnica che negli ultimi anni ha subito pesanti contrazioni delle iscrizioni a fronte di uno sviluppo continuo dei licei, in particolare scientifici; e che, secondo le associazioni di impresa, forma un numero di diplomati insufficiente - tenuto conto che la metà circa prosegue nei percorsi universitari - rispetto alla domanda del mercato del lavoro. Non a caso nei regolamenti si ridefinisce l'identità degli istituti tecnici e degli istituti professionali. Si tratta infatti di precisare non solo le specificità del comparto tecnico e professionale rispetto a quello liceale, ma anche degli istituti tecnici rispetto agli istituti professionali.

Si vedrà in seguito, quando i regolamenti diventeranno effettivamente attuativi, se i risultati cui si è approdati - un'istruzione tecnica «connotata da una solida base culturale a carattere scientifico e tecnologico, costruita attraverso lo studio, l'approfondimento, l'applicazione di linguaggi e metodologie di carattere generale e specifico»<sup>25</sup>; un'istruzione professionale caratterizzata da «solide basi di istruzione generale e tecnico-professionale, che consenta di sviluppare, in una dimensione operativa, i saperi e le competenze necessarie per rispondere alle esigenze formative del settore specifico di riferimento»<sup>26</sup> - saranno effettivamente convincenti, e se le scelte compiute in merito alla fisionomia dei *curricula* saranno coerenti con le premesse.

È intanto prevedibile un impatto problematico della perdita da parte degli istituti professionali del ciclo triennale che ha finora portato alla qualifica professionale; ciò in considerazione delle caratteristiche prevalenti della loro utenza che ha riscontrato in tale offerta di istruzione l'opportunità per proseguire gli studi in un percorso breve e spendibile.

Il riordino si intreccia peraltro con altri provvedimenti in discussione quali ad esempio la revisione di forme di governo e di gestione delle istituzioni scolastiche evidentemente incoerenti con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il reclutamento e la formazione iniziale dei docenti (sui quali si interverrà con un decreto *ad hoc*)<sup>27</sup>, questioni che dovranno pure essere considerate con attenzione nell'ambito del disegno di riordino scolastico.

<sup>25</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*, maggio 2009.

<sup>26</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*, maggio 2009.

<sup>27</sup> Schema di decreto (bozza 20 maggio 2009, in corso di modifiche) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, recante regolamento concernente *Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale del personale docente del sistema educativo di istruzione e formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 416, del-la legge 24 dicembre 2007, n. 244*.

È da tenere in conto, dunque, che con i nuovi regolamenti dei licei, degli istituti tecnici, degli istituti professionali ci si attende la ridefinizione complessiva dell'intero secondo ciclo di istruzione, in modo da assicurarne una fisionomia effettivamente sistemica che contempra la coerenza dei *curricula* in tutti e tre i comparti con l'acquisizione delle competenze chiave per l'obbligo di istruzione; lo sviluppo della formazione scientifica; la modernizzazione della formazione culturale dei licei attraverso l'integrazione nei *curricula* di componenti essenziali quali le scienze sociali, l'informatica e la valorizzazione delle attività di laboratorio; l'approccio didattico basato sull'apprendimento per competenze, aspetti questi rilevati anche dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

Questo nuovo quadro, inoltre, dovrà tenere conto dell'esigenza di sviluppare una reciproca complementarità tra i percorsi degli istituti professionali e quelli triennali di istruzione e formazione che, tra l'altro, in alcune regioni si prolungano nei quarti anni<sup>28</sup>. I dati rimandano alla necessità che i due tipi di percorsi coesistano, almeno al momento, in quanto rispondenti a bisogni differenziati dei giovani, anche alla luce del fatto che il biennio degli istituti professionali presenta una quota rilevante di dispersione scolastica e che ai percorsi triennali si iscrivono almeno per i due terzi allievi che hanno frequentato con insuccesso uno o due anni presso gli istituti professionali<sup>29</sup>.

L'offerta degli istituti professionali e delle agenzie formative dovrà in ogni caso raccordarsi, visto che lo stesso schema di Regolamento<sup>30</sup> attribuisce agli istituti professionali la possibilità di rilasciare qualifiche (al terzo anno) e diplomi (al quarto) in regime di sussidiarietà sulla base di specifici accordi stipulati dal MIUR e le singole regioni. In questa prospettiva si colloca il recente accordo stipulato dal MIUR con la Regione Lombardia<sup>31</sup> che sarà operativo già dal prossimo anno scolastico.

Al momento non è possibile prevedere se la logica sottesa a tale accordo sarà assunta anche in altre realtà regionali, in considerazione sia del possibile scoraggiamento al proseguimento degli studi nei percorsi quinquennalizzati di parte almeno dell'utenza tradizionale degli istituti

---

<sup>28</sup> È il caso delle Province autonome di Trento e Bolzano (dal 2003/2004), della Lombardia e della Sicilia (dal 2005/2006). Il IV anno si è realizzato nei percorsi triennali a titolarità delle agenzie formative accreditate.

<sup>29</sup> Cfr. ISFOL, *La domanda di formazione*, cit., p. 107.

<sup>30</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 2, comma 3.*

<sup>31</sup> Intesa sottoscritta tra il MIUR e la Regione Lombardia del 16 marzo 2009 avente per oggetto la sperimentazione di un modello organizzativo di *Offerta Unitaria Regionale di Istruzione e Formazione Professionale*.

professionali sia delle oggettive difficoltà organizzative e finanziarie che annualmente devono affrontare le regioni per erogare l'offerta dei percorsi triennali.

È tuttavia lecito ipotizzare, almeno come scenario a breve termine, un possibile aumento di iscrizioni ai percorsi triennali realizzati dalle agenzie formative accreditate; d'altro canto, insufficienti risorse finanziarie potrebbero, già nel breve periodo poiché non è più possibile ricorrere all'utilizzo del Fse per tale filiera, non consentire alle regioni di programmare e organizzare un'offerta formativa di percorsi triennali adeguata alla nuova domanda, con il rischio di "scolasticizzare" eccessivamente l'offerta che, una volta spostata verso le scuole, verrebbe coperta, almeno per il biennio dell'obbligo, dalle risorse del Ministero dell'Istruzione, lasciando eventualmente agli enti l'erogazione del III anno.

Dovrà comunque essere ricercato un equilibrio tra l'esperienza dei percorsi triennali ed eventuali nuovi modelli di integrazione tra istruzione e formazione professionale, valorizzando risorse, esperienze e saperi accumulati in questi anni dalle scuole ma anche dalle agenzie formative che hanno lavorato con "l'obiettivo qualità".

## ***2.2 L'Istruzione e formazione tecnica superiore***

Le scelte di potenziamento della filiera lunga della formazione tecnica - avviate con l'istituzione degli IFTS alla fine degli anni novanta - rispondono in primo luogo all'esigenza di rilanciare la cultura tecnica e tecnologica come fattore determinante dello sviluppo e come strumento di superamento di alcune contraddizioni nel rapporto tra domanda e offerta che connotano il nostro mercato del lavoro.

La necessità di potenziare la formazione tecnica e tecnologica va di pari passo con l'obiettivo di facilitare il trasferimento di competenze dai luoghi della ricerca pubblica e privata ai luoghi della produzione e dei servizi. Obiettivo cruciale in un sistema produttivo caratterizzato da una fortissima presenza di piccole e piccolissime imprese che, dovendo misurarsi con la dimensione globale dei mercati, hanno bisogno di un livello di innovazione tecnologica difficile da realizzare se non in un contesto sistemico in cui reti di imprese interagiscono con i mondi della ricerca e della formazione. L'attivazione di percorsi formativi post secondari e, in prospettiva, di un canale di alta formazione tecnica di tipo non accademico, richiede ovviamente il dialogo con il sistema universitario, oltre che per realizzare le opportune sinergie, anche per rendere trasparenti e riconoscibili i diversi titoli in uscita da parte del sistema delle imprese, del territorio, degli utenti.

È a partire da tali premesse e obiettivi che la contrattazione interistituzionale si è a lungo concentrata sul segmento dell'istruzione e formazione tecnica superiore.

La riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione superiore non accademica, così come delineata a seguito dell'emanazione del D.P.C.M. del 25 gennaio 2008, segna la volontà di istituire un canale alternativo a quello accademico finalizzato prioritariamente alla formazione di figure ad alta professionalità tecnica. Questa scelta vuole rispondere alla necessità di investire in competitività nell'ottica del confronto con i mercati internazionali.

A questa esigenza si è dapprima risposto mediante l'istituzione degli IFTS, successivamente con l'introduzione dei Poli formativi per l'IFTS e recentemente con la riorganizzazione dell'intero sistema di formazione tecnica superiore.

Infatti, il D.P.C.M. recante *Linee guida* per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (25 gennaio 2008, pubblicato in G.U. l'11 aprile 2008), presenta due canali di istruzione e formazione tecnica superiore:

- gli Istituti tecnici superiori (ITS);
- i percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore, riproposti in una veste rinnovata.

Di fatto, nell'arco di un decennio, si passa dall'esigenza di coprire un tassello della formazione post secondaria non accademica (già presente in altri paesi europei) alla scelta di predisporre un duplice canale di formazione tecnica superiore.

La portata e l'impatto di tale scelta è ancora difficile da misurare in termini di reale attrattività e riconoscibilità nel quadro delle qualificazioni italiane sia per la brevità dell'intervallo di tempo trascorso, sia per l'incompletezza dei processi in quanto il sistema deve dotarsi di una serie di strumenti operativi, atti di indirizzo e linee guida. Si tratta di ripensare il modello proprio a partire dalla natura autonoma degli organismi che si intende istituire *ex novo* (o trasformare a seguito di sperimentazioni dei Poli formativi); l'orientamento è quello di condividere indicazioni e linee di indirizzo che possano applicarsi e declinarsi a livello locale per garantire un equilibrio territoriale e assicurare la sostenibilità della proposta anche in relazione alle prospettive di breve e medio periodo, sostenendo l'integrazione dei soggetti e delle risorse.

Rispetto agli standard formativi comuni, entrambi i percorsi devono essere articolati in semestri al cui interno si alternano ore di attività teorica, esercitazioni pratiche e attività laboratoriali con *curricula* organizzati per competenze. Lo *stage*, così come già indicato per i primi IFTS, è obbligatorio e interessa una quota percentuale consistente del monte ore. Lo

*staff* docente, infine, dovrà essere composto almeno per il 50% da professionisti impegnati nelle aree di riferimento. La conduzione scientifica è affidata a un comitato scientifico al cui interno sono rappresentati i versanti che contribuiscono all'erogazione dell'offerta.

Secondo quanto contenuto del D.P.C.M., le attività di programmazione regionale e ciascuna tipologia di intervento (ITS e IFTS) dovranno essere comprese e descritte nei piani territoriali che ciascuna amministrazione titolare della materia è chiamata a predisporre. Anche l'istituzione degli Istituti tecnici superiori è vincolata alla stesura del piano territoriale<sup>32</sup>: questi infatti non potranno essere istituiti in alcun modo dal livello di governo centrale, ma dovranno essere previsti all'interno dei piani territoriali adottati ogni triennio dalle Regioni.

Rispetto ai tratti peculiari di ciascuna filiera del sistema di formazione superiore, gli ITS si distinguono per alcune caratteristiche, tra cui i settori di intervento definiti di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico in coerenza con le azioni disposte per sostenere il piano di innovazione industriale *Industria 2015*, per le quali sono già state stanziato risorse importanti a seguito di bandi nazionali per imprese interessate a produrre brevetti, innovazioni di processo e di prodotto<sup>33</sup>. Il percorso ha una durata variabile dalle 1.800 alle 2.000 ore articolate in quattro semestri. Rispetto alla biennialità degli interventi formativi, è comunque utile tenere presente che il testo dello schema di accordo da approvare in Conferenza Unificata segnala l'opportunità di prendere in considerazione le proposte avanzate da alcuni Collegi e Ordini professionali che chiedono di prevedere sin dalle prime sperimentazioni, sulla base di specifici accordi, percorsi di sei semestri ai fini dell'accesso e iscrizione ai relativi albi professionali.

Per quanto riguarda la gestione dei percorsi, le indicazioni nazionali sono state piuttosto puntuali. Giuridicamente l'ITS si configura come Fondazione di Partecipazione, deve presentare l'indicazione del settore di riferimento ed è dotato di personalità giuridica

---

<sup>32</sup> La programmazione territoriale e le diverse articolazioni del sistema di formazione superiore devono essere frutto della concertazione istituzionale con Province e del confronto con le Parti sociali. Nelle indicazioni normative, si richiedeva che i Piani territoriali contenessero anche i criteri per la selezione delle candidature per ITS e dei progetti per le azioni di adeguamento, ovvero di trasformazione dei Poli avviati in strutture identificabili come ITS.

<sup>33</sup> Le sei aree di intervento coincidono con altrettante aree tecnologiche, ovvero efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per la *made in Italy*, (sistema alimentare, casa, moda e meccanica), tecnologie innovative per i beni e attività culturali, tecnologie per l'informazione e la comunicazione. Il dibattito in merito alla possibile estensione delle aree tecnologiche prosegue a livello nazionale e prende in considerazione anche le aree tecnologiche aggiuntive di cui al disegno di legge 1195, ovvero (*Nuove tecnologie per l'ambiente e industria aerospaziale*). Alla stesura del presente *Rapporto*, il testo dello schema di accordo da destinare in Conferenza Unificata individua tra le 6 aree previste quelle prioritarie. Si tratta di 4 aree di intervento per le quali risultano già emanati da parte del Ministero dello Sviluppo Economico i bandi per la presentazione delle candidature e/o pubblicati i piani dei progetti di innovazione industriale, riguardanti efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la *made in Italy* e tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche.

autonoma sotto il controllo amministrativo del Prefetto della Provincia. Il capofila della Fondazione deve essere un istituto scolastico ad indirizzo tecnico o professionale.

Rispetto alla spendibilità e riconoscibilità dei titoli, gli ITS consentono l'acquisizione del diploma. È ancora in corso di discussione la definizione e la natura stessa della certificazione rilasciata. L'accesso al momento è consentito solo a coloro che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria superiore e per quanto riguarda l'ammissione ai percorsi, il testo da portare in sede di Conferenza Unificata propone di riservare una quota non inferiore al 30% ai giovani e agli adulti provenienti da regioni diverse rispetto a quella dove opera l'ITS e di determinare a livello nazionale gli specifici titoli di ingresso e i prerequisiti che i giovani e gli adulti interessati devono possedere per l'ammissione al percorso richiesto, anche per valorizzare l'approccio di filiera e le competenze acquisite. Gli IFTS potranno continuare ad essere realizzati da associazioni di quattro soggetti, l'accesso rimane aperto a giovani e adulti anche privi del diploma di scuola secondaria superiore.

Fermo restando che la realizzazione di ciascuna tipologia di percorso è vincolata alla costituzione di un soggetto multiattore e che dunque in ciascun caso si richiede uno sforzo congiunto significativo per definire ruoli, funzioni, responsabilità, sono soprattutto due gli elementi che distinguono i canali:

- il titolo di studio rilasciato, ovvero il diploma nel caso degli ITS e certificazione nel caso degli IFTS;
- il settore e l'area di riferimento, per gli ITS definiti in relazione alle esigenze nazionali, per gli IFTS individuati a partire dalla programmazione regionale.

Nonostante le Regioni abbiano iniziato proprio dalla stesura dei piani triennali e dalla programmazione dei corsi IFTS di 800 ore, rimangono ancora da chiarire alcune questioni fondamentali che hanno un'implicazione anche sulla natura dell'offerta. In particolare, la definizione dei livelli di uscita costituisce un fattore fondamentale sia per l'impatto che dovrà avere sui processi di selezione in entrata (con un'eventuale implicazione anche sulla linearità dei percorsi scolastici dell'istruzione tecnica del secondo ciclo), sia per l'articolazione dei contenuti e la revisione degli esiti formativi da declinare in competenze, conoscenze e abilità secondo il modello europeo. Al momento infatti non è del tutto chiara, né definita l'eventuale differenza tra IFTS e ITS (il primo percorso annuale, il secondo biennale), né la reale portata delle differenti qualificazioni anche in relazione alla classificazione ISCED 4C che continua ad essere richiamata come unico riferimento possibile. Si tratterà di verificare, quanto e come le opzioni effettuate a livello nazionale si traducano a livello locale privilegiando (e impegnando i singoli operatori) ora nell'uno, ora nell'altro percorso. Alcune Regioni infatti

hanno proceduto alla stesura dei piani territoriali triennali orientandosi nella programmazione IFTS e procrastinando la costituzione degli ITS ad una seconda fase, mentre tre Regioni hanno già comunicato al MIUR la volontà di procedere alla costituzione degli ITS nell'ottica di una più veloce messa a regime del sistema (Sardegna, Piemonte, Marche).

Ad oggi sembra si riproduca, dunque, un modello che ha già contraddistinto la messa a regime dello stesso segmento. In assenza di canali di finanziamento certi, di risorse connesse ad analisi di fattibilità condivise e a indicatori di *performance* che possano garantire anche la promozione delle eccellenze, il sistema sembra di nuovo composto dalla sommatoria di 21 realtà regionali ancora molto differenziate tra loro in cui convivranno Poli ancora funzionanti e di recente costituzione, nuovi ITS, percorsi IFTS a bando, percorsi realizzati a chiusura di progetti a titolarità nazionale.

Allo stato attuale restano ancora molti aspetti da chiarire non solo in merito alla gestione.

Tra questi risulta evidente l'assenza di una linea comune per l'identificazione dei criteri necessari alla costituzione della rete dei *provider* e l'assenza di qualsiasi indicazione relativa alle modalità e alla natura del coinvolgimento degli Enti locali e delle Parti sociali.

### **2.3 L'evoluzione normativa dell'apprendistato**

La revisione della disciplina dell'apprendistato si colloca fra i primi provvedimenti adottati dall'attuale Governo poco dopo l'insediamento e l'attenzione per lo strumento ritorna anche nei documenti successivi.

Infatti, nel Libro Verde pubblicato a luglio 2008 il Governo esprime un giudizio negativo sul sistema di formazione per l'apprendistato: «un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese»; pertanto, nel sottoporre al dibattito pubblico una riflessione sulle ragioni che hanno impedito al sistema di apprendistato di funzionare pienamente, si lancia l'ipotesi di «riscoprire la vocazione formativa dell'impresa» come alternativa possibile, «e meno costosa», al sistema pubblico.

Sulla base di tali prospettive era stata modificata la precedente disciplina dell'apprendistato professionalizzante con il decreto legge 112 del giugno 2008, poi convertito in legge 133/2008. Infatti, accanto all'abolizione della previsione di durata minima del contratto di due anni, finalizzata a promuovere un utilizzo dell'apprendistato anche per esigenze aziendali di breve durata o per quelle che spesso implicano il ricorso a contratti stagionali, l'innovazione

di più ampio respiro consisteva nella istituzione di un canale di formazione per l'apprendistato alternativo a quello regolamentato e gestito dalle Regioni e Province autonome. Nell'ambito di tale secondo canale i contratti collettivi stipulati a qualunque livello possono definire integralmente la disciplina della formazione in apprendistato.

Il provvedimento, pur lasciando piena autonomia alle parti, sembra indicare quale soggetto "ordinatore" del nuovo canale di apprendistato gli Enti bilaterali; anche in questo caso il riferimento si colloca in una strategia più ampia, che mira al potenziamento del ruolo degli Enti bilaterali quali soggetti a presidio del territorio e della buona funzionalità del mercato del lavoro locale, in grado di offrire una molteplicità di servizi a supporto delle imprese e dei lavoratori, fra cui occupano un ruolo centrale quelli di formazione accanto a quelli di sostegno al reddito.

L'attribuzione alla singola impresa della facoltà di decidere autonomamente se rivolgersi al canale della formazione regolata dalle Regioni oppure realizzare interamente all'interno la formazione aziendale all'ombra di una regolamentazione definita dalla contrattazione collettiva o dagli Enti bilaterali, è evidentemente finalizzata a produrre una situazione di concorrenzialità fra i due sistemi: quello pubblico e quello privato bilaterale. Da questa possibilità ci si attende certamente una crescita della quantità e qualità della formazione erogata agli apprendisti.

Tuttavia, almeno nel primo anno di operatività della nuova norma non si possono segnalare molti accordi in tal senso. Le parti, anche in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale sul ricorso contro la norma in questione proposto da alcune Regioni, al momento sono rimaste piuttosto ancorate al modello regionalistico visto anche che la maggior parte degli accordi collettivi sono al momento rinnovati.

L'attenzione allo strumento dell'apprendistato da parte dell'attuale Governo trova ulteriore conferma nel Libro Bianco, dove il Ministro ribadisce che «le potenzialità del nuovo apprendistato sono molte ma ancora largamente inesprese», con riferimento non solo alla tipologia del professionalizzante visto che «ancor più innovativi e fondamentali, per l'investimento in capitale umano e la produttività del lavoro, sono i contratti di apprendistato che consentono il conseguimento di un titolo di studio». E nello stesso Libro Bianco si auspica una diffusione ulteriore dell'apprendistato, come uno strumento fondamentale di apprendimento del sapere professionale dal momento che valorizza le potenzialità dell'impresa come luogo di apprendimento.

In tale senso si muove anche il Piano di Azione Italia 2020, che fa dell'integrazione tra apprendimento e lavoro lo strumento per migliorare il grado di occupabilità dei giovani.

Nel frattempo, il diffondersi della crisi economica e il prevedibile impatto sul mercato del lavoro ha spinto ad assumere provvedimenti di ampliamento delle tutele anche nei confronti degli apprendisti. Il decreto legge 185/2008, poi convertito con modifiche nella legge 2/2009, ha ampliato agli apprendisti, seppur in via sperimentale per il triennio 2009-2011, la possibilità di usufruire degli ammortizzatori in deroga. Tale possibilità, dapprima legata necessariamente alla previsione di un contributo obbligatorio da parte degli Enti bilaterali, è stata poi da questo slegata.

## ***2.4 Il riordino dell'Istruzione degli adulti***

Tra le novità dell'ultimo anno nelle politiche nazionali per l'istruzione, occorre segnalare che è in atto una profonda riforma del sistema per l'istruzione degli adulti e che è stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo schema di regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei Centri di istruzione per gli adulti ivi compresi i corsi serali<sup>34</sup>. Secondo il regolamento, i Centri territoriali permanenti (CTP) per l'educazione degli adulti e i corsi serali per il conseguimento dei titoli di studio della scuola secondaria superiore, attualmente in funzione, saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una nuova tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale e dotata di un proprio organico distinto) che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010/2011 un'offerta formativa finalizzata esclusivamente al conseguimento dei titoli di studio e di certificazioni riferite al primo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e, nell'ambito dei licei, dei soli licei artistici. L'offerta formativa sarà strutturata in percorsi di istruzione di I e II livello di apprendimento:

1. I livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione e della certificazione riguardante il conseguimento dei saperi e delle competenze relative all'obbligo di istruzione. In questo ambito vengono ricondotti anche i corsi di alfabetizzazione in lingua italiana destinati agli adulti stranieri;
2. II livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento dei diplomi di istruzione tecnica, professionale, artistica.

L'innovazione riguarda, oltre che l'offerta dei nuovi Centri, anche la tipologia degli utenti: si potranno iscrivere gli adulti, anche stranieri, che non abbiano assolto l'obbligo di istruzione o che non siano in possesso di titoli di istruzione secondaria superiore. Saranno

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art.64 comma 4 del D.L. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008.

ammessi anche coloro che abbiano compiuto il 16esimo anno di età e che non siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo dell'istruzione o che non abbiano assolto l'obbligo. Ricondurre l'offerta per gli adulti finora assicurata dalla scuola pubblica ai soli percorsi formali di istruzione può significare, oltre al sicuro azzeramento di gran parte dei corsi per il conseguimento delle competenze funzionali di carattere non formale - dedicati soprattutto all'apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica - anche una difficile collocazione nel nuovo ambito delle attività formative di rilievo sociale finora erogate dai Centri territoriali, cioè quelle dedicate all'apprendimento linguistico e socio-culturale degli adulti stranieri.

Inoltre, anche l'attribuzione ai nuovi Centri di un organico commisurato non al numero degli iscritti, ma a quello degli allievi che hanno ottenuto titoli di studio o comunque certificazioni formali, costituisce un vincolo che potrebbe rivelarsi problematico.

Nella fase di messa a regime si assisterà a una situazione molto differenziata nelle diverse realtà territoriali dal momento che, secondo le scelte della programmazione regionale, in alcune regioni continueranno ad operare CTP e corsi serali, mentre in altre saranno istituiti i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, peraltro già programmati in diverse regioni in base ai piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

## ***2.5 La formazione dei lavoratori***

L'attuale stato di crisi ha assorbito, com'era da attendersi, gran parte dell'attenzione dei soggetti coinvolti nelle determinazioni strategiche e nell'attuazione dei provvedimenti in materia di formazione dei lavoratori. La necessità di coniugare politiche passive (i sostegni al reddito) e politiche attive (le azioni di orientamento, formazione, ricollocazione) pone, almeno per il momento, in secondo piano i disegni più ampi di miglioramento e integrazione complessiva del sistema nazionale di formazione continua, o, nel migliore dei casi, induce a collocare ciò in un quadro "emergenziale". Da un punto di vista generale si può sostenere, come di fatto avviene, che sulla spinta delle necessità contingenti alcuni ostacoli e difficoltà possano essere più facilmente superate. Ciò non è da escludere a priori, ma sarà necessario attendere del tempo per formulare un bilancio compiuto.

Dal punto di vista delle strategie generali di intervento sul sistema si ricorda che nel maggio 2009 è stato presentato alla Camera dei Deputati un progetto di legge che attribuisce una

delega al Governo per l'adozione, entro 12 mesi dalla data della sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi recanti norme finalizzate a riconoscere e disciplinare il diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione<sup>35</sup>. I decreti delegati dovranno, in particolare, riordinare, estendere e armonizzare i permessi riconosciuti ai lavoratori per l'esercizio del diritto allo studio; promuovere scambi di esperienze tra istituzioni formative e luoghi di lavoro; coordinare le banche dati esistenti al fine di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; prevedere che l'erogazione di trattamenti di sostegno al reddito siano condizionati alla partecipazione a programmi formativi coerenti con le esigenze dei processi produttivi; facilitare i percorsi formativi e l'occupabilità dei lavoratori; promuovere il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e delle donne uscite dal mercato del lavoro.

Il progetto, attualmente in discussione alla Commissione lavoro della Camera dei Deputati, si accompagna ad altre due proposte di legge sull'apprendimento permanente presentate in Parlamento nel 2008 e ancora in esame: uno incentrato sul diritto dei lavoratori alla formazione e allo sviluppo professionale<sup>36</sup>, l'altro sulla costruzione di un sistema per l'apprendimento permanente che riconosce a tutti i soggetti adulti, occupati e non occupati, il diritto di accedere a percorsi formali e non formali di istruzione, formazione, sviluppo culturale per l'occupabilità e per la cittadinanza attiva<sup>37</sup>.

Sul versante sindacale la CGIL ha avviato, a partire da settembre 2009, una raccolta di firme per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare *Diritto all'apprendimento permanente* che ha come obiettivo quello di attuare un piano triennale straordinario per raddoppiare il numero degli adulti che partecipano ad attività formative.

In effetti, la bassa incidenza degli investimenti pubblici e privati in formazione resi finora disponibili per gli occupati ha prodotto una situazione di debolezza strutturale del nostro Paese in questo settore: se da una parte, nel 2005 solo il 32% delle imprese italiane aveva offerto corsi di formazione per i propri dipendenti, contro una media europea pari al 60% (terza rilevazione CVTS di EUROSTAT<sup>38</sup>, realizzata in Italia da ISTAT e ISFOL), dall'altra

---

<sup>35</sup> *Delega al Governo per il riconoscimento e la disciplina del diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione*, presentata il 6 maggio 2009.

<sup>36</sup> *Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale*, presentato il 20 maggio 2008. Il disegno di legge non è orientato a costruire un quadro di riferimento sistemico per tutte le tipologie di attività formative riconducibili alla nozione di *Lifelong Learning* e circoscrive la formazione professionale rivolta agli occupati solo all'interno dei confini di quella promossa e regolata dalle Regioni tramite gli enti di formazione accreditati.

<sup>37</sup> *Norme in materia di apprendimento permanente*, presentato il 4 novembre 2008, recupera l'approccio sistemico dello schema di disegno di legge varato dal Consiglio dei Ministri nella scorsa legislatura.

<sup>38</sup> Istituto Nazionale di Statistica, *Rilevazione sulla formazione del personale nelle imprese. Anno 2005*, terza edizione del CVTS3. Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 2008*; ISFOL -MLPS, *Rapporto 2008 sulla formazione continua in Italia*; si veda anche il sito ([www.ricercheformazione.it](http://www.ricercheformazione.it)).

la partecipazione della popolazione dei 25-64enni a corsi di studio o di formazione rilevata da ISTAT (Indagine forze di lavoro) ha raggiunto nel 2008 appena il 6,3%. Quest'ultimo indicatore assume un certo rilievo, essendo utilizzato nella comparazione europea per misurare la partecipazione nei vari paesi degli adulti ad attività di *Lifelong Learning*. Va detto che l'indicatore mostra un lieve incremento rispetto agli anni precedenti (era pari al 6,1% nel 2006 e al 6,2% nel 2007), ed è quindi indicativo di una tendenza alla crescita confermata anche dall'indagine ISFOL Indaco-Lavoratori. Tuttavia, il tasso di crescita della partecipazione formativa da parte degli occupati è ancora largamente insufficiente rispetto agli obiettivi ambiziosi decisi a Lisbona e il *gap* rimane considerevole rispetto al valore di *benchmark* del 12,5%, obiettivo che occorrerebbe raggiungere entro il 2010.

Uno scollamento così ampio dei risultati degli indicatori rispetto agli obiettivi fissati a Lisbona all'inizio del decennio richiederebbe, in effetti, un impegno straordinario e congiunto nel definire un piano di investimenti massiccio e coerente a livello territoriale e settoriale, per realizzare il quale sarebbe però necessaria una forte coesione politica e sociale e la condivisione di finalità e obiettivi fra gli attori e le parti interessate. Si tratterebbe, inoltre, di invertire un ciclo molto negativo che vede il nostro Paese occupare le ultime posizioni nelle graduatorie internazionali (CVTS- *Continuing Vocational Training Survey*, AES - *Adult Education Survey*, LFS - *Labour Force Survey*).

Concretamente le attività rilevanti dell'ultimo anno consistono essenzialmente in un insieme di misure, finalizzate ad intervenire sugli effetti determinati dalla crisi sull'occupazione. Come noto, per contrastare la perdita di posti di lavoro e salvaguardare il capitale umano favorendo in caso di licenziamento la sua ricollocazione, sono stati adottati dei provvedimenti a diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale.

Sul versante comunitario l'Unione europea ha deciso di assicurare nel biennio 2009-2010 la disponibilità di circa 19 miliardi di euro dei finanziamenti programmati dal Fondo sociale europeo per il mantenimento del posto di lavoro o per trovare una nuova occupazione tramite programmi di riqualificazione professionale, promuovendo l'imprenditorialità e migliorando i servizi di collocamento. Il filo conduttore è rappresentato appunto dalla formazione, indirizzata prevalentemente ai giovani a rischio disoccupazione, ai disoccupati (con l'obiettivo di evitare che lo stato di disoccupazione si protragga a lungo e, soprattutto, che la condizione di inattività pregiudichi le competenze acquisite in precedenza), ai lavoratori svantaggiati, ma anche alle imprese disposte a formare al loro interno le professionalità

necessarie allo svolgimento dell'attività. Tutte le misure previste nella manovra comunitaria, oltre ad essere complementari alle altre iniziative promosse dall'Unione con l'intento di contrastare la crisi, sono state concepite in maniera sinergica rispetto alle strategie a lungo termine di riforma del mercato del lavoro.

Si deve, a questo proposito, ricordare come la posizione oggettivamente più difficile del nostro Paese rispetto alle altre grandi economie europee richiede non solo una forte sinergia fra le politiche di contrasto alla crisi e le altre strategie a lungo termine ma anche il rafforzamento di tali strategie, al fine di raggiungere obiettivi di sviluppo che consentano in tempi rapidi il riallineamento con l'Europa.

Sul versante nazionale, l'art. 19 del decreto legge 185/2008 (cosiddetto *anticrisi*, convertito con la legge 2/2009 e modificato dalla legge 33/2009) ha ampliato il sistema degli ammortizzatori in deroga, prevedendo l'erogazione di un insieme integrato di misure di politica attiva e passiva per sostenere l'occupabilità e l'occupazione dei lavoratori in esubero.

Nell'Accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 si specificano le tipologie delle misure di politica attiva: gli interventi sono previsti a favore dei lavoratori con tipologia contrattuale di tipo standard e a tempo determinato, beneficiari di trattamenti sostitutivi del reddito; lavoratori in mobilità; lavoratori somministrati; apprendisti. Durante il periodo di sospensione i lavoratori sono impegnati in percorsi di riqualificazione/aggiornamento delle competenze in linea con i fabbisogni professionali del contesto aziendale di provenienza, mentre per i lavoratori espulsi le attività formative sono orientate ad individuare percorsi per la riallocazione professionale. All'interno dell'Accordo è stata prevista anche la modifica della precedente ripartizione dei fondi FAS (Fondi Aree Sottoutilizzate) concernente il finanziamento delle misure di sostegno al reddito e delle competenze del capitale umano. In quella sede le parti hanno fatto convergere le politiche anticrisi statali con quelle regionali, decidendo di destinare un contributo nazionale (pari a 5.350 milioni di euro) prevalentemente agli interventi per il sostegno al reddito, mentre il contributo da parte delle Regioni e delle Province autonome (pari a 2.202,9 milioni di euro)<sup>39</sup> è destinato alle azioni combinate di politica attiva, in particolare gli interventi formativi. Già in precedenza, con il decreto "anticrisi", il Governo aveva deciso di dirottare una parte delle risorse FAS verso il Fondo per l'occupazione e la formazione, stabilendo (art. 18 comma 2) che le risorse assegnate fossero destinate all'implementazione di attività formative, realizzate in seguito a convenzioni sottoscritte con università e scuole pubbliche.

<sup>39</sup> Il Governo integra le risorse messe a disposizione dalle Regioni per un importo complessivo pari a 447,1 milioni di euro provenienti dalle risorse nazionali.

Con il decreto interministeriale del 18 maggio 2009, emanato dal Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia, è stata data attuazione all'art. 19 del D.L. 185/2008. Il decreto indica, oltre all'ammontare e alla ripartizione delle risorse finanziarie, i criteri per l'applicazione delle misure anticrisi, definendo, tra l'altro, le linee guida per l'intervento integrativo degli Enti bilaterali. Queste ultime stabiliscono che i trattamenti di sostegno del reddito di cui all'art. 19, comma 1, del D.L. 185/2008, possono essere concessi in presenza di un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% della indennità stessa a carico degli Enti bilaterali, ovvero, per l'anno 2009, a carico dei Fondi interprofessionali<sup>40</sup>. Nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo, i lavoratori accedono direttamente agli ammortizzatori in deroga.

Da ultimo il D.L. 78/2009 *Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali* prevede una sorta di "pacchetto del welfare" contenente una serie di incentivi inerenti il lavoro, che vanno dal rientro anticipato in azienda previsto per i lavoratori cassaintegrati, al *bonus* per incentivare i beneficiari di assegni per il sostegno al reddito ad intraprendere attività autonome. Tra le previsioni della manovra, anche la scelta di colmare il periodo di inattività con percorsi di formazione professionale finalizzati a conservare ed a valorizzare il capitale umano rimasto senza lavoro in seguito a crisi aziendale. Seppure in via sperimentale, infatti, nel biennio 2009-2010 i lavoratori in cassa integrazione guadagni potranno essere impiegati dall'impresa di appartenenza in progetti di formazione o riqualificazione e/o in attività produttive connesse all'apprendimento: partecipando a queste attività i lavoratori percepiranno, a titolo retributivo, la differenza tra il trattamento economico previsto dalla cassa integrazione e la retribuzione<sup>41</sup>. Lo stesso articolo

---

<sup>40</sup> L'art. 9 del decreto interministeriale *Linee guida per il concorso integrativo degli Enti bilaterali* stabilisce che per realizzare tale finalità l'INPS è chiamato a stipulare, con gli Enti bilaterali settoriali o territoriali ovvero con i Fondi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 276/2003, e successive modifiche, e di cui all'art. 118 della legge 388/2000, e successive modifiche, apposite convenzioni in cui sono stabilite una serie di modalità operative tra cui quelle per la segnalazione dei nominativi dei lavoratori che ricevono la quota integrativa a carico dell'Ente bilaterale e relative alla durata dell'intervento, ma anche i criteri indicativi per il progressivo utilizzo delle risorse impegnate rispetto all'ammontare delle risorse disponibili. Negli Accordi interconfederali e nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è stabilita la dotazione minima, per ogni lavoratore e per ogni settore o categoria produttiva, della contribuzione a carico di imprese e di lavoratori per far fronte alla quota integrativa di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legge. Queste previsioni a valenza nazionale sono valide per quei territori in cui non si sia già provveduto a determinare le risorse con specifica contrattazione collettiva. Gli accordi devono prevedere che la destinazione delle risorse sia prioritariamente orientata alla tutela delle sospensioni, non escludendo la possibilità di predisporre altre forme di tutela del reddito anche per lavoratori disoccupati.

<sup>41</sup> L'ammontare del trattamento economico di cui si dà conto è a carico dei datori di lavoro.

prevede incentivi a favore delle imprese promotrici di progetti di formazione indirizzati ai dipendenti in cassa integrazione<sup>42</sup>.

Sono incentrate sulla formazione dei lavoratori anche le misure anticrisi varate dalle Regioni che, nella maggior parte dei casi, hanno veicolato le loro strategie lungo due direttrici: la formazione dei lavoratori e gli incentivi alle imprese<sup>43</sup>.

Se in una logica di breve periodo le disposizioni legislative attivate imprimono un cambio di “destinazione d’uso” alla formazione continua, intesa non solo come strumento delle imprese - e delle Parti sociali - per aggiornare e sviluppare le competenze professionali del proprio personale assicurando per questa via la competitività aziendale e l’occupabilità, ma anche come strumento di intervento integrativo del sistema degli ammortizzatori sociali, l’intervento congiunturale potrebbe prefigurare per il futuro mutamenti di fondo e di carattere strutturale.

L’impianto normativo introdotto per fronteggiare la fase economica recessiva può rappresentare infatti l’esempio di un *mix* di politiche in cui la formazione ha un ruolo centrale anche rispetto alla tutela ed alla protezione del lavoratore.

L’inserimento della formazione nel *mix* di politiche attive/passive può quindi favorire la nascita di un modello innovativo di *policy*, complementare a quello affermatasi negli ultimi quindici anni, caratterizzato dal sostegno dei piani formativi aziendali e della domanda individuale di formazione continua e permanente.

Tuttavia, è bene ricordare che la debolezza dello *stock* di capitale umano generale e la progressiva diminuzione dei rendimenti dell’investimento in istruzione non sono stati finora compensati dalla ampiezza della diffusione e dall’incremento dei rendimenti della formazione professionale, nello stimolare la produttività e la competitività delle imprese e nel favorire la stabilità dell’impiego e le prospettive di reddito dei lavoratori. Infatti, i processi formativi sovvenzionati da risorse pubbliche non sono ancora riusciti a catalizzare l’interesse dei datori di lavoro nel considerare l’investimento formativo una funzione vitale per l’azienda, e ad invertire il ciclo negativo del sottoinvestimento privato in formazione da parte delle imprese.

---

<sup>42</sup> L’art. 1 del decreto legge 78/2009 prevede, inoltre, una serie di incentivi a favore dei lavoratori disposti ad avviare una propria attività. Nello specifico il lavoratore cassa integrato avrà diritto, in questo caso, al trattamento di integrazione salariale straordinaria per un numero di mensilità pari a quelle deliberate, ma non ancora percepite. Per contro il lavoratore ammesso al beneficio, prima di riscuotere il trattamento economico, dovrà dimettersi dall’impresa che lo ha messo in cassa integrazione.

<sup>43</sup> Le risorse investite per l’attuazione delle misure anticrisi sono a valere sulla legge 236/2003 e sui fondi comunitari della programmazione 2007-2013 e in alcuni casi sulla programmazione 2000-2006, in particolare FSE. Come previsto dalla legge 2/2009 e ratificato con decreto interministeriale 46441 del 19 maggio 2009, le risorse della legge 236/1993 delle annualità 2009 e 2010 sono messe a disposizione per gli «strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione del lavoro o disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga». L’ultimo decreto di ripartizione delle risorse risale al maggio 2007.

Inoltre, se è vero che il livello di istruzione è uno dei fattori più rilevanti per spiegare la probabilità di un lavoratore di partecipare alle opportunità formative offerte dai datori di lavoro, il basso livello medio di istruzione nella forza lavoro può rappresentare un ostacolo all'affermarsi della complementarità tra capitale umano generale e capitale umano specifico in azienda.

Per tali motivi, è necessario rafforzare l'investimento delle imprese in formazione attraverso adeguate politiche di sostegno e di incentivazione non solo di tipo economico e/o fiscale ma anche di tipo organizzativo, sviluppando un'ampia offerta pubblica di servizi consulenziali di supporto alle scelte aziendali e individuali, come già realizzato da anni in diversi paesi europei (Danimarca, Belgio, Svezia, Francia ma anche Regno Unito e Spagna).

Probabilmente l'aspetto di maggiore criticità riguarda la partecipazione finanziaria degli Enti bilaterali e dei Fondi paritetici interprofessionali per quanto riguarda in modo particolare il sostegno al reddito. Per quanto attiene ai Fondi, la normativa allarga il ventaglio delle loro possibilità operative («anche in deroga alle norme vigenti»), ma non pone obblighi cogenti (se non in eventuale sostituzione degli Enti bilaterali). Ad oggi, alcuni Fondi sembra abbiano raccolto l'invito, coinvolgendo nelle attività formative da loro finanziate anche lavoratori disoccupati, oppure coprendo per intero il costo dei piani formativi. Non sono invece intervenuti direttamente sul sostegno al reddito. D'altro canto, la relativa rarefazione e differenziazione degli Enti bilaterali (non in tutti i settori sono presenti e non lo sono con le stesse modalità), nonché la loro scarsa dotazione finanziaria, non fa certo presagire un loro ruolo decisivo nel sostegno del reddito dei lavoratori, siano essi espulsi o sospesi.

## Capitolo 3

### Istruzione e formazione iniziale: partecipazione e strumenti di contrasto al fenomeno dell'abbandono

#### 3.1 Il secondo ciclo

Dall'analisi del sistema italiano di istruzione e formazione si rilevano alcuni aspetti positivi e talune criticità e debolezze ancora presenti relativi alla partecipazione della popolazione italiana alle attività formative.

**Tab. III.1 - Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione.**

Indicatori	Anni			
	2000/01	2005/06	2006/07	2007/08
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (a)	86,3	92,4	92,5	93,0
Tasso di qualifica (b)	12,6	16,6	16,8	16,8
Tasso di maturità (c)	72,4	78,0	76,5	73,9
Tasso di produttività scuola secondaria superiore (d)	67,4	70,4	68,6	66,6
Tasso di partecipazione alla f.p. iniziale (e)	3,9	3,3	4,3	n.d
Tasso di partecipazione alla f.p. post secondaria (f)	1,4	1,0	1,4	n.d
Forza lavoro in possesso di almeno un titolo ISCED 3	52,0	59,2	60,0	61,0

(a) *Frequentanti in totale in rapporto alla popolazione di giovani 14-18enni. Tale indicatore ha un valore diverso rispetto ai tassi di scolarità calcolati per le singole età, poiché nel numero degli iscritti sono compresi anche 19-20enni in ritardo e ancora iscritti nella scuola secondaria di II grado.*

(b) *Percentuale di qualificati degli Istituti professionali di Stato in rapporto alla media della popolazione 16-17enne*

(c) *Numero di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne*

(d) *Numero di maturi - interni - in rapporto al numero degli iscritti al 1°anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima*

(e) *Iscritti in complesso ai corsi di primo livello sul totale dei giovani 14-18enni*

(f) *Iscritti in complesso ai corsi di secondo livello e IFTS sul totale dei giovani 19-24enni*

*Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Ministero della Pubblica Istruzione ed Amministrazioni di Regioni e Province Autonome*

Un dato consolidato è quello relativo al tasso di passaggio dalla scuola media inferiore alla scuola secondaria superiore, che oramai da diversi anni ha superato il 100%<sup>44</sup>, mostrando una tendenza dei giovani italiani a continuare gli studi nel sistema scolastico o in altri percorsi

<sup>44</sup> Ciò può essere dovuto sia all'inserimento di immigrati, sia al rientro nei percorsi scolastici di allievi con percorsi irregolari.

previsti dall'attuale normativa, ciò anche in considerazione del vigente obbligo di istruzione fino ai 16 anni.

Tale obbligo influenza quasi certamente anche il tasso complessivo di scolarità nella scuola secondaria di secondo grado<sup>45</sup>, vale a dire la percentuale di iscritti sul totale dei giovani di età compresa tra i 14 e i 18 anni, che nell'anno scolastico 2007/2008 si attesta al 93% (tab. III.1).

Raffrontando i dati dell'ultimo triennio con quelli dell'anno scolastico 2000/01 si osserva che si è assistito ad un aumento progressivo della percentuale di giovani presenti a scuola rispetto al numero complessivo dei coetanei. Il valore è sicuramente da considerarsi positivo nella sua globalità, sebbene analizzando la scolarità effettiva dei giovani tra i 14 e i 18 anni si evidenzia una costante diminuzione della partecipazione al sistema educativo con l'aumentare dell'età degli studenti. I dati relativi all'anno scolastico 2007/08 indicano infatti che se tra i 15enni l'indice è del 93,4%, tra i 18enni si arriva al 74,1% (tab. III.2).

**Tab III.2 - Tassi di scolarità complessiva per età degli studenti\* - Anni scolastici 2000/01, 2006/08, 2007/08**

Età	Anni		
	2000/01	2006/2007	2007/2008
14 anni	102,2	97,7	97,5
15 anni	92,9	92,9	93,4
16 anni	84,8	87,7	87,7
17 anni	77,3	82,1	82,3
18 anni	68,0	73,7	74,1
14-17 anni	89,0	90,1	90,2
14-18 anni	84,6	86,8	86,9

\* si riferiscono agli iscritti alla scuola secondaria di I e II grado e quindi non vi è compreso il numero di giovani di pari età iscritti a corsi di formazione professionale

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Il fenomeno della diminuzione del tasso di scolarità in relazione al crescere dell'età potrebbe trovare una spiegazione in una corrispondenza temporale con la conclusione del ciclo di istruzione obbligatoria, in linea con quanto accade nella maggior parte dei Paesi europei, come si evince dal rapporto "Key data on Education in Europe 2009"<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Frequentanti in totale in rapporto alla popolazione di giovani 14-18enni. Tale indicatore ha un valore diverso rispetto ai tassi di scolarità calcolati per le singole età, poiché nel numero degli iscritti sono compresi anche 19-20enni in ritardo e ancora iscritti nella scuola secondaria di II grado.

<sup>46</sup> EACEA; Eurydice; Eurostat - Key data on Education in Europe – 2009 Edition. I dati rilevano che, a livello europeo gli indici di partecipazione al sistema educativo diminuiscono dopo il completamento dell'istruzione

Nonostante i progressi ottenuti negli ultimi anni dunque, un fattore critico rimane la permanenza nel sistema educativo e formativo fino alla conclusione del percorso intrapreso e al conseguimento del titolo di studio.

Altro aspetto problematico del sistema è la regolarità degli studi degli studenti italiani. Infatti, secondo l'Istat<sup>47</sup>, nell'anno scolastico 2006/07 il tasso di regolarità è complessivamente del 74,5%, ma esistono differenze sostanziali nei diversi indirizzi; i percorsi dei liceali sono più regolari con il 91,4%, seguiti dagli iscritti dei licei ed istituti psicopedagogici (81,4%), mentre negli istituti professionali solo 55 studenti su 100 risultano in regola con il percorso scolastico. Va comunque rilevato che, per gli anni scolastici presi in esame (dal 2003/04 al 2006/07), tutte le tipologie di scuola registrano un costante calo del tasso di regolarità.

Andando ad analizzare i tassi relativi agli esiti, si osserva che il tasso di qualifica rimane costante come avviene già da qualche anno (16,8%), mentre quello di maturità è in calo, confermando una tendenza iniziata nell'anno scolastico 2005/06, dopo un lungo periodo di crescita costante. Nel 2007/08 il numero di maturi in rapporto alla media teorica della popolazione di riferimento è di quasi 74 giovani ogni 100.

Uno degli indicatori che vengono utilizzati per misurare il funzionamento ottimale del sistema è rappresentato dal tasso di produttività (numero di maturi in rapporto agli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima); tale tasso indicava che, nel 2007/08 solo 66 dei 100 studenti iscritti alla prima classe nell'anno scolastico 2003/04 hanno conseguito la maturità.

Il livello di istruzione secondaria di secondo grado della forza lavoro continua ad aumentare (61%): seppur lentamente, a conferma di un processo di scolarizzazione oramai consolidato da tempo.

Gli studenti iscritti alla scuola secondaria di II grado nell'anno scolastico 2008-2009 sono complessivamente 2.716.688. Permane pressoché costante rispetto ai due anni scolastici precedenti la distribuzione degli iscritti per tipo di istituto: il 33,8% degli studenti è iscritto agli istituti tecnici, il 34,1 % ai licei (licei classici, linguistici e scientifici), il 20,3 % agli istituti professionali, l'8,1% ai licei ed istituti psico-pedagogici e il 3,7 % ai licei artistici ed agli istituti d'arte.

---

obbligatoria, arrivando in alcuni Paesi a percentuali di partecipazione al di sotto del 50%, dopo due anni dalla conclusione del periodo di scolarità prevista dalla legge.

<sup>47</sup> [www.istat.it/lavoro/sistema\\_istruzione](http://www.istat.it/lavoro/sistema_istruzione)

Gli studenti che in totale nell'anno scolastico 2007-2008 conseguono un diploma o la maturità sono complessivamente 446.746 di cui 163.915 un diploma di istruzione tecnica (il 36,7 %), 158.953 la maturità liceale (il 35,6%), 69.902 concludono un percorso di studi di tipo professionale (il 15,6%), 37.339 un percorso di studi magistrali (l'8,4%) e 16.637 (il 3,7 %) un percorso artistico. Il numero totale dei diplomati è diminuito rispetto all'anno scolastico precedente dello 0,6%.

In particolare, continua a diminuire nell'anno scolastico 2007-2008 rispetto al precedente, anche il numero dei diplomati presso gli istituti tecnici (-2,9%) e presso gli istituti professionali (-3,8%), mentre continua ad aumentare il numero degli studenti che conseguono la maturità liceale (+3,4%).

Approfondendo ulteriormente l'analisi su alcuni aspetti connessi alle filiere professionalizzanti dell'educazione secondaria di secondo grado, si segnala l'aumento nel corso di un triennio (dall'a.s. 2005-2006 all'a.s. 2007-2008) del numero degli studenti iscritti agli istituti professionali ed agli istituti d'arte che raggiungono una qualifica professionale. Nel 2007-2008 il numero dei qualificati è pari a 99.546 studenti di cui il 5,8% (5.734) acquisisce una qualifica rilasciata dagli istituti d'arte ed il 94,2% (93.812) dagli istituti professionali. Tale ripartizione rimane costante nel corso del triennio considerato.

Infine, in base ai dati elaborati e resi disponibili dal Miur (tab. III.3), nel 2008 per l'istruzione impartita nel sistema scolastico la spesa degli Organismi pubblici nel loro insieme è stata pari a 54,86 miliardi di euro. Si tratta di uno dei valori più alti registrati negli ultimi anni, secondo solo agli impegni di spesa conteggiati nel 2006, anno in cui il consistente incremento di spesa ebbe le sue ragioni in massima parte nell'erogazione degli arretrati stipendiali del personale della scuola per il biennio economico 2004 e 2005.

Nel complesso, in linea con un trend già rilevato in passato, la spesa pubblica per l'istruzione è stata pari al 3,49 del PIL, mentre rispetto alla spesa pubblica nel suo insieme è stata pari al 7,08, uno dei valori più bassi degli ultimi anni.

**Tab. III.3 Spesa pubblica in valori monetari per l'istruzione scolastica per fonte di finanziamento (impegni in milioni di euro) e in rapporto al PIL ed alla spesa pubblica – Anni vari. Valori assoluti e valori percentuali**

Anni	Fonte di finanziamento				In rapporto a	
	Stato	Regioni	Enti Locali	Totale	PIL	Spesa pubblica
2000	31.908	853	6.851	39.613	3,33	7,20
2004	41.082	1.559	8.068	50.709	3,62	7,54
2005	40.477	1.369	7.656	49.503	3,46	7,14
2006	46.681	1.687	7.365	55.733	3,75	7,63
2007	43.238	1.636	7.244	52.118	3,37	6,97
2008 (a)	45.964	1.640	7.260	54.864	3,49	7,08

(a) Dati provvisori. La spesa delle Regioni e degli Enti locali è stimata in base alla spesa per studente dell'anno precedente.

Spesa al netto dei trasferimenti reciproci tra i diversi enti pubblici.

Fonte: Elaborazione Miur- Dg SPSI su dati di fonti contabili: Rendiconto Generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di Conto consuntivo delle province e comuni.

Il Miur ha inoltre stimato che nel 2006 il costo medio procapite complessivo per ogni ordine e grado di scuola è stato di 6.810 euro, mentre per la sola secondaria di secondo grado tale spesa media è stata di 7.147 euro.

### 3.2 I percorsi triennali di istruzione e formazione

Un primo bilancio sul biennio dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale, previsti dalla Legge 53 del 2003 e dall'Accordo del 19 giugno dello stesso anno, è sostanzialmente positivo, a giudicare dalle richieste provenienti dal territorio e dall'apprezzamento del "mercato". Molte Regioni, infatti, sono sollecitate a sviluppare questo tipo di offerta formativa anche per la domanda delle imprese.

I Rapporti di monitoraggio annuali sul diritto/dovere, curati dall'Isfol su incarico del MLSPS, evidenziano un incremento costante dei percorsi triennali, indicando un radicamento delle sperimentazioni sul territorio in quasi tutte le realtà regionali: dai 1.329 percorsi dell'a.s.f. 2003/04 si passa ai 7.642 dell'a.s.f. 2008/09, mentre il numero degli allievi cresce di 5 volte in appena sei anni. Probabilmente il trend di sviluppo sarebbe ancora più accentuato se la difficoltà nel reperire risorse economiche non impedisse ad alcune Regioni di soddisfare la propria domanda interna e se si potessero realizzare nel territorio capillari servizi di consulenza orientativa.

Proprio al fine di supportare la scelta dei giovani con adeguate politiche di orientamento è stata prevista l'istituzione di una Cabina di regia con il compito di programmare linee di azione da concordare tra MLPS e MIUR al fine di favorire fra le famiglie, i ragazzi, gli insegnanti la conoscenza dei percorsi e di sviluppare un migliore raccordo fra scuola, formazione e lavoro.

Sul versante dell'offerta, il fenomeno del costante incremento del numero dei percorsi triennali può essere ricondotto, in primo luogo, ad una decisione istituzionale che cerca di interpretare l'orientamento della crescente domanda nel territorio sia da parte delle aziende che dei ragazzi; in secondo luogo, può riferirsi alle dinamiche relative alla dispersione, particolarmente rilevante nel biennio degli Istituti professionali. Contribuiscono inoltre allo sviluppo dei percorsi anche le dinamiche innovative che hanno interessato le strutture formative.

Sul piano organizzativo, l'impostazione tradizionale del vecchio Cfp, con una struttura *direttore-docente* esclusivamente finalizzata all'erogazione della formazione, ha ceduto il posto alla multifunzionalità delle attuali agenzie, che alla formazione uniscono analisi dei fabbisogni, progettazione, orientamento, monitoraggio e valutazione.

Dalle indagini e monitoraggi sul territorio è emerso finora un quadro abbastanza condiviso dell'idoneità formativa della formazione professionale, a cominciare dal successo formativo. Nelle comparazioni dell'Isfol risulta una maggiore tenuta delle tipologie che prevedono un numero più consistente di ore di formazione professionale all'interno dei propri percorsi<sup>48</sup>.

Altri dati del Monitoraggio<sup>49</sup> 2008 arrivano a dare indicazioni, anche se parziali, sul rapporto esistente tra il numero dei qualificati e gli iscritti al primo anno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IEFP): ne risulta un'apprezzabile percentuale del 78,4% di allievi che non abbandonano, nonostante l'estrema "fragilità" sociale e scolastica del *target* di riferimento.

Rimane l'incertezza, se le *performance* di successo formativo e di qualità negli apprendimenti dei modelli sperimentati siano omogenee in tutte le aree del Paese: un timore che trova qualche conferma in PISA 2006<sup>50</sup>. Tuttavia questo è un fenomeno che non cancella i risultati raggiunti in molte Regioni e che eventualmente richiederebbe una maggiore

<sup>48</sup> Isfol, *Rapporto Isfol 2006* p. 114 e Isfol *L'andamento della sperimentazione dei percorsi triennali*, Genova 2007 (paper) p.21.

<sup>49</sup> Isfol, *Le misure per il successo formativo, Ottavo rapporto di Monitoraggio del diritto-dovere*. Vol. 1 Maggio 2009, p. 106.

<sup>50</sup> Invalsi, *Risultati Pisa 2006. Un primo sguardo d'insieme*. Dicembre 2008, tabelle 23, 26, 29, 32, 36, 39.

omogeneità territoriale nella qualità dei processi, ed anche un ripensamento dei criteri di accreditamento.

In continuità con i percorsi triennali si sviluppa l'esperienza dei quarti anni sperimentali. Previsi nell'impianto della Legge 53/03, oggi si estendono ad alcune Regioni e Province Autonome quali la Lombardia, la Provincia di Bolzano e la Provincia di Trento.

Il quarto anno si è realizzato finora come un prolungamento dei percorsi di formazione professionale e, dunque, non in forma di percorsi integrati con la scuola. Ha dato i migliori risultati nelle realtà locali che presentano un maggior radicamento nel tessuto produttivo del territorio. A Trento, ad esempio, i ragazzi che escono dal 4° anno trovano occupazione più facilmente che dopo il triennio, con una percentuale di inserimenti coerenti alla formazione ricevuta che è maggiore rispetto ai qualificati<sup>51</sup>.

Anche per il 4° anno il numero complessivo di percorsi e di studenti è in crescita. Dai 100 percorsi dell'a.s.f. 2006/7 si passa ai 143 del 2008/9 mentre il numero degli studenti iscritti ai percorsi di quarto anno di Istruzione e Formazione professionale è cresciuto del 53% nei tre anni considerati.

La richiesta delle aziende emerge, invece, dalle rilevazioni Unioncamere del sistema Excelsior.

Il primo dato che emerge dal *Rapporto Excelsior* di quest'anno in confronto con il 2008 è la flessione di 213.000 posti di lavoro che si ripercuote inevitabilmente in una diminuzione delle previsioni di assunzione (circa 300.000 unità in meno in rapporto alle 828.000 del 2008). Ovviamente, in questo quadro, la flessione nelle assunzioni previste non risparmia nessuna tipologia del nostro sistema educativo. E' in ogni modo evidente una rimodulazione delle opzioni aziendali che, pur registrando un incremento delle richieste di lavoratori diplomati e laureati (da due anni quest'area ha superato la soglia del 50% di tutte le richieste) non penalizza le figure provenienti dai percorsi regionali di qualifica. Negli ultimi anni si assiste anzi ad un orientamento delle opzioni aziendali che vede costantemente salire la quota percentuale delle preferenze relative alle assunzioni a "livello formazione professionale regionale" (fino a 4 anni), mentre decresce quella a "livello istruzione professionale di stato". Proprio nel 2009 si è realizzato un "sorpasso" delle prime sulle seconde che non può attribuirsi semplicemente al mancato sbocco al diploma triennale di qualifica da parte degli Istituti professionali di Stato o, più precisamente, al passaggio al carattere ormai sussidiario

---

<sup>51</sup> *Da qualificati a tecnici. La sperimentazione dei quarti anni di diploma professionale in alternanza formativa nella provincia di Trento*, Franco Angeli, 2007.

del loro esito triennale<sup>52</sup>. Infatti, il decremento nelle preferenze delle aziende ha cominciato ad evidenziarsi diversi anni prima del provvedimento in questione e, per altro verso, abbiamo riscontro dell'apprezzamento degli IPS nel territorio e, segnatamente, presso le famiglie.

Questi dati, richiamano da una parte la necessità di sostenere l'offerta di istruzione e formazione considerando la mutata percezione dei percorsi di Formazione professionale e il loro peso effettivo dal punto di vista della domanda espressa dalle aziende; d'altra parte, tuttavia, si presenta improrogabile l'urgenza di operare un profondo cambiamento nel sistema di Istruzione professionale che affondi le sue radici soprattutto nella trasformazione dell'organizzazione scolastica (maggiore autonomia e flessibilità, reclutamento e carriera dei docenti, apertura a nuovi attori della società civile e avvicinamento al territorio), senza trascurare la necessaria revisione degli ordinamenti.

### ***3.3 La lotta alla dispersione***

In anni di crisi, a fronte di generali richieste di contenimento dei costi, esiste un preciso segmento del nostro sistema educativo nel quale la valorizzazione delle risorse può essere perseguita attraverso una più attenta programmazione delle attività ed una maggiore sinergia delle azioni di sistema. Si tratta del momento in cui i ragazzi e le loro famiglie sono chiamati a compiere una prima scelta verso la professionalizzazione. E' proprio in questo delicato passaggio che si manifesta primariamente il fenomeno dell'abbandono dei percorsi formativi, qui ed altrove definito "dispersione formativa"<sup>53</sup>.

L'abbattimento del tasso di abbandono dei percorsi formativi è stato da molti anni uno dei principali obiettivi dichiarati delle politiche educative, anche nella considerazione che ciò si tradurrebbe non soltanto in un migliore sviluppo del capitale umano ma anche nell'abbassamento dei costi sociali che vengono a generarsi in presenza di individui estromessi dai sistemi formativi e quindi, verosimilmente, scarsamente inseriti nel contesto sociale e produttivo. D'altra parte, l'efficienza del sistema formativo passa attraverso la

---

<sup>52</sup> Gli Istituti professionali di Stato possono rilasciare attestati di qualifica solo nell'ambito degli "organici raccordi" previsti dall'art. 13 della legge 40/2007 e riferiti alle figure professionali stabilite dagli Accordi in Conferenza Stato Regioni (Cfr. *Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito a: obbligo di Istruzione, Istruzione tecnica e istruzione professionale, ITS e Poli tecnico-professionali*, 1 agosto 2007).

<sup>53</sup> Si intende qui per dispersione formativa il fenomeno dell'abbandono dei percorsi di istruzione e formazione professionale senza il conseguimento di una qualifica o di un titolo di studio. La dispersione si colloca in stretta relazione con problematiche quali il ritardo nel conseguimento del titolo, l'elevato numero di assenze ed il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi minimi previsti nell'ambito di un percorso.

riduzione dei tempi medi per il conseguimento di un titolo di studi, soprattutto con l'intervento presso gli snodi più critici del percorso.

In tal senso, oltre a chiedere ai sistemi di orientamento di indirizzare le scelte dei giovani e delle loro famiglie all'interno di un ventaglio di opzioni che siano comunque in grado di garantire sufficienti possibilità occupazionali, è necessario operare una rivoluzione culturale che rimuova i tradizionali pregiudizi nei confronti delle filiere formative legate al sapere tecnico. Si tratta di passare da una visione che pone al vertice della scala gerarchica gli studi umanistici ed alla base gli studi tecnico-professionali legati al "fare", ad un'ottica di consapevolezza della pari dignità di tutti i saperi e di tutte le professioni.

Solo in questo modo sarà possibile orientare le scelte dei giovani tenendo realmente conto dello stile cognitivo, delle preferenze e del progetto di vita dei giovanissimi, anziché (come purtroppo avviene spesso in molte delle nostre scuole) limitandosi ad indirizzare i migliori studenti verso i licei, gli intermedi verso gli istituti tecnici ed i meno performanti verso gli Istituti professionali o i percorsi triennali di IEFP. E' questa la strada per cercare di ridurre il tasso di dispersione formativa che ancora registra, per il 2008, una quota pari a 5,4% del totale della popolazione tra 14 e 17 anni al di fuori dei canali formativi.

I numeri della dispersione possono essere meglio compresi se si inseriscono nel quadro complessivo della partecipazione ai diversi percorsi formativi.

La distribuzione nei differenti percorsi scolastici della scuola secondaria di secondo grado è già stata commentata nel precedente paragrafo. Si intende qui polarizzare l'attenzione su una fascia d'età più ristretta rispetto al totale degli iscritti ai percorsi del secondo ciclo. Ci si focalizzerà dunque sulla fascia d'età "14-17 anni", caratterizzata dagli obblighi di legge del diritto-dovere fino a 18 anni e (all'interno di esso in una sorta di cerchi concentrici) dell'obbligo di istruzione fino al sedicesimo anno d'età. Tale fascia d'età, come si diceva, risulta quella maggiormente colpita dal fenomeno dell'abbandono.

La tabella III.4 riporta i valori dello stato formativo dei ragazzi tra 14 e 17enni, con la disaggregazione nei diversi percorsi del sistema di offerta ordinamentale di istruzione e formazione professionale per l'annualità 2008-09, compresi i percorsi triennali di qualifica. Completano il quadro gli apprendisti minori che svolgono attività formative ed infine a coloro che risultano al di fuori dei percorsi formativi.

**Tab. III.4 - Stato formativo dei giovani 14-17enni in valori assoluti e percentuali (a.s.f. 2008-09)**

<i>Stato formativo</i>	<i>V.A.</i>	<i>%</i>
Iscritti nei licei	735.683	31,6
Iscritti negli Istituti Tecnici	645.466	27,7
Iscritti negli Istituti Professionali	382.069	16,4
Iscritti nell'Istruzione magistrale (a)	169.920	7,3
Iscritti nell'Istruzione Artistica (b)	71.713	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	93.129	4,0
Iscritti alle agenzie formative	95.816	4,1
In formazione in apprendistato	6.649	0,3
Fuori di percorsi	125.853	5,4
<i>Totale popolazione 14-17enne</i>	<i>2.326.298</i>	<i>100,0</i>

(a) *Licei ed Istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona*

(b) *Istituti d'arte e licei artistici*

*Fonte: elaborazioni Isfol su dati MIUR, MLSPS, regionali, Istat*

Per comprendere il peso reale dei percorsi triennali di IEFP, va detto che ai quasi 96 mila allievi iscritti ai Centri di formazione professionale, vanno sommati anche i 54.673 allievi iscritti a scuola che frequentano percorsi integrati a titolarità degli Istituti scolastici (prevalentemente Istituti Professionali), che nella tabella sono riportati tra gli iscritti a scuola. Di conseguenza, il numero complessivo degli iscritti ai percorsi triennali di istruzione e formazione professionale raggiunge 150.489 unità, ovvero una percentuale pari al 6,5% del totale della popolazione tra 14 e 17 anni d'età.

La crescita numerica degli iscritti ai percorsi di IEFP porta questi ultimi a costituire una quota pari ad un quarto degli iscritti negli Istituti Professionali mentre considerando anche i percorsi integrati presso gli Istituti scolastici la quota di allievi dei percorsi della IEFP corrisponde a quasi il 40% degli iscritti ai Professionali e si avvicina al totale degli iscritti agli ex istituti/scuole magistrali.

Questo sviluppo delle iscrizioni marca dunque anche numericamente l'anno in cui tale filiera ha fatto il suo ingresso nel novero dell'offerta ordinamentale di istruzione.

L'esame della disaggregazione territoriale dei partecipanti ai percorsi di IEFP evidenzia come (tab. III.5) la percentuale di partecipanti ai percorsi triennali di IEFP iscritti alle agenzie formative differisca notevolmente tra le diverse circoscrizioni territoriali, registrando valori significativi al nord-ovest ed al nord-est (rispettivamente 8,3 e 7,6% della popolazione di riferimento); assai minori al Centro, al Sud e nelle Isole (rispettivamente 1,9%, 0,7% e 2,8%). Quest'ultimo dato si spiega non tanto in termini di scarsa partecipazione ai percorsi triennali

di IEFP quanto piuttosto in relazione alle strategie regionali adottate dalle diverse Amministrazioni.

**Tab. III.5 - Stato formativo dei giovani 14-17enni in valori assoluti e percentuali per ripartizione territoriale (a.s.f. 2008-09)**

<i>Stato formativo</i>	<i>nord ovest</i>	<i>nord est</i>	<i>centro</i>	<i>sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Totale</i>
<i>Valore assoluto</i>						
Iscritti nei licei	151.321	110.422	156.094	217.699	100.147	735.683
Iscritti negli Istituti Tecnici	153.684	118.425	112.654	183.606	77.097	645.466
Iscritti negli Istituti Professionali	83.873	65.223	67.549	116.611	48.813	382.069
Iscritti nell'Istruzione magistrale (a)	35.763	25.202	26.030	56.204	26.721	169.920
Iscritti nell'Istruzione artistica (b)	17.622	12.087	14.155	18.004	9.845	71.713
Iscritti alla secondaria di I grado	24.036	17.080	17.630	18.728	15.655	93.129
Iscritti alle agenzie formative	44.683	30.100	8.162	4.382	8.489	95.816
Apprendisti in formazione	1.470	4.860	242	77	0	6.649
Fuori di percorsi formativi	27.198	10.844	16.536	51.428	19.847	125.853
<i>Totale popolazione 14-17enne</i>	<i>539.650</i>	<i>394.243</i>	<i>419.052</i>	<i>666.739</i>	<i>306.614</i>	<i>2.326.298</i>
<i>Composizione %</i>						
Iscritti nei licei	28,0	28,0	37,2	32,7	32,7	31,6
Iscritti negli Istituti Tecnici	28,5	30,0	26,9	27,5	25,1	27,7
Iscritti negli Istituti Professionali	15,5	16,5	16,1	17,5	15,9	16,4
Iscritti nell'Istruzione magistrale (a)	6,6	6,4	6,2	8,4	8,7	7,3
Iscritti nell'Istruzione artistica (b)	3,3	3,1	3,4	2,7	3,2	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	4,5	4,3	4,2	2,8	5,1	4,0
Iscritti alle agenzie formative	8,3	7,6	1,9	0,7	2,8	4,1
Apprendisti in formazione	0,3	1,2	0,1	0,0	0,0	0,3
Fuori di percorsi formativi	5,0	2,8	3,9	7,7	6,5	5,4
<i>Totale popolazione 14-17enne</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

(a) Licei ed Istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona

(b) Istituti d'arte e licei artistici

Fonte: elaborazioni Isfol su dati MIUR, MLSPS, regionali, Istat

Infatti, mentre tra le Regioni del Centro, del Sud e delle Isole, le due opzioni previste (iscrizione ai CFP ed iscrizione a scuola) registrano un certo equilibrio (nel totale delle tre circoscrizioni, 57% degli allievi dei triennali sono iscritti ai CFP e 43% sono iscritti presso un Istituto scolastico), nel caso del Nord (considerando insieme Nord-ovest e Nord-est) il 73,5% degli allievi dei triennali è iscritto presso un'agenzia formativa mentre solo il 26,5% è iscritto presso una scuola.

Passando ad esaminare gli apprendisti in formazione, è noto come essi costituiscano una quota estremamente residuale del totale degli apprendisti minori di 18 anni, questi ultimi per il 2008 peraltro ridotti alle sole classi d'età dei sedici e diciassettenni, in relazione all'innalzamento dell'età lavorativa a 16 anni (legge 296/2006, legge finanziaria 2007). Il valore di 6.649 apprendisti in formazione non sembra discostarsi dal dato degli anni

precedenti, evidenziando ancora una volta come solo una piccola percentuale di apprendisti occupati minori di 18 anni svolga attività di formazione esterna all'impresa.

Sul fronte della dispersione, si registra ancora una volta, a livello nazionale, un consistente numero di ragazzi fuori dai percorsi formativi, pari a quasi 126 mila unità, equivalenti al 5,4% del totale dei 14-17enni. Va detto che tale valore comprende anche il numero di quei ragazzi occupati con un contratto di apprendistato che non hanno svolto alcuna attività formativa esterna, sui quali peraltro non si hanno informazioni rispetto alla realizzazione di attività formativa interna all'azienda.

L'esame della disaggregazione territoriale dei dispersi evidenzia come ancora una volta la percentuale più elevata si collochi al Sud e nelle Isole, (rispettivamente il 7,7 ed il 6,5% della popolazione di riferimento nelle rispettive circoscrizioni). Considerando i valori assoluti, oltre 51 mila dei 126 mila ragazzi non inseriti in percorsi formativi risulta appartenere a tali circoscrizioni, nell'ambito delle quali si trova quindi, in altri termini, oltre un disperso su due. Questo invita a riflettere sulle possibili piste di lavoro finalizzate alla riduzione della dispersione formativa, le quali dovrebbero, se si vuole impattare su un numero significativo di giovani, verosimilmente concentrarsi verso le regioni meridionali, dove i sistemi informativi sono meno efficienti, lo strumento dell'apprendistato quasi inutilizzato ed il tessuto produttivo meno in grado di assorbire lavoratori priva di qualifica.

Con riferimento alle altre circoscrizioni, il Nord-Ovest accusa l'assenza di circa 27 mila giovani (pari al 5% della popolazione di riferimento), il Centro circa 16.500 ragazzi (3,9%), mentre il Nord-Est risulta, anche per l'a.s. 2008-09, l'area meno penalizzata, anche considerando che una quota rilevante dei quasi 11 mila non inseriti nei percorsi formativi riguarda comunque gli occupati con contratto di apprendistato.

Ma il fenomeno della dispersione formativa non si esaurisce nel drammatico abbandono del percorso formativo, bensì investe anche eventi apparentemente meno traumatici, ma che sono spesso alla base dell'abbandono stesso, quali bocciature, ripetenze, mancato raggiungimento di livelli soddisfacenti di prestazioni scolastiche, cambi di indirizzo durante l'iter di studio.

In particolare, come è noto, al primo e, in misura minore, al secondo anno che si manifestano i principali problemi di tenuta di un ragazzo "a rischio".

Nell'osservare come nel corso dell'ultimo anno (2008-09) si sia registrata una generale riduzione del tasso di passaggio sia dal primo al secondo anno che dal secondo al terzo per tutti gli indirizzi scolastici (probabilmente legato ad una maggiore severità nelle valutazioni più che ad un peggioramento delle prestazioni degli allievi), si nota come il comparto che registra il maggior numero di cadute si confermi essere quello degli Istituti professionali, dove

oltre 3 studenti su 10 non sono passati dal primo al secondo anno di corso nell'a.s. 2008-09, seguito, nell'ordine, dagli Istituti tecnici, dall'Istruzione artistica, dall'Istruzione magistrale ed infine dai Licei. Per questi ultimi la percentuale dei passaggi dal primo al secondo anno supera 87% mentre quella relativa al passaggio secondo/terzo anno raggiunge quasi 91%. Gli Istituti Professionali sono inoltre l'unico comparto che evidenzia una selezione forte anche al secondo anno con una quota di passaggi tra il secondo ed il terzo anno di poco inferiore a 83%, in confronto ai valori di 88,5% degli Istituti tecnici e di 91% dei Licei.

Questa maggiore fragilità degli allievi degli Istituti professionali è senza dubbio legata al contesto socio-economico di provenienza nonché alle modalità di scelta dei percorsi. Infatti, al posto di una attenta analisi degli stili cognitivi, delle vocazioni e dei progetti di vita dei ragazzi, si tende più semplicisticamente ad iscrivere agli Istituti professionali (o ai percorsi triennali di IEFP) i ragazzi che hanno conseguito risultati meno brillanti nella scuola secondaria di primo grado. Spesso essi vi approdano dopo aver fallito altre strade, attraverso una *via crucis* di insuccessi e bocciature in altri indirizzi.

Gli allievi degli Istituti professionali costituiscono dunque un target a rischio, analogo a quello che frequenta i percorsi triennali di qualifica; un target che, in particolare nei primi due anni, richiede robuste azioni di supporto alla permanenza nei percorsi.

Ciò è confermato anche dal quadro delle bocciature nei diversi indirizzi.

La disamina fin qui realizzata ci porta a considerare come sia ancora necessario lavorare sul fronte delle azioni di sistema volte a combattere il fenomeno della dispersione formativa. In tal senso, la disponibilità presso le Amministrazioni locali di informazioni sullo stato scolastico-formativo dei giovani 14-17enni rappresenta uno dei principali strumenti a garanzia dell'assolvimento del Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione da parte di tutti i giovani, nonché la base di riferimento obbligato per la costruzione dell'Anagrafe nazionale degli studenti gestita dal MIUR, come previsto dal Decreto 76/2005. Il provvedimento, come è noto, stabilisce la creazione di un sistema complesso d'interscambio con i sistemi anagrafici locali, al fine di consentire la "tracciabilità" dei percorsi scolastici e formativi di tutti gli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria.

Le analisi sui sistemi informativi locali hanno evidenziato il cammino realizzato in questi anni dalle diverse amministrazioni territoriali, soprattutto da parte di quelle regionali nelle circoscrizioni settentrionali e centrali. Si tratta naturalmente di un cammino tuttora in *progress*, caratterizzato da un andamento incerto e discontinuo che giustifica la forte disomogeneità ancora presente a livello territoriale soprattutto provinciale, non soltanto dal

punto di vista del presidio del territorio, ma anche sotto il profilo delle modalità organizzative che caratterizzano i diversi sistemi informativi.

L'esame delle diverse ripartizioni territoriali mostra ancora un divario molto netto tra le regioni del Sud e il resto del territorio nazionale; qui, infatti, la carenza informativa interessa più del 60% del territorio (contro il 30% delle regioni del Nord e circa il 40% di quelle del Centro): in particolare in Puglia dove non risulta attivo alcun sistema anagrafico e in Calabria, Sicilia e Sardegna dove il flusso informativo è assicurato a livello provinciale anche se il numero di amministrazioni coinvolte risulta essere ancora particolarmente esiguo.

E' evidente che sistemi deboli abbiano come contraccolpo il limitato potere di intervento dei Servizi per l'impiego sia nel realizzare interventi preventivi, sia nell'attivare azioni di sostegno, di recupero e di reinserimento, tramite attività d'informazione, orientamento o tutoraggio, soprattutto in quelle aree, come il Mezzogiorno, dove si registra la maggior concentrazione di casi di disagio.

Altro aspetto critico attiene alla parzialità delle informazioni disponibili, riconducibili perlomeno all'esiguità dei flussi delle comunicazioni che alimentano le banche dati *regionali* o *provinciali*. Anche le informazioni che provengono dalle fonti più consolidate quali le scuole, i centri di formazione e le banche dati dell'Apprendistato non raggiungono ancora un adeguato livello di completezza. Un elemento significativo, è la difficoltà delle Amministrazioni locali di interagire con altri importanti attori del sistema, quali ad esempio gli Uffici scolastici regionali o provinciali, o addirittura di conoscere il numero di giovani che frequentano la formazione professionale.

Anche sul fronte dell'orientamento, gli snodi della cooperazione interistituzionale tra gli attori territoriali e della sinergia tra le diverse azioni di sistema sembrano costituire i principali fattori di successo.

Nell'ambito delle sperimentazioni dei percorsi triennali<sup>54</sup>, la maggioranza delle realtà regionali ha previsto, diversamente combinate: azioni di accoglienza, informazione orientativa, percorsi di formazione orientativa, consulenza orientativa, bilancio di posizionamento e bilancio di competenze, counselling, interventi di inserimento lavorativo quali concreti supporti alle scelte.

---

<sup>54</sup> Isfol, *Le misure per il successo formativo. Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto/dovere*, maggio 2009.

Cresce, inoltre, anche a seguito dell'istituzione dell'obbligo di istruzione a 16 anni, la sensibilizzazione nel sistema scuola affinché l'orientamento e il ri-orientamento vengano realizzati attraverso azioni integrate verticalmente tra istituzioni scolastiche di diverso ordine, orizzontalmente tra diverse agenzie formative e circolarmente tra i sistemi dell'Istruzione, della Formazione Professionale e del Lavoro.

Di seguito si presentano in sintesi, a titolo esemplificativo, alcune delle misure attivate a livello territoriale.

#### **Tipologia di azioni/intervento**

##### **Attività promozionali ed informative**

Molteplici iniziative sono state attivate dalle Regioni che hanno proposto varie azioni di orientamento comprendenti attività di diffusione informativa. (allestimento di siti web, apertura di sportelli, campagne informative produzione cartacea ed informatica per la diffusione delle informazioni relativamente al tema dell'orientamento nella fase di transizione ecc).

Si ampliano le iniziative promozionali ed informative di orientamento per la diffusione delle normative riguardanti la Riforma del sistema scolastico e formativo dirette ad una pluralità di attori (scuola, famiglie, servizi per l'impiego).

##### **Iniziative di sperimentazione**

Alcune Province hanno promosso interventi specifici a sostegno dell'integrazione e del successo formativo degli studenti immigrati di seconda generazione, mediante l'attivazione di laboratori extracurricolari di lingua italiana. Per questi giovani, inoltre, sono state avviate azioni di supporto all'apprendimento e alla rimotivazione attraverso consulenze individualizzate. Sono stati avviati progetti a favore dell'orientamento di genere, proponendo azioni per sviluppare l'interesse verso professioni di "dominio maschile".

Supporto alle scuole per progettare e partecipare ad azioni di orientamento in rete.

##### **Coinvolgimento dei genitori**

Aumento dei percorsi di informazione e di seminari di sensibilizzazione rivolti ai genitori e finalizzati a sviluppare capacità di operare scelte consapevoli utili e autonome, non solo nell'individuazione dell'imminente percorso formativo ma in tutti i momenti di transizione della vita dei loro figli.

##### **Produzione di strumenti per l'orientamento**

Nelle diverse regioni sono stati messi a punto numerosi strumenti di orientamento da utilizzare nei percorsi fuori e scolastici per aiutare l'allievo ad analizzare le proprie capacità, interessi e attitudini. Di particolare interesse è il software "*Sorprendo*" che si ispira all'approccio costruttivista alla conoscenza, sperimentato dal Servizio Istruzione Orientamento della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, proprio per dotare le scuole ed i centri territoriali di uno strumento utile agli operatori per potenziare le fasi dell'esplorazione e dell'attribuzione di significati personali alle opzioni professionali, attraverso l'analisi e la riflessione sui processi di scelta e di costruzione di senso alle informazioni disponibili.

Un altro strumento interessante da segnalare è "*Be.sco*" un test per il benessere scolastico prodotto dal Servizio Professionale, capace di discriminare tra il benessere e il disagio scolastico.

Lo studio di validazione e standardizzazione del *Be.Sco.* è supervisionato dalla Facoltà di Psicologia dell'Università di Milano.

Infine, un Kit di strumenti orientativi "*In viaggio con Gopies*" messo a disposizione degli insegnanti e formatori a presentare proposte formative e operative per l'orientamento dei giovani

##### **Percorsi di formazione per docenti e formatori**

Realizzazione di interventi di aggiornamento e di formazione del personale docente, dei formatori e degli operatori CPI per la progettazione di nuovi interventi in un'ottica di maggiore sistematicità e di collaborazione tra il mondo della scuola e della formazione professionale

##### **Costituzioni di reti**

Promozione di iniziative integrate fra enti pubblici, mondo dell'istruzione, della formazione professionale, dei sindacati, dell'Impiego delle Province e delle Parti Sociali al fine di promuovere servizi per l'orientamento.

## Capitolo 4

# Università e formazione terziaria non accademica

### 4.1 Istruzione universitaria: partecipazione ed esiti

L'analisi dell'evoluzione degli indici relativi al sistema universitario indica un aumento del tasso di passaggio all'università e del tasso di immatricolazione.

Nel dettaglio si osserva che, dopo la battuta di arresto nell'anno accademico 2007/2008, il tasso di passaggio all'università è tornato ad aumentare (+2,7%), così come il tasso di immatricolazione (+1,2%) a conferma di una ripresa della propensione dei giovani a proseguire gli studi a livello universitario. In generale, la partecipazione della popolazione giovanile ai percorsi universitari non è trascurabile: infatti, la percentuale di immatricolati rispetto alla media teorica dei giovani di età corrispondente è nell'anno accademico 2008/2009 al 52,5%, mentre il tasso complessivo di iscrizione all'università è fermo intorno al 59%.

**Tab. IV.1 Partecipazione al sistema universitario**

Indicatori	Anni			
	2000/01	2006/2007	2007/2008	2008/09
Tasso di passaggio all'università (a)	63,9	68,6	68,4	71,1
Immatricolati per 100 coetanei (b)	43,8	53,0	51,3	52,5
Tasso di iscrizione all'università (c)	49,6	59,8	59,3	59,1
Fuori corso su 100 iscritti	37,3	36,9	35,6	n.d.
Laureati su popolazione 23 enne (d)	2,5	28,1	27,7	n.d.
Laureati su popolazione 25 enne (e)	23,1	19,0	18,6	n.d.
Forza di lavoro in possesso di un titolo universitario (Isced 5-6)	11,9	15,7	16,6	n.d.

(a) Numero di immatricolati per la prima volta nel sistema universitario in rapporto al numero di quanti hanno conseguito la maturità al termine del precedente anno scolastico

(b) immatricolati in complesso in rapporto alla media dei giovani 19-20enni

(c) Numero complessivo di iscritti all'università in rapporto alla popolazione 19-23enne

(d) Ad eccezione dell'a.a. 2000/01, comprendono i corsi di laurea del I ciclo, i diplomi universitari e le scuole dirette a fini speciali

(e) Comprendono i corsi di laurea biennale specialistici o magistrali, del vecchio ordinamento ed i corsi di laurea specialistica a ciclo unico

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat e Miur

Passando a valutare gli indicatori di esito, si osserva che nel 2007/2008, diminuisce il numero di laureati in rapporto alla popolazione di 23enni e 25enni. Tali contrazioni potrebbero essere causate dalla scarsa regolarità con cui gli studenti procedono nei percorsi universitari, fenomeno ancora molto diffuso. Infatti, nel 2007/2008, quasi 36 iscritti su 100 risultavano essere fuori corso e, secondo quanto indicato dall'Istat<sup>55</sup>, nel 2007 i fuori corso rappresentavano il 63% dei laureati

Complessivamente comunque i livelli di istruzione della popolazione e della forza lavoro sono in costante crescita, fenomeno collegato al *turnover* della forza lavoro stessa; in particolare nel 2008 coloro che sono in possesso di un titolo di studio universitario sono il 16,6%, valore che rimane però ancora lontano da quello della media dei paesi europei.

Prima di passare ad analizzare i dati in merito all'andamento della partecipazione alle diverse tipologie di corsi, è opportuno precisare che le università italiane hanno intrapreso, a partire dall'anno accademico 2004/2005, un graduale processo di trasformazione dell'offerta formativa e dei relativi ordinamenti dei corsi di studio<sup>56</sup>. Nell'anno accademico 2008/2009 la differenziazione delle tipologie di offerta e quindi dei percorsi di studio definiti a livello universitario risulta più marcata rispetto all'anno precedente.

Secondo quanto disposto, infatti, dal D.M. 270/2004, a seguito dell'adozione dei regolamenti didattici di ateneo, le università sono tenute ad assicurare la conclusione dei corsi di studio con il relativo rilascio del titolo secondo i regolamenti didattici previgenti e a garantire la possibilità agli studenti di optare per l'iscrizione ai corsi di studio previsti dai nuovi ordinamenti.

Per quanto concerne i dati sulle iscrizioni, proseguendo su una linea di tendenza delineatasi negli ultimi anni, anche nell'anno accademico 2008/2009 si conferma la flessione del numero degli iscritti all'università (-1,8%) rispetto all'anno accademico 2007/2008 (Tab. IV.2). Il 2008/2009 è l'anno in cui l'offerta dei corsi contempla anche la nuova tipologia di corso di

<sup>55</sup> Istat, *Università e Lavoro. Orientarsi con le statistiche*, Roma, Istat, 2009

<sup>56</sup> Cfr. D.M. 270/2004 che modifica il regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei approvato con D.M. 509/1999. In particolare, nel 2006 sono stati emanati i decreti attuativi per la definizione delle nuove classi dei corsi di studio di laurea, laurea magistrale e laurea specialistica a ciclo unico. Infatti, con il D.M. 509/1999 dall'anno accademico 2001/2002 entra in vigore la prima riforma del sistema universitario che vede un riassetto dei corsi di studio in due cicli formativi (3+2 ovvero laurea triennale o di 1° livello e laurea specialistica o di 2° livello) al fine di favorire una armonizzazione a livello europeo della formazione superiore e di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Il D.M. 270/2004 introduce delle modifiche che riguardano la trasformazione della denominazione dei corsi di laurea triennale in corsi di laurea, dei corsi di laurea specialistica in corsi di laurea magistrale, dei corsi di laurea specialistica a ciclo unico in corsi di laurea magistrale a ciclo unico. Introduce una maggiore autonomia delle università nella definizione della propria offerta, ridefinisce le classi dei corsi di studio, caratterizzate da obiettivi formativi e sbocchi occupazionali omogenei; ridefinisce i requisiti di conseguimento della laurea magistrale (acquisizione di 120 crediti) rispetto ai requisiti previsti per il conseguimento della laurea specialistica (300 crediti ivi compresi quelli già acquisiti dallo studente e riconosciuti validi per il relativo corso di laurea specialistica).

laurea e di corso di laurea magistrale ex D.M. 270/2004. A seguito del processo di riforma con l'introduzione del nuovo regolamento, il corso di laurea di 1° livello (ex D.M. 509/1999) presenta una flessione del 26,3% del numero degli iscritti, rispetto l'anno precedente, mentre nell'anno accademico 2007/2008 rispetto al 2006/2007 il numero degli iscritti è diminuito dell'1,2%. Si riconferma essere preponderante il numero degli studenti che scelgono un corso di laurea triennale: dei 1.776.999 iscritti alle varie tipologie di corso, il 62,6% (1.112.242) si iscrive alle lauree triennali di cui 963.235, pari al 54,2% iscritti alla laurea di 1° livello e 149.007, pari al 8,4% iscritti al corso di laurea ex D.M. 270/2004.

**Tab. IV.2 Iscritti all' università per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e val.%)**

Tipologia di corso	Anno accademico								Variazioni %	
	2001-02		2006-07		2007-08		2008-09		2007-08/	2008-09/
	V.a.	Val. %	2006-07	2007-08						
Diploma universitario/Sdfs	55.637	3,2	2.152	0,1	1.452	0,1	927	0,1	-32,5	-36,2
Laurea vecchio ordinamento	1.155.409	67,1	269.773	14,9	205.164	11,3	151.246	8,5	-23,9	-26,3
Laurea di base (1° livello)	476.291	27,7	1.130.216	62,5	1.116.871	61,7	963.235	54,2	-1,2	-13,8
Laurea specialistica a ciclo unico	34.716	2,0	128.007	7,1	137.118	7,6	139.196	7,8	7,1	1,5
Laurea specialistica (2° livello)	404	0,0	212.264	11,7	247.431	13,7	212.570	11,9	16,6	-14,1
Laurea magistrale a ciclo unico (DM 270)	-	-	67.689	3,7	101.156	5,6	125.463	7,1	49,4	24,0
Corsi di laurea (DM 270)	-	-	-	-	-	-	149.007	8,4	-	-
Corsi di laurea magistrale (DM 270)	-	-	-	-	-	-	35.355	2,0	-	-
<b>Totale</b>	<b>1.722.457</b>	<b>100,0</b>	<b>1.810.101</b>	<b>100,0</b>	<b>1.809.192</b>	<b>100,0</b>	<b>1.776.999</b>	<b>100,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,8</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica - Indagine sull' Istruzione Universitaria

Continuano a diminuire le iscrizioni ai corsi di diploma universitario (-36,2%) e alle lauree del vecchio ordinamento (-26,3%), che rappresentano l'8,6% del totale degli iscritti. Effetto della riforma è anche la riduzione degli iscritti alla laurea specialistica (di 2° livello) che passano da 247.431 nell'anno accademico 2007/2008 (il 13,7% del totale degli iscritti) a 212.570 (l'11,9% del totale degli iscritti) nell'anno 2008/2009. Parte di questa diminuzione viene assorbita dai nuovi corsi di laurea magistrale (ex D.M. 270/2004) che presentano un numero di iscritti pari al 2,0% del totale.

Aumenta il grado di attrazione delle lauree a ciclo unico, che prevedono l'iscrizione direttamente con il titolo di studio di scuola secondaria superiore, e che riguardano alcuni corsi di laurea di facoltà quali medicina, farmacia, giurisprudenza; il 14,9% della popolazione universitaria ha scelto un percorso di laurea lungo registrando rispetto all'anno accademico precedente un aumento complessivo degli studenti iscritti del 25,5%.

Passando ad osservare l'andamento delle immatricolazioni, si rileva che gli studenti immatricolati<sup>57</sup> nell'anno accademico 2008/2009, ai corsi di laurea del vecchio ordinamento, di laurea di base (1° livello), di laurea specialistica a ciclo unico, di laurea magistrale a ciclo unico (D.M. 270/2004) e di laurea (D.M. 270/2004) sono in totale 315.162 di cui 178.425 donne (56,7% degli immatricolati). Complessivamente si può dire che con la prima riforma (ex D.M. 509/1999) si è assistito sin dall'anno 2001/2002 ad un veloce aumento delle immatricolazioni ai corsi di 1° livello (+ 12,4% nel 2001/2002 rispetto al 2000/2001 e + 3,6% nel 2002/2003 rispetto all'anno precedente) che si è arrestato nell'anno accademico 2004/2005 mostrando, negli anni accademici successivi, una consistente diminuzione del numero degli immatricolati. Nell'anno accademico 2008/2009, in cui si delinea una situazione transitoria che vede una contemporanea presenza di tutte le tipologie di corsi, si assiste invece ad un aumento del 2,5% delle immatricolazioni rispetto all'anno accademico precedente. In particolare sono i corsi di laurea triennale quelli a presentare un aumento delle immatricolazioni pari al 2,5%.

Naturalmente la distribuzione degli studenti immatricolati nel tempo è variata in quanto sono variate dal 2000/2001 le tipologie di corsi di studio<sup>58</sup>.

Nell'anno accademico 2008/2009 aumentano le immatricolazioni (rispetto all'anno accademico 2007/2008 ai corsi di laurea del gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico (+3,4%), al gruppo agrario (+ 10,9%) e al gruppo statistico-economico (+5,1%); per quanto attiene le discipline scientifiche, il gruppo ingegneria-architettura presenta una variazione del *trend* di immatricolazione ai propri corsi; infatti, nell'anno accademico considerato, si registra un aumento del 9,2% in controtendenza rispetto all'anno accademico 2007/2008 in cui la variazione registrata, rispetto al 2006/2007, presentava una flessione delle immatricolazioni del 2,8%. I dati delle immatricolazioni ai corsi del gruppo scientifico confermano il *trend* positivo di crescita (+2,9%) sebbene un po' rallentato rispetto all'anno accademico precedente (+3,2%).

Il gruppo ingegneria-architettura (16,2%), letterario, linguistico e psico-pedagogico (22,0%), statistico-economico (16,2%) e scientifico (13,7%) sono i gruppi che attraggono il maggior numero di studenti. Il gruppo difesa e sicurezza presenta una flessione delle immatricolazioni del 21,6% nel 2008/2009 rispetto all'anno accademico precedente, ma se si considera il

<sup>57</sup> Tutte le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati dell'indagine sull'istruzione universitaria del MIUR, presenti nel relativo *database* al 31/8/2009. In particolare, i dati relativi all'anno accademico 2008/2009 sono aggiornati al 31/1/2009.

<sup>58</sup> Negli ultimi tre anni accademici non sono più considerate le tipologie corsi di diploma e scuole dirette a fini speciali, mentre dall'anno accademico 2006/2007 è stata introdotta la tipologia laurea magistrale a ciclo unico

settennio precedente, rispetto al 2001/2002 la flessione è del 68,2%. Anche il gruppo politico-sociale perde *appeal* presso i giovani presentando una perdita nel numero di immatricolati dell'8,4% nel 2008/2009 rispetto all'anno precedente e di 27,9% rispetto al 2001/2002.

Dalla lettura dei dati sulla ripartizione degli immatricolati per tipo di maturità conseguita si nota la preponderanza del numero degli immatricolati con maturità classica, scientifica e linguistica: nell'anno accademico 2007/2008 questi erano 159.124 pari al 51,7% del totale, mentre quello degli immatricolati con diploma tecnico è 82.360, pari al 26,8%. Nel complesso quanti hanno conseguito una maturità tecnico professionale nel 2007/2008 rappresentano il 3,3% degli immatricolati, con una costante contrazione nel corso degli anni. Nello stesso anno, le università italiane presentano un leggero aumento del numero degli immatricolati con titolo di studio straniero che rappresentano circa il 3% del totale.

Gli studenti che complessivamente hanno conseguito la laurea nel 2008 sono stati 293.234 di cui il 58,5% (171.531) ha conseguito una laurea di 1° livello (Tab. IV.3).

Il numero dei laureati del vecchio ordinamento continua a diminuire e rispetto al 2007 presenta una flessione del 36,1%. Diminuisce del 49,3% anche il numero degli studenti che conseguono un diploma universitario.

Continuano progressivamente ad aumentare i laureati con laurea specialistica presentando una variazione positiva del 29,1%: sono, infatti, 65.239 gli studenti che conseguono il titolo (il 22,2% dei laureati totali).

Aumenta anche il numero dei laureati con laurea specialistica a ciclo unico e laurea magistrale a ciclo unico: mentre nel 2007 erano il 3,9% del totale, nel 2008 rappresentano il 5,3%.

**Tab. IV.3 Titoli conseguiti all' università per tipologia di corso (v.a. e val.%)**

Tipologia di corso	Anno solare								Variazioni % 2008/ 2007
	2005		2006		2007		2008		
	V.a	Val. %							
Diploma universitario/Sdfs	1.689	0,6	810	0,3	446	0,1	226	0,1	-49,3
Laurea vecchio ordinamento	142.993	47,4	100.078	33,2	63.863	21,3	40.828	13,9	-36,1
Laurea di base (1° livello)	138.307	45,9	161.445	53,6	173.668	57,9	171.531	58,5	-1,2
Laurea specialistica a ciclo unico	7.855	2,6	9.423	3,1	11.114	3,7	12.542	4,3	12,8
Laurea specialistica (2° livello)	10.454	3,5	29.620	9,8	50.538	16,8	65.239	22,2	29,1
Laurea magistrale a ciclo unico (DM 270)	0	0,0	0	0,0	502	0,2	2.865	1,0	470,7
Corsi di laurea (DM 270)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Corsi di laurea magistrale (DM 270)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	0,0
<b>Totale titoli conseguiti</b>	<b>301.298</b>	<b>100,0</b>	<b>301.376</b>	<b>100,0</b>	<b>300.131</b>	<b>100,0</b>	<b>293.234</b>	<b>100,0</b>	<b>-2,3</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca- Ufficio di Statistica - Indagine sull'Istruzione Universitaria

Il numero dei laureati che prosegue il corso di studi dopo la laurea (tab. IV.4) è complessivamente passato da 134.226 iscritti nel 2003/2004 a 167.870 nel 2006/2007.

**Tab. IV.4 Iscritti ai corsi post laurea per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e val.%)**

Tipologia di corso	Anno accademico							
	2003-04		2004-05		2005-06		2006-07	
	V.a	Val. %	V.a	Val. %	V.a	Val. %	V.a	Val. %
Dottorato	35.386	26,4	37.520	27,1	38.264	25,6	40.121	23,9
Specializzazione	75.453	56,2	74.464	53,9	74.089	49,5	83.921	50,0
Master 1° livello	13.009	9,7	13.659	9,9	22.701	15,1	28.610	17,0
Master 2° livello	10.378	7,7	12.643	9,1	14.699	9,8	15.218	9,1
<b>Totale iscritti</b>	<b>134.226</b>	<b>100,0</b>	<b>138.286</b>	<b>100,0</b>	<b>149.753</b>	<b>100,0</b>	<b>167.870</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca- Ufficio di Statistica - Indagine sull'Istruzione Universitaria

È più che raddoppiato in tre anni il numero degli universitari che hanno conseguito un titolo post laurea: sono infatti aumentati da 38.308 nel 2003 a 73.457 nel 2006.

Nel 2006/2007 sono 40.121 (il 23,9% del totale) i laureati impegnati in dottorati di ricerca, 83.921 (il 50,0% del totale) in scuole di specializzazione, 28.610 (17%) in *master* di 1° livello e 15.218 (9,1%) in *master* di 2° livello.

Il numero dei dottori di ricerca presenta un *trend* in crescita (6.353 nel 2003 e dopo tre anni 10.188), così come il numero di coloro che concludono il corso di specializzazione.

I *master*, in particolare quelli di 1° livello, a fronte di un aumento dell'offerta dei corsi da parte delle università, hanno ottenuto un buon riscontro da parte dei laureati: dal 2005/2006 al 2006/2007 sono aumentate del 26,2% le iscrizioni ai *master* di 1° livello e di circa il 73% il relativo titolo conseguito.

#### 4.2 Istruzione e formazione tecnica superiore

Una prima osservazione sull'andamento della filiera dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs) riguarda proprio il volume dell'offerta (Tab. IV.5).

Nel decennio intercorso dalla sua istituzione ad oggi, sono stati programmati 3.500 percorsi pari a circa la metà delle iniziative di raccordo formazione-lavoro e dei corsi di formazione professionale di II livello organizzati dalle Regioni in un solo anno formativo. Un valore residuale che spesso è imputabile allo sforzo congiunto di misurarsi con l'organizzazione di

iniziative corsuali che devono rispondere a standard di processo e di percorso oggetto di normativa articolata e specifica (dall'integrazione obbligatoria di più soggetti, alla definizione delle aree e competenze in esito ai percorsi, alla composizione dello *staff* docente, ecc.).

L'istituzione dei Poli formativi<sup>59</sup>, da questo punto di vista, ha rappresentato un momento di cesura evidente rispetto al quale è possibile ricostruire le differenti scelte programmatiche attuate dalle amministrazioni regionali. A livello nazionale, alcune Regioni (tra cui ad esempio il Veneto, la Lombardia e il Molise) hanno scelto di procedere alla programmazione degli interventi di Istruzione e formazione tecnica superiore esclusivamente all'interno dei Poli formativi a titolarità regionale, istituiti mediante atti e procedure formalizzate.

---

<sup>59</sup> Documento tecnico approvato in sede di Conferenza Unificata 29 novembre 2004.

Tab. IV.5 Corsi IFTS programmati e avviati nel periodo 1998-2009, per annualità di riferimento, modalità di riferimento, modalità di programmazione e Regione (v.a. e val. %)

Regione	Fase programmazione annuale (v.a.)										Fase programmazione mista (Poli, Reti, bandi annuali) (v.a.)			Progetti speciali (v.a.)		Fase di riorganizzazione (ex DPCM 2008) 2007-2009 (corsi 800/1.000 ore)		Totale programmazione 1998/2009	
	1998/1999		2000/2001		2002/2003		2003/2004		2004/2006		2004/2005		Bando annuale	v.a.	OPLA (1)	PON (2)	Bando annuale	v.a.	%
	Bando annuale	1999/2000	Bando annuale	2000/2001	Bando annuale	2002/2003	Bando annuale	2003/2004	Bando annuale	Poli IFTS	CIPE (3)								
	Totale										2004/2006		2004/2005		Bando annuale		v.a.		%
Abruzzo	1	14	17	26	14	6	6	78	8	6	2	-	94	2	-	-	94	2,7	
Basilicata	5	8	7	4	5	-	-	29	5	-	2	5	47	2	5	-	47	1,3	
Bolzano	-	-	3	4	7	8	-	22	33	-	-	-	58	-	3	3	58	1,7	
Calabria	13	21	38	-	43	-	-	115	-	16	3	22	156	3	22	-	156	4,5	
Campania	26	77	123	78	78	-	-	382	7	31	10	46	476	10	46	-	476	13,6	
Emilia Romagna	18	18	34	25	18	-	-	113	48	-	-	-	189	-	-	28	189	5,4	
Friuli Venezia Giulia	1	5	9	7	12	-	-	34	18	-	-	-	74	-	-	-	74	2,1	
Lazio	8	34	39	53	70	-	-	204	41	-	-	-	274	-	-	-	274	7,8	
Liguria	11	11	9	12	14	-	-	57	7	-	-	-	87	-	-	6	87	2,5	
Lombardia	30	27	63	51	74	-	-	245	41	55	-	-	341	-	-	-	341	9,7	
Marche	1	4	15	16	16	-	-	52	29	2	-	-	96	-	-	13	96	2,7	
Molise	2	-	-	10	-	-	-	12	2	3	2	-	19	-	-	-	19	0,5	
Piemonte(2)	11	19	32	41	44	-	-	147	73	41	-	-	273	-	-	12	273	7,8	
Puglia	22	35	82	-	-	-	-	139	63	-	21	4	251	4	24	-	251	7,2	
Sardegna	15	23	31	11	65	-	-	145	25	6	15	12	205	2	12	-	205	5,9	
Sicilia	16	47	136	-	78	-	-	277	108	6	32	7	469	7	39	-	469	13,4	
Toscana	25	28	31	25	28	18	-	155	43	-	-	-	198	-	-	-	198	5,7	
Trento	-	1	-	-	2	-	-	3	8	-	-	-	3	-	-	-	3	0,1	
Umbria	8	5	8	3	6	-	-	30	8	2	-	-	40	-	-	-	40	1,1	
Valle d'Aosta	-	1	2	-	1	-	-	4	-	-	-	-	4	-	-	-	4	0,1	
Veneto	15	13	34	12	26	-	-	100	47	-	-	-	147	-	-	-	147	4,2	
Totale v.a.	228	391	713	378	601	32	2.343	549	237	130	32	148	3.501	62	148	62	3.501	100,0	
Totale %	6,5	11,2	20,4	10,8	17,2	0,9	66,9	15,7	6,8	3,7	0,9	4,2	100,0	1,8	4,2	1,8	100,0		

(1) Si tratta di corsi programmati dal MIUR in collaborazione con Italia Lavoro nel settore dell'Information Communication Technology e caratterizzati dalle misure di accompagnamento che hanno favorito per il periodo di stesca la mobilità territoriale dei corsisti delle Regioni del Sud in Regioni del Nord.

(2) Secondo quanto indicato dall'ANSAS, i corsi programmati nell'ambito delle attività dei Poli formativi sono stati conteggiati come risultanza del triennio di programmazione 2004-2006, anche se, assumendo le indicazioni contenute nel già pubblicato DPCM del 25 gennaio 2008 hanno adottato una durata pari a 800/1.000 ore.

(3) Si tratta di corsi realizzati nel periodo di programmazione 2000-2006, a titolarità del MIUR nell'ambito del Pon "La scuola per lo sviluppo" Misura 5.1 nelle Regioni dell'ex Obiettivo 1, nei settori Ambiente, Turismo e ICT.

(4) Si tratta di corsi a titolarità del MIUR, supportati dal lavoro di auditing e accompagnamento della CRUI, caratterizzati per la sperimentazione di un modello di rete finalizzata a sistemizzare i rapporti interregionali tra attori (scuole e partner) impegnati sullo stesso settore produttivo di riferimento. Nell'ambito del progetto sono state costituite 32 reti territoriali di settore, di cui 2 in Abruzzo, 1 in Basilicata, 7 in Campania, 5 in Puglia, 2 in Basilicata, 3 in Calabria, 8 in Sicilia, 4 in Sardegna. I corsi realizzati si riferiscono a: 30 analisi e monitoraggio del rischio ambientale; 30 produzioni agro-alimentari; 41 conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali ed ambientali; 14 trasporti; 15 nuove tecnologie per le attività produttive (innovazioni di prodotto e/o di processo)/tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Altre Regioni hanno invece scelto di proseguire nella programmazione annuale dei percorsi Ifts a bando e, contestualmente, avviare il processo di costituzione dei Poli (così come definiti nell'ambito del documento sancito in Conferenza Unificata il 29 novembre 2004). Tra queste, ad esempio, la Campania, il Piemonte, il Lazio, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e la Sicilia intendevano operare nella prospettiva di progressiva transizione dell'esclusiva programmazione di corsi Ifts a bando annuale alla organizzazione di un sistema basato sui *network* stabili sul territorio.

A supporto del processo di transizione da un sistema all'altro, le stesse Regioni hanno avviato una serie di interventi di studio e analisi e animazione territoriale che potessero garantire una riconoscibilità sul territorio. In alcuni casi, il Polo si configura come soggetto deputato esclusivamente al segmento dell'Istruzione e formazione tecnica superiore, in altri (come nelle Marche e in Lombardia) i soggetti hanno interpretato il settore di riferimento trasversalmente ai differenti livelli di istruzione e formazione proponendo percorsi di istruzione triennali, formazione a catalogo, formazione continua, *master* universitari, ecc.

Si è trattato in questo caso di un processo di tesaurizzazione delle risultanze delle analisi dei fabbisogni compiute e della valorizzazione dei raccordi tra diversi soggetti già costituiti ai fini della formalizzazione del Polo. Da questo punto di vista l'esperienza più largamente conosciuta è stata quella promossa dalla Liguria che, a seguito della concertazione istituzionale con la Provincia di Genova e con le autonomie locali, ha promosso la costituzione dell'Accademia del Mare, istituto che si è largamente distinto per il modello organizzativo massimamente inclusivo e al cui interno operano e sono rappresentate tutte le istanze professionali che caratterizzano l'economia marittima italiana.

Ad ogni modo, alle diverse strategie perseguite a livello regionale per l'istituzione dei Poli, ha corrisposto una riduzione dell'offerta in quanto le riflessioni compiute, le risorse e le azioni pro-mosse sono state orientate prevalentemente alla costruzione di *network* stabili che garantissero una maggiore visibilità del canale, un radicamento e una capacità attrattiva sul territorio.

Da un punto di vista quantitativo, è infatti necessario sottolineare che in questi ultimi anni di programmazione l'offerta a bando ha continuato a rappresentare la parte più consistente dell'offerta rendendo non così evidente lo sforzo compiuto sui territori di costituire strutture alternative all'università con riferimento ad un settore produttivo.

La seconda fase dei Poli per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore, benché formalmente superata dal DPCM. del 25 gennaio 2008, ha assunto una rilevanza particolare per la spinta data al sistema nel suo complesso, in quanto ha permesso di perseguire obiettivi

importanti, sia in relazione agli impatti rilevati a seguito dei singoli corsi di formazione realizzati, sia in termini di assestamento del sistema. In particolare, infatti, l'istituzione dei Poli formativi Ifts ha consentito di operare su base pluriennale (solitamente con un piano triennale) e non più su un arco temporale legato alla realizzazione del singolo percorso formativo. Questo ha comportato che si iniziasse a strutturare una formula in grado di raccogliere in modo sistematico la domanda di formazione superiore attivando anche attività di orientamento e pubblicizzazione delle azioni formative erogate sul territorio. L'orizzonte temporale più ampio ha dato l'agio ai soggetti costituitisi in Associazione temporanee di scopo (Ats) o Associazione temporanee d'impresa (Ati) di includere nel partenariato tutti i soggetti ritenuti più importanti ai fini del successo dell'iniziativa con ruoli, ambiti e sfere di influenza e azione fortemente differenziati. Perseguendo la logica della settorialità dei Poli, in molti casi, si è passati da una logica di concorrenzialità di soggetti che insistono nello stesso territorio e sullo stesso settore ad una logica di sussidiarietà.

Si è trattato, per certi versi, di ampliare il raggio di azione identificando come destinatari finali degli interventi sia i corsisti, sia i soggetti del territorio in senso ampio, come enti, categorie, imprese, scuole, università, ecc. che collaborano e contribuiscono a realizzare parte delle attività previste all'interno del Polo.

Ad oggi, gli attori sono ancora impegnati nella valorizzazione delle esperienze pregresse e nella messa a regime del sistema. Rispetto al citato DPCM. del 25 gennaio 2008 e, sebbene l'iter normativo sia tutt'altro che concluso, quanto intrapreso in alcune regioni, pur con differenti stati di avanzamento, restituisce già in questa prima fase scenari difforni.

Le prime Regioni che hanno legiferato in materia sono state l'Emilia Romagna e la Toscana: la Regione Emilia Romagna, già nell'aprile 2008, aveva approvato un'integrazione dell'Accordo fra Regione e Province per il coordinamento della programmazione 2007/2009 per il sistema formativo e per il lavoro. In particolare, l'accordo mirava a garantire «organicità e coerenza all'intera programmazione regionale dell'offerta formativa nel segmento della formazione alta specialistica e superiore e la Regione e le Amministrazioni provinciali sostengono lo sviluppo della cultura tecnica, tecnologica, scientifica e professionale, a partire dalla definizione degli ambiti settoriali nei quali innovare l'azione formativa attraverso modalità di rete».

Obiettivo prioritario del Piano triennale è quello di trattare in modo unitario tutta la programmazione dell'offerta post secondaria evitando ridondanze o lacune e valorizzando le risorse finanziarie, umane ed esperienziali dei diversi territori provinciali. Per tale ragione, a partire dalle sei aree del DPCM., sono stati individuati gli ambiti settoriali correlati e coerenti

con le vocazioni produttive dei territori indicati dagli studi di settore e oggetto di ricerche e approfondimenti specifici condotti dalle università e dai centri per l'innovazione.

Nello specifico, il Piano territoriale triennale ha dato luogo alla pubblicazione dell'avviso pubblico per accogliere sia le candidature per la realizzazione di percorsi Ifts di 800/1.000 ore secondo le nuove indicazioni, sia la candidatura dei soggetti interessati a candidarsi come Istituti tecnici superiori. In attesa che si definisca in modo più puntuale la natura dell'intero sistema di formazione di livello post secondario, la Regione ha indicato che l'offerta erogata dagli Its e i percorsi Ifts si differenziasse non tanto per i differenti standard di percorso, quanto piuttosto per la specificità delle esigenze territoriali.

La Regione Toscana, come la Regione Emilia Romagna, non aveva istituito sul territorio alcun Polo formativo. Con delibera regionale del 24 novembre 2008, tenuto conto degli indirizzi definiti nel Dpef della Regione Toscana, del parere espresso dal Tavolo istituzionale e dalla Commissione Tripartita, nonché delle proposte formulate dalle Province e del Comitato regionale Ifts approva le «Modalità territoriali triennali di intervento nel sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts) e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (Its), nonché le *Linee guida* per la programmazione dei percorsi del sistema dell'Istruzione e della formazione tecnica superiore per il triennio 2007/20 10». Le azioni si articolano nell'arco dell'intero triennio: nel primo anno, la Regione intende avviare esclusivamente percorsi Ifts (800/1.000 ore) in relazione a figure professionali per le quali si programmi contestualmente l'istituzione di un *provider* multiattore al fine di verificare *ex ante* la valenza dei settori nei quali andranno ad operare i futuri Its.

La Regione Liguria e la Regione Marche hanno proceduto alla stesura ed emanazione del Piano territoriale triennale individuando gli *step* più funzionali alla riorganizzazione del sistema in direzione di quanto sancito dal DPCM. Nello specifico, hanno proceduto a emanare l'avviso pubblico per la presentazione delle candidature per la realizzazione di percorsi Ifts della durata di 800/1.000 ore. Tale scelta è stata ritenuta la più idonea in questa fase di transizione.

La Regione Liguria, in particolare, ha legato la programmazione dei singoli percorsi Ifts a tre dei cinque Poli formativi già istituiti nel triennio 2005/2007, in modo da assicurare una continuità all'offerta corsuale già collegata ai fabbisogni professionali e formativi del territorio. La Regione Marche, impegnata nella costituzione del Polo per il settore calzaturiero continua a perseguire la realizzazione delle azioni già declinate per il Polo regionale e delle azioni di sistema nazionali a supporto dei Poli istituiti nelle Regioni che hanno firmato l'accordo con il Ministero dell'Istruzione per il rilancio del settore calzaturiero.

Particolarmente innovativo è il sistema di valutazione degli interventi finanziati, già orientato ad una eventuale riedizione degli stessi sulla base di indicatori di *performance* e degli esiti occupazionali prodotti.

Nella Regione Lazio, la Giunta ha approvato il Piano territoriale triennale per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore (marzo 2009). Il piano intende dare organicità all'offerta di formazione superiore non accademica, consolidando ulteriormente l'esperienza dei 13 Poli formativi di Ifts ed introducendo l'istruzione tecnica non accademica post diploma, che sarà offerta dagli Its. Al momento la programmazione prevede 16 corsi in Ifts e 33 corsi per i Poli formativi. La Regione Lombardia, nell'ambito dell'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (finalizzata a superare, in via negoziale, i rispettivi ricorsi in Corte Costituzionale in materia di istruzione e formazione professionale) si impegna a sperimentare un modello organizzativo che, per quanto riguarda la formazione superiore non accademica, preveda da parte del MIUR un accordo integrativo finalizzato, tra le altre cose, a:

- consentire l'accesso agli istituti tecnici superiori ai diplomati del sistema di Istruzione e Formazione professionale, attraverso la frequenza di un anno di formazione integrativa;
- prevedere percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore della durata di tre anni, in quanto prosecuzione a livello terziario dei percorsi di Istruzione e formazione professionale di secondo ciclo.

Si tratta di un disegno molto peculiare che getta le basi per una sostanziale verticalizzazione del sistema di istruzione e formazione professionale.

Nella progressiva applicazione delle *Linee guida* contenute nel DPCM. del 25 gennaio 2008, si riscontra come alcuni elementi siano stati valorizzati proprio a partire dalle esperienze pregresse:

- il portato assunto dalla rete di soggetti sul territorio che mirava alla integrazione tra formazione, istruzione, lavoro;
- la capacità di accogliere la domanda di formazione superiore proveniente da utenti differenziati per condizione occupazionale, titolo di studio, età ecc.;
- la sperimentazione di metodologie di progettazione formativa che hanno puntato sull'alternanza per il trasferimento di competenze tecniche;
- la riflessione riguardo all'evoluzione di figure e professionalità di tipo tecnico collegate ai processi di innovazione tecnologica e alla diffusione della cultura tecnico-scientifica a più livelli.

Rimane comunque evidente che la riorganizzazione del sistema della formazione tecnica superiore rappresenta un ulteriore elemento funzionale ad una reale promozione della cultura tecnica e ad una conseguente valorizzazione anche della riorganizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, benché sia ancora aperta la discussione interistituzionale in merito alla definizione dei livelli di uscita e di una loro corrispondenza rispetto al sistema di qualificazioni del quadro europeo<sup>60</sup>. Puntare alla costruzione di un sistema che risponda alle esigenze di formazione tecnica superiore costituisce un impegno nei confronti del versante produttivo. È quanto sembra emergere anche dalle informazioni previsionali di assunzioni raccolte nell'ambito dell'indagine *Excelsior* 2009, per cui la richiesta di specializzazione post secondaria si avvicina a raccogliere le stesse preferenze accordate alla laurea triennale e testimonia quanto la partita, rispetto ai nuovi inserimenti professionali, si giochi sulla specializzazione post secondaria (Tab. IV.6).

**Tab. IV.6 Assunzioni previste dalle imprese per titolo di studio richiesto - anni vari (%)**

<i>Livello di istruzione segnalato</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Universitario	7,2	8,8	8,5	9,0	10,6	11,6
Secondario e Post secondario	32,0	33,6	33,9	34,9	40,5	43,3
Qualifica professionale	20,9	20,1	19,2	17,5	14,5	14,1
Obbligo di istruzione	39,9	37,5	38,4	38,6	34,3	31,0
<i>Totale assunzioni</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Unioncamere – MLSPS – Sistema Informativo *Excelsior*

<sup>60</sup> Gli Ifts (ex legge 144/1999) corrispondevano al IV livello della classificazione isced proposta dall'ocse. Ad oggi, le proposte relative agli Its e agli Ifts secondo le indicazioni contenute nel d.P.c.m. del 25/01/2008 non hanno chiarito definitivamente il livello di corrispondenza né rispetto alla scala isced, né rispetto ai descrittori di Dublino. Nel-le ipotesi più frequenti si rintraccia l'orientamento di far corrispondere agli Its il livello 6 del quadro europeo e agli Ifts il livello 5. In questo, gli Ifts rientrerebbero nel segmento della formazione post secondaria e gli Its sarebbero assunti come canale di formazione terziaria di tipo non accademico, andando a colmare quel vuoto che per anni ha contraddistinto l'Italia nel confronto europeo (cfr. *Rapporto Isfol 2006, Rapporto isfol 2007*). Tale scelta sta implicando un confronto istituzionale relativo alle competenze concorrenti che determinano criteri di individuazione, aree produttive per l'individuazione degli Its, ecc

## Capitolo 5

### L'apprendistato

Nel contesto del sistema della formazione professionale quello relativo all'apprendistato è un segmento caratterizzato da forti peculiarità. L'apprendistato, infatti è un contratto di lavoro a finalità formativa, ovvero basato sull'integrazione fra formazione e lavoro e, nelle nuove tipologie volte all'acquisizione di titoli di studio, fra istruzione e lavoro. Pertanto, l'analisi dell'evoluzione del sistema di formazione per gli apprendisti non può essere disgiunta dall'analisi delle dinamiche dell'occupazione in apprendistato.

L'occupazione in apprendistato nel 2008, pur confermando il segno positivo dell'incremento rispetto all'anno precedente, evidenzia forti segnali di rallentamento in parallelo con le criticità che si registrano sull'intero quadro macro-economico. Infatti, la media annuale degli apprendisti occupati nel 2008 - secondo i dati disponibili nella banca dati Inps - si attesta a 644.592 unità, con una crescita rispetto all'anno precedente pari a poco meno dell'1% (Tab. V.1): si tratta della variazione annua più bassa registrata nell'ultimo decennio.

Le più ampie criticità si rilevano con riferimento all'area del Mezzogiorno, dove l'apprendistato fa segnare una riduzione del -6,4% rispetto ai valori registrati nel precedente anno 2007 (-5,7% per il Sud e -7,8% per le Isole); nel resto d'Italia, invece, la crescita prosegue, pur se a ritmi molto più ridotti. Se confermati come trend di più lungo periodo, tali andamenti farebbero segnare la fine di quel processo di riequilibrio della distribuzione territoriale dell'occupazione con contratto di apprendistato che si registra pressoché ininterrottamente dal 1998, almeno con riferimento alla macro-area meridionale, visto che nel Centro lo strumento continua a crescere ad un ritmo superiore a quello delle regioni settentrionali.

Il dispiegarsi degli effetti della crisi economica fa iscrivere sull'agenda politica la questione del completamento delle tutele riconosciute agli apprendisti: ancorché in via sperimentale per il triennio 2009/2011, il D.L. 185/2008, convertito con legge 2/2009, estende agli apprendisti la possibilità di usufruire di ammortizzatori sociali in deroga subordinatamente alla copertura di una quota del 20% da parte degli Enti bilaterali; successivamente il Ministero del Lavoro ha chiarito che, in attesa che gli Enti bilaterali si costituiscano e si strutturino in maniera

adeguata a far fronte a tale impegno, l'Inps garantirà comunque la copertura del 100% dell'indennità, a sua volta pari all'80% dell'ultima retribuzione percepita.

**Tab. V.1 – Apprendisti occupati negli ultimi cinque anni per Regione e macro area (V.A.)**

Regione	Valori assoluti (medie annuali)				
	2004	2005	2006	2007	2008*
Piemonte	46.780	45.038	45.909	51.516	54.485
Valle d'Aosta	1.965	2.002	1.987	1.931	1.778
Lombardia	99.561	99.753	106.529	117.094	120.515
Trentino Alto Adige	13.386	12.956	12.681	13.233	12.359
Veneto	71.002	67.646	70.012	75.704	78.315
Friuli Venezia Giulia	12.914	12.518	12.714	13.385	12.953
Liguria	18.032	18.104	17.743	18.905	19.233
Emilia Romagna	54.520	54.290	57.293	59.941	61.160
Toscana	46.770	50.835	47.486	53.699	55.992
Umbria	13.914	14.146	14.871	16.135	16.933
Marche	25.882	19.860	26.058	28.776	29.119
Lazio	38.418	41.926	47.802	58.361	59.960
Abruzzo	13.611	14.129	13.730	14.101	13.139
Molise	1.996	2.034	1.930	2.011	1.889
Campania	18.670	20.463	21.862	23.932	23.238
Puglia	35.045	36.411	36.062	36.039	33.002
Basilicata	2.716	3.057	3.255	3.421	3.086
Calabria	6.570	6.732	7.007	8.196	8.342
Sicilia	28.279	29.256	27.937	29.032	27.531
Sardegna	11.630	13.376	13.909	13.394	11.562
<i>Nord-Ovest</i>	<i>166.338</i>	<i>164.898</i>	<i>172.167</i>	<i>189.447</i>	<i>196.011</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>151.822</i>	<i>147.410</i>	<i>152.700</i>	<i>162.263</i>	<i>164.787</i>
<i>Centro</i>	<i>124.984</i>	<i>126.767</i>	<i>136.218</i>	<i>156.971</i>	<i>162.005</i>
<i>Sud</i>	<i>78.608</i>	<i>82.826</i>	<i>83.846</i>	<i>87.700</i>	<i>82.696</i>
<i>Isole</i>	<i>39.909</i>	<i>42.632</i>	<i>41.846</i>	<i>42.426</i>	<i>39.093</i>
<i>Italia</i>	<i>561.660</i>	<i>564.532</i>	<i>586.777</i>	<i>638.807</i>	<i>644.592</i>

(\*) Dato provvisorio calcolato sui 12 mesi

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps

Tali provvedimenti rappresentano un ulteriore tassello in quel processo di rinnovamento dell'apprendistato in corso da un decennio: da strumento per il primo inserimento degli adolescenti, come è concepito nella legge-quadro del 1955, per i quali è prioritaria la tutela delle finalità formative dell'istituto, mentre altre sono attenuate - maternità, malattia, ammortizzatori - a strumento generalista per l'inserimento dei giovani, in un'accezione di questo target ben più ampia di quella europea, visto che si può essere assunti fin quasi al compimento dei trent'anni, con una durata del contratto anche esennale. Ed è proprio questo spostamento verso una popolazione più adulta - spostamento ben visibile dall'analisi della composizione dell'aggregato degli apprendisti per classe d'età: tra il 2002 e il 2008 i maggiori di 21 anni divengono la popolazione prevalente, insieme alla diffusione in tutto il sistema produttivo, compresa la grande industria, che pone con forza il problema dell'adeguamento delle tutele di questi occupati a quelle degli altri lavoratori.

Tra le tante trasformazioni che l'istituto dell'apprendistato ha subito nell'ultimo decennio, che ne hanno profondamente modificato l'utilizzo da parte delle imprese e ne stanno progressivamente cambiando la rappresentazione sociale, non sono di minor rilevanza quelle che investono gli aspetti formativi dello strumento.

La legge 196/1997 ha dato un impulso alla costituzione di un'offerta di formazione esterna all'azienda, gestita dalle Regioni e Province autonome, subordinando il riconoscimento delle agevolazioni contributive alla partecipazione degli apprendisti a tali iniziative formative. Quindi, da una formazione identificata pressoché esclusivamente nel processo di apprendimento non formale impartito sul lavoro, si è progressivamente sviluppata una filiera di formazione per apprendisti che nel 2007 ha coinvolto in attività formative circa 125.000 giovani (Tab. V.2).

**Tab. V.2 - Apprendisti partecipanti all'offerta formativa pubblica negli ultimi cinque anni per Regione e macro area (V.A.)**

Regioni	Apprendisti coinvolti in formazione			
	2004	2005	2006	2007
Piemonte	24.211	36.068	21.487	23.981
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	0	0	798
Lombardia	12.460	15.954	3.247	19.324
Prov. Bolzano	4.429	4.054	4.164	4.296
Prov. Trento	815	880	732	2.556
Veneto	12.967	11.406	7.368	9.129
Friuli Venezia Giulia	7.941	12.576	10.249	9.121
Liguria	6.554	1.536	5.550	3.583
Emilia Romagna	20.491	13.368	21.567	31.436
Toscana	8.741	5.678	5.644	8.012
Umbria	1.319	484	946	1.113
Marche	3.961	6.919	5.741	5.759
Lazio	0	0	80	300
Abruzzo	963	1.214	1.373	1.106
Molise	489	355	591	739
Campania	1.533	1.442	2.080	1.065
Puglia	<i>n.d.</i>	1.390	4.466	1.116
Basilicata	229	0	0	417
Calabria	<i>n.p.</i>	<i>n.p.</i>	<i>n.p.</i>	<i>n.p.</i>
Sicilia	<i>n.p.</i>	282	<i>n.p.</i>	<i>n.p.</i>
Sardegna	268	467	859	411
<i>Nord-Ovest</i>	43.225	53.558	30.284	47.686
<i>Nord-Est</i>	46.643	42.284	44.080	56.538
<i>Centro</i>	14.021	13.081	12.411	15.184
<i>Sud</i>	3.214	4.401	8.510	4.443
<i>Isole</i>	268	749	859	411
<b>Italia</b>	<b>107.371</b>	<b>114.073</b>	<b>96.144</b>	<b>124.262</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati tratti dai monitoraggi regionali sull'apprendistato

Il dato per il 2008 - rilevato attraverso il monitoraggio specifico sull'apprendistato e rapportato all'anno solare - non è al momento disponibile, mentre quello relativo all'anno formativo 2007/2008 - rilevato attraverso l'indagine *ex lege* 845/1978, che riguarda l'insieme delle attività formative programmate dalle Regioni - sembra indicare una ulteriore crescita dell'offerta.

Nella filiera della formazione per l'apprendistato, oltre agli allievi apprendisti, vanno conteggiati anche i tutor aziendali, che partecipano a specifici interventi formativi. Si tratta all'incirca di altri 40.000 occupati (39.068 nel 2007, cfr. Tab. V.3), che ogni anno sono coinvolti in una formazione breve (8-16 ore). La filiera dell'apprendistato, dunque, raccoglie annualmente un'utenza di circa 165.000 soggetti; si tratta di una quota significativa nel panorama della formazione professionale pubblica: un sesto rispetto al totale, ovvero il 16,7% dell'utenza conteggiata nell'anno formativo 2006/2007.

**Tab. V.3 Partecipanti agli interventi di formazione per i tutor aziendali negli ultimi cinque anni per Regione e macro-area**

<i>Regioni</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Piemonte	12.268	21.087	24.000	16.800	13.750
Valle d'Aosta	121	-	-	-	311
Lombardia	3.717	6.777	4.707	1.505	6.494
Prov. Bolzano	67	50	70	220	70
Prov. Trento	215	335	682	1.835	1.233
Veneto	6.000	2.887	6.500	7.368	9.129
Friuli Venezia Giulia	917	1.224	2.378	1.075	855
Liguria	1.111	-	650	2.012	2.298
Emilia Romagna	2.628	5.885	2.117	-	-
Toscana	1.235	276	594	1.385	1.150
Umbria	6	65	-	934	200
Marche	1.078	2.946	4.714	3.438	2.950
Lazio	-	-	-	290	290
Abruzzo	-	-	-	547	-
Molise	147	68	137	207	198
Campania	320	240	190	25	140
Puglia	-	-	186	419	-
Basilicata	-	-	-	-	-
Calabria		<i>Dati non pervenuti</i>			
Sicilia		<i>Dati non pervenuti</i>			
Sardegna	-	870	103	-	-
<i>Nord-Ovest</i>	<i>17.217</i>	<i>27.864</i>	<i>29.357</i>	<i>20.317</i>	<i>22.853</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>9.827</i>	<i>10.381</i>	<i>11.747</i>	<i>10.498</i>	<i>11.287</i>
<i>Centro</i>	<i>2.319</i>	<i>3.287</i>	<i>5.308</i>	<i>6.047</i>	<i>4.590</i>
<i>Sud</i>	<i>467</i>	<i>308</i>	<i>513</i>	<i>1.198</i>	<i>338</i>
<i>Isole</i>	<i>-</i>	<i>870</i>	<i>103</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Italia</i>	<i>29.830</i>	<i>42.710</i>	<i>47.028</i>	<i>38.060</i>	<i>39.068</i>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle Regioni e Province Autonome

Tuttavia, considerando l'intervallo temporale trascorso dall'introduzione normativa dell'obbligo di attivare l'offerta di formazione esterna, i risultati raggiunti nella costruzione di tale filiera non appaiono pienamente soddisfacenti. Infatti, ad un decennio dall'entrata in vigore della legge 196/1997, la quota dei giovani assunti con contratto di apprendistato che ha partecipato nel 2007 ad attività formative programmate dalle amministrazioni pubbliche raggiunge solo il 20% del totale degli occupati: ovvero, l'obbligo di partecipare ad attività di formazione al momento riguarda solo un apprendista su cinque. La probabilità di inclusione nell'attività formativa presenta forti differenziazioni territoriali: nel Nord-Est sale al 35% e nel Nord-Ovest si attesta al 25%; poi la quota di apprendisti coinvolti nelle attività formative precipita al 10% nel Centro, si dimezza ancora nelle regioni del Sud (5,1%) e nelle Isole si ferma all'1%.

I valori citati riguardano solo l'offerta formativa pubblica, predisposta dalle Regioni e Province Autonome; non è possibile stimare al momento la quota di apprendisti che hanno

realizzato la formazione formale esclusivamente all'interno dell'impresa, usufruendo delle possibilità aperte dal D.Lgs. 276/2003. I dati disponibili sulle imprese che hanno dichiarato la capacità formativa per realizzare tutta la formazione formale all'interno, nell'ambito di quei territori regionali in cui è stata definita una regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante che riconosce tale possibilità, indicano che tale opzione coinvolgerebbe solo qualche migliaio di apprendisti. Tuttavia, una stima di questa componente è alquanto ardua, sia per la mancanza di dati certi sulle dichiarazioni di capacità formativa da parte delle imprese e/o di rilevazioni ad hoc, anche campionarie, sulla formazione interna, sia perché lo stato di avanzamento dell'implementazione dell'apprendistato professionalizzante nel 2007 riguardava ancora all'incirca la metà delle regioni, né tutti i CCNL erano stati rinnovati disciplinando l'apprendistato professionalizzante.

Più volte sono stati sottolineati i fattori di debolezza dell'offerta di formazione pubblica per l'apprendistato, che rimandano ai seguenti elementi:

- scarsità delle risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'offerta formativa;
- difficoltà nel mettere a punto un sistema organizzativo adeguato alla gestione dell'offerta;
- diverso impegno da parte delle amministrazioni regionale e delle stesse organizzazioni datoriali e sindacali nel costituire e consolidare sistemi territoriali di formazione;
- scarsa soddisfazione delle imprese e degli apprendisti coinvolti nella formazione, "dichiarata" generalmente dalle organizzazioni di rappresentanza data la mancanza di analisi consolidate e sistemiche di valutazione sull'offerta.

Rispetto a tali fattori, le linee di intervento assunte a livello nazionale dal Governo e al livello territoriale dalle Regioni seguono direttrici diverse.

La prima direttrice si rileva all'interno di alcuni sistemi regionali che, attraverso il confronto con le Parti sociali, stanno cercando di rinnovarsi e di elevare la qualità dell'offerta definendo modalità di progettazione ed erogazione della formazione che chiamano sempre più in causa l'impresa come luogo di formazione ed anche come soggetto erogatore della formazione. Si sperimentano quindi modalità di realizzazione della formazione formale per apprendisti che cercano di valorizzare la centralità delle imprese nella formazione, anche quelle prive dei requisiti di capacità formativa formale interna.

È il caso della "formazione assistita" in Veneto, che riconosce anche alle imprese prive dei requisiti di capacità formativa la possibilità di erogare la formazione professionalizzante all'interno avvalendosi dell'assistenza di un organismo di formazione accreditato. Tale assistenza sarà garantita attraverso l'erogazione di un voucher di assistenza alle imprese, che

consente di usufruire del-la consulenza di specialisti di formazione per la progettazione delle attività, la verifica in itinere e finale degli apprendimenti e gli aspetti amministrativi.

Si tratta di un modello che mutua i principali elementi da altri sistemi, come quello della Provincia di Trento o della Valle d'Aosta, che pure hanno affidato ai centri di formazione un ruolo di supporto alle imprese per l'erogazione della formazione, e di monitoraggio rispetto all'andamento del percorso.

La seconda direttrice è quella assunta a livello nazionale, di natura più "sistemica", coincidente con l'avvio di una nuova modalità di formazione per l'apprendistato, regolamentata esclusivamente dalle Parti sociali. Infatti, con l'emanazione del D.L. 112/2008, poi convertito con Legge 133/2008, si è aperta la possibilità per le imprese di optare per una formazione esclusivamente aziendale, realizzata secondo quanto sarà stabilito dalle Parti, in accordi di livello nazionale, territoriale o aziendale. Di fatto il provvedimento introduce un canale di formazione per gli apprendisti alternativo a quello definito dalle regolamentazioni regionali, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione alla formazione ed elevare la qualità dell'offerta.

Sull'avvio effettivo di tale nuovo canale sembra pendere l'attesa del giudizio della Corte Costituzionale, chiamata da un numero elevatissimo di Regioni a dirimere la questione del rispetto della ripartizione costituzionale di competenze nel momento in cui lo Stato affida alla contrattazione la piena regolamentazione di un canale di formazione obbligatoria. Infatti, solo qualcuno dei contratti collettivi siglati dopo l'approvazione del D.L. 112/2008 contiene elementi di regolamentazione del nuovo canale di formazione. Sembra quindi riproporsi una situazione già sperimentata nel caso del primo ricorso contro il D.Lgs. 276/2003, quando si attese fino al pronunciamento della Corte - avvenuto nell'ambito della sentenza 50/2005, prima di dare il via all'implementazione dell'apprendistato professionalizzante.

È per uscire da questa situazione di impasse che sembra si possa perseguire la strada delle sperimentazioni assistite. È infatti questa una delle strade sulle quali si intende giocare la sfida lanciata dal MLSPS attraverso il Libro Bianco, quando si prefigura un profondo rinnovamento della formazione professionale, ricercato a partire dall'affermazione di paradigmi che rimandano direttamente alla centralità del lavoro come esperienze di apprendimento e alla centralità dell'impresa come luogo di formazione.

Accanto al professionalizzante, che è la tipologia di apprendistato sulla quale si catalizzano gli interessi di tutti gli attori del sistema produttivo e di quello formativo, le nuove tipologie introdotte dal D.Lgs. 276/2003 - quella per l'espletamento del diritto-dovere e quella per il conseguimento di titoli di studio raggiungono appena l'8% a livello nazionale nel 2008.

L'attenzione pressoché esclusiva che l'apprendistato professionalizzante riscuote è il segno di quanta strada debba essere ancora percorsa per metabolizzare le innovazioni introdotte nel 2003. Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, nello scorso anno non risultano passi avanti nell'implementazione, nel senso che lo strumento rimane al momento privo di una disciplina che ne consenta l'utilizzo, in attesa di un accordo fra MLSPS, MIUR, le Regioni e le Province Autonome. Tuttavia, proprio recentemente sembra essersi riaperto l'interesse a dare corpo a tale forma di apprendistato per i minori, sia da parte delle istituzioni centrali, sia da parte di qualche amministrazione territoriale.

Per quanto riguarda il livello centrale, il MLSPS ha proposto alle Regioni ed alle Province Autonome di avviare un tavolo tecnico per la definizione di una regolamentazione, che dovrebbe essere verificata nel quadro di una sperimentazione realizzata in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione. L'artigianato, che risulta essere pressoché l'unico comparto in cui ancora l'apprendistato per i minori mantiene un peso, potrebbe essere l'ambito di riferimento per l'attuazione di tale sperimentazione.

Sul fronte delle amministrazioni territoriali, la Provincia di Trento sta per avviare la sperimentazione di un modello di percorso triennale per gli apprendisti minori imperniato su una partnership fra scuole, centri di formazione e imprese. Il progetto rappresenta un'evoluzione di interventi già realizzati nell'ultimo triennio, che hanno promosso una collaborazione attiva fra scuole e centri di formazione per la progettazione e realizzazione del percorso obbligatorio delle 240 ore.

Il nuovo modello sperimentale triennale, basato su un accordo fra la Provincia e le Organizzazioni datoriali e sindacali territoriali, prevede che gli apprendisti minori partecipino ad un percorso di formazione esterna della durata di 320 ore annue, erogate in parti uguali da istituti di istruzione e centri di formazione, cui si aggiungono ulteriori 100 ore annue di formazione formale realizzate in azienda. Al termine dei tre anni gli apprendisti dovrebbero raggiungere il livello richiesto per il rilascio della certificazione di qualifica per quanto riguarda le competenze professionalizzanti, mentre acquisiranno crediti formativi sulle competenze di base, considerando come livelli di qualifica quelli definiti per i percorsi triennali di formazione professionale a tempo pieno.

La sperimentazione dovrebbe essere avviata entro la fine del 2009, inserendo nelle attività di formazione esterna, insieme agli apprendisti, anche i minori disoccupati che non sono iscritti agli altri percorsi per l'assolvimento del diritto-dovere.

Per quanto riguarda l'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione, lo strumento è considerato sempre più strategico per rinsaldare le relazioni e le

collaborazioni fra sistema delle imprese e delle università, tanto che con D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008, ne è stato ampliato il campo di applicazione al conseguimento del dottorato di ricerca ed è stato facilitato l'accesso, prevedendo la possibilità di stipulare convenzioni dirette fra università e imprese.

Tuttavia, gli stimoli provenienti dal livello centrale non hanno finora trovato una piena risposta in iniziative promosse sul territorio, né con riferimento ad iniziative individuali nella forma degli accordi diretti previsti dalla recente modifica normativa, né per quanto riguarda gli interventi sostenuti dalle istituzioni territoriali.

Le Regioni, infatti, nonostante l'interesse manifestato per lo strumento nell'ambito di pressoché tutti i POR, solo in qualche caso hanno tradotto tale interesse in interventi operativi: solo a fine 2008 sono stati emanati due bandi dalle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto che ripropongono tipologie di interventi già sperimentati. E del resto occorre ricordare che solo nel corso del 2009 si concludono in Piemonte e Lombardia le iniziative promosse nell'ambito della prima tornata sperimentale.

Proprio in questi due territori dove la sperimentazione ha avuto i maggiori risultati in termini quantitativi - oltre che nel Veneto - risulta attualmente aperto il confronto fra gli attori per la promozione, accanto ai percorsi già verificati volti al conseguimento di titoli di master di primo e secondo livello, di nuove iniziative collegate all'acquisizione di titoli di dottorato di ricerca.

Ad esempio, in Piemonte il confronto tra Regione, Università e Parti sociali è volto alla definizione di un «Atto di indirizzo triennale per la realizzazione di percorsi formativi di alta formazione in apprendistato», inteso quale quadro di riferimento complessivo per regolare le diverse opportunità di percorso fra cui il dottorato e il diploma di scuola secondaria.

In Regione Veneto è in fase di avanzata definizione un'ipotesi di sperimentazione di dottorato di ricerca in alto apprendistato, promossa dall'Università degli Studi di Padova e da Confindustria Veneto. La sperimentazione fa tesoro dei risultati di una iniziativa precedente, realizzata in collaborazione tra la Facoltà di Ingegneria e il sistema imprenditoriale regionale, che ha consentito di attivare alcuni dottorati di ricerca a tema vincolato per la realizzazione di progetti di ricerca di particolare interesse aziendale. Nel nuovo modello di intervento si vuole dare maggiore centralità all'esperienza in azienda; grazie al ricorso allo strumento dell'apprendistato, l'impresa potrà avvantaggiarsi dell'attività di ricerca del dottorando-apprendista per un arco temporale molto più ampio e parallelamente potrà formarlo secondo le esigenze specifiche della propria organizzazione.

Dal confronto è scaturita una prima ipotesi di dispositivo, sulla quale manca ancora una definitiva approvazione. La prospettiva è quella di avviare nel 2010 un percorso di dottorato di ricerca di 36 mesi, cominciando con pochi casi mirati, partendo da un Ateneo abituato ad interfacciarsi con il mondo delle imprese e da una Scuola di dottorato (Ingegneria Industriale) che avverte come prioritaria l'esigenza di fare ricerca applicata in sinergia con specifici settori di mercato.

Potrebbe prendere avvio già nel 2009 o nei primi mesi del 2010, invece, il percorso di dottorato denominato Executive PhD (o dottorato di ricerca in cotutela) promosso dalla Scuola di dottorato del Politecnico di Milano, in collaborazione con l'Assolombarda. Sono ammessi a partecipare a tale percorso dipendenti di aziende assunti sia con apprendistato "alto" che con altre forme contrattuali; in ogni caso è necessario che i candidati superino il concorso pubblico per l'accesso al dottorato di ricerca. Il percorso prevede per tutti una durata di 4 anni. Durante questo periodo, oltre a svolgere le proprie attività all'interno dell'impresa, il partecipante sarà tenuto a seguire tutte le attività definite dall'università che sono richieste ai dottorandi, quali ad esempio i corsi obbligatori per acquisire le competenze di base della specifica area. La specifica attività di ricerca dovrebbe essere svolta all'interno dell'impresa, anche se una parte potrebbe essere realizzata presso i laboratori del Politecnico. Le altre attività normalmente richieste ai dottorandi (partecipazione a conferenze, incontri, periodi di tirocinio all'estero, ecc.) saranno poi concordate con l'impresa.

L'obiettivo è che università ed impresa progettino e seguano un percorso di dottorato in "cotutela", con una corresponsabilizzazione sulle attività da realizzare e i risultati da conseguire. L'adesione ad un PhD Executive caratterizza quindi un investimento di lungo periodo sulla persona, sull'acquisizione di competenze per far ricerca in un certo ambito, a partire da un problema che si sta già affrontando nel contesto aziendale. Attraverso la collaborazione con l'università le imprese acquisiscono risorse a sostegno dello sviluppo dell'impresa stessa; nello stesso tempo maturano una maggiore conoscenza del contesto universitario e un livello più consolidato di relazioni con lo stesso, che renderanno più facili anche eventuali successive possibilità di collaborazione.

## Capitolo 6

# La formazione per i lavoratori e per la popolazione in età adulta

### *6.1 Analisi della domanda e dell'offerta di Formazione Continua*

#### *6.1.1 Lo scenario: il trend della domanda di formazione continua in Italia nel periodo 2000-2008*

Nel 2008 le imprese che internamente o esternamente hanno effettuato corsi di formazione sono state il 25,7% del totale. L'universo di riferimento dell'indagine Excelsior<sup>61</sup> è costituito da circa un milione e mezzo di imprese operanti nei settori dell'industria e dei servizi con almeno un dipendente.

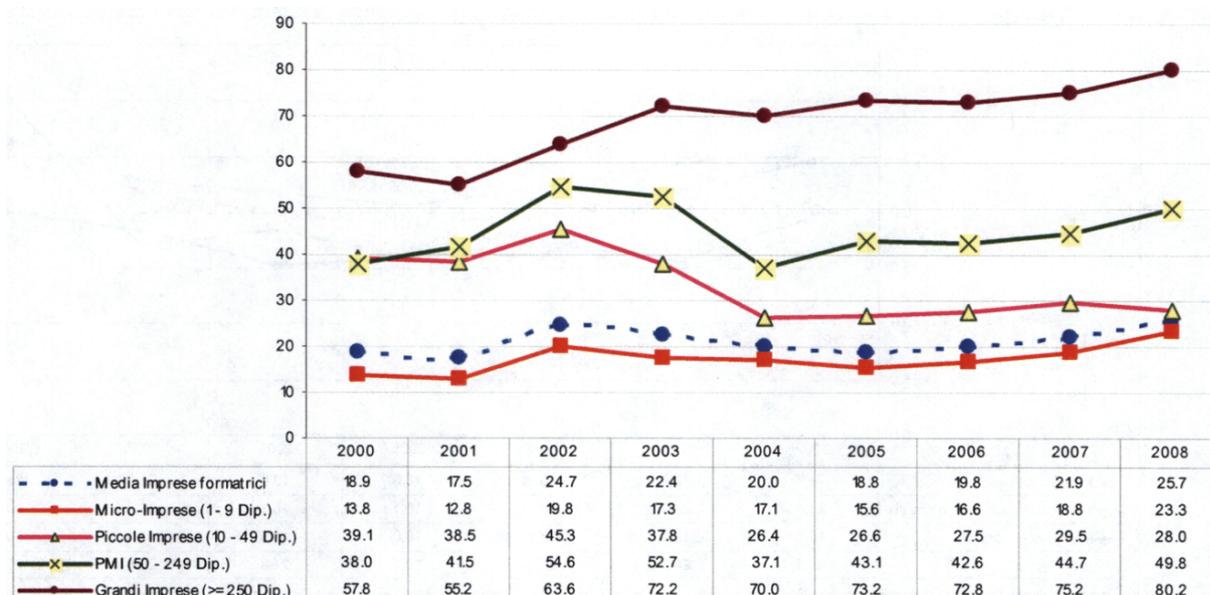
Sono state definite imprese formatrici, circa 376 mila nel 2008, quelle che erogano formazione per i propri dipendenti, direttamente o acquistandola sul mercato; non vengono quindi prese in considerazione in questa sede quelle imprese che coinvolgono i giovani della scuola o dell'università in periodi di stage o tirocini, anche dopo il conseguimento del titolo, in quanto non è considerata formazione continua.

In figura VI.1 è rappresentato il fenomeno in serie storica dal 2000 al 2008. In media il dato mostra una sostanziale tenuta dell'offerta di formazione delle imprese per i propri dipendenti con un aumento nell'ultimo anno di 3,8 punti percentuali, circa un'impresa su quattro ha coinvolto i propri dipendenti in corsi di formazione.

Tuttavia, il dato medio, pur dando un'indicazione generale, è poco significativo in quanto le differenze per dimensione hanno un peso determinante insieme a quelle per settore ed area geografica, che analizzeremo più avanti.

---

<sup>61</sup> *Sistema Informativo Excelsior* è realizzato da Unioncamere in collaborazione con il Ministero del Lavoro e basato su un'indagine annuale riguardante circa 100mila aziende con almeno un addetto dipendente; l'universo è rappresentato dalle imprese private iscritte al Registro delle Imprese delle Camere di Commercio; le unità di rilevazione ed analisi sono l'impresa e l'unità locale provinciale.

**Fig. VI.1 – Imprese che hanno realizzato attività di formazione negli anni 2000-2008, per dimensione dell'organico aziendale (%)**

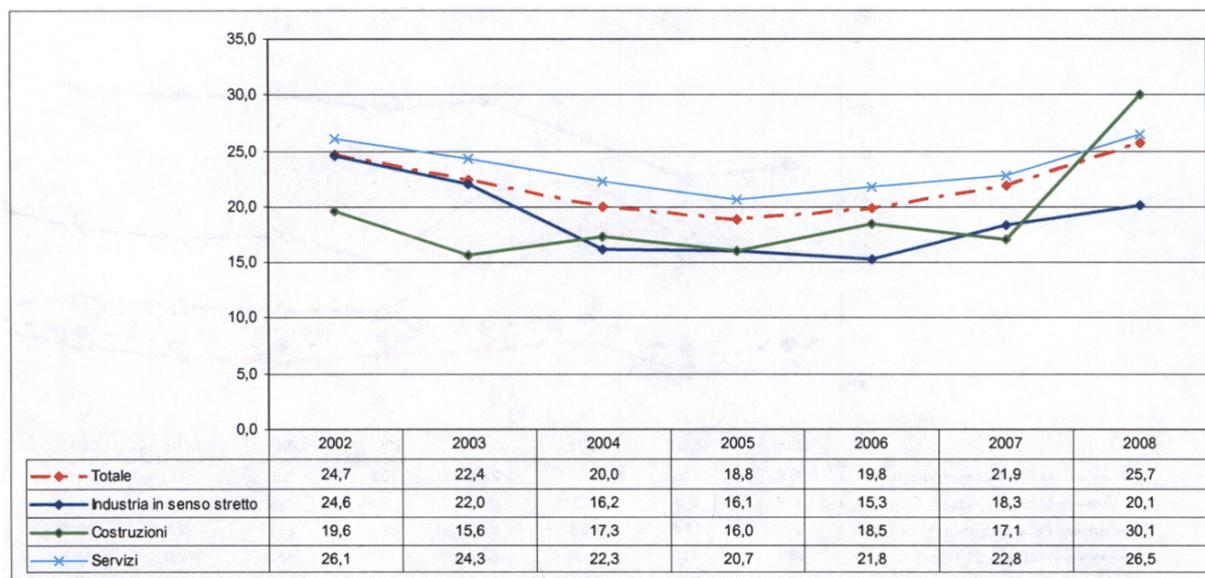
Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati Unioncamere-Ministero del Lavoro, S. I. Excelsior

Ad oggi, il divario tra le grandi e le piccole imprese rimane consistente, si è mantenuto nel tempo e vede crescere in modo sistematico la formazione nelle grandi imprese. La tendenza piatta è infatti ancora determinata dalla debole performance delle piccole e medie imprese, in particolare quelle che operano nei settori manifatturieri.

Per le imprese con più di 250 dipendenti, in particolare negli ultimi anni, la formazione può essere considerata un'attività ricorrente e sempre più elemento di pianificazione strategica per la competitività dell'impresa, infatti dal 57,8% di imprese formatrici nel 2000 si passa all'80,2% nel 2008, seppur le grandi imprese in Italia sono circa il 2% del totale, coinvolgendo circa il 40% dei propri dipendenti. All'estremo opposto troviamo le micro imprese, che con valori molto bassi, hanno una variazione più contenuta e discontinua, dopo il calo registrato fino al 2005, si nota una leggera risalita negli ultimi anni e raggiunge un valore superiore al 20% (23,3%) nell'ultimo anno, coinvolgendo però appena un lavoratore su sette.

Le due classi intermedie (piccole e medie imprese) mostrano un andamento più discontinuo, anche se sembra confermarsi il valore raggiunto nel 2004, successivamente ad un forte crollo (Fig.VI.1).

**Fig. VI.2 - Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato corsi di formazione per il personale, per macrosettore di attività, - anni 2002-2008**



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati Unioncamere-Ministero del Lavoro, S. I. Excelsior

Le differenze nell'offerta formativa, delle imprese verso i propri dipendenti, relativamente al settore di attività economica e all'area geografica sono più ridotte. In particolare, in relazione al settore, le maggiori variazioni sono probabilmente legate agli andamenti della produzione e alle innovazioni introdotte.

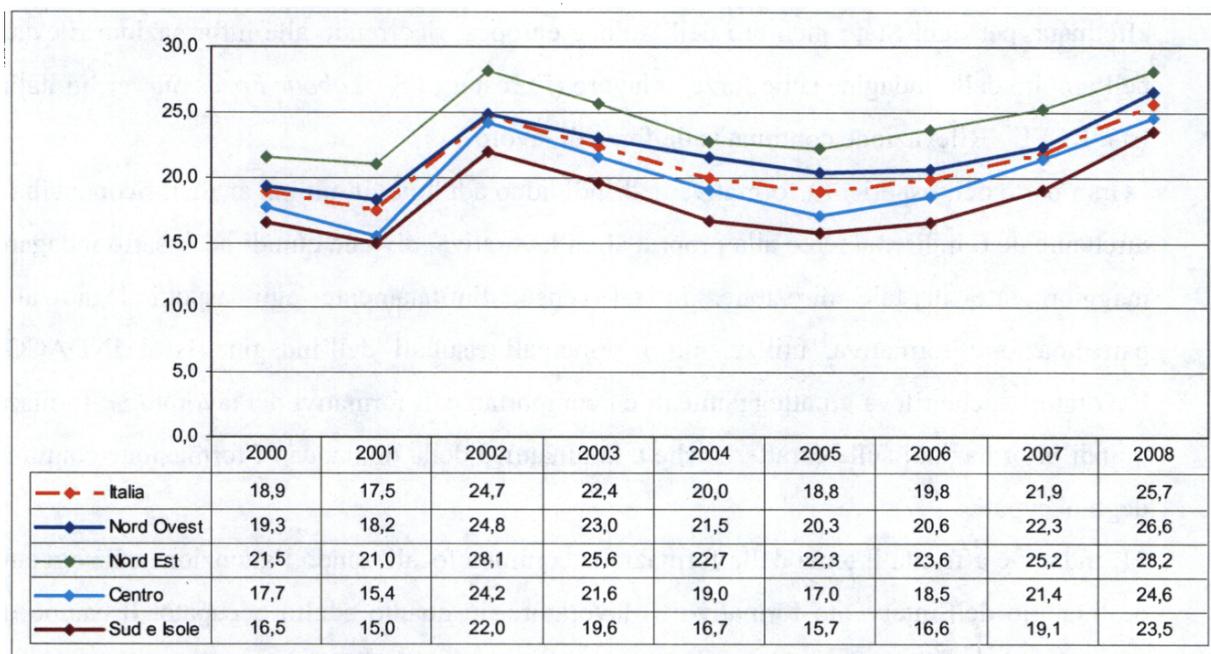
La maggiore propensione alla formazione delle imprese del terziario rispetto a quelle dell'industria è consolidato nel tempo. La figura VI.2 mostra la percentuale di imprese formatrici per macro settore di attività economica in serie storica per gli anni 2002–2008. Nel periodo considerato i valori del settore “industria in senso stretto” tendono a divergere da quelli dei servizi. Nel 2002 la forbice tra i due settori era di 1,5 punti percentuali a favore dei servizi, la tendenza all'allargamento ha portato nel 2008 ad un gap di 6,8 punti.

Per chi lavora in un'impresa con più di 500 dipendenti, la probabilità di ricevere formazione è circa tre volte quella che ha un lavoratore della piccola impresa (1 -50 dipendenti) e più del doppio di un lavoratore della media impresa (50 – 249 dipendenti). Infatti nel 2008 le piccole imprese hanno coinvolto circa il 17% dei propri dipendenti, il 21,8% le medie imprese, il 36,4% quelle medio-grandi e il 41,1% le grandi imprese con più di 500 dipendenti.

Anche lavorare in un settore di attività economica piuttosto che in un altro sembra creare disparità per i lavoratori nelle opportunità di accesso a percorsi formativi offerti dalle imprese. Si evidenzia, infatti, un'ampia disomogeneità dei livelli di coinvolgimento dei dipendenti di imprese operanti nei diversi settori. Le imprese del credito coinvolgono il 65,8% dei propri

dipendenti, contro quelle operanti nei settori dell'industria tessile e dei beni per la casa, con il 7,7% e quelle dell'industria del legno con appena il 10,9% dei dipendenti.

**Fig. VI.3 -- Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato corsi di formazione per il personale, per ripartizione territoriale - anni 2000-2008**



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati Unioncamere- Ministero del Lavoro, S. I. Excelsior

A livello territoriale i dati mostrano delle differenze più contenute. In figura VI.3 si riporta la serie storica 2000–2008 delle imprese formatrici per area di localizzazione. L'andamento dei valori in tutte le quattro macro-aree è simile a quello del valore medio nazionale evidenziando come l'area che offre maggiori opportunità di formazione è il Nord-Est, seguita dal Nord-Ovest che ha stabilmente un valore inferiore di circa due punti percentuali, seguita dal Centro che ha valori molto vicini alla media nazionale. La zona più penalizzata è il Sud e Isole che mostra valori in calo fino al 2005, una tenuta nel 2006 ma negli ultimi anni evidenzia una crescita più sostenuta rispetto alle altre aree (+2,5 nel 2007 e +4,4 nel 2008).

#### 6.1.2 La partecipazione formativa dei lavoratori in Italia. Primi risultati dell'indagine INDACO-Lavoratori 2008

Le indagini sull'educazione degli adulti rappresentano un importante strumento di integrazione e di implementazione di un sistema coerente e globale di informazioni statistiche sull'istruzione e sull'apprendimento permanente. Negli ultimi anni si è registrata in Europa

una crescente domanda di informazione sulla partecipazione degli adulti occupati ad attività formative. A livello europeo, il fenomeno è stato finora analizzato in modo frammentario, tramite dati raccolti da indagini diverse. La stima del tasso di partecipazione ad attività di *lifelong learning*, rappresenta uno dei *benchmark* attraverso il quale viene misurato il raggiungimento degli obiettivi del processo di Lisbona<sup>62</sup>. La stima di tale indicatore viene effettuata, per ogni Stato membro dell'Unione europea, ricorrendo alle informazioni rilevate nell'ambito della Indagine sulle forze di lavoro (Eurostat LFS - *Labour Force Survey*, in Italia Istat RCFL - Rilevazione continua sulle forze di lavoro).

Gran parte dell'esperienza formativa dell'individuo adulto è, in ultima analisi, riconducibile direttamente o indirettamente alla propria sfera lavorativa, diviene quindi necessario indagare maggiormente in tale direzione. In tal senso, limitatamente agli aspetti legati alla partecipazione formativa, utilizziamo i principali risultati dell'indagine Isfol INDACO-Lavoratori<sup>63</sup>, che rileva gli atteggiamenti e i comportamenti formativi dei lavoratori e fornisce quindi informazioni sulle caratteristiche e la dinamica della domanda di formazione continua degli occupati.

L'indagine affronta il tema della formazione continua focalizzando l'attenzione sul soggetto destinatario dell'intervento formativo: il lavoratore, in quanto adulto occupato. Il campo di osservazione dell'indagine comprende i dipendenti di imprese dei settori privati, i dipendenti pubblici e i lavoratori autonomi.

Particolare attenzione merita il peso che alcuni fattori assumono nel determinare un differente accesso alle opportunità formative da parte dei lavoratori, col fine di confermare il ruolo primario che tali determinanti assumono nel favorire la partecipazione formativa e, quindi, il ruolo che la formazione può assumere nei confronti della crescita professionale di interi gruppi professionali o di singole componenti interne.

L'indagine evidenzia come la formazione continua, finalizzata all'aggiornamento professionale o all'acquisizione di nuove competenze, coinvolge oggi una quota crescente ma

---

<sup>62</sup> L'indicatore è dato dalla percentuale della popolazione 25-64enne che ha seguito attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine. Cfr. i documenti che aggiornano la strategia di Lisbona, in particolare: la "Comunicazione al consiglio di primavera" COM (2005) 25 del 02/02/2005 e il "Programma comunitario di Lisbona - azioni per la crescita e l'occupazione" COM (2005) 330 def. del 20/07/2005.

<sup>63</sup> L'indagine rileva le caratteristiche e la dinamica della domanda di formazione continua espressa dagli adulti occupati in Italia, distinguendo fra i dipendenti dei settori privati, i dipendenti pubblici e i lavoratori indipendenti. I principali temi dell'indagine riguardano: il ruolo dei processi formativi e di apprendimento all'interno e all'esterno del luogo di lavoro, in particolare delle modalità non formali e informali; i meccanismi di distribuzione delle opportunità formative fra i lavoratori e i fattori che determinano le inequalities e il training divide, con particolare riferimento al Gender gap, ai lavoratori over 50 a bassa qualificazione e alla complementarità tra istruzione e training; i benefici della formazione anche in termini di mobilità professionale; il ruolo delle politiche pubbliche e la disponibilità a forme di co-investimento.

ancora insufficiente di lavoratori: gli occupati che nell'arco di un anno (da gennaio a dicembre) hanno avuto l'opportunità di partecipare ad almeno un'attività di formazione collegata al proprio lavoro sono stati, nel 2008, il 42,8% del totale, con una crescita in quattro anni di oltre dieci punti percentuali (erano infatti il 32,7% nel 2004).

La crescita della partecipazione formativa, di cui è protagonista la popolazione degli occupati, attenua solo in parte le differenze, ancora molto accentuate, esistenti fra dipendenti pubblici, dipendenti privati e lavoratori autonomi: le opportunità formative si distribuiscono, infatti, in modo ancora molto differenziato fra i dipendenti pubblici, che presentano un tasso di partecipazione molto alto, e le altre tipologie di lavoratori, i cui livelli di partecipazione sono di molto inferiori. I tassi specifici di partecipazione formativa sono i seguenti: 58,3% per i dipendenti pubblici, 39,5% per i dipendenti di imprese private, 36,3% per i lavoratori autonomi (tab. VI.1).

I divari si riducono, in particolare, a favore dei dipendenti privati, i quali registrano la crescita più ampia (+12,8%) rispetto a quella degli autonomi (+8,5%) e dei dipendenti pubblici (+5,2%). La diffusione della partecipazione appare quindi, ora meno disomogenea rispetto a pochi anni addietro.

Tuttavia, all'interno di ciascuna categoria professionale si manifestano ancora differenze molto accentuate nei livelli di accesso alla formazione: la partecipazione dei lavoratori appare infatti fortemente legata all'inquadramento professionale, alle caratteristiche socio-demografiche e alla dimensione d'impresa, favorendo una distribuzione delle opportunità formative che, di fatto, genera forti disparità e ulteriori ineguaglianze nel mondo del lavoro.

Nella capacità di intercettare le opportunità formative offerte dall'azienda, o quelle presenti sul mercato o messe a disposizione dalle politiche pubbliche, assumono grande rilievo le caratteristiche individuali del lavoratore (genere, età, livello di istruzione).

**Tab.VI.1 Occupati che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati, per condizione occupazionale, sesso, classe di età, livello di istruzione, area geografica e settore di attività. Anno 2008 (incidenza %)**

	<i>Occupati</i>			<i>Media</i>
	<i>Dipendenti privati</i>	<i>Autonomi</i>	<i>Dipendenti pubblici</i>	
SESSO				
Maschi	45,1	37,9	54,9	44,3
Femmine	30,8	32,3	60,8	40,5
CLASSI DI ETÀ'				
Fino a 34 anni	41,3	45,2	48,8	43,0
35-44 anni	39,0	36,5	61,3	43,2
45-54 anni	38,1	31,8	62,0	43,4

55 anni e oltre	36,2	31,4	55,4	39,7
<b>LIVELLO DI ISTRUZIONE</b>				
Alto	70,0	62,8	74,1	69,8
Medio	41,7	37,1	54,7	43,7
Basso	28,8	24,5	39,2	28,6
<b>AREA GEOGRAFICA</b>				
Nord Ovest	41,6	36,4	61,5	43,7
Nord Est	44,3	26,8	64,0	43,6
Centro	33,3	38,3	59,0	40,2
Sud e isole	37,3	41,7	53,2	43,1
<b>SETTORE DI ATTIVITA'</b>				
Industria estrattiva e manifatturiera	28,8	28,5	-	28,7
Costruzioni	44,2	36,2	-	40,8
Commercio	38,1	26,9	-	32,8
Altri servizi privati	47,2	45,0	-	46,5
<b>MEDIA</b>	<b>39,5</b>	<b>36,3</b>	<b>58,3</b>	<b>42,8</b>

Fonte: ISFOL INDACO – Lavoratori, 2009

A proposito delle caratteristiche socio-demografiche, un dato di rilievo è il riemergere dei divari di genere, che negli ultimi anni sembravano ridursi: la media generale degli occupati formati nel 2008 mette in evidenza un gender gap pari a quasi quattro punti percentuali, prevalentemente imputabile al forte divario registrato fra i dipendenti privati, mentre fra i dipendenti pubblici il divario è rovesciato a favore delle donne (Tab. VI.1).

Per quanto riguarda la partecipazione per età, se in media il dato non sembra variare in modo rilevante, analizzandolo in relazione alle singole categorie di lavoratore si evidenzia come, soprattutto fra i dipendenti privati e gli autonomi, ci sia la tendenza a concentrare la formazione sulle fasce giovani; tale concentrazione rischia di accrescere la difficoltà di ricollocamento per i lavoratori che sono al centro di fenomeni congiunturali di calo dell'occupazione.

Fra gli over 55, la caduta del livello di partecipazione, anche se in misura minore di quanto avveniva negli anni precedenti, è più accentuata nel settore pubblico, dovuta, probabilmente ad una più bassa motivazione dei lavoratori over 50 verso una partecipazione formativa non collegata al raggiungimento di obiettivi 'vitali' (come ad esempio la conservazione del posto di lavoro), a differenza di quanto avviene, a volte, nel settore privato (tab. VI.1).

I dati confermano, inoltre, una correlazione positiva tra livello di istruzione e proporzione dei formati, associando alla formazione un ruolo di incremento più che di compensazione, indebolendo, in questo modo, le fasce che entrano nel mercato del lavoro già in posizione subordinata. L'istruzione rappresenta un'evidente discriminante nell'accesso alla formazione, presentando un andamento simile all'interno di ciascuna categoria professionale: a percentuali

molto basse di partecipazione fra i lavoratori in possesso di scuola dell'obbligo si contrappongono tassi molto elevati in corrispondenza dei laureati.

Se la formazione continua è correlata ai livelli di istruzione del lavoratore, in termini di accesso alle attività formative, a sua volta il livello di istruzione del lavoratore è però fortemente legato alla scolarità della famiglia di origine. Ciò rende difficile il ruolo di attenuare i divari nella qualificazione nella forza lavoro, che spesso si attribuisce all'impresa.

Altrettanto rilevante è il settore di attività economica: i tassi di partecipazione sono in media più alti nel terziario, ma con una differenza rilevante per chi è occupato in imprese dell'industria in senso stretto o nel commercio (Tab. VI.1).

**Tab. VI.2 Occupati dipendenti del settore privato che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti privati, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione. Anno 2008 (incidenza %)**

	<i>Inquadramento professionale</i>				<i>MEDIA</i>
	<i>Dirigente</i>	<i>Quadro</i>	<i>Impiegato</i>	<i>Operaio</i>	
<b>SESSO</b>					
Maschi	66,1	73,3	57,0	34,0	45,0
Femmine	--	85,1	36,9	19,8	30,8
<b>CLASSI DI ETÀ'</b>					
Fino a 34 anni	--	78,3	50,2	31,4	41,3
35-44 anni	87,3	78,7	49,4	28,5	39,0
45-54 anni	48,6	75,9	40,8	27,6	38,1
55 anni e oltre	79,2	65,5	25,0	31,1	36,2
<b>LIVELLO DI ISTRUZIONE</b>					
Alto	70,6	92,7	63,0	22,8	70,0
Medio	--	63,9	43,3	33,9	41,7
Basso	46,7	43,5	41,8	27,5	28,8
<b>MEDIA</b>	<b>77,2</b>	<b>76,2</b>	<b>46,3</b>	<b>29,6</b>	<b>39,5</b>

Nota: (--) dato non significativo

Fonte: ISFOL INDACO – Lavoratori, 2009

Prendendo in considerazione la categoria dei dipendenti privati nel 2008 (tab. VI.2), emerge in maniera netta il forte ruolo che la posizione occupata dal lavoratore nella gerarchia aziendale assume nel favorire o limitare l'accesso alle attività formative: il livello di inquadramento sembrerebbe costituire non solo l'effetto ma persino la causa di una distribuzione ineguale delle opportunità formative che, concentrandosi sulle fasce medio-alte dei lavoratori, coinvolgono in misura ridotta i lavoratori a professionalità medio-bassa.

Infatti, in relazione al livello di inquadramento, si può notare come i quadri rappresentino, insieme ai dirigenti, la categoria di dipendenti con il più alto livello di accesso alla formazione, distanziando gli operai di oltre 40 punti percentuali.

Per quanto riguarda i diversi livelli di partecipazione, si evidenzia un ampio divario di genere soprattutto tra i livelli di inquadramento più basso mentre l'età sembra discriminare soprattutto la categoria degli impiegati in età avanzata. Si conferma, infine, come le limitazioni nell'accesso alle attività formative riguardano in modo prevalente i lavoratori con basso titolo di studio (Tab. VI.2).

**Tab. VI.3 Occupati dipendenti della Pubblica Amministrazione che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti pubblici, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione. Anno 2008 (incidenza %)**

	Inquadramento professionale				MEDIA
	Dirigente	Funzionario	Impiegato	Operaio	
SESSO					
Maschi	78,7	64,6	51,1	43,8	54,9
Femmine	87,2	72,1	64,4	31,8	60,9
CLASSI DI ETÀ					
Fino a 34 anni	--	67,1	52,7	26,1	48,8
35-44 anni	83,3	82,3	61,1	37,4	61,3
45-54 anni	89,1	66,8	63,5	36,4	62,0
55 anni e oltre	69,2	54,2	53,0	40,4	55,4
LIVELLO DI ISTRUZIONE					
Alto	86,0	69,5	73,9	68,9	74,0
Medio	51,5	70,1	56,7	30,4	54,7
Basso	81,7	68,4	59,2	36,5	58,3
MEDIA	81,7	68,5	59,2	36,5	58,4

Nota: (--) dato non significativo

Fonte: ISFOL INDACO – Lavoratori, 2009

Anche nel settore pubblico, nonostante i tradizionali alti livelli di partecipazione, si evidenziano divari di accesso tra i diversi livelli di inquadramento. Tra i lavoratori pubblici, le donne sembrano avere maggiori opportunità di partecipazione alle attività di formazione, anche se il divario di genere è presente tra i lavoratori con basso livello di inquadramento, per i quali risulta discriminante anche il livello di istruzione (Tab. VI.3).

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, i livelli di partecipazione sono molto disomogenei fra i liberi professionisti (quasi il 60% di essi ha partecipato ad attività formative) e gli altri gruppi professionali (commercianti, artigiani, coadiuvanti, soci di cooperative e titolari di piccole e medie imprese), tra i quali la percentuale di formati rappresenta quasi la metà dei primi (Tab. VI.4).

I professionisti rappresentano una realtà molto dinamica e attenta ai propri bisogni individuali di crescita; in questo gruppo, la partecipazione femminile è superiore di ben 20 punti percentuali rispetto a quella maschile.

All'opposto, i lavoratori in proprio denotano un approccio alla formazione di tipo tradizionale, con un profilo fortemente segnato dal divario di genere, così come da quello per età nonché da quello culturale; questa situazione di svantaggio li avvicina al profilo dei dipendenti operai del settore privato, con la differenza che mentre per questi ultimi tale situazione è per lo più subita, nel caso degli artigiani e dei commercianti lo scarso investimento in formazione sembra essere imputabile ad una insufficiente visione del proprio fabbisogno e del proprio potenziale formativo e imprenditoriale, che ne limita fortemente la crescita e le ambizioni professionali.

Sorprende, invece, ma fino a un certo punto, quanto emerge a proposito dei titolari di piccola imprese, i quali non sembrano capaci di coniugare lo spirito imprenditoriale che li connota con il bisogno di rafforzare le competenze proprie e quelle dei propri dipendenti. Sarebbe, a tal fine, auspicabile utilizzare la leva formativa, per canalizzare il sostegno pubblico attraverso il finanziamento di interventi formativi e consulenziali, con l'obiettivo di favorire percorsi di crescita dimensionale delle piccole e delle piccolissime aziende.

**Tab. VI.4 Occupati indipendenti che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati indipendenti, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione. Anno 2008 (incidenza %)**

	Inquadramento professionale			media
	imprenditore	professionista	lavoratore in proprio	
<b>SESSO</b>				
Maschile	37,2	53,6	32,7	37,9
Femminile	33,3	73,2	23,5	32,3
<b>ETA'</b>				
Fino a 34 anni	42,6	67,4	39,4	45,2
35-44 anni	44,2	59,2	28,5	36,5
45-54 anni	33,7	55,2	26,7	31,8
55 anni e oltre	23,9	52,4	28,1	31,3
<b>LIVELLO DI ISTRUZIONE</b>				
Alto	46,2	66,8	57,2	62,8
Medio	43,0	46,4	35,3	37,1
Basso	26,7	—	24,7	24,6
Media	36,4	59,0	30,3	36,3

Nota: (—) dato non significativo

Fonte: ISFOL INDACO – Lavoratori, 2009

Un aspetto importante della indagine è quello di coniugare il momento degli atteggiamenti con la descrizione dei comportamenti formativi dei lavoratori. Uno degli interrogativi posti dalla ricerca è se nella domanda di formazione debba prevalere l'attenzione alle pratiche dell'aggiornamento professionale o i percorsi (e i corsi) che permettono l'acquisizione di

nuove conoscenze e nuove competenze. Le risposte danno poca rilevanza all'aggiornamento professionale, sono il 58% i lavoratori che esprimo soprattutto l'esigenza di nuove conoscenze e competenze. I lavoratori, in particolare coloro che hanno un titolo di studio elevato e inquadrati nei livelli alti dell'organizzazione formale delle imprese, sono consapevoli delle carenze presenti sia nel bagaglio iniziale che nel patrimonio conoscitivo considerato essenziale per garantire al soggetto partecipazione attiva al lavoro e alla vita sociale.

I gap di conoscenze si riflettono sul deficit di competenze e per rispondere in modo significativo all'insieme dei bisogni e dei fabbisogni emersi, probabilmente non è sufficiente pensare al ruolo attivo dell'impresa formatrice ma nemmeno alla mobilitazione del sistema di formazione professionale. Le esigenze vanno ben al di là di questi ambiti e chiamano in causa, quali soggetti attivi, la Scuola, l'Università, e il mondo della comunicazione e dell'industria dell'audiovisivo che debbono affiancare una rete di servizi attivi a disposizione dei lavoratori che più hanno bisogno di supporto, in primo luogo gli over 55 che, come dimostrato da diverse indagini, se non sono oggetto di politiche mirate non parteciperanno in misura significativa neppure nei prossimi anni ad iniziative formative.

## ***6.2 Le politiche di sostegno alla Formazione continua***

### *6.2.1 I Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua*

#### *6.2.1.1 Il quadro delle adesioni*

Anche nel corso dell'ultimo anno le adesioni ai Fondi Paritetici hanno registrato nel complesso una crescita (circa 42mila imprese e 623mila lavoratori).

L'incremento nel numero di adesioni è attribuibile in parte all'avvio dei Fondi entrati nel computo INPS nel 2008-2009 (FormAzienda) in parte all'incremento sensibile di Fon.Ar.Com (entrato nel computo INPS nel 2007) in parte all'ulteriore sviluppo di quelli "storici". (tab. VI.5)

**Tab. VI.5 Adesioni espresse e lavoratori in forza presso le imprese aderenti al netto delle cessazioni (Valori assoluti al netto delle revoche - Luglio 2008-Luglio 2009)<sup>64</sup>**

FONDI	2008		2009		variazione	
	adesioni	dipendenti	adesioni	dipendenti	adesioni	dipendenti
Fon.Ar.Com	18.262	87.583	31.609	165.330	+13.347	+77.747
Fon.Coop	11.420	415.594	13.475	487.489	+2.055	+71.895
Fon.Ter	47.154	366.904	48.257	412.092	+1.103	+45.188
Fond.E.R.	7.842	100.650	8.115	93.993	+273	-6.657
Fondazienda	1.091	4.437	2.046	9.120	+955	+4.683
Fondimpresa	48.518	2.456.146	57.320	2.823.395	+8.802	+367.249
For.Agri (*)	1.349	10.048	1.800	12.461	+451	+2.413
Fondo Artigianato Formazione	168.773	668.035	172.297	685.197	+3.524	+17.162
Fondo Banche Assicurazioni	-	-	899	405.422	+899	+405.422
Fondo Formazione PMI	38.300	442.469	40.483	454.905	+2.183	+12.436
Fondo Professioni	31.374	125.625	34.259	131.092	+2.885	+5.467
FormAzienda	-	-	2.073	12.204	+2.073	+12.204
For.Te	92.739	1.429.385	95.560	1.037.494	+2.821	-391.891
<b>Totale Fondi dipendenti</b>	<b>466.822</b>	<b>6.106.876</b>	<b>508.193</b>	<b>6.730.194</b>	<b>+41.371</b>	<b>+623.318</b>
Fondir	3.322		3.513		+191	
Fondirigenti	11.017		11.839		+822	
Fondo Dirigenti PMI	538		540		+2	
<b>Totale Fondi dirigenti</b>	<b>14.877</b>		<b>15.892</b>		<b>+1.015</b>	
<b>Totale</b>	<b>481.699</b>	<b>6.106.876</b>	<b>524.085</b>	<b>6.730.194</b>	<b>+42.386</b>	<b>+623.318</b>

(\*) I dati di For.Agri riportati in Tabella fanno riferimento alle informazioni desumibili dai Modelli DM10 e sono quindi relativi solo al numero di impiegati e di dirigenti e, quindi, al numero di adesioni effettuate per tali tipologie di dipendenti. A ciò vanno aggiunte anche delle adesioni al Fondo effettuate con i Modelli DMAG, utilizzati per gli operai agricoli (secondo procedure di gestione diverse dal DM10). Al primo trimestre del 2009 erano state espresse, attraverso il DMAG, 18.900 adesioni per 71.800 operai agricoli.

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati MLPS/INPS

L'aumento del numero di lavoratori è notevole in Fondimpresa e Fon.Ar.Com (che quasi raddoppia il valore). Si sconta, come ovvio, un passaggio di circa 400 mila lavoratori da Forte a Fondo Banche Assicurazioni (originatosi, quest'ultimo, attraverso la scissione di Forte).

In estrema sintesi, circa il 42% delle imprese private italiane e il 59% dei lavoratori aderisce attualmente ad un Fondo Paritetico Interprofessionale.

<sup>64</sup> Il numero di adesioni espresse non coincide con il numero delle imprese aderenti: una stessa impresa può avere infatti più posizioni INPS espresse in differenti matricole presso l'Istituto di Previdenza e conteggiate come adesioni unitarie. Nel trattamento delle informazioni contenute nella banca dati dell'INPS è stato considerato il numero di lavoratori registrato nel campo "dipendenti ultimo DM", ad eccezione dei Fondi per Dirigenti.

FormAzienda e Fondo Banche Assicurazioni vengono considerati nel sistema INPS a partire dal 2009, non sono presenti pertanto dati per l'anno 2008.

6.2.1.2 I finanziamenti<sup>65</sup>

Al fine di ricostruire il volume dei trasferimenti di risorse finanziarie che l'INPS ha realizzato in favore di Fondi Paritetici Interprofessionali vengono riportati nella tabella seguente gli importi relativi ai contributi accertati, per periodo di ripartizione, fino al settembre 2009, così come presentati dall'INPS nella propria base dati. Si ricorda che l'anno 2009 è, ovviamente ancora incompleto; solo nel Febbraio del 2010, con la quantificazione del periodo suppletivo 2008 si potrà registrare la situazione completa dell'anno.

**Tab. VI.6 Ricostruzione delle risorse finanziarie trasferite dall'INPS ai Fondi paritetici interprofessionali (valori assoluti in euro al lordo delle trattenute INPS per la prestazione del servizio di gestione)**

<i>Fondi</i>	<i>Risorse 2004 – 2009 (fino al settembre 2009)</i>	<i>Risorse 2008</i>	<i>Risorse 2009 (fino al settembre 2009)</i>
Fon.Ar.Com	9.012.751,98	3.296.560,55	3.454.951,34
Fon.Coop	74.955.971,83	18.467.986,59	12.307.310,22
Fondazienda	381.000,08	161.848,82	219.151,26
Fonder	11.501.234,18	3.947.853,89	2.642.862,81
Fondimpresa	862.193.967,20	191.490.994,45	132.686.963,37
Fondir	35.443.910,01	8.198.402,78	5.335.886,06
Fondirigenti	102.813.468,85	22.610.912,64	15.928.028,41
Fondo Artigianato	133.698.902,05	31.808.983,30	18.868.285,83
Fondo Banche e Assicurazioni	18.873.673,83	0,00	18.873.673,83
Fondo Dirigenti PMI	1.208.812,52	282.812,38	165.145,31
Fondo Formazione PMI	107.957.180,64	26.444.349,62	15.099.122,65
Fondoprofessioni	20.471.893,31	6.325.395,07	3.968.958,17
Fonter	69.115.503,59	17.439.463,15	11.786.050,13
For.Agri	1.140.237,70	615.554,31	524.683,39
Formazienda	268.277,71	0,00	268.277,71
Forte	405.532.124,89	99.992.896,11	44.934.471,49
<b>Totale</b>	<b>1.854.568.910,37</b>	<b>431.084.013,66</b>	<b>287.063.821,98</b>

*Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati INPS/Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali. Contributi accertati per periodo di ripartizione al settembre 2009.*

Ai circa 1.854 milioni di euro che l'INPS ha trasferito ai Fondi dal gennaio 2004 al settembre 2009 vanno aggiunte le risorse che il Ministero del Lavoro ha conferito a titolo di *start - up* nel corso del primo triennio di attività, per un importo pari a circa 192 milioni di euro.

<sup>65</sup> I Fondi paritetici interprofessionali sono finanziati attraverso il trasferimento di una parte del contributo obbligatorio contro la disoccupazione volontaria (lo 0,30% della massa salariale lorda) versato all'INPS da tutte le imprese private con dipendenti. Ogni impresa, attraverso il Modello DM10 sceglie a quale Fondo aderire, l'INPS, a sua volta, trasferisce le risorse al Fondo da essa indicato. Nel caso in cui l'impresa non formuli alcuna scelta le risorse restano all'INPS che le trasferisce per un terzo al Ministero del Lavoro (che le destina al finanziamento degli interventi ex lege 236/93) e due terzi al Ministero dell'Economia (che le destina al cofinanziamento degli interventi del FSE).

Gli stanziamenti effettuati dai Fondi in favore delle imprese aderenti attraverso il sistema degli Avvisi pubblici, supera abbondantemente il miliardo di euro (vedi tabelle seguente); ciò al netto di quanto distribuito attraverso il cosiddetto “conto aziendale”.

Il Conto aziendale è al momento utilizzato da Fondimpresa, Fon.Coop, Fondirigenti, Fon.Ar.Com e da quest’anno anche da For.Te. Da recenti disposizioni ministeriali, inoltre, ai piani formativi presentati attraverso il conto aziendale non è applicata la normativa degli Aiuti di Stato.

**Tab. VI.7 Stanziamenti effettuati dai Fondi per mezzo di Avvisi pubblici per la raccolta delle proposte formative (Periodo 2004 – 2009 - Valori in euro- Aggiornamento al 16 novembre 2009)**

<i>Fondi</i>	<i>Totale</i>
Fon.Coop	54.175.206,18
Fon.Ter	75.393.027,96
Fondimpresa	332.937.400,00
Fondir	40.870.000,00
Fondirigenti	25.697.000,00
Fondo Artigianato Formazione	116.247.056,00
Fondo Dirigenti PMI	583.740,00
Fondo Formazione PMI	87.500.000,00
Fondoprofessioni	20.569.695,52
For.Te	300.984.337,76
Fond.Er	6.549.464,58
Fon.Ar.Com	4.100.000,00
Fondo Banche Assicurazioni	83.000.000,00
For.Agri	2.600.000,00
<b>Totale</b>	<b>1.151.206.928,00</b>

Fonte: Elaborazioni ISFOL- Area Politiche e Offerte per la formazione continua, 2009

Rispetto allo scorso anno c’è stato da parte dei Fondi paritetici un incremento considerevole (quasi il doppio) delle risorse stanziare negli Avvisi. Ciò è dovuto sia alle strategie di fronteggiamento dell’attuale crisi economica sia alle connesse novità normative introdotte dall’art.19 della legge 2/2009 che permette ai Fondi di coinvolgere nei piani formativi, in deroga alla normativa vigente e per misure temporanee, anche i lavoratori con contratti di apprendistato e con contratto a progetto.

#### 6.2.1.3 I risultati del monitoraggio – I Fondi Ordinari

Così come previsto dal sistema permanente di monitoraggio, a partire dal gennaio 2008, i Fondi Paritetici Interprofessionali inviano al Ministero del Lavoro, con cadenza semestrale, i

dati di dettaglio sulle attività di formazione da essi finanziate. Ad oggi sono stati inviati 3 flussi semestrali (i due semestri del 2008 e il primo del 2009). I Fondi stanno ulteriormente perfezionando la qualità, già buona, dei flussi informativi inviati. Anche il processo di consolidamento, verifica della qualità delle informazioni e messa a punto delle elaborazioni (a cura di Italia Lavoro) è in fase di definitivo perfezionamento: le stesse elaborazioni presentate di seguito (a cura dell'Isfol) hanno, dunque, un carattere sperimentale rispetto alle compiute potenzialità del sistema.

I dati elaborati sono relativi all'intero 2008 e consentono di comporre un primo quadro informativo sul complesso dell'attività formativa finanziata dai 14 Fondi attualmente operativi<sup>66</sup>. Un ulteriore approfondimento viene dedicato, nel paragrafo successivo, ai Fondi Paritetici che si rivolgono ai soli dirigenti in ragione della particolarità del target a cui si riferiscono e con caratteristiche particolari tali da giustificare una specifica attenzione analitica.

Il set informativo elaborato si riferisce sia ai piani approvati sia a quelli conclusi nel 2008, per questi ultimi relativamente a piani avviati sempre nello stesso anno. Nello specifico i dati sono relativi ai quattro livelli informativi considerati nel monitoraggio: il piano formativo, i progetti costituenti i piani, le imprese e i lavoratori coinvolti.

### ***Informazioni relative ai Piani formativi approvati e conclusi***

Nel 2008 i Fondi Paritetici hanno approvato oltre 4.900 piani formativi a loro volta articolati in circa 41 mila progetti. Si è dunque di fronte ad un rapporto di circa 8 progetti per piano, che evidenzia una relativa complessità di costruzione dell'architettura degli interventi formativi (tab. VI.8). Tale livello di aggregazione è naturalmente apprezzabile nei piani più complessi, quindi oltre a quelli aziendali (articolati spesso in interaziendali), soprattutto per i territoriali e i settoriali. Sono state complessivamente erogate oltre 37 milioni di ore di formazione destinate a oltre 628.000 partecipanti di 24.400 imprese. Il maggior coinvolgimento di lavoratori viene riscontrato tra i piani aziendali, che aggregano oltre i 2/3 delle partecipazioni. Ancora scarsamente utilizzato, e principalmente radicato tra i Fondi per i

---

<sup>66</sup> La scelta di elaborare i piani relativi ai due flussi del 2008, ha escluso nelle analisi il Fondo For.Agricoltura, che ha iniziato a inviare i flussi sulle attività formative a partire dal primo semestre 2009, coerentemente con l'approvazione dei primi piani finanziati. Inoltre per alcune variabili, soprattutto relative ai piani conclusi, non si dispone del set completo di informazioni per tutti i 13 Fondi che hanno inviato i flussi per il 2008. Tuttavia, in generale, per ciascuna delle variabili analizzate sono state elaborate informazioni provenienti da un minimo di 10 Fondi a un massimo di 13.

dirigenti, è il piano formativo individuale, pur confermando, nella sua prassi gestionale, una maggiore rapidità di erogazione.

**Tab. VI.8 Principali caratteristiche dei Piani formativi approvati per tipologia**

Tipologia dei Piani	Piani	Progetti	Monte ore	Imprese	Partecipazioni di lavoratori
Aziendali	2.720	19.751	28.705.742,50	8.289	490.392
Individuali	546	894	145.462,50	874	2.078
Settoriali	657	5.783	4.125.819,00	9.182	71.367
Territoriali	556	4.107	2.709.363,00	4.666	49.060
n.d	440	10.198	1.735.127,00	1.425	15.527
<b>Totale</b>	<b>4.919</b>	<b>40.733</b>	<b>37.421.514,00</b>	<b>24.436</b>	<b>628.424</b>

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

I piani conclusi che hanno avuto inizio nello stesso anno sono circa il 13% di quelli approvati e si caratterizzano per una minore articolazione in progetti rispetto a quelli approvati (vi è un rapporto di 1 a 7) (tab. VI.9). La tipologia di piano non sembra influire sulla loro durata: evidentemente su questa incidono altri fattori, soprattutto legati alla numerosità di imprese coinvolte e soprattutto all'articolazione degli interventi formativi realizzati.

**Tab. VI.9 Principali caratteristiche dei Piani formativi conclusi per tipologia**

Tipologia dei Piani	Piani	Incidenza % di piani conclusi su approvati nel 2008	Progetti
Aziendali	60	13,0	147
Individuali	354	3,3	2.275
Settoriali	18	26,5	22
Territoriali	174	8,3	1.480
n.d	46	13,6	288
<b>Totale</b>	<b>652</b>	<b>13,3</b>	<b>4.212</b>

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

Le risorse finanziarie, che complessivamente ammontano ad oltre 440 milioni di euro, si polarizzano naturalmente sui piani aziendali, il cui costo totale (oltre 254 milioni di euro) rappresenta circa il 60% del totale dei piani approvati. Rilevante è il contributo privato delle imprese che raggiunge complessivamente oltre il 38% del costo totale, incidenza che sale al 44% per i piani aziendali: emerge quindi una buona capacità dei Fondi di aggregare le risorse delle imprese e allargare significativamente il livello di investimento in formazione, anche in

una situazione, che già al termine del 2008 si preannunciava come potenzialmente critica per le prospettive di mercato in molti settori.

#### *6.2.1.4 I risultati del monitoraggio - I Fondi per i Dirigenti*

I Dirigenti rappresentano, in ragione della loro funzione primaria di elaborazione delle strategie di impresa, le figure attraverso le quali si definiscono le politiche per la competitività e l'internazionalizzazione aziendale, per l'innovazione organizzativa e tecnologica, per uno sviluppo delle competenze dei lavoratori coerente con i nuovi bisogni.

Per tale motivo si è inteso fornire una rappresentazione, attraverso alcune sintetiche elaborazioni dei dati di monitoraggio relativi all'intera annualità 2008, dell'operato dei Fondi Paritetici Interprofessionali rivolti specificamente alle figure dirigenziali, ovvero: Fondirigenti, Fondir e Fondo Dirigenti PMI.

Come per il paragrafo precedente, il set informativo elaborato si riferisce sia ai piani approvati che conclusi nel 2008, per questi ultimi relativamente a piani avviati sempre nello stesso anno. Per una migliore comparazione, anche in questo caso i dati sono presentati in base ai livelli informativi considerati nel monitoraggio: il livello di piano formativo, di progetto/i (costituente/i il piano stesso), di imprese partecipanti e di partecipazioni di Dirigenti alle azioni formative previste nei piani.

#### *Informazioni relative ai Piani formativi approvati e conclusi nel 2008*

Nel 2008 i tre Fondi Interprofessionali considerati hanno approvato 433 piani, per un totale di 1.214 progetti. L'articolazione maggiore è contenuta nei piani settoriali e territoriali (circa 7-8 progetti per piano), che hanno previsto un'elevata integrazione di imprese e destinatari. Complessivamente i piani approvati hanno previsto il coinvolgimento di 2.510 imprese, per un totale di 10.552 partecipazioni di Dirigenti.

Il massimo coinvolgimento di Dirigenti è riscontrato nei piani formativi aziendali: poco più della metà dei destinatari complessivi è infatti coinvolta nei 294 piani, che a loro volta costituiscono il 68% circa dei piani formativi approvati. Va rilevata inoltre una relativamente elevata consistenza – rispetto al dato complessivo di tutti i Fondi – dei piani individuali. Ciò è frutto sia di una già ampiamente verificata propensione di questa tipologia di destinatari a dare valore alla formazione continua come strumento di crescita professionale, sia ad una maggiore capacità di scegliere l'offerta corrispondente ai propri bisogni formativi. A tali

motivi, inoltre, vanno affiancati gli sforzi dei Fondi qui considerati nel semplificare le modalità di accesso e scelta ad opportunità di formazione individuale<sup>67</sup>.

**Tab. VI.10 Principali caratteristiche dei Piani formativi approvati per tipologia**

<i>Tipologia dei Piani</i>	<i>Piani</i>	<i>Progetti</i>	<i>Monte ore</i>	<i>Imprese</i>	<i>Partecipazioni di Dirigenti</i>
Aziendali	294	540	298.570	362	5.314
Individuali	57	92	19.918	58	569
Settoriali	10	77	28.781	319	1.120
Territoriali	72	505	138.365	1.771	3.549
<i>Totale</i>	<i>433</i>	<i>1.214</i>	<i>485.634</i>	<i>2.510</i>	<i>10.552</i>

*Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)*

I piani conclusi che hanno avuto inizio nello stesso anno sono circa il 18% di quelli approvati e anche in questo caso, come per l'analisi sulla generalità dei Fondi di cui al paragrafo precedente, si caratterizzano per una minore articolazione in progetti rispetto a quelli approvati (tab. VI.11).

**Tab. VI.11 Principali caratteristiche dei Piani formativi conclusi per tipologia**

<i>Tipologia dei Piani</i>	<i>Piani</i>	<i>Progetti</i>
Aziendale	67	93
Individuale	6	6
Territoriale	4	6
n. d.	1	1
<i>Totale</i>	<i>78</i>	<i>106</i>

*Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)*

In coerenza con i dati sulla numerosità dei piani approvati e della loro articolazione, i piani aziendali e quelli territoriali assorbono la maggior parte delle risorse: si tratta dell'84% del contributo dei Fondi, a fronte di un 81% del costo totale delle azioni per le medesime tipologie di piano.

<sup>67</sup> Si veda, a tal proposito, l'iniziativa della Bachecca di formazione continua, catalogo on line periodicamente aggiornato delle iniziative di alta formazione rivolte a Dirigenti delle imprese iscritte al Fondo e finanziabili attraverso voucher.

Non distinguendo per tipologia di piano formativo, il costo unitario complessivo risulta essere di circa 59.000 euro, con una partecipazione finanziaria dei Fondi pari a circa 49.000 euro, superiore a quella per i piani di tutti i Fondi. Le differenze tra piani finanziati dai Fondi rivolti ai Dirigenti e il dato relativo a tutti i Fondi è ancora più evidente per i costi unitari per impresa e per partecipante. Il dato è sicuramente influenzato dal costo dei piani individuali: il costo medio per piano individuale è infatti pari a 45.976,61 euro e, per singolo partecipante, pari a 4.605,74 euro, importi superiori agli analoghi parametri valutati per i piani individuali approvati complessivamente per tutti i Fondi.

### 6.2.2 Gli interventi finanziati dalla legge 236/93

#### 6.2.2.1 Il nuovo riparto delle risorse e lo stato dell'arte dei provvedimenti precedenti

Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali è in procinto di emanare un nuovo decreto di ripartizione delle risorse della Legge 236 del 1993. Allo scopo di sostenere iniziative di formazione a favore dei lavoratori e delle imprese e per svilupparne la competitività saranno ripartiti, tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, 150 milioni di euro (annualità 2008 e 2009).

Tab. VI.12 Risorse trasferite alle Regioni

<i>Regioni/Province Autonome</i>	<i>Euro</i>
PIEMONTE	11.482.992
VALLE D'AOSTA	294.965
LOMBARDIA	24.960.844
BOLZANO	1.175.903
TRENTO	1.267.066
VENETO	12.127.758
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.974.793
LIGURIA	3.844.539
EMILIA ROMAGNA	10.436.935
TOSCANA	8.975.988
UMBRIA	2.230.729
MARCHE	3.835.666
LAZIO	14.941.498
ABRUZZO	3.186.653
MOLISE	769.294
CAMPANIA	13.507.767

PUGLIA	10.240.356
BASILICATA	1.488.144
CALABRIA	4.582.811
SICILIA	12.786.037
SARDEGNA	4.889.261
<b>TOTALE</b>	<b>150.000.000</b>

Rispetto ai decreti precedenti, in particolare il D.D. 40/07, questa nuova ripartizione presenterà delle importanti novità. In primo luogo le amministrazioni potranno utilizzare le risorse anche per interventi a favore di lavoratori colpiti dalla crisi; viene modificata, inoltre, la platea dei beneficiari prioritari introducendo tra di essi i giovani disoccupati che abbiano avuto un contratto di lavoro interrotto al 31/12/2008. Si valorizza, infine, la funzione formativa del lavoro, incentivando la formazione in azienda.

Nel dettaglio, le risorse, con priorità per i lavoratori delle piccole e medie imprese, saranno destinate al finanziamento di:

- Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali;
- Piani straordinari di intervento ai sensi della Legge n.2/2009;
- Voucher individuali con priorità per:
  - lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni;
  - lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria;
  - giovani disoccupati con contratto di lavoro non rinnovato alla data del 31/12/2008 per il reinserimento in azienda e per il sostegno del reddito.

Rimane, come previsto anche per i precedenti decreti, l'indicazione per le amministrazioni beneficiare della ripartizione di favorire l'integrazione con le risorse del FSE e con quelle dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Allo scopo di incentivare processi di programmazione pluriennale territoriale il Ministero ha previsto che entro 24 mesi dalla data di pubblicazione del Decreto le Regioni e le Province autonome impegnino le risorse unitamente a quelle ripartite con il precedente decreto di riparto.

Per quanto riguarda i decreti precedenti, ad oggi risulta erogato dal Ministero del Lavoro alle Regioni circa il 70% delle risorse disponibili sul D.D. 107/06 (€ 100.398.502,32) e il 60% sul D.D. 40/07 (€ 122.948.442,28).

**Tab. VI.13 La scelta delle Regioni riguardo l'impiego delle risorse relative alla Legge 236/93 (decreti 107/06 e 40/07)**

Regioni e P.A.	D.D 107/V/2006		D.D 40/V/2007	
	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale
Valle d'Aosta	100%			
Piemonte	30%	70%	40%	60%
Lombardia	100%		75%	
Provincia di Bolzano	75%			
Provincia di Trento		100%	100%	
Veneto	50%	50%		100%
Friuli Venezia Giulia	18%	82%	100%	
Liguria	80%	20%	80%	20%
Emilia Romagna	50%	50%	36%	12%
Toscana	50%	45%	52%	48%
Umbria	100%		100%	
Marche	83%		50%	
Lazio	95%	5%	95%	
Abruzzo				
Molise	100%		100%	
Campania	67%	28%	85%	
Puglia	100%		50%	
Basilicata	100%			
Calabria	100%			
Sicilia				
Sardegna	54%	41%	54%	41%

Fonte: elaborazione Isfol - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua – su dati regionali, 2009 (aggiornamento al novembre 09)

#### 6.2.2.2 I risultati del monitoraggio.

#### Una stima dell'impatto della legge 236/93 sul quinquennio 2004 – 2009

Nel 2003, con la trasmissione alle Regioni delle Linee Guida per il monitoraggio degli interventi della Legge 236/93 e della Legge 53/00, si tentò di avviare un processo virtuoso che permettesse di analizzare le esperienze in atto e di poter disporre di un sistema di indicatori e variabili, comuni anche con il sistema di monitoraggio in uso per gli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo<sup>68</sup>. Dopo cinque anni dall'emanazione delle Linee Guida non è possibile ricostruire in termini esaustivi il quadro complessivo degli interventi finanziati a livello regionale. L'invio dei Rapporti di monitoraggio previsti dalle Linee Guida è stato ed è molto diversificato a livello nazionale: la maggior parte delle Regioni del Centro-Sud non ha mai inviato rapporti, mentre alcune Regioni, soprattutto del Centro-Nord, lo fanno abbastanza regolarmente, fornendo un set informazioni sufficiente.

<sup>68</sup> Verbale della riunione del 21 luglio 2003 del Comitato di Indirizzo Legge 236/93

La situazione potrebbe cambiare nei prossimi mesi con la conclusione degli interventi finanziati con le risorse della legge 236/93 attraverso il Decreto Direttoriale 40 del 2007, che pone il regolare invio dei dati di monitoraggio come condizione per l'erogazione delle risorse. Nello stesso atto viene ribadito "l'obiettivo di costruire progressivamente un sistema di monitoraggio coerente con le diverse filiere della formazione continua" ed in particolare si fa riferimento al sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

L'Isfol, nel 2008, su sollecitazione della Regione Puglia, seguita dalla Regione Umbria, ha avviato un progetto sperimentale di monitoraggio delle attività realizzate a valere sui finanziamenti nazionali ed in particolare sulle risorse della L. 236/93. Tale attività è finalizzata a supportare le amministrazioni regionali nella definizione di strumenti operativi per sviluppare una metodologia innovativa per il monitoraggio delle attività realizzate. Sulla base di tale sperimentazione è stata realizzata una banca dati in grado di accogliere le informazioni provenienti dai monitoraggi regionali, utilizzando un modello logico di tipo relazionale che ha consentito di superare le differenze informative esistenti tra i diversi sistemi. La banca dati è stata strutturata in modo tale da seguire il flusso di informazioni previsto nelle Linee Guida. Vi sono stati raccolti tutti i Rapporti di monitoraggio inviati dalle Regioni al Ministero del lavoro nel periodo compreso tra il 2004 e il 2008. I risultati sono stati diffusi con il precedente Rapporto Annuale.

Quest'anno, data la carenza di nuovi invii da parte delle Regioni, e considerata l'esigenza di fornire comunque una quantificazione di quanto realizzato attraverso la legge 236/93, si presenta una stima attendibile relativa al periodo compreso tra il 2004 e il 2009. A tal fine sono stati utilizzati tutti i dati e le informazioni a disposizione: l'archivio degli Avvisi regionali; i dati finanziari relativi alle risorse impegnate e ed erogate; i rapporti regionali di monitoraggio.

Tra il 2004 e il 2009<sup>69</sup> il Ministero del Lavoro, attraverso quattro decreti, ha ripartito tra le Regioni e le Province Autonome circa 464 milioni di euro. Le amministrazioni regionali, a loro volta, hanno emanato i relativi Avvisi pubblici per la raccolta delle proposte formative da finanziare, per un ammontare di circa 385 milioni (pari all'82,9% del totale) cui vanno aggiunti ulteriori 100 milioni di euro relativi ai residui di precedenti decreti di riparto. Complessivamente nel periodo considerato sono stati emanati Avvisi regionali per un importo totale pari a circa 483 milioni di euro.

<sup>69</sup> I dati sono aggiornati al 31 agosto 2009

Di questi, circa 380 milioni (pari al 79% delle risorse messe a bando) sono stati utilizzati per finanziare Piani formativi (aziendali, settoriali e territoriali), i restanti 103 hanno contribuito al finanziamento di Piani formativi a domanda individuale (attraverso lo strumento del voucher). La tabella seguente mostra anche una sintesi delle scelte regionali tra le due modalità di finanziamento. Si evidenzia in tal senso una preferenza delle Regioni del Nord Est per i voucher individuali (diffusi in particolare in Emilia Romana e in Veneto) e una scarsa diffusione di essi nelle Regioni del Mezzogiorno.

**Tab. VI.14 Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la Legge 236/93 dal 2004 al 2009**

	<i>Piani formativi concordati</i>				<i>Piani formativi individuali</i>			
	Risorse messe a bando % (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %	Risorse messe a bando % (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %
AREA GEOGRAFICA								
A								
NORD-OVEST	139.525.065	36,8	472.130	65,0	28.533.800	27,6	24.064	26,2
NORD-EST	53.094.884	14,0	62.765	8,6	51.290.583	49,5	42.209	45,9
CENTRO	88.933.424	23,5	96.744	13,4	15.017.530	14,5	18.725	20,4
SUD E	97.531.775	25,7	94.276	13,0	8.680.080	8,4	6.900	7,5
ISOLE								
<b>ITALIA</b>	<b>379.085.148</b>	<b>100,0</b>	<b>725.915</b>	<b>100,0</b>	<b>103.521.593</b>	<b>100,0</b>	<b>91.897</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati regionali

Il numero stimato di lavoratori<sup>70</sup> coinvolti è stato pari a circa 800 mila, di cui 725 mila in azioni formative sviluppate nei piani concordati e oltre 90 mila in voucher formativi individuali. Più della metà dei beneficiari di piani formativi appartiene alle regioni del Nord-Ovest mentre quasi la metà dei beneficiari di voucher individuali alle regioni del Nord-Est.

### 6.2.3 Il punto sulla legge 53/00

Il Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia ha emanato, nel 2007, i due decreti di ripartizione delle risorse per le annualità 2005 e 2006, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 Comma 4 della Legge 53 del 2000.

Le risorse sono destinate alle Regioni e alle Province Autonome per il finanziamento di progetti di formazione destinati ai lavoratori occupati.

Si ricorda che i progetti possono essere di due tipi:

- Tipologia A) presentati dalle imprese sulla base di accordi contrattuali che prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- Tipologia B) presentati direttamente dai singoli lavoratori.

Dalla loro emanazione, il Ministero del Lavoro ha erogato alle Regioni e alle Province Autonome solo una parte ridotta dei finanziamenti (per il D.I. 62/V/07, il 38% del totale e, per il D.I. 110/V/07, il 21%). A distanza di due anni le amministrazioni dimostrano quindi difficoltà crescenti ad impegnare queste risorse.

Trattandosi di finanziamenti relativamente esigui, ciò può essere in parte spiegato con l'impegno che le amministrazioni stanno producendo già da tempo su altri fronti, ed in particolare su quello aperto dall'Accordo Stato, Regioni e Province Autonome dello scorso febbraio: il Programma finalizzato alla tutela dell'occupazione, che prevede strumenti di sostegno al reddito e alle competenze in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi attraverso interventi di politica attiva del lavoro.

Nell'ultimo anno comunque la situazione sembra essere in movimento e non è infrequente la scelta di emanare un singolo provvedimento che accorpa le risorse dei due decreti (è il caso della Provincia Autonoma di Trento, del Veneto, della Liguria, e del Molise).

Il voucher formativo individuale (Tipologia B) risulta come sempre la modalità preferita (perché meglio gestibile, maggiormente gradita all'utenza, facilmente spendibile perché in collegamento con i cataloghi dell'offerta diffusa ormai nella maggioranza delle regioni). Non sono pochi i casi in cui si verifica un eccesso di domanda da parte dei lavoratori rispetto alle risorse messe a disposizione. Ad esempio, la Lombardia ha utilizzato le risorse del D.I. 110/07 per implementare la dotazione finanziaria da destinare al soddisfacimento della domanda di voucher riconducibile al cosiddetto Catalogo Trasversale (che raccoglie le proposte formative connesse alle principali aree funzionali che caratterizzano tutte le organizzazioni: amministrazione e contabilità, competenze linguistiche, etc). Il voucher è stato scelto anche dalla Puglia, che ha però stabilito di dirigerlo verso la formazione dei formatori: i destinatari sono infatti i lavoratori occupati presso gli organismi di formazione professionale privati accreditati dalla Regione che possono usufruirne, fino ad un massimo di 3.000 euro procapite, da spendere anche all'interno del proprio organismo di appartenenza. La

Provincia Autonoma di Trento preferisce invece incentivare i progetti elaborati dalle imprese (Tipologia A), legando il piano formativo al documento di contrattazione collettiva di riferimento che è alla base del progetto e della relativa quota di riduzione dell'orario.

**Tab. VI.15 La scelta delle Regioni riguardo l'impiego delle risorse relative alla Legge 53/00 (decreti 62/07e 110/07)**

Regioni e P.A.	D.I. 62/V/2007			D.I. 110/V/2007		
	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione
Valle d'Aosta						
Piemonte		95%	5%		100%	
Lombardia		95%	5%		100%	
Provincia di Bolzano						
Provincia di Trento	100%			100%		
Veneto	95%		5%	95%		5%
Friuli Venezia Giulia	50%	50%				
Liguria	50%	50%		50%	50%	
Emilia Romagna		95%	5%		95%	5%
Toscana	25%	75%	5%			
Umbria		100%				
Marche						
Lazio	95%		5%			
Abruzzo		100%				
Molise	100%			100%		
Campania						
Puglia		100%				
Basilicata						
Calabria						
Sicilia		86%				
Sardegna		100%				

Fonte: elaborazione Isfol- Area Politiche e Offerte per la formazione continua- su dati regionali 2009 (Aggiornamento al novembre 2009)

### 6.3 La promozione della bilateralità e delle politiche per il lavoro nel quadro della riforma degli assetti contrattuali

#### 6.3.1 L'evoluzione del quadro di riferimento

Il confronto tra le Parti sociali per la riforma degli assetti contrattuali, avviato nel 2008, ha prodotto nel 2009 un Accordo quadro<sup>71</sup>, sottoscritto dalle parti sociali, ad eccezione di alcune sigle sindacali, al fine di realizzare, con carattere sperimentale e per la durata di 4 anni, un accordo sulle regole e sulle procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva, in sostituzione del regime definito dal protocollo del 23 luglio 1993.

<sup>71</sup> Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009.

Negli Accordi interconfederali che hanno definito le modalità, i criteri, i tempi e le condizioni di attuazione dell'Accordo quadro, le Parti hanno previsto, tra l'altro, l'istituzione di ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare e, nei settori/comparti in cui la bilateralità è presente, un adeguamento della missione, delle strutture e delle regole di funzionamento degli Enti bilaterali per garantire una maggiore rispondenza del loro operato alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

La mancata sottoscrizione da parte di alcune sigle sindacali dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali non ha tuttavia interrotto, neanche nel biennio 2008-2009, il processo di graduale e generale rafforzamento della bilateralità, che si registra già da alcuni anni come risultato del confronto tra le parti a livello interconfederale e di categoria.

Peraltro, in alcuni comparti il rafforzamento della bilateralità non riguarda soltanto le materie generalmente affidate agli Enti bilaterali, come gli studi e le analisi di settore, le indagini sui fabbisogni professionali e formativi e la promozione della formazione, ma anche l'organizzazione e la gestione di attività e/o servizi bilaterali in tema di welfare.

In particolare, l'Ipotesi di accordo di rinnovo del CCNL dell'industria alimentare inserisce, tra i compiti dell'Ente bilaterale di settore, l'integrazione delle indennità contrattuali e di legge a sostegno della maternità e della paternità per il periodo di sospensione facoltativa post partum, nonché l'attivazione delle misure di integrazione al reddito dei lavoratori.

Anche l'Ente bilaterale del comparto degli studi professionali, costituito il 27 gennaio 2009, ha tra i suoi compiti il sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori nei casi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro.

Infine agli Enti bilaterali regionali della formazione professionale, l'Accordo di rinnovo del CCNL per la formazione professionale 2007-2010 attribuisce anche il compito di istituire e gestire, con apposito regolamento, un fondo di sostegno per interventi straordinari destinato ai lavoratori in presenza di crisi aziendali.

Il rafforzamento del sistema della bilateralità, proseguito nel biennio 2008-2009, è realizzato non soltanto mediante l'attribuzione agli Organismi bilaterali di nuovi compiti, ma anche attraverso l'istituzione di Enti con personalità giuridica e indipendenza organizzativa, che vanno a sostituire precedenti organismi (Commissioni, Osservatori, Comitati, ecc.) non dotati di autonomia, nonché mediante l'adozione di meccanismi di sostegno finanziario degli Enti

bilaterali che si basano sui contributi versati da ciascuna azienda in relazione al numero di persone che vi lavorano.

Mentre nei comparti/settori in cui il sistema della bilateralità è meno consolidato, le parti sociali decidono di potenziare gli Enti bilaterali, o di rendere effettivamente operativi quelli previsti dai Contratti, nei comparti/settori in cui la bilateralità è tradizionalmente più forte, il sistema degli Enti bilaterali è interessato da un rilevante processo di riforma e di riorganizzazione.

E' questo il caso del settore edile, nel quale, con gli Accordi di rinnovo dei CCNL sottoscritti nel 2008, le Parti sociali hanno avviato un progetto complessivo di riconversione del sistema bilaterale per la formazione professionale, composto da un organismo centrale bilaterale (Formedil nazionale), articolato in Formedil regionali e in Scuole edili che operano a livello provinciale. Il progetto di riforma, in fase di attuazione, riconosce al Formedil e alle Scuole edili un ruolo attivo nella gestione e implementazione del sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro e assegna alle Scuole edili nuovi compiti in materia di programmazione ed erogazione di attività di formazione, soprattutto in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro e di aggiornamento delle competenze professionali, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro. La riconversione del sistema bilaterale è finalizzata a potenziare la capacità d'intervento degli Enti bilaterali chiamati a fornire risposte efficaci alle nuove esigenze espresse dal settore edile.

Anche nel comparto artigiano, che vanta una delle più significative e lunghe esperienze di bilateralità, è stato avviato un processo di riforma degli Enti bilaterali. Con l'Accordo sulle linee guida sottoscritto nel novembre 2008<sup>72</sup> e con i successivi due Accordi firmati nel luglio e nel settembre 2009<sup>73</sup>, ma non sottoscritti dalla Cgil, le Parti sociali hanno individuato un meccanismo semplificato di raccolta e distribuzione delle risorse finanziarie e definito le nuove quote di finanziamento delle diverse attività affidate alla bilateralità, che si compone di un Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (Ebna) e di un Ente bilaterale in ciascuna regione. Gli Accordi hanno previsto l'ampliamento dei compiti affidati all'Ebna, che, oltre alle attività già assegnate, è chiamato a garantire direttamente alle imprese e ai lavoratori servizi e prestazioni in quei territori nei quali non si è ancora strutturata una bilateralità autosufficiente.

<sup>72</sup> Accordo interconfederale "Linee guida per la riforma del sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato", 21 novembre 2008.

<sup>73</sup> Accordo interconfederale applicativo dell'intesa del 21 novembre 2008, sul sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato, 23 luglio 2009. Accordo interconfederale per la semplificazione dei CCNL nell'artigianato e sui settori scoperti, 28 settembre 2009.

Inoltre, le Parti hanno individuato i seguenti temi della bilateralità regionale da sviluppare: ruolo; compiti; finanziamento; governance; nuovi meccanismi per favorire le adesioni; livello di funzionamento. Nell'ambito del confronto tra le Parti sociali dell'artigianato per la riforma del livello regionale della bilateralità, particolarmente significativi sono i risultati della trattativa interconfederale che ha visto per quasi un anno confrontarsi le Associazioni Artigiane del Veneto con le Organizzazioni Sindacali dei lavoratori, sulla "riforma" dell'Ebay, l'Ente Bilaterale dell' Artigianato Veneto.

Minori novità si registrano negli Accordi di rinnovo e nelle piattaforme esaminate in materia di diritto allo studio e alla formazione. Le Parti pur ribadendo l'importanza della formazione, quale strumento fondamentale per la valorizzazione professionale delle risorse umane e per l'incremento della competitività internazionale delle imprese, non introducono sostanziali elementi di novità rispetto al monte ore di permessi retribuiti previsti per la partecipazione alle attività di apprendimento e ai relativi criteri e modalità di fruizione.

Gli elementi di novità contenuti in alcuni Accordi di rinnovo riguardano invece il rafforzamento del ruolo delle rappresentanze sindacali aziendali, cui vengono affidati compiti in materia di analisi dei fabbisogni formativi e di acquisizione e analisi delle informazioni che le aziende sono tenute a fornire sui programmi di formazione professionale. L'Accordo che prevede qualche novità in questa direzione è quello del CCNL per l'industria metalmeccanica, che introduce nelle aziende con più di 300 dipendenti la figura del delegato alla formazione, con potere di firma dei piani di formazione condivisi con l'azienda.

In definitiva l'analisi dei contenuti della contrattazione nel biennio 2008-2009 conferma la tendenza – già rilevata nel precedente Rapporto – ad una progressiva espansione del ricorso agli organismi bilaterali. Tuttavia, sarà necessario verificare se le difficoltà emerse nelle relazioni sindacali determineranno nel prossimo futuro una interruzione di questa tendenza, con possibili effetti anche sul funzionamento degli Enti bilaterali.

### *6.3.2 Le novità dei rinnovi contrattuali*

La maggior parte dei rinnovi dei CCNL esaminati, pur essendo stati sottoscritti nel 2009 dopo l'Accordo separato sulla riforma degli assetti contrattuali, portano la firma di tutte le organizzazioni sindacali di categoria. L'unica eccezione è rappresentata dall'Ipotesi di

accordo di rinnovo del CCNL per l'industria metalmeccanica che la Fiom ha deciso di non sottoscrivere.

Gli Accordi sottoscritti sono però un numero limitato; in molti settori infatti le trattative per il rinnovo dei CCNL sono ancora in corso e risultano caratterizzate dalla presentazione da parte delle Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori di piattaforme separate, alcune delle quali<sup>74</sup> sono state esaminate in questa sede.

Gli aspetti esaminati sia negli Accordi di rinnovo, sia nelle piattaforme presentate sono essenzialmente due: il primo riguarda la costituzione o il rafforzamento di Organismi bilaterali con compiti in materia di formazione dei lavoratori e di gestione di servizi integrativi di welfare, con particolare attenzione al sostegno al reddito dei lavoratori; il secondo attiene alla conferma e/o il potenziamento degli istituti che riguardano il diritto dei lavoratori allo studio e alla formazione continua.

**Tav.. VI.1 Contratti collettivi nazionali di lavoro rinnovati nel biennio 2008-2009**

<i>Accordi di rinnovo dei CCNL</i>	<i>Data sottoscrizione</i>	<i>Parti Firmatarie</i>	<i>Decorrenza e durata</i>
Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL per l'industria metalmeccanica privata e dell'installazione di impianti	15/10/2009	Federmecanica, Assistal, Fim-Cisl, Uilm-Uil	Dal 01/01/2010 al 31/12/2012
Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di telecomunicazione	23/10/2009	Assotelecomunicazioni-Assiel, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil	Ha valenza per il triennio 2009-2011, decorre dalla data di stipula e scade il 31/12/2011
Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL per l'industria alimentare	22/09/2009	Associazione datoriali dell'industria alimentare con la partecipazione di Federalimentare, Fai-Cisl, Flai-Cgil; Uila-Uil	Dal 01/10/2009 al 30/09/2012

<sup>74</sup> Sono state esaminate le seguenti piattaforme separate: Fillea Cgil, Filca Cisl, Feneal Uil per il rinnovo del CCNL Legno, sughero, mobile, arredamento e boschivi-industria 2010-2012; Fillea Cgil, Filca Cisl, Feneal Uil per il rinnovo del CCNL cemento calce e gesso-industria 2010-2012; Filcem Cgil, Femca Cisl, Uilcem Uil per il rinnovo del CCNL energia e petrolio 2010-2012; Filcem Cgil, Femca Cisl, Uilcem Uil per il rinnovo del CCNL gas e acqua 2010-2012; Filcem Cgil, Femca Cisl, Uilcem Uil per il rinnovo del CCNL chimico-farmaceutico 2010-2012; Fillea Cgil, Filca Cisl per il rinnovo del CCNL lapidei industria 2010-2012; Filca Cisl, Feneal Uil per il rinnovo del CCNL laterizi e manufatti cementiti-industria 2010-2012; Femca Cisl, Uilta Uil per il rinnovo del CCNL tessile e moda-aziende artigiane, 2010-2012; Filcem Cgil, Uilcem Uil per il rinnovo del CCNL settore elettrico 2010-2012; Femca Cisl, Uilcem Uil per il rinnovo del CCNL chimica, gomma plastica e vetro ceramica 2010-2012. E' stata inoltre esaminata la piattaforma unificata per il rinnovo del CCNL legno lapidei - artigianato 2010-2012 Filca Cisl e Feneal Uil.

Accordo per il rinnovo del CCNL per l'industria del legno, del sughero, del mobile e dell'arredamento, e per le industrie boschive e forestali	12/09/2008	Unital- Confapi; Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil	Dal 01/01/2008 al 31/05/2012
Accordo di rinnovo del CCNL per il settore industriale manifatturiero pelli, cuoio e succedanei	01/07/2008	Aimpes, Femca-Cisl, Filtea-Cgil, Uilta-Uil	Dal 01/04/08 al 31/03/2012. Per gli istituti modificati o introdotti dal presente accordo la decorrenza è dal 01/07/2008
Accordo per il rinnovo del CCNL per i dirigenti agricoli	25/02/2009	Confagricoltura, Dir-Agri, Andaa	Dal 01/01/2009 al 31/12/2012
Rinnovo del CCNL per i dipendenti delle aziende esercenti la fotoincisione di quadri e cilindri per la stampa tessile	23/01/2009	Smi, Femca, Filtea, Uilta	Dal 01/04/ 2008 al 31/03/2012
Rinnovo del CCNL per il personale dipendente da ENAV S.p.A.	20/06/2008	Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Ugl Trasporti, Cisal-Av, Enav Spa., Assivolo Quadri, Cobas, Anpac, Unione Piloti, Sacta	Dal 01/01/2008 al 31/12/2011
Verbale integrativo al CCNL del 17/04/08 per i dipendenti della piccola e media impresa alimentare	19/12/2008	Unionalimentari-Confapi; Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil	Dal 01/01/2008 al 31/12/2011
Accordo di rinnovo del CCNL per lavoratori dipendenti da aziende cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e zootecnici e lavorazione prodotti alimentari	08/10/2009	Agci-Agrital, Legacoop-Agroalimentare, Fedagri-Confcooperative e Fai Cisl, Flai Cgil, Uila-Uil	Dal 01/10/2009 al 30/09/2012
Rinnovo del CCNL cartai e cartotecnici industria	04/11/2009	Assografici, Assocarta, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil, Ugl Carta e Stampa	Dal 01/07/2009 al 30/06/2012

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

#### 6.4 L'offerta formativa e la partecipazione nei Centri territoriali permanenti e nelle scuole

L'offerta formativa dei Centri territoriali permanenti e degli istituti scolastici gestori di corsi serali presenta un *trend* in crescita relativamente al numero dei corsi complessivamente realizzati, ma soprattutto un costante e progressivo aumento degli iscritti a partire dall'anno scolastico 2002/2003 fino ad oggi. Gli iscritti si concentrano prevalentemente nella

partecipazione ai corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (corsi che, in rapporto al totale dei corsi realizzati, oscillano tra il 59% del 2007/2008 e il 72% degli anni scolastici 2001/2002 e 2002/2003 e che assorbono ancora oggi ben il 48% degli iscritti, pur se il dato è in lenta ma costante decrescita rispetto alle percentuali delle precedenti annualità).

Le istituzioni scolastiche, censite dall'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (532 Ctp 894 istituti serali, 248 scuole carcerarie), hanno erogato complessivamente 20.457 corsi, di cui 4.213 relativi al primo ciclo di istruzione, suddivisi in 2.102 corsi di alfabetizzazione culturale di scuola primaria con valutazione finale (ex licenza elementare) e 2.111 corsi di scuola secondaria di I grado con esame di stato (ex licenza media); 4.152 corsi a favore di cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale, 12.092 corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale.

Sono stati inoltre realizzati corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica, che però nei monitoraggi non sono stati censiti, ma rilevati soltanto con riferimento all'utenza. Qualche indicazione in merito si evince dal monitoraggio nazionale relativo all'a.s. 2006/2007 secondo cui questa tipologia di intervento risulta essere stata attivata da più del 20% del totale dei Ctp sul territorio nazionale e si è trattato spesso di progetti organizzati in collaborazione con istituti di istruzione secondaria di II grado gestori di corsi serali e/o progetti speciali, ad esempio il progetto *Polis* del Piemonte.

Focalizzando l'attenzione sull'utenza, è costante l'incremento degli iscritti ai corsi di educazione degli adulti, che sono passati da 423.337 nell'anno scolastico 2004/2005 a 482.570 nell'anno scolastico 2007/2008. I reali frequentanti sono poi stati 385.863, di cui 64.221 nei corsi del primo ciclo di istruzione, 67.102 nei corsi a favore dei cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale, 69.246 individui nei percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore e/o di qualifica, con un picco massimo dei frequentanti nei corsi brevi modulari, di alfabetizzazione funzionale, in cui si registrano 185.294 presenze.

I cittadini stranieri che frequentano corsi di formazione per adulti provengono da ogni parte del mondo, ma il paese maggiormente rappresentato è il Marocco, seguito dalla Romania, dalla Cina, dal Bangladesh e dall'Albania.

La fascia d'età dei frequentanti compresa tra i 16 e i 34 anni è percentualmente la maggiore rispetto alle altre, considerando complessivamente tutte le tipologie corsuali.

Quanto alle differenze di genere nella partecipazione ai corsi per adulti si riscontra la medesima tendenza degli a.s. scorsi, ovvero si rileva per ciascuna tipologia di intervento una considerevole affluenza di giovani uomini (16-34enni), che va progressivamente a decrescere

con l'avanzare dell'età, al contrario delle donne che frequentano meno in giovane età e progressivamente incrementano la loro partecipazione, soprattutto nella fascia 35-54 anni. Il 48% dei frequentanti risulta occupato, il 26% non occupato, il 20% disoccupato, il 6% è costituito da pensionati.

In seguito alla partecipazione alle attività di formazione degli adulti nell'a.s. 2007/2008 sono stati rilasciati 16.995 titoli di studio al termine dei corsi di scuola secondaria di I grado con esame di stato; 14.981 diplomi di istruzione superiore; 5.812 diplomi di qualifica.

I Centri territoriali permanenti e i corsi serali per il conseguimento di titoli di studio, attualmente in funzione, saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale), che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010/2011 un'offerta formativa finalizzata al conseguimento del titolo di studio e di certificazioni riferiti al primo ciclo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e dei licei artistici.

## Capitolo 7

### **Validazione, certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale: stato dell'arte e prospettive**

E' opinione oramai diffusa e consolidata, a partire dalle concezioni dell'OCSE sull'Economia del sapere fino a quelle dell'Unione Europea sul Lifelong Learning, che il patrimonio individuale e collettivo di saperi e competenze sia diventato elemento centrale di competitività e successo occupazionale nei nostri Paesi e che, nella ricchezza e composizione di tale patrimonio, vada attribuito un ruolo sempre più importante ai processi sociali e esperienziali di apprendimento in sinergia con le occasioni formative più tradizionali (scuola, università, formazione professionale). Per queste ragioni tutte le istituzioni dei paesi più avanzati, compresi il nostro, lavorano da molti anni ad identificare nuovi strumenti di promozione e valorizzazione di questo tipo di apprendimento con la convinzione forte che il conseguimento di questo obiettivo potrebbe fornire risposte ad un insieme sempre più nutrito di esigenze sociali emergenti.

Prima di affrontare più da vicino il tema della validazione dell'apprendimento da esperienza è bene fare una premessa essenziale. Se consideriamo come istanza generale la istituzione di una equivalenza di valore tra apprendimento formale e apprendimento da esperienza (non formale e informale), in realtà osserviamo che le iniziative istituzionali collegate a questa istanza e rintracciabili nell'abito dei provvedimenti di riforma nella maggior parte dei Paesi europei, si possono ricondurre a due grandi distinte categorie:

1. **iniziative di promozione dell'apprendimento esperienziale**, istituite per arricchire il panorama dell'offerta educativa e formativa con istituti ponte che pianifichino a monte l'alternanza tra aula ed esperienza tramite ad esempio stage o tirocini oppure individuino con chiarezza e perseguano obiettivi di apprendimenti in alcune forme contrattuali come avviene ad esempio nei piani formativi individuale previsti nei contratti di apprendistato;

2. **iniziative di valorizzazione dell'apprendimento esperienziale**, che puntano a invece ricostruire a valle l'apprendimento maturato in esperienze di lavoro o di vita al fine di sostenerne la validazione o in forma di certificazione (con valore di scambio nel circuito sociale e del lavoro) o come riconoscimento di credito formativo per il reingresso al sistema istruzione e formazione formale.

I due tipi di iniziative non vanno confusi e non sono alternativi bensì complementari poiché assumono una valenza quasi generazionale: le iniziative di promozione sono legate soprattutto ad un primo ingresso al lavoro oppure ad una radicale transizione occupazionale mentre le seconde possono essere destinate ad un più articolato panorama di fabbisogni e categorie di cittadini/lavoratori anche se in linea generale nascono al fine di tamponare il possibile effetto inflattivo che il costante innalzamento ed evoluzione dei livelli di qualificazione e dei requisiti di professionalità nel mercato del lavoro produce sulle generazioni più mature.

Tornando al focus di questo contributo che è legato al secondo tipo di iniziative sopraindicato, nella attuale congiuntura economica, demografica e sociale poter accertare e validare “a valle” competenze apprese con l’esperienza (oltre che incidere positivamente sui numeri dei reingressi in formazione avvicinando gli obiettivi di Lisbona ancora oggi lontani) potrebbe anche aiutare a dinamizzare alcuni meccanismi rigidi di accesso o mobilità nel mercato del lavoro ovvero, ad esempio, aprire nuove strade a molti lavoratori o aziende in crisi occupazionale, abbattere ostacoli per l’accesso dei cittadini italiani ad alcune professioni e per la mobilità europea e internazionale per studio o per lavoro, fornire basi più affidabili per un accesso di qualità di lavoratori provenienti da altri paesi europei o extraeuropei al mercato del lavoro italiano.

Stanti queste premesse utili a contestualizzare il tema, vediamo nel concreto qual è ad oggi lo stato dell’arte di questi processi in Europa e nel nostro Paese.

La Commissione Europea si è spesa molto negli ultimi cinque anni nel richiamare i Paesi membri ad istituire e rendere fruibili ai cittadini sistemi di validazione dell’apprendimento da esperienza<sup>75</sup>: ha definito i principi e le caratteristiche essenziali di tali sistemi (2004), ha

---

75

- Commission of the European Communities (2004), *Conclusions of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning*, 9600/04 EDUC 118 SOC 253, 18 May

inserito questo tema in tutte i processi recenti di definizione di quadri europei in materia di istruzione e formazione (EQF European Qualification Framework Raccomandazione di Aprile 2008 la cui centratura si richiede sia fatta sui risultati di apprendimento invece che sui curricula di studio, ECVET Raccomandazione di Luglio 2009 sistema di riconoscimento dei crediti in cui si include l'apprendimento da esperienza) e, infine, ha provveduto a monitorare costantemente il grado di evoluzione dei diversi sistemi Paese in relazione a questa priorità. Questo monitoraggio riguarda sia i Paesi membri sia quelli candidati (in totale 32 Paesi) confluisce con cadenza biennale in un Inventory di pratiche la cui ultima risale al Dicembre 2007.

Secondo questa fonte quasi tutti i paesi hanno attivato o stanno attivando quadri normativi riferibili al tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali, spesso collegato a riforme nazionali del sistema di istruzione e formazione oppure a leggi o atti di riforma nazionali riferibili al sistema del lavoro.

Esistono tuttavia differenze molto sostanziali nel grado di avanzamento di tali processi monitorati dal 2004 ad oggi:

- 14 Paesi si sono dotati di sistemi nazionali e funzionanti di validazione dell'apprendimento e ciò significa che in questi Paesi tutti i cittadini possono esercitare il diritto di accedere a procedure di validazione dell'esperienza. Questi Paesi sono Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Olanda, Norvegia, Portogallo, Slovenia, Romania, Spagna e Regno Unito;
- 10 Paesi sono collocabili in un grado medio di avanzamento in quanto hanno previsto iniziative di natura parziale, non sistemica oppure ancora in fase iniziale. Ciò significa che solo alcuni cittadini in particolari circostanze possono usufruire di questa opportunità. Tra questi Paesi c'è l'Italia insieme a Austria, Islanda, Germania, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Svezia e Malta;
- 8 Paesi sono ancora in fase di dibattito o di concezione di iniziative e che quindi nessun cittadino è ancora interessato a tali processi. Questi Paesi sono: Bulgaria, Croazia, Cipro, Grecia, Lettonia, Lichtenstein, Slovacchia e Turchia.

- 
- DG Education and Culture, *European Inventory on Validation of non-formal and informal learning*, Brussels, October 2005
  - DG Education and Culture e CEDEFOP, *European Guidelines for the Validation of Non Formal and Informal Learning*, Novembre 2007
  - DG Education and Culture RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01) 23 aprile 2008

Oltre al grado di avanzamento esistono differenze anche negli approcci tecnico metodologici ma soprattutto l'Inventory ci dimostra come l'applicazione di dispositivi di validazione degli apprendimenti non formali e informali sia vincolata molto a scelte di tipo politico-strategico relative all'assetto complessivo di un paese e ai suoi orientamenti di fondo in materia di educazione, istruzione e formazione professionale e lavoro. Sembrano tuttavia emergere l'importanza di alcune condizioni tecniche e di gestione del sistema che determinano il successo e la diffusione di tali sistemi e tra questi la presenza di referenziali o repertori standard di figure professionali/competenze e di qualifiche formative. I primi, definibili come standard occupazionali o professionali, meglio se costruiti su una base di condivisione con i settori e le parti sociali, possono sostenere processi di certificazione dell'apprendimento da esperienza con beneficio per l'occupabilità. I secondi, definibili come standard formativi e meglio se decritti in risultati di apprendimento come indica l'UE, sono essenziali al fine di consentire l'ottenimento di un titolo/diploma o qualifica o parte di esso sulla base dell'esperienza. Dove i referenziali professionali e quelli formativi fanno parte di un quadro organico (NQF o National Qualification Framework) è stato possibile allestire Sistemi nazionali di certificazione in grado di valorizzare gli apprendimenti ovunque e comunque acquisiti, con grossi vantaggi nel realizzare l'asse funzionale tra lifelong learning e l'occupabilità gli obiettivi di Lisbona auspicano. Strutturando un sistema complessivo di certificazione con queste caratteristiche, associato ad una procedura snella e trasparente e ad un sistema di gestione ben organizzato in Finlandia, ben 365.000 persone, tra il 1997 e il 2006, hanno potuto ottenere una qualifica intera o parziale sulla base della loro esperienze tramite validazione. E' un numero non trascurabile se rapportato alla popolazione di quel paese.

Nel nostro Paese, a livello nazionale, possiamo contare su un dibattito maturo e una forte condivisione di tutte le parti istituzionali e sociali, nonché su alcune prime iniziative avviate negli scorsi anni ad esempio nell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (per il riconoscimento di crediti da esperienza) o il Libretto Formativo del Cittadino (quale strumento istruttorio e documentale che può intendersi preventivo alla certificazione dell'apprendimento da esperienza) o ancora il lavoro nazionale sugli Standard Professionali che ha prodotto una metodologia e due repertori sperimentali di referenziali di figure e competenze.

A livello delle esperienze regionali, un sistema con caratteristiche simili alle esperienze europee più avanzate è stato strutturato, negli anni passati, in Regione Emilia e messo a regime, per la parte di validazione dell'esperienza, nel corso del 2009. Si tratta del "Sistema di formalizzazione e certificazione delle competenze" (SRFC)<sup>76</sup> che connette il sistema regionale delle qualifiche e standard delle competenze con specifiche procedure di validazione e riconoscimento dei crediti per l'ottenimento di una qualifica o di parte di essa.

Il meccanismo messo a punto in Emilia Romagna prevede la possibilità sequenziale di:

- **Formalizzare le competenze:** attività attraverso la quale, analizzando l'esperienza lavorativa dell'individuo o l'apprendimento effettuato nella formazione e secondo modalità specifiche (denominate "accertamento tramite evidenze"):
  - si individuano le competenze possedute corrispondenti ad uno standard collegato al Sistema Regionale delle Qualifiche – SRQ;
  - si valuta in quale misura tali competenze rispondono allo standard considerato (certificazione completa, unità di competenze, elementi di competenze).
- **Certificare le competenze:** ovvero attestare, sulla base dell'analisi delle evidenze fornite durante la fase di formalizzazione, che le competenze formalizzate in precedenza siano conformi allo standard preso come riferimento. Il processo di certificazione delle competenze determina come risultato tangibile la creazione di documenti (certificato di qualifica professionale, certificato di unità di competenze, questionario sulle conoscenze e sulle capacità) redatti in termini che consentono:
  - il riconoscimento relativo ai crediti formativi per accedere al sistema di istruzione e formazione;
  - la valorizzazione delle competenze nell'ambito del mercato del lavoro.Infine le competenze certificate sono registrate nel "Libretto formativo".

Oltre a questo sistema di natura generale, in Italia abbiamo anche diverse altre esperienze regionali che istituiscono alcuni primi elementi di un organico sistema di certificazione e aprono una serie di opportunità innovative in questa direzione.

Possiamo richiamare in via esemplificativa due pratiche basate su realizzazioni normative (leggi, direttive ed atti con valore cogente) legate a finalità differenti ma tra di loro connesse. In Valle D'Aosta dal 2002 è attivo e ampiamente praticato un sistema di riconoscimento di

<sup>76</sup> Delibera G.R. n. 1434 del 12/09/2005 "Orientamenti, metodologia e struttura per la definizione del sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze"

Delibera G.R. n. 530 del 19/04/2006 "Il sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze"

crediti individuali per il rientro in percorsi di apprendimento formale rivolti all'acquisizione di qualifiche. La Regione Umbria in questo ultimo anno ha previsto l'applicazione di una sistema di validazione analogo per avviare un nuovo meccanismo di accesso all'abilitazione per esercizio di professioni regolamentate non ordinistiche, meccanismo che tenga conto anche delle esperienze sul campo oltre che dei titoli formali e degli esami previsti tradizionalmente. Nella prima realizzazione, mutuata in larga parte dal quadro metodologico francese della VAP - *Validation des Acquis Professionnels*, l'elemento di pregio è dato dalla stabilità dei dispositivi, oramai sottratti alla precarietà dei regimi sperimentali o confinati nell'ambito di specifici progetti.

Nel secondo caso invece, l'elemento di valore è però quello relativo all'istituzione, anche in questo caso stabile, di dispositivi di certificazione degli apprendimenti non formali, rivolti all'accesso a professioni/attività oggetto di regolamentazione regionale. Ci si riferisce a figure definite da previgenti leggi regionali o derivanti dal recepimento nell'ordinamento di fattispecie regolati *in primis* da leggi dello Stato e accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni. Dal punto di vista dell'architettura normativa, ciò ha richiesto la precedente rappresentazione dei singoli contenuti lavorativi in termini di standard di competenza, anche a garanzia della qualità delle prestazioni di servizio rese dai "professionisti" certificati. I settori interessati sono essenzialmente il turismo (diverse figure di accompagnamento), l'agricoltura (per l'esercizio di attività agrituristiche e di didattica ambientale) ed i servizi sociali (assistenza, mediazione interculturale).

E' da sottolineare come il tema del riconoscimento di requisiti di competenze legati all'accesso alle professioni rappresenta senza dubbio una delle più emergenti e promettenti funzionalità di un dispositivo di validazione dell'esperienza. La stessa Commissione Europea sta lavorando da alcuni anni intorno all'idea di creare Piattaforme comuni e Tessere Professionali che declinino i requisiti e le competenze necessarie all'esercizio di professioni regolamentate e non regolamentate che sostengano procedure di validazione e riconoscimento dell'esperienza concreta anche e soprattutto nella logica di favorire la qualità e la tutela dei consumatori finali e al contempo rimuovere le barriere che attualmente limitano l'accesso alle professioni e la mobilità dei professionisti nello spazio europeo (cfr. Nota sugli indirizzi europei e le iniziative legislative italiane in tema di regolamentazione delle professioni).

In conclusione si può sostenere che si rilevano numerosi segnali che indicano la probabile ulteriore diffusione ed affermazione nel prossimo futuro di dispositivi per la validazione dell'apprendimento da esperienza e che tali dispositivi saranno sempre più legati ad una

pluralità di funzioni e fabbisogni sociali emergenti che riguardano sia il lifelong learning (riconoscimento di crediti), sia la fluidificazione e ottimizzazione di alcune dinamiche del mercato del lavoro a livello nazionale ed europeo (certificazione e validazione delle competenze). La fattibilità di un sistema organico di validazione a livello nazionale, sistema che rappresenta la strada ottimale per trasformare questa opportunità in diritto esercitabile dai cittadini come indicato dall'UE, è legata alla presenza di alcuni requisiti di sistema che a grandi linee sembrano essere:

- un insieme di referenziali o standard professionali che descrivano in modo formalizzato ed esaustivo i settori, le figure e le competenze professionali e che servano da base per i processi di certificazione dell'esperienza;
- la declinazione delle competenze collegate ai diversi titoli e qualifiche rilasciate dai sistemi educativi e formativi in "risultati di apprendimento" (o learning outcomes secondo le indicazioni dell'UE riguardo al quadro EQF) meglio se posti in coerenza con gli standard professionali sopraindicati all'interno di un quadro unico;
- modelli e procedure specifiche e condivise di certificazione delle competenze (articolate in tipologie sufficienti a coprire le diverse esigenze degli utenti);
- una struttura organizzativa di sostegno che individui i soggetti deputati a regolare e attuare la procedura di validazione ai diversi livelli e nel rispetto dei diversi ruoli (istituzioni, imprese, servizi sul territorio, figure professionali competenti);
- un processo chiaro e trasparente in cui siano sempre distinguibili alcune fasi:
  1. ricostruzione dell'esperienza individuale ai fini della mappatura o formalizzazione delle competenze;
  2. confronto e posizionamento delle competenze individuali con un repertorio di standard o referenziali professionali (nel caso di un processo di validazione) o con i risultati di apprendimento o standard formativi (nel caso di un processo di riconoscimento dei crediti);
  3. accertamento (tramite assessment o composizione di un dossier o altra metodologia);
  4. atto conclusivo di certificazione e/o di riconoscimento del credito per il reingresso in formazione.

Questi requisiti di sistema e questa struttura di processo in fasi rappresenta di fatto la sintesi della maggioranza delle pratiche nazionali ed Europee e costituisce il punto di arrivo di un lungo dibattito di natura tecnica ed istituzionale realizzatosi con il coinvolgimento di numerosi soggetti pubblici e privati. E' auspicabile che sulla base di tale raggiunta

condivisione, questo tipo di attività possa entrare a far parte stabilmente dell'insieme dei servizi per l'apprendimento permanente ed il sostegno all'occupabilità nel quadro di azione previsto dal Fondo Sociale Europeo come già avviene in diverse realtà regionali e che pertanto l'opportunità di veder riconosciuti i propri apprendimenti ovunque e comunque acquisiti si trasformi in diritto concreto ed esercitabile per la maggioranza dei cittadini italiani ed europei contribuendo a transitare la collettività verso una nuova concezione anche culturale di welfare e workfare più legata alla positiva valorizzazione delle risorse piuttosto che, come accaduto in passato, alla affermazione di condizioni di carenza e svantaggio.

## Capitolo 8

# La formazione professionale regionale: l'offerta, le strutture e la spesa

### 8.1 *L'offerta di formazione professionale e la partecipazione*

A livello nazionale, sulla base della rilevazione sulle attività formative<sup>77</sup> realizzate dalle Regioni ed effettuata annualmente dall'Isfo1, si evidenzia un grado di partecipazione alle attività di formazione piuttosto consistente; nell'anno formativo 2007/2008 risultano essere stati realizzati 53.111 corsi, che hanno coinvolto 1.013.860 di allievi.

La distribuzione delle attività corsuali per tipologia di utenza (Tab. VIII.1) evidenzia un numero elevato di interventi realizzati in favore degli adulti occupati e degli apprendisti, pari rispettivamente a 19.245 ed a 12.300; si deve, tuttavia, tener presente che per questa ultima tipologia si tratta più frequentemente di percorsi formativi individuali. Significativa è la quota di attività dedicata alla formazione iniziale dove si contano più di 7.600 corsi realizzati, comprensivi di percorsi triennali e di percorsi brevi modulari per la prima qualificazione. È il più alto numero di corsi realizzati in questa tipologia formativa dall'avvio della sperimentazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. La formazione post secondaria, che raccoglie i corsi per qualificati, diplomati, laureati e gli Ifts, fa registrare un valore pari a 4.622 corsi, mentre la formazione destinata ai disoccupati annovera un quantitativo di corsi di quasi 4.200 unità.

I dati, per ripartizione geografica, restituiscono una distribuzione direttamente proporzionale all'ampiezza del territorio di riferimento; nelle aree del Nord Italia si concentra il 55% dei corsi realizzati a livello nazionale, al Centro il 15% e al Sud e Isole confluisce il 30% dell'offerta. Per quanto riguarda i dati sulle attività formative per l'anno 2007/2008 emerge, nel complesso, una lieve diminuzione del volume dell'offerta corsuale rispetto ai valori registrati negli ultimi anni di rilevazione (Tab. VIII.2), anche se sostanzialmente il dato rimane in linea con la serie storica di riferimento. Da sottolineare la diminuzione del numero di corsi della formazione post-

<sup>77</sup> La rilevazione è prevista ai sensi della L. 845/1978 e rileva le attività finanziate con fondi pubblici, ivi compreso il Fondo sociale europeo.

secondaria, probabilmente attribuibile ad un decremento dei corsi Ifts; la maggioranza delle amministrazioni regionali ha, infatti, ridotto la programmazione di questa tipologia formativa, in conseguenza dei mutamenti in atto nelle politiche formative in materia.

Una particolarità da sottolineare è quella relativa ai corsi per disoccupati che è in continuo aumento; si è passati dai 2.000 corsi realizzati nell'anno formativo 2002/2003 agli attuali 4.173 corsi. Passando a considerare gli allievi coinvolti dalle attività formative (Tab. VIII.3), ai già menzionati 1.013.860 vanno aggiunte circa 51.800 unità che hanno usufruito della formazione attraverso tipologie di finanziamento individuali (voucher, dote formativa ecc.). Dall'esame dei dati raccolti, raggruppati per tipologia di utenza, si rileva una elevata presenza di allievi nelle attività formative destinate ad "adulti occupati", più di 420.000 iscritti, a seguire gli apprendisti con 160.118 iscritti e la formazione iniziale cui partecipano quasi 139.000 allievi.

I dati per ripartizione geografica confermano la consueta distribuzione, con un numero molto elevato di allievi iscritti nelle regioni del Nord, dove entrano in formazione quasi 706.800 allievi; tale valore assume particolare rilievo se rapportato ai circa 143.000 coinvolti nel centro e ai quasi 164.200 iscritti nel Sud Italia. Le regioni che presentano la maggiore partecipazione sono l'Emilia Romagna e la Lombardia, dove si registrano rispettivamente 260.997 e 104.970 iscritti.

Lo strumento del finanziamento individuale del percorso formativo, sembra essere più diffuso che in passato, da un lato perché presenta indubbi vantaggi per l'amministrazione regionale sul piano della gestione e dall'altro, perché risponde alle attuali linee guida europee, che vedono nella centralità dell'individuo e quindi delle sue scelte, un punto nodale del cambiamento di prospettiva nell'ambito dell'apprendimento permanente.

Esaminando la serie storica relativa alle iscrizioni (Tab. VIII.4) si può notare come il numero di allievi registrato in quest'ultimo anno di rilevazione, sia aumentato rispetto al valore rilevato l'anno scorso e comunque sia superiore a tutti i valori registrati dall'anno formativo 2002/2003, superando la soglia del milione di iscritti.

Dalla distribuzione degli iscritti nelle diverse tipologie di offerta, negli anni presi in considerazione, risulta una ripartizione pressoché stabile nel tempo, mentre è in aumento la quota di iscritti ai corsi per disoccupati e ai corsi per apprendisti.

Aggregando i dati secondo il criterio dei settori professionali (Tab. VIII.5) nei quali si può collocare l'offerta corsuale, si desume come, nel complesso, quelli più rilevanti numericamente risultino essere i settori *Servizi socio educativi*, *Lavori d'ufficio* e *Informatica*, con quote quasi di pari entità. A livello nazionale, rapportando il totale degli iscritti all'intera forza lavoro, si evidenzia come la percentuale di persone coinvolte in attività formative sia pari al 4,2%, valore sostanzialmente simile a quello registrato nell'anno precedente.

Più in dettaglio, analizzando i dati della formazione realizzata dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto delle tipologia di offerta, si osserva che la formazione iniziale, comprensiva del post secondario, raggiunge il 43% dei giovani tra i 15 ed i 24 anni in cerca di occupazione. Per quanto riguarda gli adulti occupati di età superiore ai 25 anni, escludendo da tale analisi i beneficiari dei corsi realizzati nell'ambito dell'offerta dei Fondi interprofessionali, viene raggiunto solo il 2% dell'utenza potenziale; infine, gli iscritti ai corsi di formazione per disoccupati di età superiore ai 25 anni rappresentano il 10% del potenziale bacino di riferimento.

**Tab.VIII.1 Corsi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008**

Regioni	Formazione				Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
	Formazione iniziale (a)	post secondaria e IFTS(b)	Disoccupati	Apprendisti				
Piemonte	1.109	325	319	2.795	5.030	636	11	10.225
Valle d'Aosta	25	7	7	210	42	4	-	295
Lombardia	1.394	160	292	3.209	333	57	-	5.445
P. Aut. Trento	205	35	-	-	75	33	75	423
P. Aut. Bolzano	208	66	7	116	1.154	23	35	1.609
Veneto	860	754	177	434	156	69	200	2.650
Friuli-Venezia Giulia	431	112	385	-	2.009	317	616	3.870
Liguria	197	60	125	268	711	16	148	1.525
Emilia Romagna	548	460	426	-	1.631	30	42	3.137
Toscana	428	264	82	48	2.630	270	858	4.580
Umbria	68	253	48	65	23	338	32	827
Marche	18	35	31	159	208	53	365	869
Lazio	777	205	407	30	350	223	13	2.005
Abruzzo	69	177	1	1.309	92	21	123	1.792
Molise	15	-	-	-	-	-	-	15
Campania	41	36	18	-	28	18	-	141
Puglia	184	1.307	633	3.597	2.337	181	-	8.239
Basilicata	2	9	122	41	94	1	62	331
Calabria (c)	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	1.030	317	1.075	-	1.894	211	34	4.561
Sardegna	41	40	18	16	448	9	-	572
Nord-Ovest	2.725	552	743	6.482	6.116	713	159	17.490
Nord-Est	2.252	1.427	995	550	5.025	472	968	11.689
Centro	1.291	757	568	302	3.211	884	1.268	8.281
Sud	311	1.529	774	4.947	2.551	221	185	10.518
Isole	1.071	357	1.093	16	2.342	220	34	5.133
<b>Totale</b>	<b>7.650</b>	<b>4.622</b>	<b>4.173</b>	<b>12.297</b>	<b>19.245</b>	<b>2.510</b>	<b>2.614</b>	<b>53.111</b>

(a) Formazione rivolta ai giovani finalizzata al conseguimento di una prima qualifica.

(b) Formazione rivolta ai qualificati di I livello, diplomati e laureati. Comprende il raccordo formazione - istruzione.

(c) Dati non disponibili.

La tabella non comprende i percorsi finanziati attraverso voucher.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

**Tab. VIII.2 Corsi di formazione professionale regionale per tipologia - anni vari**

	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
Formazione iniziale	7.042	5.261	5.868	5.167	7.217	7.650
Formazione post secondaria e IFTS	8.066	8.607	9.532	5.456	7.953	4.622
Disoccupati	2.017	2.483	3.823	3.916	2.885	4.173
Apprendisti	23.865	19.136	23.325	17.390	12.729	12.297
Occupati	26.256	19.247	27.023	18.639	20.506	19.245
Sogg. a rischio di esclusione	4.101	4.424	5.643	3.168	2.980	2.510
Altri	942	491	490	1.795	2.707	2.614
<b>Totale</b>	<b>72.289</b>	<b>59.649</b>	<b>75.704</b>	<b>55.531</b>	<b>56.977</b>	<b>53.111</b>

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

**Tab. VIII.3 Allievi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008**

Regioni	Formazione iniziale (a)	Formazione post secondaria e IFTS(b)	Disoc- cupati	Appren- disti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Voucher
Piemonte	19.584	1.566	3.255	24.201	43.201	3.620	159	95.586	14.194
Valle d'Aosta	264	173	53	815	727	77	-	2.109	129
Lombardia	26.705	2.589	5.763	34.080	34.578	1.255	-	104.970	-
Prov. aut. Trento	4.488	578	-	4.839	2.463	87	1.136	13.591	-
Prov. aut. Bolzano	5.147	1.441	179	4.244	15.687	500	604	27.802	425
Veneto	15.519	12.953	3.961	6.397	2.151	676	3.609	45.266	12.843
Friuli-Venezia Giulia	7.976	1.710	1.331	17.772	19.116	2.647	9.546	60.098	205
Liguria	1.789	27.208	34.071	3.238	27.576	1.115	1.400	96.397	224
Emilia Romagna	12.296	13.216	11.797	42.310	179.639	467	1.272	260.997	7.045
Toscana	6.732	7.194	1.219	975	32.591	2.831	12.572	64.114	8.038
Umbria	947	9.707	679	1.183	3.112	2.251	5.123	23.002	908
Marche	208	487	419	6.467	3.954	736	7.569	19.840	-
Lazio	11.747	4.586	8.108	544	5.817	4.362	705	35.869	2.277
Abruzzo	886	3.846	47	1.309	1.522	299	1.736	9.645	66
Molise	230	-	-	461	-	-	-	691	76
Campania	739	576	316	1.600	225	314	-	3.770	-
Puglia	3.312	26.138	11.394	8.956	23.194	3.074	-	76.068	4.781
Basilicata	92	191	1.878	508	2.013	12	1.271	5.965	-
Calabria (c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	19.991	4.899	15.912	-	13.949	2.719	504	57.974	624
Sardegna	377	677	220	219	8.506	107	-	10.106	-
Nord-Ovest	48.342	31.536	43.142	62.334	106.082	6.067	1.559	299.062	14.547
Nord-Est	45.426	29.898	17.268	75.562	219.056	4.377	16.167	407.754	20.518
Centro	19.634	21.974	10.425	9.169	45.474	10.180	25.969	142.825	11.223
Sud	5.259	30.751	13.635	12.834	26.954	3.699	3.007	96.139	4.923
Isole	20.368	5.576	16.132	219	22.455	2.826	504	68.080	624
<b>Totale</b>	<b>139.029</b>	<b>119.735</b>	<b>100.602</b>	<b>160.118</b>	<b>420.021</b>	<b>27.149</b>	<b>47.206</b>	<b>1.013.860</b>	<b>51.835</b>

(a) Formazione rivolta ai giovani finalizzata al conseguimento di una prima qualifica.

(b) Formazione rivolta ai qualificati di I livello, diplomati e laureati. Comprende il raccordo formazione - istruzione.

(c) Dati non disponibili.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali e monitoraggi ISFOL

**Tab. VIII.4 Allievi iscritti alla formazione professionale regionale per tipologia - anni vari**

<i>Tipologia formativa</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>	<i>2005/2006</i>	<i>2006/2007</i>	<i>2007/2008</i>
Formazione iniziale	139.195	91.883	101.161	97.509	127.947	138.799
Formazione post secondaria e IFTS	184.602	181.261	168.413	88.956	169.270	119.735
Disoccupati	40.542	43.572	54.511	48.882	38.288	100.602
Apprendisti	104.539	91.908	96.830	79.985	117.590	153.218
Occupati	372.687	308.846	409.891	235.743	421.608	420.021
Sogg. a rischio di esclusione	60.332	60.096	82.785	38.207	63.575	27.149
Altri	14.243	9.473	7.584	32.238	47.918	47.206
<b>Totale</b>	<b>916.140</b>	<b>787.039</b>	<b>921.175</b>	<b>621.520</b>	<b>986.196</b>	<b>1.006.730</b>

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

**Tab.VIII.5 Iscritti per area geografica e settore/area professionale - anno formativo 2007/2008**

<i>Settore/Area professionale</i>	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Totale</i>
Agricoltura/pesca	1.873	7.386	2.917	997	3.246	16.419
Meccanica metallurgia	29.266	13.230	4.133	827	1.049	48.505
Elettricità elettronica	13.884	8.324	3.525	581	1.636	27.950
Edilizia	7.511	2.097	3.835	1.684	761	15.888
Acconciatura, estetica	17.794	6.301	2.909	414	3.714	31.132
Turismo	2.534	1.680	2.995	855	4.864	12.928
Lavori d'ufficio	14.231	21.473	20.441	962	3.287	60.394
Industria ristorazione	18.273	8.947	3.548	8.517	979	40.264
Attività promozion. pubbl.	20.717	61	872	37	207	21.894
Distribuzione commerciale	7.782	6.800	1.384	5.861	523	22.350
Trasporti	1.786	852	1.000	10.882	38	14.558
Informatica	8.948	8.201	10.297	19.439	12.717	59.602
Servizio socio-educativi	9.395	9.832	29.920	17.673	12.624	79.444
Altro	142.962	21.168	35.419	16.392	17.947	233.888
<b>Totale</b>	<b>296.956</b>	<b>116.352</b>	<b>123.195</b>	<b>85.121</b>	<b>63.592</b>	<b>685.216</b>

*I dati si riferiscono alle sole regioni che hanno fornito il dato aggregato per settore-area professionale.*

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

## 8.2 La spesa regionale per la formazione professionale

Di seguito sono riportate le informazioni relative alla spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalle Regioni e Province autonome. I dati utilizzati sono stati estratti dai bilanci di previsione iniziale e dai bilanci consuntivi delle diverse amministrazioni, considerando le voci di spesa della formazione professionale, nonché i capitoli di spesa riportati in altre rubriche concernenti anch'essi l'intervento formativo.

La tabella VIII.6 illustra la spesa della totalità delle Regioni italiane negli anni 2001-2009, analizzata secondo diversi indicatori. I dati relativi alle *previsioni* iniziali mostrano, per il 2009, un lieve decremento rispetto l'anno precedente. La somma delle previsioni di spesa ammonta infatti a 3,2 miliardi rispetto ai 3,4 miliardi del 2008, anno in cui si era registrato un forte incremento dovuto essenzialmente all'assegnazione delle dotazioni derivanti dal Fondo sociale europeo. È presumibile ritenere che questa leggera contrazione sia dovuta agli effetti della crisi economica che hanno di fatto spostato parte dei fondi regionali solitamente attribuiti al sistema formativo verso politiche ed interventi a supporto della crisi.

Per quanto concerne i dati dei *bilanci consuntivi*, nel 2007 le risorse disponibili per la formazione professionale ammontavano a 3,4 miliardi di euro, registrando un decremento del 26% rispetto al 2006. In linea con quanto visto nei bilanci di previsione, questa forte diminuzione è dovuta principalmente alla mancanza delle risorse derivanti dal Fondo sociale europeo, essendo il 2007 l'anno di inizio della nuova programmazione, periodo in cui non erano ancora state definite le quote da attribuire ai diversi capitoli di spesa.

In termini di *capacità previsiva* delle amministrazioni si è costruito un indice per misurare l'attendibilità delle previsioni iniziali di spesa, confrontandole con quelle finali, tramite rapporto percentuale. Per il 2007 appare ancor più evidente il *gap* tra i due momenti previsivi, avvalorando la tesi che gli organi decisionali sono ricorsi più volte a procedure di variazione di bilancio in corso di esercizio.

Un ulteriore confronto porta al calcolo della *capacità di impegno* costruito dal raffronto tra previsioni finali ed impegni di spesa, in grado di individuare la capacità delle diverse

amministrazioni regionali e/o provinciali di impegnare le risorse messe a disposizione. I dati riportati in bilancio evidenziano per il 2007 una diminuzione di tale indicatore, che si attesta al 69,1% contro il 73,6% dell'anno precedente.

Ugualmente in flessione appare la *variazione della spesa effettiva*<sup>78</sup>, che pur registrando un decremento del 6% rispetto al 2006, riporta una contrazione molto più contenuta di quanto registrato nella competenza finale e negli impegni di spesa, ad indicare come nel 2007 le somme portate a liquidazione provenivano per lo più dai residui degli anni precedenti.

A chiudere la serie di informazioni troviamo la *spesa media per unità di forza lavoro*, che come la spesa effettiva, mostra una diminuzione, attestandosi a 92 euro pro-capite.

**Tab.VIII.6 Principali indicatori sulla spesa regionale\* per la formazione professionale**

Anni	(A)	(B)	(C)		(D)	Variazione % annuale della spesa effettiva	Spesa per unità di forza lavoro (3)	
	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Capacità previsiva (1)	Impegni di spesa	Capacità di impegno (2)			Spesa effettiva
2001	2.264,0	3.894,6	58,1	2.589,40	66,5	1.869,2	11,2	78,8
2002	3.528,7	3.912,8	90,2	2.844,60	73,7	2.087,0	11,6	87,0
2003	3.569,8	4.201,7	85,0	3.176,60	75,6	2.392,4	14,6	99,1
2004	3.422,4	4.005,9	85,4	2.917,20	72,8	2.423,3	1,3	99,5
2005	3.585,8	4.329,2	82,8	3.220,00	74,4	2.403,6	-0,8	98,3
2006	3.778,1	4.597,2	82,2	3.385,00	73,6	2.438,0	1,4	98,9
2007	2.437,5	3.387,4	72,0	2.339,50	69,1	2.283,5	-6,3	92,3
2008	3.391,1							
2009	3.215,3							

\* Per l'Abruzzo e la Sardegna i valori relativi ai bilanci a consuntivo per il 2007 sono stati ottenuti per stima, applicando la variazione rilevata nei bilanci di previsione negli anni considerati.

(1) Rapporto tra previsioni iniziali (A) e previsioni finali (B), valore %.

(2) Rapporto tra impegni di spesa (C) e previsioni finali (B), valore %.

(3) In euro.

Fonte: Elaborazione ISFOL su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati ISTAT (c)

La tabella VIII.7 riporta la ripartizione per macro aree geografiche della spesa effettivamente sostenuta dalle Regioni e Province autonome per unità di forza lavoro.

<sup>78</sup> La spesa effettiva è data dalla somma dei residui spesi afferenti ad impegni di anni precedenti ed impegni dell'anno in esame effettivamente portati a liquidazione.

A livello nazionale la spesa media per il 2007 registra una variazione negativa del 6,6% rispetto all'anno precedente, ma se si passa alla ripartizione geografica si rileva quella forte diversificazione territoriale che appare sempre essere presente nelle analisi. Infatti tutte le aree, ad esclusione del Centro, hanno registrato un decremento della spesa per unità di forza lavoro, che va dal 6% nelle regioni del Sud al 20% del Nord-Est. Il Centro Italia, invece, registra una variazione di segno opposto, passando dai 57 euro pro-capite del 2006 agli 81 euro del 2007, evidenziando così un incremento di ben 42 punti percentuale.

Anche per quanto riguarda l'ammontare complessivo della spesa sostenuta nelle diverse aree geografiche si evidenziano profonde eterogeneità: Il Sud e le Isole con 127 euro di spesa per unità di forza lavoro si conferma l'area dove si spende maggiormente, seguita dal Nord-Est con 106 euro. Notevoli le differenze con il Centro ed il Nord-Ovest, in cui la spesa media raggiunge valori decisamente più contenuti, rispettivamente 81 e 54 euro per unità di forza lavoro.

**Tab.VIII.7 Spesa media per la formazione professionale per unità di forze di lavoro - anni 2005-2007 (euro)\***

Aree	Anni				
	2005	2006		2007*	
Nord-Ovest	61,1	66,0	(+8,0)	53,7	(-18,6)
Nord-Est	144,6	133,9	(-7,4)	106,5	(-20,5)
Centro	67,5	57,0	(-15,5)	81,4	(+42,0)
Sud e Isole	121,4	135,8	(+11,9)	127,6	(-6,0)
<b>Italia</b>	<b>98,3</b>	<b>98,9</b>	<b>(+0,6)</b>	<b>92,3</b>	

\* Tra parentesi la variazione percentuale rispetto all'anno precedente.

\*\* Per l'Abruzzo e la Sardegna i valori relativi ai bilanci a consuntivo per il 2007 sono stati ottenuti per stima, applicando la variazione rilevata nei bilanci di previsione per gli anni considerati.

Fonte: Elaborazione ISFOL sui bilanci consuntivi e su dati ISTAT

### 8.3 L'accreditamento delle strutture formative

Con il decreto del 29/11/2007, emanato dal Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro, sono stati definiti i criteri di accreditamento delle strutture formative che realizzano i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. Il decreto si integra con alcuni aspetti essenziali di un altro processo di riforma recentemente avviato: la definizione di una nuova cornice di riferimento a livello nazionale per quanto attiene al sistema di accreditamento delle

strutture formative, a cui i singoli dispositivi regionali dovranno ispirarsi. I criteri generali del decreto rappresentano un punto fondamentale di “congiunzione normativa” in termini di qualità dei servizi formativi. Essi, infatti, sono stati inseriti nel nuovo sistema di “accreditamento nazionale” come requisiti per le agenzie che intendono erogare servizi nell’obbligo di istruzione/diritto dovere (Allegato 5 Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008).

L’attuazione dei dispositivi di accreditamento è stata finora contrassegnata da una logica di accertamento degli adempimenti formali, spesso strettamente connessi alla concessione di finanziamenti. Al contrario, l’accreditamento va reso più selettivo e insieme focalizzato, oltre che al rispetto delle regole formali, anche della qualità e dei risultati dell’offerta formativa erogata.

L’Allegato 5, prima richiamato, rappresenta una tappa fondamentale nei percorsi di integrazione tra istruzione e formazione professionale, in quanto prefigura la costruzione di un unico sistema di qualità tendente a conciliare la specificità regionale della formazione professionale con la regolamentazione a carattere nazionale del nuovo obbligo di istruzione. Il decreto configura un “sistema educativo integrato” che deve rispondere a standard di funzionamento e realizzare obiettivi definiti a livello nazionale. In tale ottica diventano componenti dell’accreditamento anche il progetto educativo, i risultati in termini di apprendimento, il sistema di relazioni con le famiglie e il contesto economico.

I criteri generali<sup>79</sup> individuati nel decreto prevedono dunque un insieme di standard minimi qualitativi e quantitativi che interessano gli aspetti logistici, statutari, educativi, contrattualistici, gestionali-relazionali delle agenzie formative. Il rispetto di questo *set* di standard, definiti come «misure che lo Stato deve porre in essere per assicurare omogenei livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale a garanzia degli studenti e delle loro famiglie» deve essere attentamente monitorato. Ciò implica a livello istituzionale, un rapporto diretto tra Miur e Regioni e a livello tecnico l’interazione tra i due istituti - l’Isfol e l’Invalsi - che hanno compiti di monitoraggio e valutazione rispettivamente nel campo della formazione professionale e in quello dell’istruzione.

Da una prima ricognizione presso tutte le Regioni e le Province autonome sull’applicazione dei criteri generali previsti dal nuovo obbligo di istruzione, si può rilevare come, a livello

---

<sup>79</sup> I criteri previsti nel decreto sono: appartenenza ad un organismo che non abbia fini di lucro; avere un progetto educativo capace di far acquisire livelli di saperi e competenze istituzionalmente definiti; applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro per la formazione professionale; abilitazione all’insegnamento dei docenti; presenza di una rete di relazioni con il territorio di riferimento; collegialità nella progettazione e nella gestione delle attività didattiche e formative, assicurando la certificazione periodica e finale dei risultati di apprendimento; adeguatezza strutturale.

generale, quasi tutte le amministrazioni regionali abbiano contemplato, sebbene in forme diverse, i criteri generali previsti.

La ricognizione mette in evidenza come i criteri generali che riguardano gli aspetti strutturali ed organizzativi - gestionali dell'organismo formativo sono richiesti, nella maggior parte dei casi, all'interno dei dispositivi regionali di accreditamento.

I criteri generali che presentano indicatori riguardanti la valutazione dell'insegnamento e la selezione del personale interno sono, invece, regolamentati in maniera diversificata. In alcune regioni sono previsti nei dispositivi di accreditamento, in altre sono richiesti all'interno dei bandi per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere.

Una particolarità riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, dove le agenzie formative sono pubbliche e facenti parte del sistema formativo al pari degli istituti scolastici; specifico è anche il caso della Regione Toscana, dove l'obbligo di istruzione è stato regolamentato soltanto come obbligo scolastico e pertanto non è prevista la possibilità per le agenzie formative di avere la titolarità nella realizzazione di tali percorsi.

In riferimento poi all'attuazione del criterio generale relativo all'applicazione del CCNL, si sottolinea il caso della Regione Umbria, dove tale criterio viene regolamentato secondo una accezione più ampia rispetto a quanto previsto dal decreto interministeriale di riferimento. Infatti, il contratto collettivo richiesto per il personale dipendente (docenti, coordinatore, *tutor*) dei soggetti ammessi alla presentazione di progetti per la realizzazione dei percorsi nell'obbligo, non si limita a quello della formazione professionale, ma si estende anche alle tipologie contrattuali che comprendono «attività e personale educativo e docente, e rispettano le vigenti disposizioni normative e contrattuali per il personale non dipendente».

La prospettiva che si viene configurando è quella di coniugare l'accreditamento con i criteri di qualità proposti nell'ambito della recente *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'Istruzione e della Formazione professionale*<sup>80</sup>.

Infatti, la seconda generazione dell'accreditamento segna il passaggio verso l'adozione di una logica valutativa più incentrata sui risultati e sugli esiti che non sulle dotazioni strutturali, sui processi strettamente gestionali/amministrativi e burocratici.

---

<sup>80</sup> G.U.U.E. C 155 del 18/06/2009.

Le tendenze in atto nel sistema formativo delle Regioni e Province autonome italiane, così come emergono dai dati di monitoraggio del primo dispositivo di accreditamento<sup>81</sup> si caratterizzano per:

- polverizzazione e differenziazione delle sedi e degli organismi che compongono l'offerta formativa;
- conseguente variabilità delle prestazioni, dell'efficienza e della funzionalità generale dei vari sistemi regionali.

Probabilmente, il fenomeno che più esemplarmente rappresenta lo stato in cui si trovano tali sistemi è proprio il modo in cui ciascuna regione ha gestito il processo d'accREDITAMENTO e, in particolare, l'attuazione da parte delle diverse Regioni e Province autonome del D.M. 166/2001. Prendendo in considerazione varie dimensioni, in termini di soluzioni aggiuntive, integrative o modificative rispetto all'impianto base tracciato dal D.M. 166, le procedure di implementazione dei sistemi di accreditamento, in termini di capacità di gestire con efficienza il processo stesso e il controllo/audit e la valutazione dei risultati, sono emerse tre tipologie di accreditamento:

- a *Cluster "avanzato"*: comprende - con alcune limitate eccezioni, soprattutto quella positiva della Sardegna - quasi tutta la circoscrizione settentrionale del Paese: Piemonte, Lombardia, P.aut. Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana.
- b *Cluster "intermedio"*: coincide in larga misura con le regioni centrali, esclusa la Toscana, cui si associano tre regioni del Nord e una provincia autonoma, ossia: Marche, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle d'Aosta, P. aut. Bolzano, Umbria e Lazio.
- c *Cluster "in ritardo"*: vi afferiscono tutte le regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Abruzzo, Sicilia e Molise).

Se si passa a considerare la distribuzione di alcune caratteristiche delle sedi e degli organismi impegnati sul versante della formazione professionale, questa fotografia appare confermata<sup>82</sup>. In tutti e tre i *cluster* si registra una significativa riduzione dell'anzianità media delle sedi operative, dovuta all'accesso all'accREDITAMENTO di un numero notevole di strutture nuove. Ma mentre il processo è più evidente nel *cluster* intermedio e comunque rilevante in quello in ritardo, esso manifesta un andamento assai meno intenso nel caso del *cluster* avanzato, che è

<sup>81</sup> Dall'inizio della programmazione fse 2000-2006 l'isfol ha implementato un filone di ricerca sul tema; in parti-colare, si è monitorato lo stato di avanzamento dei sistemi di accreditamento regionali attraverso una serie di indagini cfr. isfol, La prima generazione dell'accREDITAMENTO come strumento di lettura delle organizzazioni. Primi risultati di ricerca, 2008

<sup>82</sup> Cfr. Rapporto isfol 2008

quello di più consolidata presenza degli enti di formazione (quelli che erano parte pressoché esclusiva del sistema nel momento in cui fu varata la legge 845 del 1978, e che poi verranno riconosciuti e sostenuti attraverso la legge 40 del 1987). Va altresì ricordato che larga parte di tali enti aveva cessato di operare in molte delle regioni del Mezzogiorno, principalmente per problemi finanziari, già alla fine degli anni '90.

Fino al 2006 si è registrato un processo che ha visto da un lato, la contrazione della quota di sedi formative ascrivibili ai cosiddetti enti storici (ricadenti nei dispositivi della legge 40/1987) o del sistema pubblico, e dall'altro, l'accesso di numerose strutture nuove, in larga prevalenza Onlus (soprattutto nelle regioni dei due *cluster* intermedio e in ritardo).

La differenziazione del sistema formativo, soprattutto nelle regioni dei *cluster* meno dinamici, può trovare conferma se si considerano gli indici di produttività in relazione al periodo d'impegno della struttura nel sistema formativo. Le strutture più recenti mostrano una produttività, almeno per quanto riguarda i ruoli più direttamente legati all'attività formativa, assai inferiore di quella delle strutture più anziane e consolidate. La possibile spiegazione risiede nel fenomeno dell'attrazione esercitata dai sistemi formativi regionali a causa dell'elevata dotazione di risorse che vi sono confluite negli anni delle due ultime programmazioni Fse (dal 1995 al 2006), che ha visto l'accesso al sistema di strutture non specificamente dedicate all'erogazione di offerta formativa.

In sintesi, i risultati dell'analisi da cui sono stati estrapolati i *cluster* suggeriscono l'esistenza di una certa omologia, all'interno delle regioni italiane, tra i fenomeni di sviluppo economico e coesione sociale e quelli del governo regionale della formazione professionale attraverso l'accREDITAMENTO.

Questo parallelismo rende plausibile l'ipotesi interpretativa che il fattore determinante nello sviluppo del sistema di offerta formativa delle regioni sia esogeno rispetto al sistema formativo in quanto tale: se la formazione professionale funziona nelle regioni più ricche, con minore disoccupazione e maggiore capitale sociale, questo significa che le politiche delle altre regioni non sono state in grado di ridurre l'influenza negativa degli altri fattori di contesto in certa misura riconducibili a fenomeni esogeni legati alla qualità strutturale ed alla *governance* dei territori.

## Capitolo 9

# Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nel sostegno alle politiche di istruzione e formazione

### 9.1 Il Fondo Sociale Europeo nel periodo 2000-2008: strategia e risultati

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha rappresentato, e rappresenta, uno strumento importante nel sostegno alle politiche formative del nostro paese, sia in termini finanziari che strategici.

Nel periodo 2000-2006 il FSE ha promosso una strategia complessiva per le politiche di sviluppo del capitale umano, articolata in assi e misure destinate a supportare obiettivi di occupabilità, adattabilità, lifelong learning, inclusione sociale e pari opportunità per i diversi target group (giovani, donne, disoccupati, occupati, soggetti svantaggiati). Accanto a ciò il FSE ha finanziato le azioni per la *governance* del sistema di formazione e istruzione (azioni di sistema) e misure di accompagnamento per l'accesso ai servizi (azioni di accompagnamento).

Con riferimento al capitale umano, pur in presenza di un *policy mix* articolato, la formazione ha avuto un ruolo centrale e preponderante rispetto ad altre forme di intervento. In questa sede, oltre a proporre brevemente un bilancio complessivo della programmazione 2000-2006 con i dati attualmente disponibili<sup>83</sup>, si intende focalizzare l'analisi proprio sulla formazione e in particolare sui due filoni di *policy* in cui essa è stata lo strumento più diffuso, quello dell'occupabilità degli individui e quello dell'adattabilità dei lavoratori.

La spesa complessiva di FSE nel periodo considerato, ammonta a poco meno di 15 miliardi di euro di cui il 58,7% a beneficio delle regioni del Centro nord (obiettivo 3) e il restante 41,2% a favore delle regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1). Si tratta quindi di un contributo finanziariamente importante, in cui un ruolo di primo piano è stato giocato dalle politiche per l'occupabilità (circa 34% del totale) e quindi dalle politiche per il *lifelong learning* e

---

<sup>83</sup> I dati presenti nel sistema Monitweb dell'Igroe-RGS sono aggiornati al 31/12/2008: infatti il 2006 non è l'ultimo anno di realizzazione dei programmi 2000-2006, dal momento che è riconosciuta la spesa effettuata entro il 30 giugno 2009: i dati contenuti in questo paragrafo fanno riferimento dunque alla spesa sostenuta fino al 31/12/2008.

l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione (circa il 30,3%)<sup>84</sup>. I destinatari coinvolti sono stati complessivamente 6 milioni e mezzo di persone.

Se si guarda alla tipologia di azioni che sono state finanziate, emerge una strategia di attuazione sostanzialmente multidimensionale. Tale strategia ricorre infatti, come già osservato, sia alle azioni rivolte alle persone che alle azioni di sistema e di accompagnamento, ma con una netta preponderanza delle prime sia su base finanziaria (circa il 76% su base nazionale) che su base di destinatari avviati. Tra di esse, la formazione "classica" nelle sue diverse declinazioni, ha rivestito un ruolo principale, seguita da altre tipologie di azione come le work experience, gli incentivi e i percorsi integrati.

Guardando più nel dettaglio alla formazione, in termini finanziari, le risorse spese sono state pari a 8.721 miliardi di euro con il coinvolgimento di 4.486 milioni di individui. I filoni di formazione in cui si è speso di più sono stati la formazione post-obbligo formativo e post diploma (32%), la formazione per occupati (18,4%), la formazione all'interno dell'obbligo formativo (18,3%) e l'alta formazione (13%).

**Tab. IX.1 Spesa e destinatari per tipologia di azione e tipologia di progetto, anni 2000-2008 (valori assoluti)**

Tipologia Azione	Tipologia di progetto	Italia	
		Pagamenti (euro)	Destinatari
Formazione	Alta formazione	1.132.358.085,99	240.479
	For. ambito dei cfl	13.204.213,47	4.922
	For. apprendistato post-obbligo formativo	87.230.942,82	53.463
	For. finalizzata al reinserimento lavorativo	306.444.495,93	142.341
	For. interno obbligo formativo	1.595.181.260,16	1.029.119
	For. interno obbligo scolastico	255.385.041,39	306.349
	For. per creazione d'impresa	54.902.937,82	25.939
	For. per occupati	1.605.386.317,42	1.416.317
	For. post-obbligo formativo e post-diploma	2.803.508.069,90	678.343
	For. permanente	502.713.379,92	531.645
	Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts)	364.703.831,34	57.295
	<b>TOTALE Formazione</b>	<b>8.721.018.576,16</b>	<b>4.486.212</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Il maggior numero di destinatari si ritrova nella formazione per occupati (31,6%), nella formazione all'interno dell'obbligo (23%) e in quella post-obbligo e post-diploma (15%). Il 47% dei destinatari ha un'età compresa tra i 19 e i 24 anni, seguita dall'11,8% di persone

<sup>84</sup> La percentuale è calcolata al netto delle risorse di FSE presenti negli assi di intervento non rivolti direttamente alle risorse umane nelle regioni del Mezzogiorno.

appartenenti alla classe 25-29 anni. Più della metà dell'utenza risulta dunque essere "giovane".

Nel 44,4% dei casi si tratta di persone in possesso della sola licenza media, percentuale che supera il 50% se si aggiungono coloro che hanno una qualifica professionale di 2-3 anni; il secondo gruppo più consistente, pari al 35,8% possiede un diploma di maturità. Occorre tener conto del fatto che la forte presenza dell'utenza nei percorsi all'interno dell'obbligo formativo, soprattutto nell'ambito delle azioni del PON del Ministero dell'istruzione, determina il peso complessivo sia sotto il profilo dell'età che sotto il profilo del titolo di studio.

### ***9.2 La formazione a sostegno dell'occupabilità***

Come già osservato, l'occupabilità degli individui è stato uno degli obiettivi prioritari individuati dal FSE nel periodo 2000-2006 ed ha visto un rilevante stanziamento di risorse. Tale obiettivo mira all'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, a potenziarne le condizioni per l'accessibilità e, in generale, a migliorare la crescita dell'occupazione.

L'obiettivo Occupabilità è stato sviluppato attraverso un approccio multidimensionale, che è ricorso cioè a un mix di politiche attive e di azioni di sistema, anche in coerenza con gli obiettivi della Strategia Europea per l'Occupazione<sup>85</sup>. In particolare, tra le azioni rivolte alle persone per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro il FSE ha messo in campo una pluralità di strumenti: la formazione, le work experience, i percorsi integrati e gli incentivi.

Complessivamente, gli interventi FSE per l'occupabilità rivolti alle persone hanno interessato in totale più di 1 milione di soggetti<sup>86</sup> (localizzati più al Centro nord che al Sud), con oltre 65 mila interventi nell'ob. 3 e 13.000 nell'ob.1.

La formazione ha rappresentato la forma principale attraverso cui l'utenza è stata raggiunta dal FSE: in termini di destinatari quasi il 79% in media nazionale (raggiunge l'82% nell'ob. 3 e si ferma invece al 68% nell'ob.1), in termini di progetti il 50% sempre su base nazionale. In termini finanziari la formazione ha drenato poco più di 3 miliardi di euro.

<sup>85</sup> Cfr Comunicazione al Consiglio europeo di primavera del 2/02/2005 "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona" (COM (2005) 24) e la "Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione" (2008/618/CE).

<sup>86</sup> Questo dato comprende solo i destinatari di misure dirette alle persone, esclude perciò coloro che sono entrati in contatto con Servizi Pubblici per l'Impiego.

Guardando al dettaglio delle diverse tipologie di formazione, emerge la polarizzazione sulla formazione all'interno dell'obbligo formativo e il post obbligo come strumenti preponderanti, con rispettivamente il 39,9% e il 43,5% di destinatari coinvolti sul totale. Segue, con percentuali di coinvolgimento dei destinatari di gran lunga inferiori, la formazione finalizzata al reinserimento lavorativo (8,3% in media nazionale, 7,5% nel centro nord e 4% nell'ob.1).

Sempre nel segmento formazione, in particolare nell'ob.3, emerge la formazione nell'ambito dell'apprendistato (6,5% dei destinatari raggiunti nel centro nord, contro l'1,7% nel meridione), in linea per altro con la maggiore diffusione di questo contratto a forma mista nel centro-nord piuttosto che nel meridione<sup>87</sup>.

Occorre evidenziare come la formazione sia presente anche in alcune tipologie di intervento non espressamente formative: si tratta in particolare degli incentivi alle persone per la formazione, che hanno coinvolto il 3,8% dei destinatari, e dei percorsi integrati sia per l'inserimento lavorativo che per la creazione di impresa, che pesano per il 7,6% sul totale dei beneficiari di FSE<sup>88</sup>.

**Tab. IX.2 Numero di progetti e di destinatari per tipologia di progetto, anni 2000-2008 (valori assoluti e valori %)**

	Italia			
	Progetti	%	Destinatari	%
Formazione all'interno dell'obbligo formativo	14.484	37,0	321.567	39,9
Formazione post obbligo formativo e post diploma	18.865	48,2	350.444	43,5
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo	1.203	3,1	53.463	6,6
Alta formazione	495	1,3	8.771	1,1
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	3.893	10,0	67.160	8,3
Formazione per la creazione di impresa	180	0,5	3.708	0,5
<b>Totale Formazione</b>	<b>39.120</b>	<b>100,0</b>	<b>805.113</b>	<b>100,0</b>
<i>Totale Fse Azioni rivolte alle persone</i>	<i>78.399</i>	<i>49,9</i>	<i>1.022.048</i>	<i>78,8</i>

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Approfondendo le informazioni relative al target, si nota come la formazione abbia coinvolto in misura lievemente maggiore le donne, con percentuali di poco superiori al 54% per l'Italia, mentre nel solo obiettivo 1 essa raggiunge il 64,4%. Se per il complesso delle

<sup>87</sup> Sulla diffusione di questo tipo di contratto, cfr "L'apprendistato: un sistema plurale. X rapporto di monitoraggio", a cura di Ministero del lavoro, salute e politiche sociali e ISFOL, 2009.

<sup>88</sup> Con riferimento ai percorsi integrati, occorre specificare che essi si caratterizzano per la disomogeneità delle componenti e contengono, comunque, una parte di formazione. Sulle modalità di classificazione usate in sede di monitoraggio FSE, cfr pag 76 e ss. "Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del FSE 2000 – 2006. Metodologie per la valutazione di programma", ISFOL, struttura nazionale di valutazione FSE.

politiche finanziate dai programmi FSE i destinatari si dividono equamente tra i due sessi (le donne rappresentano il 51%), per le azioni di formazione più direttamente rivolte all'occupabilità è maggiore la quota di destinatari raggiunti di sesso femminile, anche in coerenza con gli obiettivi di Lisbona.

**Tab. IX.3 Destinatari per tipologia di azione, genere e macro-area geografica, anni 2000-2008 (valori %)**

	Obiettivo 3			Obiettivo 1			Italia		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Work experience	41,1	58,9	100,0	52,4	47,6	100,0	41,9	58,1	100,0
Formazione	48,7	51,3	100,0	35,6	64,4	100,0	45,9	54,1	100,0
Percorsi integrati	38,6	61,4	100,0	35,1	64,9	100,0	36,7	63,3	100,0
Incentivi	24,4	75,6	100,0	42,1	57,9	100,0	27,5	72,5	100,0
<b>Totale</b>	<b>46,2</b>	<b>53,8</b>	<b>100,0</b>	<b>36,0</b>	<b>64,0</b>	<b>100,0</b>	<b>43,9</b>	<b>56,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Se si considera la frequenza dei destinatari per età si nota una certa polarizzazione sulle classi di età più basse: prevalgono i destinatari fino a 19 anni (40,5%). Nel complesso il 64,6% dei destinatari ha un'età compresa tra i 19 e i 24 anni, seguita dal 14,3% di persone appartenenti alla classe 25-29 anni. Si tratta dunque di un'utenza prevalentemente "giovane".

Per altro si ha una diversa distribuzione per i due obiettivi. Per l'area obiettivo 1, infatti, la distribuzione per età tra i 20 e i 44 anni appare più "uniforme" rispetto al Centro-nord. Inoltre tra la classe 20-24 e 35-44 lo scarto è di appena 5 punti percentuali nell'obiettivo 1 contro gli oltre 15 punti percentuali per l'obiettivo 3.

Un tratto caratteristico a entrambe le macro zone è una discreta presenza di destinatari in età dai 35 ai 44 anni, evidenziando quindi probabilmente l'esistenza di un problema di occupabilità in una fascia d'età molto particolare.

L'analisi dei destinatari per titolo di studio evidenzia una certa uniformità nella distribuzione dei soggetti intercettati dal FSE nella formazione, pur con qualche peculiarità. In generale, più di un utente su due ha un titolo di studio molto basso che non arriva al diploma. Nel 50% dei casi si tratta di persone in possesso della sola licenza media, mentre il secondo gruppo più consistente, pari al 32,2% possiede un diploma di maturità ma questa tendenza è più

accentuata nel Mezzogiorno. Il peso dei corsi formativi all'interno dell'obbligo scolastico spiega almeno in parte la forte presenza di soggetti con basso titolo di studio.

**Tab. IX.4 Destinatari per età, titolo di studio e macro-area geografica, anni 2000-2008 (valori %)**

<i>Età</i>	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Italia</i>
fino a 19 anni	40,0	40,6	40,5
da 20 a 24 anni	16,6	25,9	24,1
da 25 a 29 anni	16,2	13,8	14,3
da 30 a 34 anni	10,4	7,3	7,9
da 35 a 44 anni	11,4	8,3	8,9
da 45 anni e oltre	5,4	4,1	4,3

<i>Titolo di studio</i>	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Italia</i>
Fino alla licenza media	49,7	49,8	49,8
Qualifica professionale (2-3 anni)	6,3	13,0	11,8
Diploma di maturità	36,1	31,4	32,2
Qualifica post-diploma	1,0	0,8	0,8
Titolo universitario	6,9	5,0	5,3

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

### **9.3 La formazione continua per l'adattabilità dei lavoratori**

Nel sostegno pubblico alla formazione continua, il FSE costituisce un canale di finanziamento di particolare rilevanza, se confrontato con le altre misure a carattere nazionale (l. 236/93 e l. 53/00).

Nel periodo 2000-2006 il FSE ha dedicato una specifica linea di intervento alla formazione continua, rivolta sia ai lavoratori del settore privato che ai dipendenti della Pubblica Amministrazione (P.A.)<sup>89</sup>. L'obiettivo prioritario individuato dal FSE è stato quello di offrire opportunità di formazione agli occupati del settore privato per sostenerne la capacità di adattamento alle nuove tecnologie ed ai nuovi mercati, prevedendo altresì interventi di formazione dei dipendenti pubblici. Anche all'interno dell'obiettivo adattabilità il FSE, ha finanziato il sostegno al sistema di governo di questo segmento formativo (azioni di sistema), anche attraverso la formazione degli operatori dell'istruzione, della formazione, dei servizi pubblici per l'impiego e delle parti sociali<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Si tratta in particolare per i lavoratori del settore privato della misura D1 per le regioni del Centro-nord e dell'asse 3 misura 3.9 per quelle del Sud; per i lavoratori del settore pubblico delle misure D2 e 3.10. Tuttavia, va evidenziato come la formazione rivolta agli occupati, sia privati che pubblici, si ritrova in maniera trasversale nei diversi assi di intervento del Fse, soprattutto nel Mezzogiorno.

<sup>90</sup> Nell'attuale programmazione 2007-2013 la priorità "Adattabilità" ha incorporato tre obiettivi: il miglioramento della competitività del sistema produttivo, sia sostenendo le PMI sia incentivando nuove attività imprenditoriali; lo sviluppo di sistemi di formazione continua e il miglioramento della qualità e

Dal punto di vista dell'investimento finanziario, tra il 2000 e il 2008 complessivamente in Italia sono stati spesi 2.171 milioni di euro per la formazione continua. Di questi il 74,4% ha riguardato la formazione continua in senso stretto ossia quella rivolta agli occupati del settore privato e pubblico e la restante quota è stata spesa per la formazione nell'ambito delle azioni di sistema come sopra descritto. Le Regioni del Centro-nord (obiettivo 3) hanno speso 1.441 milioni di euro, mentre la quota a carico delle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) si è attestata sui 730 milioni di euro (Tab. IX.1).

**Tab. IX.5 Spesa per la formazione continua per tipologia di azione e macro-area geografica, anni 2000-2008 (v.a. in migliaia di euro)\***

<i>Tipologia di azione</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Totale</i>
Formazione per occupati	1.091.974	523.511	1.615.485
Formazione in azioni di sistema	349.621	206.534	556.155
<b>Totale</b>	<b>1.441.595</b>	<b>730.046</b>	<b>2.171.641</b>

\* gli importi sono considerati al netto di disimpegni e revoche

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Il costo medio ora/allievo della formazione continua si aggira intorno ai 15 euro, valore che si colloca al di sopra del dato medio della formazione che è pari a 8 euro<sup>91</sup>.

Va evidenziato come nelle Regioni del Centro-nord la formazione per occupati ha riguardato in misura decisamente maggiore i lavoratori del settore privato (l'86,6% delle risorse erogate) rispetto a quelli della pubblica amministrazione (9,1%). I dati disponibili non consentono di fornire un dettaglio altrettanto preciso per le Regioni del Mezzogiorno. In ogni caso, è possibile stimare che nelle Regioni dell'obiettivo 1 la formazione rivolta ai dipendenti pubblici abbia assunto dimensioni decisamente maggiori: se si guarda infatti alla sola formazione finanziata nell'Asse 3 la percentuale di spesa per la formazione nella P.A. si aggira intorno al 35%. Inoltre, la spesa sostenuta per la formazione nelle azioni di sistema appare di un certo rilievo, 28,2% rispetto al 2,4% del Centro-nord. Ciò risulta coerente con la strategia di costruzione di capacità amministrativa e di governo del Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 1 e si può dunque apprezzare lo sforzo svolto per l'utilizzo della formazione continua nelle azioni di sistema.

---

dell'organizzazione del lavoro; infine il sostegno alla mobilità geografica e professionale. La somma totale stanziata per i sette anni è pari a euro 2.411.633.779.

<sup>91</sup> Il dato è stato calcolato solo sui dati riferiti ai Programmi Operativi delle Regioni/Province autonome. Cfr. Isfol, *Il monitoraggio dei costi delle attività formative (cofinanziate FSE, L. 236/93, L. 53/00, fondi paritetici interprofessionali)*. Nota tecnica, 23 luglio 2009

In termini di beneficiari, complessivamente tra il 2000 e il 2008 in Italia sono stati coinvolti in formazione oltre 1,7 milioni di occupati, circa 1,4 milioni nel Centro-nord e 364.000 nel Mezzogiorno (Tab. IX.2).

**Tab. IX.6 Destinatari della formazione continua per tipologia di azione e macro-area geografica, anni 2000-2008 (valori assoluti)**

<i>Formazione continua</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Italia</i>
Formazione per occupati	1.215.421	200.896	1.416.317
Formazione in azioni di sistema	162.877	162.670	325.547
<i>Totale</i>	<i>1.378.298</i>	<i>363.566</i>	<i>1.741.864</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Come si evince dalla tabella, nel Centro-nord la quota di occupati del settore pubblico e privato in formazione è decisamente predominante rispetto a quella nelle azioni di sistema, mentre nel Mezzogiorno il coinvolgimento degli operatori della formazione e dei servizi per l'impiego presenta valori più importanti. I dati disponibili sui destinatari coinvolti nella formazione continua nell'intero periodo di programmazione, consentono di delineare in maniera più precisa il target effettivamente intercettato dal FSE. Va precisato che i dati non consentono di distinguere tra lavoratori delle imprese e quelli della P.A., nonché gli operatori della formazione continua, per cui le caratteristiche si riferiscono al complesso degli occupati che a vario titolo è stato coinvolto in attività formative.

Il dettaglio di genere mostra come vi sia una prevalenza, anche se non netta, di uomini coinvolti in formazione rispetto alle donne (54,2% rispetto al 45,8%), differenza che però si annulla se si considera il solo Mezzogiorno.

Si tratta soprattutto di lavoratori con titoli di studio medio-alti, il 47,5% possiede un diploma di scuola superiore e il 19,9% ha conseguito una laurea. Tra coloro che non hanno un diploma di secondo grado prevalgono i possessori della licenza media (20,5%) (Tab. IX.3).

**Tab. IX.7 Destinatari della formazione continua per titolo di studio e macro area geografica, anni 2000-2008 (valori %)**

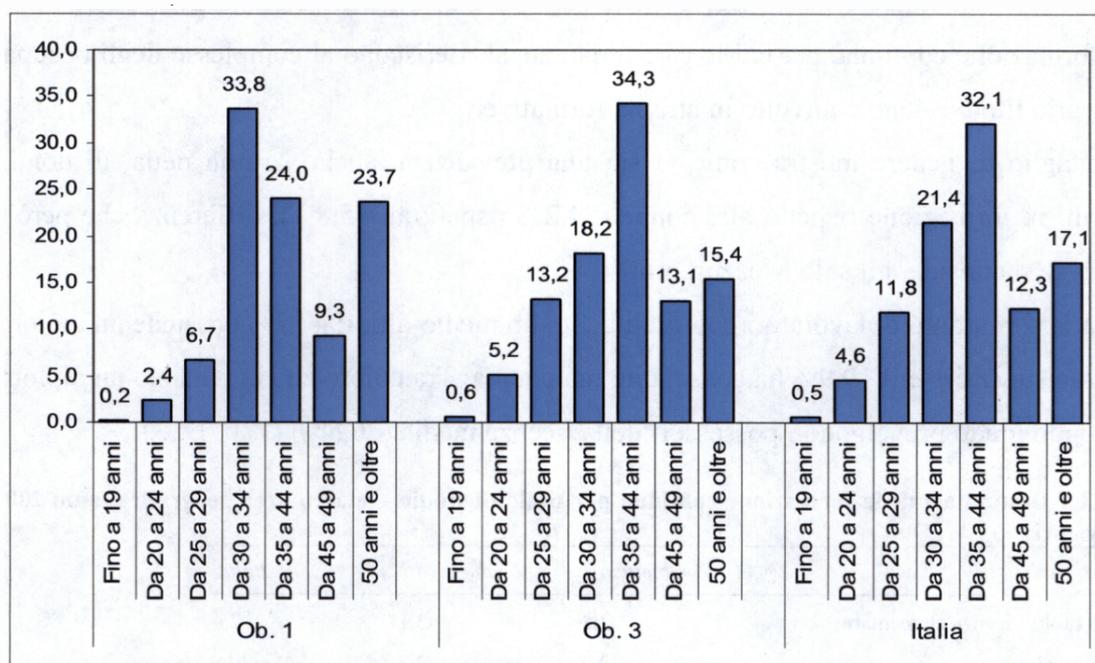
<i>Titolo di studio</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Italia</i>
Nessun titolo/Licenza elementare	2,2	3,1	2,4
Licenza media	20,0	22,3	20,5
Diploma di qualifica prof.le	9,1	3,6	8,0
Diploma di maturità	50,3	37,2	47,5
Qualifica post diploma	1,7	1,8	1,7
Titolo universitario	16,8	31,9	19,9
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Va evidenziato come il dettaglio territoriale fornisca elementi di particolare interesse: in primo luogo, il peso dei laureati è decisamente maggiore nel Mezzogiorno (31,9%), così come le donne occupate del Sud più frequentemente accedono alle possibilità di formazione rispetto alle lavoratrici del Centro-nord (50% rispetto al 44,7%). Questo ultimo dato può essere messo in relazione a quanto detto in precedenza, ossia la formazione continua ha riguardato nel Mezzogiorno una larga quota di dipendenti pubblici e di operatori della formazione professionale, tra i quali la componente femminile è decisamente più elevata. Anche in termini di età, gli over45 sono leggermente più numerosi al Sud, fenomeno che si spiega con quanto appena argomentato in merito al genere.

In termini di classi di età, la concentrazione maggiore di lavoratori formati si osserva nella classe 35-44 anni. Tuttavia guardando al gruppo degli over45, che rappresenta uno dei target prioritari in ambito europeo, la partecipazione alla formazione continua riguarda solo il 29,4% a fronte del 65,3% degli occupati con un'età compresa tra i 25 e i 44 anni (Graf. IX.1).

**Graf. IX.1 – Destinatari della formazione continua per classi di età e macro area geografica, anni 2000-2008 (valori %)**



Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

La prossima disponibilità di dati di monitoraggio relativi alla nuova programmazione 2007-2013 consentirà di fornire un quadro più aggiornato sulla formazione continua cofinanziata dal FSE, tenuto conto che, anche per le politiche rivolte all'adattabilità, l'emergenza connessa alla crisi economica ha parzialmente ridisegnato gli obiettivi e i contenuti dell'intervento inizialmente programmato.

## Approfondimento

### Flexicurity e crisi economica

Tra gli effetti più pesanti che la crisi economica avrà nei Paesi comunitari vi è il pesante impatto sui livelli occupazionali, che, secondo gli scenari diffusi dai principali organi internazionali, raggiungeranno i valori più bassi nel corso del 2010, portando alla perdita complessiva di non meno di 8,5 milioni di posti di lavoro dall'inizio della crisi.

Nel vertice speciale sull'occupazione organizzato dall'Unione europea nel maggio del 2009, il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, ha dichiarato che l'Europa, stante la fase di costante rallentamento dell'economia, deve necessariamente fare dell'occupazione una priorità assoluta. Con un tasso di disoccupazione che ha ormai superato l'8,3% raggiungendo i 20 milioni di disoccupati e in una prospettiva che prevede, per il 2010, un decisivo peggioramento tanto da arrivare a livelli di disoccupazione pari all'11,5% (il più alto dalla fine della seconda guerra mondiale), salvare i posti di lavoro rappresenta quindi l'urgenza primaria.

A tal fine la Commissione ha proposto di liberare immediatamente i 19 miliardi di euro, già stanziati per ovviare alle conseguenze della recessione, messi a disposizione dal Fondo sociale europeo e da destinare al finanziamento di politiche attive varate dagli Stati membri. Nell'attuale fase di contrazione economica e nel clima di generale incertezza sull'impatto occupazionale della crisi, le politiche per l'occupazione dovrebbero focalizzarsi su due priorità: l'implementazione di percorsi integrati di flexicurity e la creazione di presupposti, in qualche misura strutturali, al miglioramento della mobilità nel mercato del lavoro, in modo da riassorbire in tempi rapidi le espulsioni generate dalla crisi economica. In tal modo sarà possibile indirizzare le politiche di flexicurity ed agevolare le transizioni da un posto di lavoro ad un altro, sviluppando strategie di matching rispetto ai profili richiesti dal mercato, assicurando livelli di reddito minimo e rafforzando i servizi all'impiego e le politiche attive del lavoro. L'Unione europea propone inoltre di mettere in atto riforme strutturali dell'intera economia, utilizzando la crisi recessiva come volano per le necessarie trasformazioni, tramite opportune exit strategies: «l'Europa non deve solo contrastare la recessione, ma trasformarla in un'opportunità per creare un'economia più produttiva, innovativa, capace di valorizzare al meglio le competenze a bassa emissione di carbonio. Un'economia che permetta di creare una

società più solidale ed equa, con posti di lavoro compatibili con le esigenze delle diverse età, le pari opportunità e un buon equilibrio tra vita professionale e quella familiare»<sup>92</sup>.

Per raggiungere tali obiettivi occorre un aperto e costruttivo dialogo tra le Parti sociali e i vari attori del mercato del lavoro e l'avvio di relazioni organiche tra le politiche monetarie, quelle di bilancio, le riforme fiscali, le politiche per l'occupazione e le misure di protezione sociale. Appare evidente come tutto ciò implichi la capacità di creare mercati del lavoro inclusivi ed efficienti basati sugli ormai ben noti principi comuni della flexicurity<sup>93</sup>.

Gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione alle politiche integrate di flexicurity in conformità alle previsioni della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, promuovendo le necessarie riforme strutturali, sostenendo l'innovazione e costruendo un'economia basata sulla conoscenza.

In riferimento al capitale umano tali politiche dovranno essere incentrate su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, per assicurare un rapido reinserimento nel mondo del lavoro ed evitare i fenomeni di disoccupazione di lunga durata.

Se il coordinamento delle politiche del lavoro, pur attraverso lo strumento della soft law, è apparso fondamentale per il superamento degli alti livelli di disoccupazione dell'UE a metà anni '90, le politiche di flexicurity ne rappresentano il necessario salto di qualità prospettandosi come un nuovo modello di politica del mercato del lavoro, con l'obiettivo di realizzare quell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza che può essere ottenuto grazie all'interazione dei cd. quattro pilastri: modalità contrattuali sufficientemente flessibili, efficaci politiche attive del lavoro, sistemi credibili di formazione continua e moderni sistemi di protezione sociale.

Il modello di politica del lavoro delineato dalla flexicurity, pur avendo carattere strutturale, viene segnalato dai documenti comunitari sulle misure anticrisi come sistema di coordinamento tra politiche del lavoro in grado di attenuare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro e sulla popolazione occupata: «un'economia flessibile e resiliente può contribuire ad attenuare gli effetti negativi di una crisi economica»<sup>94</sup>. Nel già ricordato vertice speciale sull'occupazione, ad esempio, alle imprese viene raccomandato di ridurre l'orario di lavoro dei dipendenti, piuttosto che procedere a misure di licenziamento; ciò permetterebbe non solo di contenere i costi salvaguardando l'occupazione ma, eventualmente, di offrire l'opportunità

<sup>92</sup> Commissione delle Comunità europee, Un impegno comune per l'occupazione, COM (2009) 257 del 03/06/2009

<sup>93</sup> Commissione delle Comunità europee, Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, COM (2007) 359 del 27/06/2007.

<sup>94</sup> Commissione delle Comunità europee, Un piano europeo di ripresa economica, COM (2008) 800 del 26/11/2008.

ai lavoratori di utilizzare il tempo così liberato per acquisire nuove qualifiche. Le politiche di riduzione dell'orario di lavoro sono un elemento importante dei principi europei e dei percorsi nazionali di flexicurity e richiedono un elevato equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Tale equilibrio implica l'attuazione di misure di riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro per quei lavoratori giudicati in esubero ed evitare fenomeni di disoccupazione di lunga durata.

Le politiche di flexicurity possono inoltre contribuire a rafforzare il potenziale di occupabilità della forza lavoro europea, attraverso un'offerta di istruzione e qualificazione che sia in grado di riequilibrare il mismatch tra domanda e offerta di lavoro. Il miglioramento dell'adeguamento professionale e della fluidità delle transizioni all'interno del mercato del lavoro europeo mette in evidenza l'importanza che avranno, in misura sempre maggiore, non solo la comprensione dei legami tra il sistema di istruzione e quello di occupazione, ma anche e soprattutto, la capacità di gestione da parte delle autorità pubbliche di tali legami.

L'applicabilità dei principi comuni della flexicurity coinvolge, come già accennato, i singoli Paesi membri. Ciò ha imposto una riflessione sulla trasferibilità dell'intero modello al sistema economico e sociale italiano. Il terreno su cui misurare la questione dell'applicabilità del modello di flexicurity all'economia italiana appare legato ad alcuni aspetti organici del nostro Paese, tra cui la struttura e la regolamentazione del mercato del lavoro, ma più in generale l'intero modello nazionale di welfare.

Per delineare i confini dell'applicabilità della flexicurity nel nostro Paese occorre considerare in primo luogo aspetti legati all'equilibrio tra risorse disponibili e spesa pubblica: tra gli elementi distintivi di un sistema di welfare c'è il rapporto tra prelievo fiscale e livello di spesa pubblica e, in particolare, la misura in cui la spesa assume una valenza redistributiva. Occorre inoltre verificare aspetti legati alla struttura del mercato del lavoro: sicurezza del lavoro, livello di sostegno al reddito e generosità delle politiche passive, tasso di disoccupazione e durata della ricerca di lavoro, livelli medi di reddito procapite e familiare, diffusione del lavoro irregolare. Tra gli aspetti del contesto nazionale che più influiscono, seppure in maniera indiretta, sulla trasferibilità del modello di flexicurity, vanno ricordate le caratteristiche del sistema produttivo, sia in merito alla struttura delle imprese che alla distribuzione settoriale. Un ulteriore elemento attiene infine alla condivisione di principi di etica sociale e alla diffusione di virtù civiche.

In ragione delle caratteristiche illustrate, il sistema italiano appare per molti versi sensibilmente distante da quello di paesi che vengono generalmente assunti come

paradigmatici per lo sviluppo di modelli di flexicurity, primo fra tutti quello danese. Considerando due indicatori chiave si osservi la differenza tra i tassi di disoccupazione, pari in epoca precedente alla crisi rispettivamente, in Italia a oltre il 6% e in Danimarca al 3,8%, e la quota di prelievo fiscale sul pro-dotto interno lordo, di poco superiore al 42% nel nostro Paese e pari al 50% in Danimarca. I due indicatori, forniscono una misura della sostenibilità del modello e segnalano che in Italia, a fronte di una platea di beneficiari di politiche attive e passive quasi doppia, le risorse pubbliche disponibili sono minori di una porzione del PIL pari a circa l'8%.

Al vincolo del gettito si somma, inoltre, quello sulla quota di spesa pubblica destinata a prestazioni sociali, che è assorbita in Italia per oltre la metà da spesa pensionistica, mentre in Danimarca è pari a poco più di un terzo. Il margine da colmare è ampio, se si considera che la spesa per politiche del lavoro, misurata come incidenza sul prodotto interno lordo, è in Italia pari a un terzo di quella danese.

Un altro elemento che favorisce l'applicabilità di un buon modello di flexicurity è l'assenza di segmentazione nel mercato del lavoro, in quanto essa offre maggiori opportunità di mobilità, genera percorsi virtuosi per i lavoratori e permette di massimizzare i rendimenti, in termini di sicurezza sociale, della spesa per politiche attive.

Il profilo del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un livello di segmentazione elevato, contrappone da un lato gli occupati con forme di lavoro standard, che presentano un elevato livello di tutela e, dall'altro, i giovani in ingresso nel mercato del lavoro, che alternano occupazioni precarie con bassi tassi di transizione nel lavoro stabile.

I caratteri del sistema produttivo italiano, inoltre, mostrano differenze con il modello scandinavo in almeno altri due aspetti rilevanti: l'elevata incidenza delle piccole imprese e la loro vocazione fortemente orientata al settore manifatturiero di tipo tradizionale. Il primo aspetto influisce sulla bassa propensione media del Paese all'investimento in capitale umano e all'innovazione tecnologica. Con riferimento ai limiti del profilo settoriale delle piccole imprese, si evidenzia che è nei sistemi fortemente innovativi che la richiesta continua di nuove e specifiche competenze, in grado di mantenere competitive le imprese, genera una domanda congiunta di flessibilità lavorativa e di aggiornamento professionale, assicurando in tal modo due dei presupposti fondanti del modello di flexicurity. Per contro, la collocazione nel settore manifatturiero tradizionale di una elevata quota di piccole imprese italiane rischia di ridurre il fabbisogno di interventi mirati alla formazione e all'aggiornamento dei lavoratori, spingendo piuttosto le imprese a puntare sulla riduzione del costo del lavoro e ad incrementare l'uso della flessibilità al margine.

Altri elementi derivati dall'analisi comparata dei modelli di welfare appaiono utili per verificare i margini di applicabilità del sistema di flexicurity nel nostro Paese. Particolarmente interessante appare la relazione, verificata empiricamente, tra estensione del sistema di tutela del reddito - sia in termini di copertura della platea di potenziali beneficiari che in termini di generosità del sussidio - e concentrazione<sup>95</sup> della distribuzione dei salari. In estrema sintesi, si verifica un meccanismo virtuoso, noto come equality multiplier<sup>96</sup>, che lega la dinamica di redistribuzione del reddito a favore dei gruppi più svantaggiati alla generosità del sistema di welfare complessivo. Il meccanismo si attiva in presenza di una distribuzione più egualitaria dei salari, quindi più concentrata, che induce, attraverso la competizione elettorale, ad un più generoso sistema di welfare, poiché porta il decisore politico a concedere gran parte della spesa pubblica all'elettore mediano<sup>97</sup>. Il circolo virtuoso si autoalimenta perché le risorse non si disperdono e anzi rafforzano l'equità della distribuzione del reddito, aumentando la concentrazione dei salari e dando vita a nuovi cicli in occasione delle tornate elettorali.

Nei modelli che presentano una elevata dispersione nella distribuzione del reddito l'avvio del meccanismo appare meno fluido, dal momento che l'elettore mediano rappresenta una quota minore della popolazione. Si genera quindi una relazione inversa tra copertura e generosità del sistema di welfare, da un lato, e dispersione salariale dall'altro. I paesi con un robusto e dispendioso sistema di sostegno al reddito presentano una bassa dispersione della curva dei salari, come nel caso del modello scandinavo. Paesi con bassa concentrazione dei redditi, come quelli anglosassoni, presentano invece un basso livello di generosità del sostegno al reddito. In Italia gli interventi pubblici riducono la quota di persone a rischio di povertà in misura minore rispetto a quanto accade in altri Stati membri dell'Unione, vale a dire che le capacità redistributive della spesa pubblica sono sensibilmente inferiori. Tale elemento, accompagnato da una elevata dispersione salariale, accomuna il nostro Paese ai sistemi lontani dal modello scandinavo. Non meno importante il tema della condivisione di virtù civiche tra gli operatori del sistema: lavoratori, imprese e decisori pubblici. Il nostro Paese viene sovente accomunato agli Stati dell'area mediterranea, sottolineando che lo sviluppo di modelli di welfare profondamente differenti sia dai modelli scandinavi che da

<sup>95</sup> Quanto più la distribuzione dei salari è concentrata, tanto maggiore è la "frequenza" di individui il cui salario ricade nella stessa classe di reddito da lavoro dipendente. Se tutti gli individui della popolazione hanno lo stesso salario, la concentrazione è massima.

<sup>96</sup> Il concetto di equality multiplier è stato introdotto da E. Barth, K. O. Moene, *The equality multiplier*, Oslo, Esop, 2008.

<sup>97</sup> L'elettore mediano rappresenta una porzione tanto più elevata dell'elettorato quanto più è concentrata la distribuzione del reddito

quelli dell'Europa continentale, sia dovuto ad uno scarso senso della cosa pubblica e, in ultima analisi ad un livello inferiore di capitale sociale. Tali elementi avrebbero reso meno urgente l'affermarsi di un sistema strutturato ed universalistico di ammortizzatori sociali a favore di una legislazione sul lavoro particolarmente vincolante. Correlate in qualche modo al basso livello di virtù civiche condivise sono anche, secondo alcuni, l'incidenza nel nostro Paese del lavoro sommerso e irregolare e l'elevata quota di evasione fiscale<sup>98</sup>. Il primo fattore rischia di far lievitare la spesa per politiche di sostegno al reddito in maniera sensibile, rendendo premianti, in assenza di maggiori controlli, comportamenti opportunistici, mentre il secondo mina alle fondamenta la sostenibilità finanziaria di un sistema generoso di politiche del lavoro.

La trasferibilità dell'intero modello di flexicurity al contesto italiano appare pertanto complessa e ne impone un ridisegno consistente, che mantenga da un lato la portata dei suoi elementi fondanti e dall'altro renda possibili, al di là di una mera e vuota dichiarazione di intenti, l'applicabilità di politiche integrate del lavoro e della formazione per molti versi ancora lontane dal contesto italiano.

All'interno dei sistemi di welfare le politiche di sostegno al reddito, le cosiddette "politiche passive", si dimostrano essenziali per la gestione dell'emergenza nel breve periodo: per le aziende, per i lavoratori e per la domanda aggregata nazionale. Nel medio-lungo periodo, uno stretto coordinamento tra politiche passive e politiche attive, può ampliare la gamma di opportunità di occupazione possibili per i lavoratori. Lo Stato, con il concorso dei servizi pubblici e privati, ha il compito di contribuire a non disperdere e valorizzare il capitale umano, sostenendo i lavoratori nella ricerca del miglior lavoro possibile, garantendo loro sostegno economico, condizionato all'inserimento in un percorso integrato di formazione e lavoro, nelle fasi di transizione da un lavoro ad un altro, e nell'eventualità che l'occupazione non sia più un'opzione possibile. La flexicurity, se attuata in un quadro di governance coerente e sostenuta finanziariamente, può porre le basi per la sostenibilità nel medio termine della ripresa economica, in quanto finalizzata a preservare e potenziare il capitale umano dell'intero sistema nel suo complesso, con attenzione sia al lato della domanda, sia a quello dell'offerta nel mercato del lavoro. I principi richiamati nella strategia europea della

---

<sup>98</sup> Si veda, al riguardo, Y. Algan, P. Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, ce'r, 2006 (Discussion papers 5489); L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, *Cultural Biases in Economic Exchange?*, "The quarterly Journal of Economics", 124 (2009), n. 3.

flexicurity potrebbero rivelarsi i più adeguati a fornire sicurezza e a garantire la transizione di medio-lungo termine dell'intero sistema verso modelli più efficienti, rispetto a forme di intervento maggiormente legate alla gestione dell'emergenza o basate su un elevato livello di protezione del posto di lavoro.

Non è incoerente col quadro concettuale esposto che la prima preoccupazione nei piani anticrisi elaborati da Commissione europea e Stati membri, tra novembre 2008 e marzo 2009, sia stata rivolta alla tutela degli espulsi dal lavoro senza forme di tutela, da un lato, e alla salvaguardia dei posti di lavoro, dall'altro. Si tratta di misure urgenti da attuare per tamponare gli effetti immediati dalla crisi e ridurre i costi sociali.

Tuttavia, le raccomandazioni comunitarie esortano a concentrare gli sforzi sul capitale umano, fattore da salvaguardare come elemento del patrimonio, collettivo prima ancora che individuale, la cui valenza va oltre la dimensione del breve periodo e riguarda le imprese, come gli individui e le famiglie. Nella comunicazione della Commissione europea, *European Economic Recovery Plan*<sup>99</sup>, del 26 novembre 2008, si invita a concedere sostegno alle imprese che innovano i processi e ai settori considerati prioritari, come quelli delle energie alternative e delle tecnologie pulite, e si auspica che ciascuno Stato membro abbia un proprio elenco di settori strategici da razionalizzare a livello comunitario. Si invitano inoltre gli Stati membri a farsi carico delle transizioni dei lavoratori, specialmente quelli marginali espulsi dalle imprese, e della loro riallocazione nel mercato del lavoro, favorendo una tutela *on the market*. La visione complessiva che ne risulta, pur condizionata dalla necessità di rispondere in tempi rapidi alle difficoltà di chi perde, o rischia di perdere, il posto di lavoro a causa della crisi economica in atto, è coerente con i principi più volte affermati e sostenuti della flexicurity. La Commissione europea auspica, in particolare, una concentrazione delle risorse finanziarie in un intervallo temporale sufficientemente breve, attraverso uno stretto coordinamento istituzionale delle politiche attive con quelle passive.

In Italia l'azione di governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si è mossa nel solco stretto di un complesso quadro di governance del sistema italiano di welfare. Lo Stato centrale riveste competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, entro cui vanno ricompresi i trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori in caso di sospensione delle attività produttive e le indennità di disoccupazione. Spetta alle Regioni la competenza esclusiva in materia di assistenza sociale, mentre in materia di sanità, di tutela e sicurezza del

---

<sup>99</sup> Commissione delle Comunità europee, *Un piano europeo di ripresa economica*, cit.

lavoro e di previdenza complementare ed integrativa, la potestà statale e quella regionale sono concorrenti.

Sulle Province grava una parte importante della gestione delle politiche attive del lavoro e la responsabilità dei Servizi per l'impiego, da anni al centro di un processo di rinnovamento che li colloca in una posizione cruciale, appare strategica rispetto alle politiche di inserimento lavorativo e alla qualità dell'occupazione. Ricadono nella competenza amministrativa dei Comuni altre forme di intervento a sostegno del lavoro e della produzione come i servizi di cura alla persona ormai riconosciuti come determinanti fondamentali del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Risulta evidente che, pur con la garanzia dei principi costituzionali, le responsabilità della politica sanitaria, del sistema pensionistico e di previdenza sociale, delle politiche passive e attive del lavoro appaiono ripartite e intrecciate tra una molteplicità di attori istituzionali da cui deriva una gravosa necessità di coordinamento.

La preoccupazione maggiore del Governo italiano in questi mesi è stata la salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, ma l'attenzione politica si è concentrata sui problemi aggiuntivi derivanti in Italia dalla combinazione di una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, accompagnata da un sistema di ammortizzatori sociali che, seppure potenziato in tempi rapidi, rimane ancora poco strutturato e con differenziazioni rispetto alle condizioni contrattuali.

I tre principali provvedimenti attuati con decretazione d'urgenza dal Governo in risposta alla crisi hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi nel triennio 2009-2011. Le misure di bilancio si sono sommate agli interventi di stabilizzazione del sistema finanziario e del credito. Con il primo Decreto anti-crisi a novembre del 2008, sono stati introdotti sgravi alle imprese, trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito e rafforzati gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010. Inoltre, sono stati aumentati gli stanziamenti per gli investimenti in opere pubbliche, comprese quelle ferroviarie, e alleggerite le procedure per la realizzazione dei progetti previsti nel quadro strategico nazionale. Il pacchetto di incentivi all'acquisto di autoveicoli, previsto da più parti in Europa, è stato introdotto a febbraio 2009, con un secondo provvedimento. All'inizio di luglio un terzo decreto legge ha riguardato da un lato gli investimenti in macchinari fino al 2010, attraverso deduzioni nell'ordine del 50% della spesa, e ha potenziato ulteriormente gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati, Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013.

Tra le misure contenute nel Decreto anti-crisi<sup>101</sup> dirette a proteggere i lavoratori, le imprese e le famiglie dagli effetti della crisi, gli interventi per la salvaguardia dell'occupazione introducono, in particolare, nuove misure di sostegno al reddito che estendono, seppure in misura differenziata, gli ammortizzatori sociali ai lavoratori atipici, interinali, apprendisti, e ai settori non coperti in precedenza. La ricerca della copertura finanziaria delle nuove misure, in deroga al criterio assicurativo, fa leva una tantum sulla fiscalità generale, sull'intervento integrativo degli Enti bilaterali e sulle risorse Fse, messe a disposizione dalle Regioni.

In tale quadro normativo, frutto di modifiche d'urgenza e malgrado le difficoltà di applicazione dei principi della flexicurity al modello di welfare state italiano, si assiste tra novembre 2008 e marzo 2009 ad uno stretto coordinamento istituzionale su iniziativa del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, che ha visto coinvolti l'Isfol, l'Inps e l'agenzia Italia Lavoro nel quadro delle attività di supporto alla programmazione e negoziazione con le Regioni, le Province autonome e la Commissione europea. A tal fine è stata istituita presso il Ministero l'Unità per la tutela dell'occupazione, la cosiddetta Unità di crisi, presidiata dallo stesso Ministero, dall'Inps, dall'agenzia Italia Lavoro e dall'Isfol.

L'affidamento all'Unità di crisi del supporto tecnico al sistema di governance delle crisi occupazionali per le funzioni affidate al Sottosegretario di Stato, attraverso l'interlocuzione tecnica, tempestiva ed efficace, con le altre amministrazioni dello Stato, le Regioni, gli Enti locali e le Parti sociali, ha avuto lo scopo di dare attuazione nel più breve termine alle misure previste nel Decreto anticrisi e di raggiungere un accordo tra lo Stato centrale e le altre amministrazioni. Le questioni da affrontare si riducevano essenzialmente a tre: l'accordo sulla ripartizione e la gestione dei flussi finanziari, la gestione dei flussi informativi relativi ai beneficiari delle misure e il con-tenuto tecnico delle misure di sostegno al reddito e per la salvaguardia del capitale umano. Relativamente al contributo finanziario delle Regioni e delle Province autonome, a valere sui finanziamenti loro assegnati del Fondo sociale europeo, gli ostacoli derivanti dalla programmazione già approvata e dall'impossibilità dell'utilizzo del Fse per le politiche passive, sono stati superati in considerazione del contenuto di salvaguardia del capitale umano attuato attraverso un'azione formativa o di politica attiva governata dalla regione e integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito. Il secondo aspetto, più tecnico, è stato risolto conferendo incarico all'Inps di acquisire le dichiarazioni di

---

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, 21 luglio 2009 ([www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi\\_210709/draghi\\_21\\_07\\_09.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_210709/draghi_21_07_09.pdf)).

<sup>101</sup> Decreto legge 185/2008, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, G.U. 280 del 29/11/2008 - suppl. ordinario n.263, testo in vigore dal 29/11/2008, convertito dalla legge 2/2009.

immediata disponibilità dei lavoratori, costituire la relativa banca dati e trasmettere l'elenco dei lavoratori percettori dell'ammortizzatore in deroga alle regioni per via telematica. Infine, nella ricerca di soluzioni per il mantenimento del massimo numero possibile di lavoratori all'interno dei processi produttivi, il sostegno al reddito e la salvaguardia delle competenze possedute da quanti perdono il lavoro e il loro adeguato e veloce reinserimento nei processi produttivi, ci si è orientati nella direzione di mettere a frutto l'esperienza maturata dalle amministrazioni pubbliche sul territorio e farla convergere verso i beneficiari individuati attraverso un processo bottom-up che coinvolge i lavoratori, le imprese, le Parti sociali, l'Inps e le amministrazioni locali<sup>102</sup>.

Nell'alveo delle linee tracciate dal Decreto anti-crisi il Tavolo tecnico istituzionale, riunito su convocazione del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ha portato a termine il compito di elaborare la proposta operativa per reindirizzare l'utilizzo delle finanze derivanti dai Fondi strutturali europei e dal Fas, al fine di estendere la platea dei potenziali beneficiari delle politiche passive, e le misure di politica attiva per la salvaguardia del capitale umano in fase recessiva.

Il 12 febbraio 2009 il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno siglato l'accordo Interventi a sostegno al reddito ed alle competenze prevedendo lo stanziamento di 8 miliardi di euro da destinare ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nel biennio 2009-2010. Le risorse messe a disposizione dallo Stato centrale ammontano a 5.350 milioni di euro, di cui 1.400 derivanti dalla Legge Finanziaria 2009<sup>103</sup> e 3.950 ex L. 133/2008<sup>104</sup> e dalla quota nazionale del Fondo per le aree sotto utilizzate, mentre l'obiettivo per il contributo regionale è pari a 2.650 milioni di euro a valere sui programmi regionali Fondo sociale europeo. L'accordo sancisce anche l'impegno del Governo per la distribuzione delle risorse del Fas e l'esclusione dal Patto di stabilità degli investimenti connessi ai Fondi comunitari.

La produzione normativa d'urgenza in chiave anticrisi è stata attivata quindi grazie ad un coordinamento raggiunto in tempi particolarmente ridotti, e realizzato in larga misura nella modalità previste dalla Commissione europea e ha riguardato decisioni e riprogrammazioni di spesa per oltre 8 miliardi di euro complessivi per il biennio 2009-2010.

<sup>102</sup> isfol, *Affrontare la crisi: proposte per la salvaguardia del capitale umano e dell'occupazione*, draft, febbraio 2009 ([www.isfol.it/DocEditor/test/File/2009/Isfol\\_Affrontare\\_la\\_crisi.pdf](http://www.isfol.it/DocEditor/test/File/2009/Isfol_Affrontare_la_crisi.pdf)).

<sup>103</sup> Art. 2, comma 35 Legge Finanziaria 2009; art. 19 decreto legge 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge 2/2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione

<sup>104</sup> Art. 6-quater legge 133/2008

PAGINA BIANCA

## **Parte seconda**

### **Le statistiche della formazione professionale regionale: corsi e allievi**

PAGINA BIANCA

**Valle d'Aosta****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	7	66	32	98
- 1° livello o di base (2° annualità)	10	76	40	116
- 1° livello o di base (3° annualità)	8	30	20	50
- Altra formazione al lavoro	7	103	70	173
- Totale	32	275	162	437
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Portatori di handicap	1	15	13	28
- Ristretti e tossicodipendenti	1	0	4	4
- Totale	2	15	17	32
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	7	30	23	53
- Promozione occupazione femminile	2	2	43	45
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	210	468	347	815
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	42	493	234	727
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>295</b>	<b>1.283</b>	<b>826</b>	<b>2.109</b>

**Piemonte****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	617	5.343	5.484	10.827
- 1° livello o di base (2° annualità)	347	4.212	2.184	6.396
- 1° livello o di base (3° annualità)	145	1.575	786	2.361
- 2° livello o post diploma o post qualifica	12	58	61	119
- IFTS	29	591	347	938
- Altra formazione al lavoro	284	340	169	509
- Totale	1.434	12.119	9.031	21.150
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	97	487	1.036	1.523
- Portatori di handicap	430	407	195	602
- Ristretti e tossicodipendenti	76	890	99	989
- Altri	18	192	40	232
- Totale	621	1.976	1.370	3.346
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	319	302	613	915
- Disoccupati (da meno di 6 mesi)	0	302	623	925
- Disoccupati (da meno di 12 mesi)	0	174	324	498
- Disoccupati (da più di 12 mesi)	0	199	718	917
- Promozione occupazione femminile	15	13	261	274
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	2.795	13.661	10.540	24.201
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	5.030	18.372	24.829	43.201
EX LEGE	11	140	19	159
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>10.225</b>	<b>47.258</b>	<b>48.328</b>	<b>95.586</b>

**Lombardia****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	484	5.850	4.205	10.055
- 1° livello o di base (2° annualità)	464	5.468	3.594	9.062
- 1° livello o di base (3° annualità)	446	4.575	3.013	7.588
- 2° livello o post diploma o post qualifica	68	705	562	1.267
- IFTS	58	518	323	841
- Altra formazione al lavoro	34	247	234	481
- Totale	1.554	17.363	11.931	29.294
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Altri	48	195	197	392
- Totale	48	195	197	392
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	292	1.405	4.358	5.763
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	3.209	18.025	16.055	34.080
Occupazione critica	9	164	699	863
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	333	18.798	15.780	34.578
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>5.445</b>	<b>55.950</b>	<b>49.020</b>	<b>104.970</b>

## Veneto

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	302	3.455	2.259	5.714
- 1° livello o di base (2° annualità)	286	3.166	2.102	5.268
- 1° livello o di base (3° annualità)	272	2.758	1.779	4.537
- 2° livello o post diploma o post qualifica	753	6.745	6.185	12.930
- Altra formazione al lavoro	1	15	8	23
- Totale	1.614	16.139	12.333	28.472
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Portatori di handicap	61	360	214	574
- Ristretti e tossicodipendenti	8	91	11	102
- Totale	69	451	225	676
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	177	772	3.189	3.961
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	434	0	0	6.397
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	156	1.765	386	2.151
EX LEGE	200	3.163	446	3.609
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2.650</b>	<b>22.290</b>	<b>16.579</b>	<b>45.266</b>

## Provincia Autonoma di Trento

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	68	973	524	1.497
- 1° livello o di base (2° annualità)	67	769	445	1.214
- 1° livello o di base (3° annualità)	70	687	439	1.126
- 1° livello o di base (Allievi con più di 18 anni)	0	398	253	651
- 2° livello o post diploma o post qualifica	30	282	159	441
- Altra formazione al lavoro	5	55	82	137
- Totale	240	3.164	1.902	5.066
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Portatori di handicap	26	42	29	71
- Altri	7	8	8	16
- Totale	33	50	37	87
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	-	2.419	2.420	4.839
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	75	1.114	1.349	2.463
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>	58	296	519	815
<b>EX LEGE</b>	17	300	21	321
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>423</b>	<b>7.343</b>	<b>6.248</b>	<b>13.591</b>

## Provincia Autonoma di Bolzano

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	76	1.471	1.064	2.535
- 1° livello o di base (2° annualità)	59	625	585	1.210
- 1° livello o di base (3° annualità)	50	518	389	907
- 1° livello o di base (Allievi con più di 18 anni)	23	157	338	495
- 2° livello o post diploma o post qualifica	53	632	568	1.200
- IFTS	5	47	32	79
- Altra formazione al lavoro	8	67	95	162
- Totale	274	3.517	3.071	6.588
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	4	44	88	132
- Portatori di handicap	2	25	40	65
- Ristretti e tossicodipendenti	6	69	55	124
- Altri	4	27	29	56
- Totale	16	165	212	377
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	7	61	118	179
- Promozione occupazione femminile	7	3	120	123
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	116	3.043	1.201	4.244
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	1.154	11.648	4.039	15.687
EX LEGE	35	518	86	604
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.609</b>	<b>18.955</b>	<b>8.847</b>	<b>27.802</b>

## Friuli Venezia Giulia

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	269	2.230	1.455	3.685
- 1° livello o di base (2° annualità)	89	1.290	1.097	2.387
- 1° livello o di base (3° annualità)	73	1.101	803	1.904
- 2° livello o post diploma o post qualifica	41	178	320	498
- IFTS	14	124	53	177
- Altra formazione al lavoro	57	383	652	1.035
- Totale	543	5.306	4.380	9.686
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	104	823	502	1.325
- Portatori di handicap	53	294	199	493
- Ristretti e tossicodipendenti	19	222	1	223
- Altri	26	54	73	127
- Totale	202	1.393	775	2.168
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	385	377	954	1.331
- Promozione occupazione femminile	10	3	55	58
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	0	11.432	6.340	17.772
Occupazione critica	105	128	293	421
Cassa integrazione guadagni	21	77	179	256
Lavoratori in mobilità	54	19	35	54
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	2.009	10.962	8.154	19.116
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>	521	3.652	4.564	8.216
<b>EX LEGE</b>	95	942	388	1.330
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.870</b>	<b>34.195</b>	<b>25.903</b>	<b>60.098</b>

## Liguria

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	197	962	827	1.789
- 2° livello o post diploma o post qualifica	19	96	62	158
- Altra formazione al lavoro	41	11.722	15.328	27.050
- Totale	257	12.780	16.217	28.997
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	4	10	18	28
- Portatori di handicap	2	25	53	78
- Ristretti e tossicodipendenti	1	25	53	78
- Altri	9	457	474	931
- Totale	16	517	598	1.115
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	125	14.438	19.633	34.071
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	268	1.900	1.338	3.238
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	711	12.564	15.012	27.576
EX LEGE	148	847	553	1.400
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.525</b>	<b>43.046</b>	<b>53.351</b>	<b>96.397</b>

**Emilia Romagna****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	336	3.456	3.456	6.912
- 1° livello o di base (2° annualità)	212	2.692	2.692	5.384
- Altra formazione al lavoro	460	8.677	4.539	13.216
- Totale	1.008	14.825	10.687	25.512
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	2	20	10	30
- Portatori di handicap	10	101	60	161
- Ristretti e tossicodipendenti	1	8	3	11
- Totale	13	129	73	202
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	426	5.569	6.228	11.797
- Promozione occupazione femminile	17	0	265	265
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	0	21.155	21.155	42.310
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	1.631	103.007	76.632	179.639
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	17	407	250	657
<b>EX LEGE</b>				
	25	413	202	615
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.137</b>	<b>145.505</b>	<b>115.492</b>	<b>260.997</b>

**Toscana****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	359	3.200	2.432	5.632
- 1° livello o di base (2° annualità)	69	764	336	1.100
- 2° livello o post diploma o post qualifica	120	1.652	2.361	4.013
- IFTS	13	164	91	255
- Altra formazione al lavoro	131	1.317	1.609	2.926
- Totale	692	7.097	6.829	13.926
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	47	248	376	624
- Portatori di handicap	120	487	470	957
- Ristretti e tossicodipendenti	24	228	12	240
- Totale	191	963	858	1.821
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	82	515	704	1.219
- Promozione occupazione femminile	78	33	973	1.006
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	48	443	532	975
Occupazione critica	1	3	1	4
Lavoratori in mobilità	1	3	1	4
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	2.630	17.559	15.032	32.591
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
EX LEGE	142	1.201	481	1.682
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>4.580</b>	<b>31.874</b>	<b>32.240</b>	<b>64.114</b>

## Umbria

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	24	135	223	358
- 1° livello o di base (2° annualità)	34	332	118	450
- 1° livello o di base (3° annualità)	10	59	80	139
- 2° livello o post diploma o post qualifica	128	433	526	959
- IFTS	5	51	48	99
- Altra formazione al lavoro	120	5.948	2.701	8.649
- Totale	321	6.958	3.696	10.654
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	6	52	136	188
- Portatori di handicap	5	47	51	98
- Altri	28	138	45	183
- Totale	39	237	232	469
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	31	198	245	443
- Disoccupati (da più di 12 mesi)	17	122	114	236
- Promozione occupazione femminile	299	0	1.782	1.782
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	65	848	335	1.183
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	23	1.533	1.579	3.112
EX LEGE	32	1.825	3.298	5.123
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>827</b>	<b>11.721</b>	<b>11.281</b>	<b>23.002</b>

## Marche

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	18	113	95	208
- 2° livello o post diploma o post qualifica	27	161	208	369
- IFTS	2	12	24	36
- Altra formazione al lavoro	6	33	49	82
- Totale	53	319	376	695
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	10	76	18	94
- Portatori di handicap	17	83	121	204
- Totale	27	159	139	298
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	31	123	296	419
- Promozione occupazione femminile	26	15	423	438
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	159	4.376	2.091	6.467
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	208	2.262	1.692	3.954
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	145	1.905	2.347	4.252
<b>EX LEGE</b>				
	220	1.672	1.645	3.317
<b>TOTALE GENERALE</b>				
	<b>869</b>	<b>10.831</b>	<b>9.009</b>	<b>19.840</b>

**Lazio****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	491	3.485	2.949	6.434
- 1° livello o di base (2° annualità)	286	3.368	1.945	5.313
- 2° livello o post diploma o post qualifica	83	617	1.083	1.700
- IFTS	76	944	757	1.701
- Altra formazione al lavoro	46	647	538	1.185
- Totale	982	9.061	7.272	16.333
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	4	69	14	83
- Portatori di handicap	4	29	29	58
- Ristretti e tossicodipendenti	15	268	21	289
- Altri	48	351	652	1.003
- Totale	71	717	716	1.433
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	407	3.471	4.637	8.108
- Promozione occupazione femminile	152	236	2.693	2.929
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	30	482	62	544
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	350	3.417	2.400	5.817
EX LEGE	13	365	340	705
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2.005</b>	<b>17.749</b>	<b>18.120</b>	<b>35.869</b>

**Abruzzo****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	19	187	71	258
- 1° livello o di base (2° annualità)	11	59	120	179
- 1° livello o di base (3° annualità)	39	269	180	449
- 2° livello o post diploma o post qualifica	112	1.468	1.074	2.542
- IFTS	8	130	24	154
- Altra formazione al lavoro	57	507	643	1.150
- Totale	246	2.620	2.112	4.732
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Portatori di handicap	2	12	18	30
- Altri	19	205	64	269
- Totale	21	217	82	299
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	1	19	28	47
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	1.309	843	466	1.309
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	92	980	542	1.522
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	123	603	1.045	1.736
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.792</b>	<b>5.282</b>	<b>4.275</b>	<b>9.645</b>

**Molise****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	15	115	115	230
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	0	230	231	461
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>15</b>	<b>345</b>	<b>346</b>	<b>691</b>

## Campania

### Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	20	209	123	332
- 1° livello o di base (Allievi con più di 18 anni)	21	270	137	407
- 2° livello o post diploma o post qualifica	23	228	176	404
- Altra formazione al lavoro	13	47	125	172
- Totale	77	754	561	1.315
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Ristretti e tossicodipendenti	2	38	0	38
- Altri	16	162	114	276
- Totale	18	200	114	314
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	14	162	108	270
- Disoccupati (da meno di 6 mesi)	2	0	8	8
- Disoccupati (da più di 12 mesi)	2	38	0	38
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	-	800	800	1.600
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	28	216	9	225
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>141</b>	<b>2.170</b>	<b>1.600</b>	<b>3.770</b>

**Puglia****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	56	383	625	1.008
- 1° livello o di base (2° annualità)	40	230	490	720
- 1° livello o di base (3° annualità)	88	809	775	1.584
- IFTS	62	572	666	1.238
- Altra formazione al lavoro	1.245	14.691	10.209	24.900
- Totale	1.491	16.685	12.765	29.450
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Totale	42	429	143	572
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	633	4.216	7.178	11.394
- Promozione occupazione femminile	139	0	2.502	2.502
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	3.597	5.237	3.719	8.956
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	2.337	13.505	9.689	23.194
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>8.239</b>	<b>40.072</b>	<b>35.996</b>	<b>76.068</b>

**Basilicata****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (2° annualità)	2	33	59	92
- 2° livello o post diploma o post qualifica	7	67	82	149
- IFTS	2	23	19	42
- Totale	11	123	160	283
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Portatori di handicap	1	10	2	12
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	122	807	1.071	1.878
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	41	357	151	508
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	94	1.135	878	2.013
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	62	622	649	1.271
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>331</b>	<b>3.054</b>	<b>2.911</b>	<b>5.965</b>

**Calabria****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>

**Sicilia****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	346	3.450	4.972	8.422
- 1° livello o di base (2° annualità)	112	810	818	1.628
- 1° livello o di base (3° annualità)	84	693	482	1.175
- 1° livello o di base (Allievi con più di 18 anni)	488	1.994	6.772	8.766
- 2° livello o post diploma o post qualifica	287	1.429	3.012	4.441
- IFTS	6	59	50	109
- Altra formazione al lavoro	24	92	257	349
- Totale	1.347	8.527	16.363	24.890
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	5	46	33	79
- Portatori di handicap	91	552	394	946
- Ristretti e tossicodipendenti	53	662	40	702
- Altri	17	86	148	234
- Totale	166	1.346	615	1.961
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	989	4.021	9.491	13.512
- Disoccupati (da meno di 6 mesi)	6	108	323	431
- Disoccupati (da meno di 12 mesi)	23	134	283	417
- Disoccupati (da più di 12 mesi)	57	364	1.188	1.552
- Promozione occupazione femminile	45	0	758	758
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	1.894	7.008	6.941	13.949
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	34	238	266	504
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>4.561</b>	<b>21.746</b>	<b>36.228</b>	<b>57.974</b>

**Sardegna****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale

<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	41	307	70	377
- 2° livello o post diploma o post qualifica	40	373	304	677
- Totale	81	680	374	1.054
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Totale	9	92	15	107
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	18	49	171	220
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	16	207	12	219
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	448	3.995	4.511	8.506
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>572</b>	<b>5.023</b>	<b>5.083</b>	<b>10.106</b>

**Italia****Attività realizzata nell'anno formativo 2007-08, valori assoluti**

Tipologia di utenza	Numero Corsi	Allievi iscritti		
		Maschi	Femmine	Totale
<b>FORMAZIONE AL LAVORO</b>				
<i>Giovani:</i>				
- 1° livello o di base (1° o unica annualità)	3.745	35.390	30.981	66.371
- 1° livello o di base (2° annualità)	2.088	23.894	16.625	40.519
- 1° livello o di base (3° annualità)	1.285	13.074	8.746	21.820
- 1° livello o di base (Allievi con più di 18 anni)	532	2.819	7.500	10.319
- 2° livello o post diploma o post qualifica	1.803	15.124	16.743	31.867
- IFTS	280	3.235	2.434	5.669
- Altra formazione al lavoro	2.539	44.891	37.308	82.199
- Totale	12.272	138.427	120.337	258.764
<i>Soggetti a rischio di esclusione:</i>				
- Immigrati e nomadi	283	1.875	2.231	4.106
- Portatori di handicap	825	2.489	1.888	4.377
- Ristretti e tossicodipendenti	206	2.501	299	2.800
- Altri	291	2.396	2.002	4.398
- Totale	1.605	9.261	6.420	15.681
<i>Altre categorie:</i>				
- Disoccupati	4.066	36.535	59.045	95.580
- Disoccupati (da meno di 6 mesi)	8	410	954	1.364
- Disoccupati (da meno di 12 mesi)	23	308	607	915
- Disoccupati (da più di 12 mesi)	76	723	2.020	2.743
- Promozione occupazione femminile	790	305	9.875	10.180
<b>FORMAZIONE SUL LAVORO</b>				
Apprendisti	12.297	83.507	70.214	160.118
occupazione critica	115	295	993	1.288
Cassa integrazione guadagni	21	77	179	256
Lavoratori in mobilità	55	22	36	58
Lavoratori occupati (autonomi e dipendenti pubblici e privati)	19.245	230.333	189.688	420.021
<b>FORMAZIONE PERMANENTE</b>				
	1.676	11.783	16.470	28.341
<b>EX LEGE</b>				
	938	11.386	7.479	18.865
<b>TOTALE GENERALE</b>				
	<b>53.111</b>	<b>523.273</b>	<b>484.102</b>	<b>1.013.860</b>

PAGINA BIANCA

€ 10,00



\*16PDL0036590\*