

# Prospettive della formazione professionale in Italia

**di Vera Marincioni**

Il periodo che attraversiamo è ancora segnato da un percorso di riforma il cui inizio può essere individuato nel 1993, nel quadro dell'accordo che il Presidente del Consiglio dell'epoca, Carlo Azeglio Ciampi, stipula con i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro sulla politica dei redditi. In quella sede si pongono le basi per un ripensamento complessivo del sistema di formazione professionale, ancora normato dalla legge 40 del 1978. In particolare, è con l'articolo 9 della legge 236 del 1993 che tali basi vengono poste, a partire dalla formazione continua. Alle risorse del Fondo Sociale Europeo, che nel frattempo vengono impiegate in modo deciso per sostenere e ampliare l'offerta regionale di formazione professionale, si affianca una linea di finanziamento e di attività specifica, che mira alla formazione professionale dei lavoratori occupati. Concretamente, le riforme dovranno aspettare altri 4 anni, avviandosi concretamente con il "pacchetto Treu" del '97.

Ma l'importanza di quel passaggio non va sottaciuta.

Soprattutto, è essenziale rimarcare come quella sorta di *incipit* si legasse, in una logica d'insieme, all'accordo sulla politica dei redditi che Carlo Azeglio Ciampi riuscì a stipulare con le Parti sociali. Un accordo storico, che ha permesso all'Italia di entrare nell'Euro o, meno prosaicamente, in Europa. Il sacrificio dei lavoratori prevedeva come parziale contropartita un impegno deciso del governo e delle imprese per il rafforzamento del fattore lavoro, da conseguirsi attraverso un vasto programma di riforme strutturali – tra le quali non era marginale il rilancio della formazione continua.

— **Vera Marincioni** *Direttore Generale Ministero del Lavoro*

quaderni

I  
S  
E  
S  
S  
I  
O  
N  
E

Sono quelli gli anni del libro bianco di Delors: un altro testo capitale, che – anch'esso – vedrà la piena ricezione delle sue istanze strategiche solo nella strategia di Lisbona, 7 anni dopo. Era chiaro già da allora come l'Europa, un'economia avanzata, una società invecchiata e statica, non potesse fronteggiare l'apertura dei mercati dopo la caduta del Muro di Berlino senza affrontare con decisione i problemi legati al cambiamento di un modello di produzione. Dovevano essere abbandonate le tentazioni di lasciare i diversi sistemi-paese nel segmento basso della divisione internazionale del lavoro, per imboccare la strada, peraltro impervia, di una loro ricollocazione nel segmento alto. Di conseguenza, i modelli organizzativi basati sulle economie di costo dovevano cedere il passo ad altri basati sull'innovazione tecnologica e organizzativa, sull'impiego massiccio dei risultati della ricerca scientifica nei processi produttivi, sull'innalzamento dei livelli di cultura, competenza e specializzazione dei lavoratori. Gli stati dovevano attrezzarsi a favorire questa grande trasformazione attraverso il rafforzamento delle infrastrutture materiali e immateriali: regolazione dei mercati, reti di comunicazione fisica e elettronica, ricerca pura e applicata, istruzione, formazione professionale.

Una buona parte dei Paesi europei imposta in quegli anni, seguendo le linee che si leggevano nel testo di Delors, le proprie strategie di rilancio: i Paesi scandinavi, la Spagna, l'Irlanda, in misura minore o più controversa la Gran Bretagna, la Germania, la Francia. L'Italia conosce un ritardo che non è stato mai colmato, e che rappresenta la sfida che oggi abbiamo di fronte.

È in questo quadro che deve collocarsi un ragionamento sul futuro della formazione professionale nel nostro Paese: sul modo in cui il Paese può colmare il ritardo che ha accumulato in vista del suo rilancio.

Ritardo che, d'altra parte, appare evidente se si considerano le cifre.

La strategia di Lisbona fissa alcuni obiettivi che riguardano direttamente i temi dell'istruzione e della formazione. Ne ricordiamo tutti l'elenco, così come la non felice situazione italiana:

- Entro il 2010, almeno l'85% dei ventiduenenni nell'Unione Europea dovrebbero aver completato almeno l'istruzione secondaria superiore (Italia 75,5%, UE 77,8%).
- Entro il 2010, dovrebbe essere conseguito un valore medio non superiore al 10% di persone che lasciano la scuola precocemente (Italia 20,8%, UE 15,3%).
- Entro il 2010, il livello medio dell'Unione Europea nella partecipazione nelle attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe es-

sere almeno pari al 12,5% della popolazione in età da lavoro (25-64) (Italia 6,1%, UE 9,6%).

- Entro il 2010, la percentuale di studenti quindicenni con al più il primo livello di competenza in lettura deve essere ridotto del 20% rispetto ai valori del 2000 (Italia 23,9%, UE 19,8%, dati UE 2006).

Se quello della Strategia di Lisbona è l'alveo nel quale concretamente si muovono le politiche della formazione professionale, sono due i punti di vista che ci permettono di interpretare il modo in cui essa debba ritrovare centralità nella vicenda pubblica italiana. Essi sono convergenti e solidali.

Il primo riguarda il suo necessario legame con lo sviluppo economico e con le politiche che puntano a sostenerlo e stimolarlo. La formazione professionale deve riuscire a divenire uno strumento privilegiato di queste politiche, favorendo la crescita e la diffusione di quei saperi e di quelle competenze che sono indispensabili a un sistema produttivo avanzato e competitivo. Per questo, essa dovrebbe connettersi strettamente al sistema, pubblico e privato, della ricerca applicata, per divenire uno degli agenti principali della diffusione nel mondo produttivo dell'innovazione tecnologica e organizzativa.

L'altro punto di vista è quello della riforma del *welfare* e delle nuove politiche del lavoro. L'idea portante è quella di un approccio incentrato sul ciclo di vita delle persone e sulla capacità di coniugare flessibilità e sicurezza sociale. Idea che si traduce nella cosiddetta "flessicurezza", che passa per la necessaria riforma delle tutele per il lavoro precario e per la revisione delle politiche attive del lavoro, incentrate sui servizi per l'impiego e, appunto, sulla formazione professionale.

Il *welfare* viene quindi ripensato nel senso di un insieme di dispositivi che accompagnano l'individuo lungo tutto il ciclo della vita, nelle sue varie fasi. L'enfasi è posta sui dispositivi che migliorano le capacità individuali, piuttosto che le condizioni di ciascuno. In questo quadro le politiche dei saperi (istruzione, formazione, ricerca) assumono l'importanza della chiave di volta di tutto l'edificio delle politiche pubbliche: senza conoscenza, non cresce la produttività del lavoro, e quindi il sistema economico non riuscirà a mantenersi competitivo.

L'andamento concreto del processo di riforma avviatosi ormai 15 anni fa conosce alcune criticità. La principale tra esse, relativa al mancato conseguimento degli obiettivi di Lisbona, l'abbiamo già esaminata. Non di minore importanza ci paiono però le criticità relative all'identità, ancora incerta, dei diversi segmenti del sistema di istruzione e formazione. Ricordiamo alcuni punti particolarmente rilevanti:

- il prolungamento da 8 a 10 anni dell'obbligo di istruzione pone il problema del posizionamento della formazione professionale iniziale e in particolare dei percorsi triennali frutto di un accordo del giugno 2003;
- il mantenimento degli istituti professionali nell'ambito del sistema dell'istruzione superiore e la loro quinquennalizzazione, con la soppressione del diploma di qualifica statale, pone il problema degli effetti sulla dispersione, rimanendo il fatto che la maggior parte delle bocciature e dei ritiri avviene proprio in questa filiera che, insieme alla formazione professionale, accoglie i soggetti più deboli e un numero sempre più elevato di immigrati;
- l'istituzione degli istituti tecnici superiori mira a un consolidamento dell'istruzione e formazione tecnica superiore per costruire una nuova filiera di formazione superiore non universitaria finalizzata allo sviluppo locale;
- il nuovo assetto dei centri per l'educazione permanente rappresenta un ulteriore tassello nella costruzione di un sistema *lifelong learning*.

Una criticità assai rilevante appare ancora legata alle fasi iniziali della formazione e dell'istruzione: se si vuole raggiungere il successo formativo in una logica di apprendimento permanente, è impensabile promuovere solamente percorsi lunghi di tipo quinquennale ed è anche necessario offrire ai giovani che scelgono i percorsi brevi ulteriori opportunità formative dopo il conseguimento della qualifica. È questo il senso della prefigurata istituzione di percorsi triennali, articolati a cavallo dell'obbligo di istruzione; degli istituti tecnici superiori, che dovrebbero sviluppare un'offerta di istruzione post-secondaria – alternativa all'università – consolidata, stabile e visibile; dei poli tecnico-professionali, che dovrebbero vedere associati o consorziati gli istituti tecnici, gli istituti professionali, i centri di formazione professionale accreditati e gli istituti tecnici superiori; dei poli per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore, che consolideranno e stabilizzeranno le migliori esperienze di IFTS. L'insieme di questi dispositivi, ancora da perfezionare sia sul piano normativo sia su quello della stessa identità funzionale di ciascun segmento dovrebbe conferire continuità ai percorsi professionalizzanti e al contempo seguire da vicino le esigenze di competenze e professionalità del sistema produttivo locale.

Una maggiore condivisione del quadro normativo sarebbe necessaria anche per la regolamentazione dell'apprendistato, per il quale le normative regionali e le discipline contrattuali seguono direttrici spesso non identiche se non talora evidentemente divergenti. Resta il dato che solo un apprendista su 5 fruisce di formazione esterna (solo 1 su 10 nelle regioni me-

ridionali), a causa della scarsità delle risorse finanziarie ma anche per le difficoltà organizzative legate alla forte eterogeneità della domanda. Un tavolo nazionale, promosso e guidato dal sottosegretario Montagnino sta lavorando per favorire l'intesa tra Regioni e Parti sociali per superare questa grave criticità.

Tuttavia, la criticità più grave, cui ovviamente corrisponde la nostra più importante priorità operativa, è rappresentata dalla limitata efficacia di tutti i dispositivi disponibili (formazione iniziale, apprendistato, formazione continua, formazione di livello terziario) nel corrispondere ai fabbisogni effettivi delle fasce più deboli della popolazione: quelle caratterizzate da bassi livelli di istruzione e di competenze simboliche fondamentali, da qualifiche professionali obsolete o di basso livello, da basso reddito, dall'appartenenza a fasce svantaggiate o a organizzazioni di dimensioni piccole o piccolissime, ecc. I dati, che possiamo trarre per esempio dal Rapporto ISFOL, anche quest'anno confermano la sensazione che questa fascia, potenzialmente più esposta delle altre ai rischi legati alla competizione internazionale, resta sostanzialmente fuori dal sistema della formazione professionale. Anche la formazione professionale sembra dunque obbedire all'adagio secondo il quale piove sul bagnato: chi è istruito sa di aver bisogno di aggiornarsi e sa scegliere il corso che fa per lui; i laureati sono quelli che conseguono i migliori risultati in termini di inserimento occupazionale tra i partecipanti ai corsi IFTS; le piccole aziende non riescono a fare formazione, benché tendano a interessarsi ai fondi interprofessionali; la formazione in apprendistato è utilizzata in modo sistematico da grandi organizzazioni come le banche, per professionalità di livello medio e alto, mentre l'apprendistato per il diritto-dovere copre solamente un 15% degli apprendisti occupati di quella fascia d'età.

È quindi necessario rinnovare gli sforzi per inserire nel sistema e coinvolgere in percorsi di crescita professionale queste fasce più svantaggiate della popolazione. L'attenzione degli organi deliberativi, a tutti i livelli istituzionali, deve individuare meccanismi regolamentari che favoriscano l'integrazione dei sistemi e le sinergie operative e che permettano alle tante energie presenti nel sistema di formazione professionale di svolgere nel migliore dei modi questo ruolo, che è cruciale per lo sviluppo civile ed economico del Paese.

Infine due altri problemi cui corrispondono altrettante priorità:

- L'incremento del volume e delle tipologie di offerta nei vari segmenti della formazione professionale, soprattutto nella formazione continua (la percentuale di adulti impegnati in attività di educazione degli adulti

o formazione continua è pari alla metà dell'obiettivo stabilito a Lisbona) e nell'apprendistato (oggi solo un apprendista su 5 viene formato) – ma anche nella formazione iniziale inquadrata nell'obbligo di istruzione e nell'obbligo formativo, vista l'efficacia dei percorsi svolti nella formazione professionale nel contrasto della dispersione scolastica e formativa.

- La riduzione delle sperequazioni tra nord e sud nell'offerta di orientamento e formazione. Dai dati disponibili emerge un quadro di forte criticità in questo senso. Alcune regioni meridionali e centrali per anni hanno visto l'attività di formazione professionale sostanzialmente bloccata, con gravi ripercussioni sia sul sistema dell'offerta (che si è fortemente indebolito) sia sulla domanda.
- Il miglioramento della propensione delle imprese a organizzare formazione. Il tessuto di imprese piccole e medie che caratterizza il nostro sistema produttivo riesce solo parzialmente ed episodicamente ad avvalersi della formazione professionale, sia essa finanziata direttamente dalle stesse imprese o dalla mano pubblica. È necessario dunque aumentare sensibilmente questa propensione, rendendola parte attiva del riposizionamento strategico che il nostro sistema produttivo sta cercando di affrontare.

Quanto finora delineato, in base alla Riforma del titolo V della Costituzione, compete alle Regioni sia in termini di legislazione sia in termini di amministrazione, fatti salvi i temi legati alle tutele del lavoro.

Credo che una delle sfide dei prossimi anni, per il sistema italiano della formazione professionale, sia costituita da una ridefinizione del ruolo delle istanze centrali e dalle modalità del loro esercizio. È una sfida che attiene direttamente alla natura della formazione professionale, cui corrisponde un diritto costituzionalmente sancito: tra i diritti civili e sociali sanciti dalla costituzione figurano infatti il diritto al lavoro e, ausiliario rispetto a questo, quello alla formazione professionale, curata – si legge nell'articolo 35 comma 2 – dallo Stato nelle sue varie articolazioni.

In questi 28 anni dalla legge 845/78 il Ministero ha svolto prima una funzione provvisoria legata al passaggio di consegne e alla prima attuazione del Fondo Sociale Europeo, poi, a mano a mano che il sistema veniva riformato e arricchito di nuovi segmenti (apprendistato, formazione per l'obbligo formativo, formazione continua, formazione post-secondaria e terziaria, ecc.), ha rappresentato il luogo di guida e indirizzo per la sperimentazione e la messa a regime dei dispositivi via via messi a punto. Oggi il sistema è sostanzialmente completo nelle sue articolazioni, benché moltissimi resti-

no i problemi aperti. Questa funzione di indirizzo e di accompagnamento alle riforme deve considerarsi terminata, salvo che non vengano varate profonde innovazioni istituzionali o che le Regioni non ne facciano esplicita richiesta allo Stato.

Resta tuttavia un'altra importante, se non fondamentale, funzione, peraltro chiara anch'essa fin dal 1978: la costruzione degli snodi di sistema, di quei dispositivi che permettano ad ogni cittadino di poter godere del proprio diritto all'orientamento e alla formazione professionale e di far valere la propria qualifica sull'intero territorio nazionale: uno dei compiti del Ministero, con le sue strutture tecniche, è stato ed è quello di conferire intelligibilità al sistema e unitarietà a dispositivi pur così diversi – diversi quanto è necessario per adeguarsi a situazioni regionali tanto profondamente eterogenee per storia, cultura, società, economia.

Ora, quest'ultima funzione è proprio quella che viene assegnata all'Amministrazione centrale dal titolo V riformato della Costituzione.

Tra i compiti dello Stato si annovera infatti la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», come recita il comma 2, punto m) dell'articolo 117 della Costituzione della Repubblica, Titolo V riformato.

Sembra dunque chiaro quale debba essere il ruolo prioritario del Ministero che rappresento in tema di formazione professionale e orientamento: costruire il quadro di norme e di dispositivi di governo all'interno del quale le Regioni possano concepire e svolgere, in piena autonomia, le proprie politiche. Formulare quei parametri di qualità del servizio, rispetto al godimento individuale dei diritti di cittadinanza, cui devono uniformarsi tutti coloro che erogano tali servizi su tutto il territorio nazionale. Costruire quei quadri unitari che rendano possibile a un cittadino di una regione fruire degli stessi diritti di quello d'un'altra, sia che rimanga nella sua regione sia che se ne sposti. La garanzia del godimento dei diritti individuali al lavoro e alla formazione: questa rimane la funzione fondamentale dello Stato nel sistema pubblico di formazione professionale.

Il compito di realizzare gli snodi di sistema è quello che il Ministero si è assegnato, di concerto con le Regioni, le province autonome e le Parti sociali, attraverso la programmazione comunitaria 2007-2013.

Questo lavoro passa per una serie di passaggi, che ricordiamo brevemente. Prima di tutto, la *definizione di un sistema nazionale delle qualifiche*. È necessario ricondurre ad una logica unitaria i sistemi di qualifiche regionali, rispettandone le peculiarità legate ai sistemi produttivi locali. La logica vin-

cente sembra essere quella del Quadro Europeo delle Qualifiche (*European Qualifications Framework*), che chiede appunto agli stati membri di scomporre le qualifiche in unità e livelli, in modo da rendere i vari sistemi reciprocamente traducibili.

Strettamente legato a quello delle qualifiche è il problema della *definizione degli standard minimi di contenuto tecnico-professionale delle qualifiche stesse*, da applicarsi poi ai requisiti di prodotto delle attività di formazione. In altri termini, si devono definire in modo univoco i livelli minimi che gli allievi in uscita dei corsi devono raggiungere: in termini di conoscenze, competenze, abilità, esperienze svolte, ecc.

La definizione degli standard si collega a sua volta alla *costruzione di un sistema di valutazione del prodotto della formazione professionale*. Ovviamente, il prodotto delle attività di formazione è costituito dai posti di lavoro conquistati dagli allievi che escono dai corsi. Oltre a questa valutazione di esito, è necessaria anche una valutazione di risultato, basata sulla verifica del conseguimento degli standard minimi, da parte degli allievi, al termine dei corsi di formazione professionale e di formazione per l'apprendistato.

Questa valutazione sulla base degli standard minimi, oltre a fornire evidenze sul funzionamento generale del sistema, offre garanzie per l'implementazione della *certificazione delle competenze* e, di conseguenza, per la realizzazione effettiva e non penalizzante dell'integrazione orizzontale (le ben note "passerelle") e verticale (rendendo ad esempio possibile il passaggio immediato dalla formazione professionale iniziale all'Istruzione tecnica superiore e da qui, eventualmente, all'università).

Questo insieme di iniziative nazionali trova una cornice di senso nelle iniziative europee per la mobilità fisica e professionale: da Europass all'EQF (*European Qualifications Framework*) al sistema di crediti europei per l'istruzione e la formazione professionali (*European Credit for Vocational Education and Training - ECVET*). L'armonizzazione dei sistemi di qualifiche, la definizione di standard minimi, la messa a punto di dispositivi di valutazione: tutti elementi di un disegno unitario che è costituito dal sistema di crediti e certificazioni.

Vi è poi la riqualificazione e valorizzazione del personale della formazione professionale. Si tratta di pensare e attuare il miglioramento dei livelli di offerta attraverso la definizione di standard di competenze dei docenti e degli altri professionisti attivi nella formazione professionale, a partire dalla ricostruzione analitica dei processi fino a definire quadri e sistemi di conoscenze/competenze standard, a partire dai quali predisporre programmi di formazione e di studio.

Strettamente legato a questo è il tema dell'accREDITamento di seconda generazione. L'accREDITamento degli organismi dell'offerta formativa deve basarsi sempre più sulla qualificazione degli operatori, sul progetto culturale e sui risultati conseguiti. Deve progressivamente sburocratizzarsi per divenire una garanzia della qualità dell'offerta, non una fonte di costi per adempimenti inutili o per inutili ripetizioni di certificazioni (il cui possesso peraltro dovrebbe essere verificato dalle autorità preposte, come nel caso delle certificazioni sulla sicurezza e sul rispetto delle norme igienico-sanitarie). I PON del Ministero del lavoro ci permetteranno di procedere con la necessaria gradualità su questa difficile strada.

Infine, l'analisi dei fabbisogni di competenze e professionalità, che garantisce alla programmazione della formazione professionale la necessaria aderenza alle continue evoluzioni del sistema produttivo, per sostenere meglio gli sforzi di riposizionamento strategico che il sistema-paese sta compiendo nel quadro della competizione internazionale.

Le iniziative concrete che stiamo attuando per realizzare questo disegno vedono dunque nei PON 2007-2013 del Ministero del Lavoro la base finanziaria e operativa per realizzare queste iniziative, nei Tavoli di concertazione (il Tavolo unico degli standard e delle certificazioni, quelli sull'accREDITamento e sull'apprendistato, quello sull'accREDITamento, ecc.) il luogo di confronto e concertazione tra i vari soggetti interessati (Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione, Regioni, Parti sociali ecc.).

La caduta del Governo mette in forse quella che doveva essere la codificazione legislativa di questo complesso lavoro: il disegno di legge sull'apprendimento permanente. Si spera che tra i primi adempimenti della prossima legislatura vi sia questo Ddl o un altro dispositivo analogo che soddisfi le esigenze cui quello rispondeva – e possibilmente sia più coraggioso su quei fronti da esso espunti perché implicavano incrementi di spesa.